



**HAL**  
open science

## Action publique territoriale et communs, vers une gouvernance locale renouvelée ?

Isabelle Bagdassarian

### ► To cite this version:

Isabelle Bagdassarian. Action publique territoriale et communs, vers une gouvernance locale renouvelée ?. Science politique. Université Toulouse le Mirail - Toulouse II, 2021. Français. NNT : 2021TOU20102 . tel-04773237

**HAL Id: tel-04773237**

**<https://theses.hal.science/tel-04773237v1>**

Submitted on 8 Nov 2024

**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.



# THÈSE

En vue de l'obtention du

## DOCTORAT DE L'UNIVERSITÉ DE TOULOUSE

Délivré par l'Université Toulouse 2 – Jean Jaurès

---

Présentée et soutenue par

**Isabelle BAGDASSARIAN**

Le 30 novembre 2021

**Action publique territoriale et communs,  
vers une gouvernance locale renouvelée ?**

---

École doctorale : **TESC – Temps, Espaces, Sociétés, Cultures**

Spécialité : **Urbanisme et aménagement**

Unité de recherche

**LEREPS - Laboratoire d'Étude et de Recherche sur l'Économie, les Politiques et les  
Systèmes sociaux**

Thèse dirigée par

**Catherine BARON et Adrien PENERANDA**

Jury

**Catherine BARON**, Directrice de thèse

**Corinne EYCHENNE**, Examinatrice

**Solange HERNANDEZ**, Rapporteuse

**Xabier ITÇAINA**, Examineur

**Muriel MAILLEFERT**, Rapporteuse

**Adrien PENERANDA**, Co-directeur de thèse



## Université Toulouse 2-Jean Jaurès

### THÈSE

Pour obtenir le grade de  
DOCTEUR DE L'UNIVERSITÉ

École doctorale : TESC - Temps, Espaces, Sociétés, Cultures  
Spécialité : Aménagement et urbanisme

Unité de recherche :  
LEREPS - Laboratoire d'Étude et de Recherche sur l'Économie, les Politiques et les  
Systèmes sociaux

# Action publique territoriale et communs, vers une gouvernance locale renouvelée?

**Isabelle BAGDASSARIAN**

Présentée et soutenue publiquement  
Le 30 novembre 2021

Directrice et Directeur de Recherche  
Catherine BARON  
Adrien PENERANDA

### JURY

**Catherine BARON**, Professeure des universités en aménagement de l'espace et urbanisme, IEP de Toulouse  
**Corinne EYCHENNE**, Maîtresse de conférences en géographie humaine-environnement, Université de Toulouse 2  
**Solange HERNANDEZ**, Professeure des universités en sciences de gestion, Université d'Aix-Marseille  
**Xabier ITÇAINA**, Directeur de recherche CNRS en science politique, IEP de Bordeaux  
**Muriel MAILLEFERT**, Professeure des universités en aménagement de l'espace et urbanisme, Université de Lyon 3  
**Adrien PENERANDA**, Maître de conférences en sciences de gestion, IEP de Toulouse



*« L'université n'entend ni approuver ni désapprouver  
les opinions particulières de l'auteur. »*



*Aux apatrides*  
*Au Toupidek errant*



*« Concevoir des institutions pour contraindre (ou pousser) des individus parfaitement égoïstes à obtenir de meilleurs résultats dans leurs interactions a été l'objectif majeur assigné aux gouvernements par les analystes au cours du dernier demi-siècle. De substantielles recherches empiriques me conduisent à affirmer que l'objectif central des politiques publiques devrait plutôt être de faciliter le développement d'institutions qui fassent ressortir ce qu'il y a de meilleur chez les humains. »*

Ostrom E., Laurent É. (2012). « Par-delà les marchés et les États : La gouvernance polycentrique des systèmes économiques complexes », Revue de l'OFCE, 120, n° 1, p. 13.

Extrait du texte de la conférence donnée par Elinor Ostrom à Stockholm, en Suède, le 8 décembre 2009, à l'occasion de la remise du Prix de la Banque de Suède en sciences économiques en mémoire d'Alfred Nobel, attribué à Elinor Ostrom et Oliver Williamson pour leurs travaux sur la gouvernance économique. Elinor Ostrom a été la première femme à recevoir cette distinction depuis sa création en 1969.

---

## Remerciements

---

Cette thèse n'aurait pas pu voir le jour sans l'accompagnement et l'énergie de nombreuses personnes que je tiens ici à remercier.

En premier lieu, ma reconnaissance va à mes directeurs de thèse Catherine Baron et Adrien Peneranda pour la confiance qu'ils m'ont, d'emblée, accordée et pour leur complémentarité dans la direction de cette thèse.

Je remercie Solange Hernandez et Muriel Maillefert d'avoir accepté d'être rapporteuses ainsi que Corinne Eychenne et Xabier Itçaina pour leur un regard critique sur ce travail en tant que membres du jury.

Rien n'aurait été possible sans l'équipe du LEREPS et à leurs engagements collectifs pour la vie de cette institution. Mes pensées vont particulièrement aux doctorants, aux post-doctorants et aux jeunes maîtres de conférences qui ont éclairé la route : Mika, Geoffroy, Bastien, Célia, Héloïse, Delio, Renata, Bruno, Cathy, Zafa, Hélène et Arnaud. Un remerciement particulier à Anne-Marie pour sa constante bienveillance.

Je voudrais exprimer ma gratitude au Conseil départemental des Pyrénées-Atlantiques, à David Haure alors secrétaire général, pour sa confiance dès le début de mon projet ainsi qu'à Eric Moratille, directeur général des services. Je ne peux oublier dans ces remerciements l'équipe de la direction du pilotage de la performance pour nos échanges et nos discussions, pour leur souplesse et leur compréhension dans l'organisation du travail ; ainsi que l'équipe de la mission valorisation de la donnée pour le travail cartographique. L'accès à l'ensemble des ressources et des compétences des services a été une aide précieuse durant ces cinq années. Je pense en particulier aux collègues des relations humaines, de la documentation et de l'imprimerie pour la touche finale.

Cette thèse n'aurait pas pu voir le jour sans la disponibilité et la franchise des personnes qui, sur le terrain, ont consacré du temps à nos échanges, formels et informels. Je pense en particulier aux membres de la commission syndicale du Pays de Soule et d'Euskal moneta, mais également à tous ceux qui ont pris le temps de réfléchir et d'écrire, en français et en basque, sur les organisations au Pays basque et d'en débattre. Parmi ces personnes, il y a les familles des maisons Zuburia, Xurrutaldea et Petxoena qui m'ont ouvert plus que leurs portes et celles du Pays basque.

Enfin, et parce qu'une thèse s'inscrit également dans un parcours de vie, je voudrais remercier mes proches pour leur inconditionnel soutien quotidien, moral et matériel, pour leurs transcriptions, relectures, traductions et leurs encouragements.

Une pensée aussi à toutes celles et ceux pour qui je n'ai pas été là autant que je l'aurais souhaité durant ces cinq années de thèse.

# Sommaire

<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>13</b>
<b>1 LA CRISE DE L'ACTION PUBLIQUE TERRITORIALE.....</b>	<b>31</b>
1.1 Les origines de la crise de l'action publique territoriale	42
1.2 Les différentes dimensions de la crise de l'action publique territoriale	59
<b>2 LES DYNAMIQUES D'UNE ACTION PUBLIQUE INTEGRANT LES COMMUNS.....</b>	<b>89</b>
2.1 Les différentes approches de l'action collective	92
2.2 La « félicité » des communs : les communs ostromiens	100
2.3 L'expansion du domaine des communs aux domaines de l'action publique	128
2.4 Le cadre d'analyse d'une action publique intégrant les communs :	141
<b>3 L'ÉPISTEMOLOGIE ET LA METHODOLOGIE DE LA RECHERCHE.....</b>	<b>151</b>
3.1 Mode exploratoire d'une recherche <i>ingénierique</i>	153
3.2 L'étude de cas interactions action publique-communs	154
3.3 Le recueil des données	158
3.4 Éthique et déontologie	160
<b>4 LES RESULTATS DES ETUDES DE CAS INTERACTIONS ACTION PUBLIQUE-COMMUNS ...</b>	<b>163</b>
4.1 La gestion collective des biens et les droits indivis du pays de Soule	166
4.2 Le développement de la monnaie locale complémentaire au Pays basque	201
4.3 Les résultats de l'analyse transversale	227
<b>5 DISCUSSION.....</b>	<b>255</b>
5.1 Les perspectives de renouvellement de l'action publique par l'action collective pour sortir de l'état de crise	257
5.2 Les perspectives de renouvellement de l'action publique par elle-même	260
5.3 Les perspectives de renouvellement de l'action publique par les interactions action publique-communs	269
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>275</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE .....</b>	<b>283</b>
<b>ANNEXES.....</b>	<b>301</b>
<b>TABLES .....</b>	<b>323</b>



# **INTRODUCTION**



L'action publique territoriale fait face, depuis trente ans, à de nombreux défis d'adaptation au changement. Elle est, tout à la fois, impactée par des crises externes et contrainte par les décisions que lui impose l'État. La répétition de ces défis a engendré des crises entravant son efficacité pour accomplir ses missions d'intérêt général ce qui peut être mis en relation avec l'obligation de se conformer à des objectifs économiques de rentabilité jusque-là réservés aux organisations privées.

Pour ce qui concerne les collectivités territoriales, l'exercice de leur libre administration, dans les limites définies par la loi, ne les a pas mises à l'abri d'une crise profonde de l'action publique territoriale qui touche les organisations publiques comme les assemblées délibérantes. Elles font, malgré tout, preuve de leur efficacité et de leur pertinence pour gérer l'actuelle crise sanitaire et ses conséquences et pour proposer, chacune sur leurs territoires, des solutions adaptées et créatives.

Pourtant, le désintérêt apparent des citoyens pour la démocratie locale, illustré régulièrement par des taux d'abstention élevés, semble contradictoire avec leur engagement dans des actions collectives de portée locale (par exemple les AMAP, les jardins partagés ou des tiers-lieux) comme globale (wikipédia, actions contre le réchauffement climatique, les logiciels libres).

Cet apparent paradoxe nous a amenée à nous interroger, en tant que fonctionnaire territoriale, sur les possibles voies de sortie de crise de l'action publique territoriale, en la considérant d'un point de vue plus large qu'un domaine réservé aux acteurs publics. Parmi les actions collectives qui ont retenu notre attention comme défis à relever, les approches par les communs sont apparues comme innovantes et susceptibles d'ouvrir des perspectives de sortie de crise.

En effet, ce mode de gestion auto-organisé par les usagers de ressources partagées, est, depuis 2009 et l'attribution à Elinor Ostrom du prix de la banque de Suède en mémoire d'Alfred Nobel en économie, au cœur de nombreux débats. Le concept de communs propose un cadre de réflexion et d'action qui ne dépend pas exclusivement des lois du marché ou de l'État.

C'est la possibilité d'interactions fructueuses entre action publique territoriale et communs afin de dépasser la crise de l'action publique qui a motivé cette thèse.

Généralement, les crises de l'action publique territoriales sont abordées avec les outils du management public ; alors qu'une approche managériale stricto sensu, considérée sous le seul angle des moyens, peut nous faire perdre les finalités de l'action publique territoriale.

Parler de management public aujourd'hui signifie-t-il que les finalités des organisations privées et publiques sont identiques ? Nous ne le pensons pas même si la question mérite d'être posée en ces termes.

Le management est fondé sur les finalités des organisations. Parler de management, c'est donc définir les finalités de l'organisation, publiques ou privées, et choisir entre les unes et les autres.

Dans les années 1980, la distinction entre les deux types d'organisation, public et privé, semblait aisée. Bozeman et Loveless (1987) distingue deux grandes formes d'autorité : l'autorité politique et l'autorité économique. De son point de vue, les organisations qui exercent ou sont contraintes par une autorité politique, sont publiques, alors que celles qui le sont par une autorité économique sont privées.

Aujourd'hui, pourtant, la distinction n'est plus aussi tranchée. D'une part, l'État est lui-même contraint par une autorité économique et il semble de moins en moins vouloir se démarquer de la gestion privée, a fortiori lorsque c'est le modèle de l'État-Entreprise qui est prôné au plus haut niveau.

D'autre part, une deuxième évolution, extérieure celle-là à l'État, rend la frontière plus floue entre les deux sphères ; il s'agit de la montée en puissance de la responsabilité sociale de l'entreprise et sa prise en compte de problèmes externes qui apparaît comme « une tentative de relégitimation de l'entreprise » (Chatelain-Ponroy *et al.*, 2021:12) considérée comme dépourvue de moralité.

L'effacement de la distinction public-privé serait donc le fait des deux types d'organisations, sans qu'il soit cependant possible de parler de rapprochement volontaire.

Le seul critère de la soumission de l'État aux lois du marché, pour une partie de ses activités, ne modifie cependant pas totalement sa finalité publique. La distinction public-privé se fait sur d'autres critères que l'absence de rentabilité. L'organisation publique poursuit des finalités externes, alors que l'entreprise a une finalité interne de survie et de développement. La stratégie des administrations est fondée sur la détermination externe d'objectifs, d'intérêts généraux. Une collectivité territoriale ne peut abandonner une de ses missions, comme pourrait le faire une société privée qui voudrait se restructurer.

De plus, les organisations publiques étant placées dans des situations de monopole ou de quasi-monopole, la régulation par le marché est absente. Le système public bénéficie ainsi d'une plus forte autonomie. Enfin et surtout, c'est la soumission de l'administration au politique qui marque la frontière. Conséquence nécessaire de l'État de droit, elle présente l'inconvénient d'imposer aux organisations publiques les échéances électorales qui rythment le déroulement des projets et orientent inévitablement les décisions politiques vers les actions à forte valeur électorale ajoutée.

Devant composer avec ces caractéristiques, les administrations publiques doivent faire face à une véritable crise de sens.

Pour Chatelain-Ponroy *et al.* (2021), l'effacement de cette frontière public-privé ne remet pas en cause l'existence d'un management spécifique aux organisations publiques. Ils considèrent que ces évolutions elles-mêmes constituent un objet d'analyse intéressant. Nous

préférerons privilégier une approche du management public comme « *une science de l'action orientée vers la recherche de l'efficacité et de l'efficience de l'État, différant des sciences "normales" à la fois par l'intention utilitariste et le recours à d'autres sciences* » (Chatelain-Ponroy *et al.*, 2021:8).

La pluridisciplinarité et l'opérationnalité dans la recherche en management public sont essentielles pour identifier des pistes d'amélioration des « modes de faire » des organisations publiques. Ceci participe pleinement à la concrétisation des décisions politiques et à la réalisation des finalités publiques d'intérêt général. Par tous ces aspects, le management public contribue à la réflexion sur la place des organisations publiques dans la société.

L'épreuve de différentes crises au cours de ces vingt dernières années (crises économiques, sociales et climatiques en particulier) a nécessité de la part des organisations publiques des remises en cause et des modifications de leurs pratiques qui se sont traduites dans la fonction publique par des défis liés au changement (Espagno-Abadie et Peneranda, 2018). L'exemple actuel de la crise sanitaire a révélé les faiblesses et les forces du système de santé, centralisé et géré par l'État, conséquences des choix politiques et techniques opérés sur plusieurs décennies. La fonction publique hospitalière n'a pas été la seule à vivre cette prise de conscience, maintenant partagée, de l'importance à long terme des choix publics. Toutes les fonctions publiques, qui ont toutes été mobilisées pour faire face à la situation, subissent aujourd'hui ces remises en cause et s'interrogent sur leur capacité à gérer les crises à venir. La fonction publique territoriale, par sa proximité avec les élus (décisionnaires) et les citoyens (bénéficiaires), dans un mouvement généralement top down, adopte des modes de fonctionnement particuliers qui font de l'action publique territoriale une action publique ayant de bonnes capacités de réaction et de renouvellement. C'est dans ce contexte professionnel et personnel que nous avons évolué depuis vingt ans et c'est lui qui nourrit notre réflexion de thèse et le souhait d'apporter notre contribution aux perspectives de renouvellement de la gouvernance locale.

### ***Parcours personnel de thèse***

Cette thèse est née de la rencontre d'un questionnement professionnel et du projet de recherche de l'équipe pluridisciplinaire du LEREPS. Il y a cinq maintenant, c'est en tant que conservatrice du patrimoine, cheffe du pôle patrimoine du conseil départemental des Pyrénées-Atlantiques que nous étions invitée au comité interrégional du bien culturel en série « Chemins de Saint-Jacques-de-Compostelle en France » qui se tenait à l'Hôtel-Dieu à Toulouse le 30 et le 31 mars 2016. Il avait été question de patrimoine mondial, de gouvernance de biens communs, de propriété publique et de propriété privée, d'action collective, de politiques patrimoniales et de responsabilité des collectivités territoriales. Après quinze ans d'expérience professionnelle dans un département très actif et au service d'une collectivité

ayant investi tous les champs d'une politique publique en faveur des patrimoines, nous maîtrisons les problématiques territoriales de connaissance, de conservation et de valorisation spécifiques au domaine d'intervention culturelle. Dans le même temps, les projets des partenaires publics comme associatifs, étaient toujours mis en regard des projets de territoire, de plus en plus souvent contractualisés sur plusieurs années et croisant de nombreux domaines de compétence d'un conseil départemental.

Nous connaissions aussi les leviers et les limites techniques de la mise en place de programmes de restauration des édifices protégés, propriétés des collectivités territoriales, soumis au contrôle scientifique et technique de l'État. Ils étaient conditionnés par la mise en place de plans de financement toujours plus longs à finaliser, pour la réalisation de tranches de travaux toujours plus réduites. Lorsqu'il s'agissait du fonctionnement des sites et des établissements patrimoniaux, les interlocuteurs étaient alors différents, les associations de passionnés se faisaient plus nombreuses autour de la table et les sommes en jeu étaient considérablement moins importantes. Quant au volet valorisation du patrimoine, l'équilibre n'était pas toujours possible entre les missions de service public d'accès de tous aux biens culturels et la recherche d'un équilibre financier imaginé comme atteignable au prix d'une politique touristique attractive.

Depuis notre entrée dans la fonction publique territoriale, à l'issue d'une formation initiale à l'école nationale du patrimoine (ENP) et l'institut des études territoriales (INET) et suite à la réussite au concours, les conditions d'exercice des missions de conservateur du patrimoine ont changé. En matière patrimoniale particulièrement, la légitimité de l'État de mener des politiques culturelles et d'exercer une « tutelle » scientifique et technique sur les musées et les projets « en province » était alors encore de mise. Cette façon souveraine d'exercer le pouvoir et de mener ce que nous qualifions d'action publique avait été partiellement transmise par les mouvements de décentralisation aux collectivités. Il n'en restait pas moins que pour un fonctionnaire territorial, lorsqu'il est question de pouvoir décisionnaire, c'est celui des élus de sa collectivité dont il s'agit. Quant à l'action publique territoriale, il est implicite qu'il s'agit de l'action des collectivités territoriales et de leur groupement ; et la gouvernance locale s'entend comme l'exercice du gouvernement partagé par les acteurs publics.

Au fil des années, le désengagement de l'État, financier, technique et scientifique, l'Acte II de la décentralisation et l'émergence de nouveaux acteurs publics (les communautés de communes) ont peu à peu changé la répartition des pouvoirs et les attentes sur les territoires.

Début 2016, un an après les élections départementales qui avaient mis fin en Pyrénées-Atlantiques à une alternance politique de quatre ans seulement et qui s'étaient déroulées selon les modalités du nouveau mode de scrutin binomial et le nouveau découpage cantonal.

C'était aussi l'année des élections régionales qui marqueraient la mise en place des régions fusionnées.

C'est dire que le besoin et l'envie de trouver des voies de réflexion et d'action autres que celle, connue et sacralisée, de la vertueuse action publique et celle, encensée et diabolisée, de la recherche de profit, nous ont amenées à traverser, dès le lendemain du comité interrégional, la Garonne. Nous souhaitions prolonger ce temps «hors du temps», à l'écart de la gestion quotidienne des sites patrimoniaux et des équipes d'agents, mobilisant énergie, inventivité, diplomatie et technicité. C'est ainsi que le 1<sup>er</sup> avril 2016 nous avons assisté à une journée d'étude «Action collective et communs», organisée par le LEREPS (Laboratoire d'étude et de recherche sur l'économie, les politiques et les systèmes sociaux) de Sciences Po Toulouse, garantie, pour un agent public, de qualité associée à la recherche publique.

Pouvoir consacrer une journée à écouter, s'interroger, comprendre, remettre en question, échanger, être submergée par des concepts et des études de cas malgache ou andalou, conceptualiser Wikipédia, associer agriculture, sociologie, économie et philosophie dans un même concept, celui des communs, est une expérience qui ne s'oublie pas. Être plongée dans les communs par une conférence introductive de Gilles Allaire sur les dimensions matérielles et immatérielles des communs est une entrée en matière idéale pour qui a besoin de repenser l'action publique et sa pratique professionnelle.

Cette journée a été d'emblée décisive pour décider de m'engager dans une thèse sur les communs et l'action publique territoriale. La bienveillance reçue ce jour-là et la confiance accordée d'emblée à notre projet se concrétisent ici dans cette thèse.

L'engagement dans cette thèse a été rendue possible, du côté du Département des Pyrénées-Atlantiques, par une conjonction particulière liée à une réorganisation des services, l'ouverture d'esprit d'un directeur des ressources humaines qui prenait ses fonctions et d'un secrétaire général qui a compris la démarche et a vu tout l'intérêt qu'elle pouvait revêtir pour engager de nouvelles réflexions. L'inscription en thèse en 2016 s'est accompagnée d'un changement de fonction vers un poste de chargée d'études au sein de la toute nouvelle direction du pilotage de la performance du secrétariat général.

Au-delà de la confiance, nos directeurs de thèse ont su, dès le départ, donner une perspective à cette thèse, celle d'une thèse académique, avec des exigences de publications et de communications scientifiques et également d'enseignement. Leur expérience et leur clairvoyance ont tracé un chemin dans le monde de la recherche, nous laissant le choix du terrain d'étude. Celui des Pyrénées-Atlantiques s'est imposé naturellement.

Le cheminement tout au long de la thèse s'est déroulé comme une double exploration, de terrain et du concept de communs dans le même temps.

Sur le terrain, là où nous pensions nous intéresser à des modes de gestion collectifs traditionnels, nous avons découvert des innovations institutionnelles ; là où nous imaginions

avancer seule à la recherche des communs fonctionnels, nous avons trouvé des communautés, des personnes engagées depuis de nombreuses années ou tout récemment, et avides de théoriser et de débattre. Les échanges ont été riches, les sollicitations pour participer à des débats, des conférences et des manifestations publiques nombreuses.

L'expérience vécue des communs a modifié nos croyances personnelles et notre conception de l'humain. Le temps de la thèse nous a permis des rencontres et des temps d'échanges très particuliers. Notre connaissance du terrain et des personnes interviewées s'était faite, en partie, dans un cadre professionnel, antérieur à celui de la recherche. La posture du fonctionnaire territorial, représentant d'une institution départementale qui bénéficie d'une image bien marquée (positive ou négative selon les cas) et celle du chercheur sont très différentes. Cette double posture a parfois été complétée par une troisième posture, celle de *commoners*, de participante au commun. C'est dans tous les cas la posture de chercheur qui l'a emporté ; le changement de fonction au sein de notre collectivité avant de commencer la thèse a été pour cela essentiel.

C'est l'exploration du concept de communs qui nous a amenée à des évolutions conceptuelles de l'action publique territoriale et de la gouvernance, de la complexité et de la proximité. Ces deux derniers concepts n'ont pu être approfondis comme nous l'aurions souhaité dans le cadre de cette thèse mais leur appréhension a permis de faire évoluer nos réflexions.

Au départ, les communs avaient suscité notre intérêt comme possible alternative vertueuse à l'action des pouvoirs publics alors que cette dernière connaissait des limites techniques et financières dans l'exercice d'un pouvoir totalement et exclusivement légitimé par l'élection démocratique.

L'évolution dans la littérature du concept des communs, dans la sphère scientifique comme sociale, a été perceptible sur la durée de la thèse. Depuis 2009, elle s'était faite, à partir des travaux fondateurs d'Elinor Ostrom, sur la question de gestion durable de ressources naturelles localisées, puis des ressources immatérielles pour aller vers des problématiques planétaires de changement climatique. Depuis le milieu des années 2010, une autre voie poursuivie par les recherches sur les communs a été celle de l'action et de la finalité très opérationnelle pour résoudre les nouvelles questions auxquelles étaient confrontés les habitants des métropoles en particulier, les acteurs publics ayant laissé le champ libre aux acteurs privés ou, littéralement, le champ libre de tout projet urbain. Les évolutions les plus récentes du concept de communs se sont faites dans le domaine public au sens large, en investissant le domaine du politique et de la politique ainsi que celui de l'action publique.

L'étude des communs et de leur approche institutionnelle nous a alors conduite à aborder l'action publique non pas en partant des acteurs, ni même de sa finalité, mais de ses institutions, des interactions qui se créent et dépassent ceux qui en étaient à l'origine. Il a abouti à considérer, à partir de la même grille d'analyse, action publique et communs.

Nous avons mené plusieurs tentatives infructueuses de modélisation des interactions action publique-communs. Nous avons tout d'abord adopté une modélisation à partir d'une roue dont la partie droite du cadran serait le domaine de l'action collective et le cadran gauche, celui de l'action publique aux règles rigides et prédéterminées. Nous avons enrichi cette modélisation d'une troisième dimension, celle du temps, la roue devenant sphère. Il nous importait de rendre compte de l'évolution, au cours du temps, des interactions action publique-communs.

C'est la compréhension de la gouvernance comme un arrangement institutionnel et de l'organisation institutionnelle multiniveau des communes qui nous a permis de construire une grille d'analyse de leurs interactions. L'application de cette grille à l'étude de différents cas (à la fois du point de vue de «l'intra-cas» et de la transversalité de deux cas) nous a permis de rendre compte des niveaux et des dimensions mobilisés pour organiser les interactions et d'appréhender, dans une même analyse, action publique et communes. Cela signifie que, comme les communes, l'action publique est organisée à de multiples niveaux institutionnels et relève de plusieurs dimensions. Pourtant, dans la pratique professionnelle, le recours à différents niveaux institutionnels n'est que peu pratiqué. C'est peut-être là une piste d'amélioration des pratiques à explorer.

L'objectif de notre thèse vise à analyser les interactions action publique-communes existantes, et s'attache à la mise en évidence et à la compréhension de la nature de ces interactions pour explorer les possibles mutations de la gouvernance locale.

### **Contexte de la recherche**

L'organisation territoriale de l'État en France a été largement modifiée depuis la fin du 20<sup>e</sup> siècle.

Un premier mouvement s'est effectué avec la mise en place d'assemblées d'élus décisionnaires plus proches des citoyens. Cela correspond à la période des années 1980 qui ont vu une évolution des institutions publiques. Constitutionnellement, le nombre de collectivités territoriales a été porté à trois, avec mise en place par la modification du statut des conseils généraux et la création des conseils régionaux, qui ont ainsi rejoint les communes. Ces échelons territoriaux se sont installés dans leurs compétences, issues de la décentralisation, par leur exercice par des d'assemblées élues au suffrage universel. Cette organisation des territoires de l'action publique s'est accompagnée de la mise en place d'un calendrier d'échéances électorales qui s'est imposé aux collectivités territoriales, au monde économique comme aux les citoyens.

Le second mouvement général s'est produit à partir du début du 21<sup>e</sup> siècle. Il a consisté à accroître la taille des territoires législatifs et des assemblées, générant un éloignement des centres de décision des citoyens. Ce mouvement s'est opéré, d'une part, par regroupement

au sein d'établissements publics de coopération et, d'autre part, par la fusion des régions et la réduction du nombre de cantons.

Dans le même temps, l'État s'est désengagé de plusieurs domaines d'intervention, par choix financiers pour faire face à une logique de réduction de ses dépenses. Il a également imposé aux collectivités territoriales et à leurs groupements cette même contrainte.

Ces trois évolutions, contrairement aux objectifs poursuivis, se sont révélées jusqu'à présent néfastes au maintien des services publics existants et à leur adaptation à un environnement mondialisé devenu instable.

La conjugaison de ces facteurs endogènes et exogènes s'est traduite par une crise de l'action publique sur les territoires. Ceci a rendu difficile, voire impossible, la résolution des situations sociales et économiques auxquels sont confrontés les citoyens, ainsi que le maintien des dispositifs visant à assurer l'égalité de traitement des citoyens en mettant en place des solidarités humaines et territoriales.

Pourtant, les collectivités et leurs groupements ont acquis, sur la même période, des capacités opérationnelles et stratégiques, par la professionnalisation de leurs agents, la possibilité d'expérimenter et la nécessité de faire face aux évolutions territoriales, sociales et/ou économiques. Ces compétences se sont révélées précieuses pour gérer la crise sanitaire mondiale débutée en 2020. Elles ne sont pas suffisantes pour faire face à l'ensemble des problématiques publiques et privées.

Par conséquent, nous assistons aujourd'hui à la mise en place de solutions locales pour la résolution des difficultés que l'action des pouvoirs publics ne parvient pas à résoudre. Nous citerons, par exemple, le domaine de la mobilité, où faute d'infrastructures et de services publics de transport en commun, des citoyens se sont organisés en co-voiturage ; on peut aussi citer le domaine de la consommation alimentaire avec le développement des associations pour le maintien d'une agriculture paysanne (AMAP) ou l'habitat et les projets participatifs pour la réalisation de logements correspondant aux besoins et aux capacités financières de leurs habitants.

### **Ces solutions collectives nous interrogent**

Ces solutions collectives nous questionnent tout d'abord par leur fonctionnement même : sur quelles dynamiques sociales sont-elles fondées ? Peuvent-elles être durables ? Quel modèle économique mobilisent-elles ? A quelle échelle peuvent-elles être mises en place ? Sont-elles vraiment de nouvelles formes d'organisation collective ?

Se pose ensuite la question de leur rapport aux acteurs publics, des relations qu'elles peuvent entretenir avec les pouvoirs publics : sont-elles en opposition à l'action publique ? Peuvent-elles se substituer à celle-ci ? Restent-elles dans la légalité ? Quel peut être le lieu de rencontre des dynamiques collectives citoyennes et de l'action des pouvoirs publics ?

Les questions soulevées nous ont amenée à préciser plusieurs concepts que nous allons mobiliser dans notre thèse.

Le premier sera celui d'action collective qui renvoie à « *toute tentative de constitution d'un collectif, plus ou moins formalisé et institutionnalisé, par des individus qui cherchent à atteindre un objectif partagé, dans des contextes de coopération et de compétition avec d'autres collectifs* » (Cefaï, 2007:8). Ce concept partage avec l'action publique certaines similitudes que nous abordons maintenant.

Nous retenons comme définition de l'action publique une acception restreinte à l'action entreprise par les pouvoirs publics. Ce point de vue est lié à notre position professionnelle de fonctionnaire qui a nourri nos premières réflexions. En tant qu'agent d'une collectivité, nous nous intéressons plus particulièrement à l'action publique des collectivités territoriales et de leurs groupements, nommée action publique territoriale. Nous la différencions ainsi de l'action publique de l'État, qu'elle soit mise en œuvre au niveau national centralisé ou déconcentré sur les territoires.

Le terme d'action publique territoriale a remplacé progressivement le terme d'action publique locale. Il est apparu à la fin des années 2000 dans les discours d'experts tout d'abord, puis dans le vocabulaire de l'État pour désigner un certain nombre de programmes opérés sur les territoires. Il qualifie les enjeux de gestion des collectivités et de leurs groupements qui se retrouvent confrontés à de nouvelles problématiques, conséquences des décentralisations successives et du désengagement de l'État sur ses compétences. L'action publique territoriale met en avant le rapprochement qui s'est opéré entre les services et les élus, entre l'organisation publique de l'institution politique. Il caractérise un système réactif et autonome dans ses prises de décisions, facteur, en théorie, d'une plus grande adaptabilité. Faure (2020) voit dans « *l'évolution sémantique du " local " vers le " territorial " [offre] un cas intéressant de ré-enchantement de l'action publique sur deux enjeux : l'efficacité des interventions publiques (grâce à la montée en puissance des collectivités locales) et la citoyenneté par la proximité (grâce à l'implication des individus au plus près de la décision publique).* » (Faure, 2020:30). C'est sur la proximité entre les centres de décision politique, les populations concernées et les problématiques publiques que reposent tous les espoirs et les croyances en l'efficacité des décisions et la qualité de service public de l'action publique territoriale. Elle facilite également la mise en application de solutions nouvelles ou d'expérimentations à petite échelle. Par ces caractéristiques, l'action publique territoriale nous semble à même de prendre en compte les dynamiques collectives citoyennes locales ; les collectivités territoriales deviennent des interlocutrices pertinentes de leur développement.

Ces constats nous amènent à nous interroger sur le lieu de l'action publique territoriale, de ses limites spatiales (physiques) et des limites territoriales (d'appropriation et de projet).

L'approche et la conception de l'espace a été longtemps le domaine privilégié des géographes qui le définissent concrètement par « *la surface de la terre gouvernée par les trois*

*dimensions de la longueur, de la largeur et de l'altitude»* (Di Méo, 1998:99). Cet espace physique est habité par les sociétés et se constituent trois espaces sociaux « encastrés » (Arnaud, 2012) qui sont ainsi conceptualisés : l'espace produit (Di Méo, 1998) que les sociétés façonnent, constitué en particulier des paysages et de leurs différentes composantes naturelles et anthropiques ; l'espace perçu et représenté (Di Méo, 1998) ou culturel (Bonnemaison, 1981) qui intègre le patrimoine idéologique individuel et collectif des acteurs présents ; et l'espace vécu, espace de vie, espace social et espace imaginé, affectif et culturel.

Le territoire, lui, est la résultante d'un processus d'appropriation de l'espace par les parties prenantes. C'est l'action qui engendré le territoire à partir de l'espace, qui lui donne des limites propres qui ne coïncident pas nécessairement avec une unité géographique précise. Il s'établit et évolue selon une dynamique territoriale propre, portée et structurée par la « convergence des anticipations », et renvoie à la possible construction d'un avenir collectif à partir des représentations des acteurs (Dupuy et Torre, 2000). Lorsqu'il y a une intention partagée dans la conception de ce futur, il est possible de percevoir un projet de territoire qui participe au processus d'appropriation du territoire par ses acteurs. Cette intention, lorsqu'elle est perçue comme ambitieuse et définie sur le long terme, devient alors stratégique ; c'est une projection de l'organisation vers un futur considéré comme désirable (Bennis et Nanus, 1985). Nous pouvons alors résumer cette approche en considérant que *«chaque territoire est à la fois un espace physique doté de caractéristiques objectives mais aussi un espace vécu, investi de valeurs affectives héritées du passé, et support de projet d'avenir ; c'est un élément dynamique des stratégies territoriales»* (Hernandez, 2006:13).

La notion de territoire amène directement à se demander par qui et comment sont mises en œuvre les stratégies d'action territoriale.

Pour cela, nous distinguerons la stratégie territoriale *«entendue comme l'ensemble des processus aboutissant à la détermination d'intentions stratégiques, et à la formulation d'actions précises »* du management territorial qui, lui, *«désigne les processus managériaux permettant de mettre en œuvre et d'adapter la stratégie»* (Hernandez, 2006 :15).

Pour Arnaud (2012), le management territorial désigne les nouvelles configurations de l'action publique. Elle s'appuie pour cela sur les travaux de Hernandez (2008) qui considère que le management territorial consiste à *«optimiser les décisions collectives, et à piloter leur mise en œuvre, à l'échelle du territoire de référence d'une organisation publique, tout en établissant des liens avec son environnement. Le management territorial désigne une façon renouvelée de mettre en œuvre, dans un projet cohérent, une intention stratégique»* (Hernandez 2008 :69).

Dans notre objet d'étude (les interactions possibles entre action publique territoriale et actions collectives auto-organisées), l'intention commune, le projet partagé n'est pas explicite, il n'est pas formalisé. Les acteurs du territoire ne sont pas forcément les parties prenantes de l'action publique territoriale et/ou de la dynamique collective. Cela nous amène à

faire la distinction entre les acteurs du territoire, des individus et des groupes qui agissent dans un même espace géographique ; et les parties prenantes qui sont elles dans une « proximité d'action ». Selon Mullenbach (2007) et Freeman (1984) dans une organisation, une partie prenante est tout groupe d'individus ou tout individu qui peut affecter ou être affecté par la réalisation des objectifs organisationnels. Nous retenons donc que les parties prenantes sont des acteurs impliqués dans (ou touchés par) la réalisation de l'action et /ou des interactions.

Pour prendre en compte la diversité des actions sur un territoire et de leurs interactions, nous nous intéressons à une conception du territoire qui se présente comme un système composé de sous-systèmes en interactions et engendre des rétroactions positives ou négatives non prévisibles (Moine, 2006). Cela fait du territoire un système complexe au sens d'Edgar Morin. Pour aborder cette complexité, nous privilégierons l'approche du territoire considéré comme un « *espace géographique institutionnalisé* » de Smith (2011).

L'introduction du concept d'institution nécessite quelques précisions.

La question des organisations et des institutions publiques comme composantes de l'action publique nous a amenée à nous interroger plus largement sur la notion d'organisation et d'institution.

Nous ferons une première distinction entre les institutions telles que les institutions publiques et les différents concepts d'institution qui sont à la base des analyses institutionnelles.

En premier lieu, nous nous intéressons au terme d'institution publique qui est employé pour désigner, par exemple, les éléments fondamentaux de la 5<sup>ème</sup> République. Dans cette acception, l'institution se caractérise par la place accordée à la souveraineté ce qui lui donne son évidence indiscutable (Pesqueux, 2020).

En second lieu, nous nous attardons sur une distinction issue de l'action, faite entre l'organisation, qui est la forme matérialisée de l'institution, et l'institution : l'organisation désigne toute entité de la société qui rend possible l'action concertée. Elle revêt donc une forme concrète de l'action et est mise en place pour sa gestion. Elle «*émerge comme action (going concern) de l'institution, l'organisation donnant sens en retour à l'institution*» (Palloix, 2002:77).

D'un point de vue théorique, il est possible de distinguer deux principales conceptions des institutions. La première est basée sur les règles de comportement social apprises qui guident, permettent et contraignent le comportement dans l'action sociale. Cela correspond à l'approche du courant de la Nouvelle économie Institutionnaliste, à l'image de North (1994) pour qui « *les institutions sont les contraintes établies par les hommes qui structurent les interactions humaines. Elles se composent des contraintes formelles (comme les règles, les lois, les constitutions), de contraintes informelles (comme les normes de comportement, des*

*conventions, des codes de conduite imposés) et des caractéristiques de leur application »* (North, 1994 :361 in Prévost, 2010)

La seconde conception des institutions, que nous retenons, est celle des institutionnalistes américains des années 1930-1950. Elle est basée sur une intentionnalité collective qui peut être orientée vers une finalité commune.

Pour Commons, cette finalité est essentielle et il la traduit en introduisant le concept de « futurité ». Selon Commons (1934 :84), cité par Gislain (2002), « *les hommes vivent dans le futur et agissent dans le présent* » [...]. *Les hommes vivent en se projetant dans leur futurité, en déployant leur volonté selon leurs croyances, selon leurs hypothèses habituelles (habitual assumptions), selon leurs attentes (expectations) concernant les futures conséquences de leurs actions présentes* » (Gislain, 2002 :51).

C'est cette approche de l'institution que nous retiendrons pour aborder l'action publique et les communs.

### **La problématique**

L'action publique territoriale connaît de rapides évolutions et est confrontée à des situations de crises qui mettent en cause sa capacité à agir, à exercer ses compétences (l'insertion par exemple) et à répondre aux besoins des citoyens (en services publics notamment).

Pourtant, des actions collectives ont investi les domaines d'intervention qui lui étaient jusque-là réservés en apportant de nouvelles façons de concevoir les problématiques et d'y répondre.

Parmi différentes modalités d'actions collectives, les communs correspondent à un mode d'action collective auto-organisée selon des règles propres, différentes de celles du marché ou de l'État. Ils permettent la gestion de ressources naturelles et plus largement de toutes ressources dont l'accès par les usagers est menacé et plus largement, la résolution de dilemmes sociaux.

Nous nous interrogeons donc sur la nature et les niveaux d'interactions qui peuvent exister entre action publique territoriale et communs ; et nous nous demandons si ils peuvent être à l'origine d'une nouvelle forme de gouvernance locale pour la résolution d'enjeux publics. Une voie de sortie de crise ou de renouvellement de l'action publique territoriale peut ainsi être explorée. Pour cela, nous allons étudier la nature des interactions entre action publique territoriale et communs pour déterminer si elles sont parties prenantes d'une même gouvernance permettant de penser un renouvellement de la gouvernance locale.

### **Les objectifs de la thèse**

L'objectif théorique de cette thèse est d'identifier et de mobiliser des concepts permettant d'appréhender, dans la complexité de leurs interactions, action publique et communs.

Son objectif managérial est l'appropriation du concept de communs par des acteurs de l'action publique dans la perspective d'inspirer la conception d'instruments innovants pour l'action publique.

### **La méthodologie et la démarche retenues**

Les deux principaux choix méthodologiques de cette thèse ont été dictés par les concepts même abordés, l'action publique et les communs, dont l'étude privilégie les approches pluridisciplinaires et de terrain.

#### *Approche pluridisciplinaire des communs*

Le management public, comme science de l'action, privilégie les approches pluridisciplinaires. Elinor Ostrom, même si ses travaux ont été distingués par un prix en sciences économiques, est issue des sciences politiques, discipline très proche du management aux États-Unis. Ses premiers travaux, avec son époux Vincent, seront consacrés à la fourniture de services publics urbains à travers le cas de la police, en lien avec les enjeux de proximité ou de centralisation métropolitaine qui conditionnent leur organisation.

Notre approche des communs est territoriale et organisationnelle. Elle n'est pas économique mais a nécessité un détour par la notion de biens communs en particulier, notion importante en sciences économiques. La mobilisation de concepts de sociologie a également été nécessaire pour aborder l'action collective.

#### *Une recherche empirique*

Notre connaissance du terrain et de situations d'interactions action publique-communs nous a incitée à retenir une approche empirique. Sur la durée des cinq années de thèse, notre immersion sur le terrain nous a permis d'observer une évolution de ces interactions. Ceci est lié aux modifications des conditions d'exercice de l'action publique territoriale avec les modifications des périmètres de la région et des cantons, du mode de regroupement des communes à partir de janvier 2017. Les actions collectives étudiées se sont également retrouvées confrontées à de nouvelles problématiques, issues de l'évolution du contexte ou de leurs propres réflexions. Nous avons cherché à rendre compte de ces évolutions à travers l'analyse de nos études de cas.

### **Le terrain choisi**

Notre terrain de recherche est constitué de deux études de cas qui se situent sur un même territoire, unité territoriale culturellement et linguistiquement pensée comme la partie française du Pays basque qui correspond à un groupement de communes, la communauté d'agglomération Pays basque.

La première étude de cas concerne la gestion des terres indivises du Pays de Soule, soit 43 des 158 communes de la communauté d'agglomérations. Elle met en jeu un groupement de communes existant depuis plus de 180 ans, une commission syndicale et les éleveurs transhumants parties prenantes de la gestion collective des pâturages d'altitudes, les estives auto-organisées sur les principes des communs. La seconde étude s'intéresse à la monnaie locale complémentaire valable sur l'ensemble des communes, sur les étapes de son développement et sur ses relations avec la ville de Bayonne à l'occasion d'un différend avec l'État.

Les points communs entre ces deux études de cas sont, d'une part, qu'elles ne correspondent pas à une intentionnalité stratégique et, d'autre part que leur inscription territoriale est déterminante.

Concernant l'absence d'intentionnalité stratégique, la première situation est issue de l'évolution d'un mode de gestion collectif. Il a été, en partie, confié, au début du 19e siècle, aux communes du Pays de Soule. La seconde situation est la conséquence du rapprochement d'une association porteuse d'un projet de monnaie considérée comme un commun, confrontée à une incohérence entre plusieurs règles administratives. Nous chercherons à comprendre l'organisation de ces interactions non intentionnelles.

Concernant l'inscription territoriale des domaines choisis, l'élevage de montagne et l'économie locale sont dépendantes des ressources et des acteurs du territoires.

Le choix des estives de Soule s'est imposé très rapidement, par la connaissance de ce mode de fonctionnement depuis longtemps et la richesse culturelle et le dynamisme de ce territoire. Le choix de la seconde étude de cas, est intervenu plus tard et s'est imposé suite à la survenue du différend impliquant action publique et commun.

### **L'organisation de la recherche**

Notre recherche est organisée autour de cinq chapitres.

Le **premier chapitre** est consacré à la crise de l'action publique territoriale. Tout d'abord nous abordons les origines de cette crise, origines budgétaires et politiques. La logique de réduction des dépenses adoptée par de nombreux États européens s'est traduite par des réformes de modernisation de l'État depuis trente ans. Ces réformes vont toucher l'exercice du pouvoir, en remettant en cause et en modifiant les périmètres électifs, les compétences des collectivités territoriales et les manières de les exercer. La perte de repères territoriaux et l'instabilité introduites par les réformes s'apparentent elles à une crise d'identité.

Enfin, dans les organisations publiques, la conséquence a été la transposition des principes managériaux du monde de l'entreprise vers celui de l'action publique. Cette hybridation des modes de gestion a elle-même engendré des situations de crise.

Le **deuxième chapitre** propose une approche de l'action publique intégrant les communs. Après avoir, dans un premier temps, présenté différentes approches de l'action collective, nous nous intéresserons en détail aux communs. Notre attention portera tout d'abord sur les communs ostromiens et sur les concepts qu'ils renouvellent par leur approche institutionnelle. Puis, nous aborderons l'expansion du domaine des communs, depuis les communs historiques jusqu'à aujourd'hui. L'approche institutionnelle et les postures des acteurs publics face aux communs nous a permis d'établir une grille d'analyse pour appréhender nos études de cas.

Dans le **troisième chapitre** sont exposés l'épistémologie et la méthodologie d'une recherche *ingénierique*, tournée vers l'amélioration des situations et en cohérence avec notre posture professionnelle. Les données collectées sont issues du traitement d'entretiens semi-directifs transcrits et encodés. Le premier codage est réalisé *a priori* à partir des niveaux et dimensions institutionnels identifiés dans la littérature. Le second codage est effectué *a posteriori* et nous permet d'identifier des thématiques d'interaction action publique-communs.

Les résultats des études de cas sont exposés dans le **quatrième chapitre**. Ce sont tout d'abord les résultats de chacun des cas traités à partir du codage *a priori*. Dans le cas des terres et des biens indivis du Pays de Soule, cette analyse met en évidence les conséquences des décisions des acteurs publics sur l'organisation du commun, les différentes postures adoptées par l'acteur public et ses capacités d'adaptation à l'évolution des enjeux de la montagne basque. Concernant la monnaie locale complémentaire, nous avons mis en évidence les étapes et les leviers de mise en place du projet associatif et de la manière dont une collectivité territoriale peut être amenée à prendre parti sur un domaine *a priori* réservé à l'État. Les principes de l'analyse transversale sont ensuite présentés et les résultats détaillés. Ils mettent en évidence de nombreuses thématiques d'interactions action publique-communs, organisées aux différents niveaux institutionnels.

Dans le **cinquième chapitre** et dernier chapitre, trois perspectives de renouvellement de l'action publique pour une sortie de crise sont abordées. Tout d'abord, sur un volet analytique à partir de la littérature, le renouvellement de l'action publique par l'action collective puis par l'action publique sont présentés. Cette approche analytique permet d'aborder une conception plus large de l'action publique territoriale et de la gouvernance locale qui nous permet d'aborder, par une approche empirique cette fois, la perspective de renouvellement de l'action publique territoriale par les interactions action publique-communs.



**1**

**LA CRISE DE L'ACTION PUBLIQUE  
TERRITORIALE**



En France, depuis le début la fin des années 1980, les réformes de l’État pour faire face aux crises économiques, à la mondialisation et à l’évolution des politiques publiques sont définies comme un processus de modernisation. Elles consistent principalement à décentraliser des compétences de l’État vers les collectivités territoriales — communes, départements et régions — et à redistribuer leur exercice, à redéfinir des circonscriptions et les modes de scrutin. Ce processus comprend également un volet économique, par l’introduction de principes du Marché dans la gestion publique et l’affirmation d’objectifs budgétaires.

Aujourd’hui, pourtant, les gouvernements successifs semblent dans l’impossibilité de trouver des solutions durables et les réformes entreprises induisent elles même des crises internes (Trosa, 2012). Aussi, l’action publique en France est, depuis le début des années 2000, régulièrement interrogée et mise en cause (Simoulin, 2003).

Aux facteurs de crise économique, s’ajoutent aujourd’hui les facteurs planétaires climatiques et sanitaires, à l’instar de l’actuelle crise mondiale du covid-19, qui ont des conséquences directes sur le quotidien des citoyens et amplifient les phénomènes de crise.

Dans cette partie, consacrée à la crise de l’action publique, nous nous intéresserons particulièrement à la période allant de 2010, marquée par la loi de réforme des collectivités territoriales (RCT)<sup>1</sup> — prévoyant la suppression de la clause générale de compétence et la création de conseillers territoriaux — à 2015 et la mise en application de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe)<sup>2</sup> — redéfinissant la répartition des compétences entre les collectivités territoriales et renforçant le bloc communal (voir Tableau 1, p.303).

Après avoir étudié les causes historiques de la crise de l’action publique locale et ses dimensions spatiales et identitaires, nous analyserons ses conséquences en termes de capacité d’action publique, en prenant en compte sa difficile recomposition territoriale, son hybridation avec les principes d’une gestion lucrative et le détournement de ses finalités. Enfin, nous explorerons les pistes de sorties de crise de l’action publique en nous interrogeant sur le sens de l’intérêt général et sur la pertinence des actions collectives comme partie prenante de l’action publique. Dans cette perspective, les communs apparaissent comme un mode de gestion auto-organisée par des communautés d’usagers aptent à participer à la réalisation d’actions publiques.

---

<sup>1</sup> <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000023239624/> loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales (RCT) consultée le 17 mars 2021

<sup>2</sup> <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000030985460/> n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) consultée le 17 mars 2021

### **Crise et action publique : des définitions complexes**

La première acception du sens de l'adjectif *public* dans un contexte contemporain, et lorsqu'il est associé à « territorial », est celle de légal, officiel, relatif au gouvernement ou à l'État, aux domaines de compétences des pouvoirs publics locaux. Par extension, toujours dans le contexte français de ce début du 21<sup>e</sup> siècle, l'*action publique* est entendue par les gouvernements comme l'action de l'administration de l'État, l'État lui-même ayant recours à cette expression pour désigner ses propres missions. L'actuel *Baromètre des résultats de l'action publique* lancé en janvier 2021 est présenté comme un gage de crédibilité de l'action publique qui « *donne à voir aux Français l'avancement et des résultats concrets des 25 premières réformes prioritaires menées depuis 2017* »<sup>3</sup>. L'action publique vue par l'État et les collectivités territoriale, c'est l'action menée par les pouvoirs publics. C'est cette acception là que nous allons retenir. Depuis 2014, lorsqu'il s'agira de modifier l'organisation du territoire et la répartition des compétences, c'est le terme que le législateur utilisera, comme dans la dénomination de la loi modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropole » (MAPTAM)<sup>4</sup>. L'action publique dont il est question, n'est par contre pas définie dans la loi. A notre connaissance, seul le Code de procédure pénale, dans son article 1<sup>er</sup>, définit une action publique en matière pénale. C'est alors une action d'intérêt général qui vise à la répression d'un trouble social, d'un trouble à l'ordre public et qui est engagée par le Ministère public — l'ensemble des magistrats qui sont chargés de défendre les intérêts de la collectivité nationale. Nous retiendrons de cette définition pénale, bien éloignée de celle que la loi MAPTAM cherche à moderniser, la perspective d'intérêt général qui nous apparaît commune aux deux actions. Mais pas plus que l'action publique, l'intérêt général n'a été défini par le droit ou par la loi. C'est une notion qui demeure à un niveau d'abstraction élevé (Truchet, 2017). Il semble pour tous être du ressort de l'État de le faire valoir pour entreprendre des actions qui bénéficient à tous et prévaloir sur les intérêts particuliers. Ce sont ces définitions adoptant le point de vue de l'État que nous retiendrons, dans la première partie, notre propos étant d'engager une réflexion sur l'action des pouvoirs publics.

L'action publique visée par la loi MAPTAM peut alors être définie comme l'action menée par l'État et les institutions qui en dépendent et qui sont investies d'une légitimité démocratique pour l'exercice d'un pouvoir. La finalité de cette action publique est l'intérêt général. Quant à institution nous définirons ce terme comme « *l'ensemble des formes ou des*

---

<sup>3</sup> Dossier de presse du lancement en janvier 2021 du baromètre des résultats de l'action publique <https://www.modernisation.gouv.fr/transformer-laction-publique/le-barometre-des-resultats-de-laction-publique>

<sup>4</sup> <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000028526298/> loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles consultée le 17 mars 2021

*structures politiques, telles qu'elles sont établies par la loi ou la coutume et qui relèvent du droit public<sup>5</sup>»*

Ce sens de l'action publique était celui des politistes lorsqu'ils désignaient l'action des politiques publiques. Ainsi Lascoumès et Le Galès (2018) dans leur ouvrage sur la Sociologie de l'action publique associent directement politique et action publiques : « *parler de politique publique c'est alors désigner l'action menée par une autorité publique (seule ou en partenariat) afin de traiter une situation perçue comme posant un problème* » (Lascoumes et Le Galès, 2018:7).

Thoenig (2005), dans d'ouvrage collectif intitulé *Les dynamiques intermédiaires au cœur de l'action publique*, est l'auteur d'un chapitre consacré à l'évolution du cadre de référence scientifique et méthodologique qui a mené au concept actuel d'action publique. Il voit une convergence des approches standards de la sociologie politique et de la sociologie des organisations qui ont opéré dans le même temps un changement d'une théorie standard vers une théorie étendue de leur objet. Thoenig (2005) présente l'approche standard par les politiques publiques, dont il fait la critique, en mettant en avant que « *tout se passe comme si les autorités gouvernementales légitimes occupaient une position sinon monopolistique, du moins hégémonique, dans le traitement des problèmes publics voire des enjeux collectifs au sein d'un ensemble sociétal ou d'un territoire* » (Thoenig, 2005 :289). Il qualifie cette approche d'« *étatocentrique* » dont découle une approche scientifique tournée vers la recherche de solutions portées par le gouvernement aux problèmes de la société et des études orientées vers l'efficacité de son action : « *le postulat étatocentriste reflète une posture de recherche rigoureuse et axée sur la question de l'efficacité publique. L'État s'installe nécessairement au centre, comme une variable indépendante ou, tout au moins, comme le pivot habituel et normal des choix collectifs* » (Thoenig, 2005:290). Cette conception « standard » nous apparaît pourtant comme étant celle couramment et majoritairement adoptée lorsqu'il s'agit pour les élus et les fonctionnaires de penser l'action publique. C'est celle que nous adopterons pour décrire les différentes dimensions de l'état de crise de l'action publique, de ses Institutions, de ses représentants et des dysfonctionnements qui en découlent et engendrent des ruptures et des crises.

L'approche scientifique de l'action publique est aujourd'hui pluridisciplinaire et prend en compte l'action de nombreuses parties prenantes. C'est dans cette perspective que nous situerons notre réflexion pour envisager les voies de sorties de crise.

---

<sup>5</sup> Dictionnaire Larousse <https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/institutions/43445> consulté le 30 mai 2020

### Des crises de l'action publique

Dans son usage courant, la crise revêt deux sens selon le contexte : dans le domaine médical, ce sera l'aggravation soudaine d'une pathologie, alors que dans un domaine plus large, il s'agira plutôt de désigner un moment de rupture, de passage, provoqué par des facteurs externes et internes.

Dans l'actualité et dans son étude, le concept de crise est souvent associé aux crises économiques.

Une étude bibliométrique<sup>6</sup> sur 20 ans de publications scientifiques de 1990 à 2010 montre « une nette augmentation du nombre de publications référencées pour les trois années 2008, 2009, 2010, avec un dépassement des 200 publications sur la « crise » en 2008 ».

Parmi les définitions que l'on peut trouver dans le contexte des organisations, nous pouvons citer celle d'Hermann (1963)<sup>7</sup> souvent reprise : « la crise est un événement qui possède trois caractéristiques : 1-la mise en péril des objectifs prioritaires de l'organisation ; 2-le manque de temps disponible pour y répondre ; 3-la surprise : le côté inattendu ou non anticipé par les décideurs » (Hermann, 1963:64). Parmi ces trois caractéristiques, il insiste sur la mise en cause des principales valeurs organisationnelles et le temps court pour réagir comme primordiales. Ce processus peut être représenté sous forme d'un cercle figurant l'organisation, des facteurs externes et internes venant indifféremment percuter les effets dynamiques mis en place, les capacités de réaction de l'organisation et ses objectifs (voir Figure 1, p. 39).

A la question de savoir si l'action publique est en crise, Bartoli et Blatrix (2012) répondent que si la définition retenue est « le moment grave et paroxystique d'une maladie, il n'est pas certain que l'on puisse évoquer une action publique en crise » (Bartoli et Blatrix, 2012:303). En revanche, « si on admet qu'il y a crise lorsqu'on est en présence de transformations importantes, de mutation ou de rupture, de dysfonctionnement majeur ou d'instant de fortes turbulences, la réponse à cette question devient affirmative... » (Bartoli et Blatrix, 2012:296).

C'est pourquoi, il nous semble judicieux de nous intéresser à la crise de l'action publique comme période de transformations importantes.

Bartoli et Blatrix (2012) apportent une observation supplémentaire sur les études menées : « si la crise est souvent vue sous un angle systémique, on remarque en premier lieu [...] que l'impact des variables économiques est considéré comme majeur par plusieurs auteurs » (Bartoli et Blatrix, 2012:296).

<sup>6</sup> Travail sur le catalogue de la FNSP (fondation nationale des sciences politiques) donne 4 931 références à partir de l'entrée « crise » (Bartoli et Blatrix, 2012)

<sup>7</sup> « An organizational crisis 1/ threatens high-priority values of the organization , 2/ presents a restricted amount of time in which a response can be made, and 3/ is unexpected or unanticipated by the organization. Both the involvement of the major organizational values and short decision time have been indicated as aspects of crisis in several definitions of the concept » (Hermann, 1963 :64). Traduction de l'auteure.

Nous retiendrons que nous pouvons en effet parler de crise de l'action publique et pour éviter cet écueil de prise en compte exclusive des variables économiques, nous aborderons différentes dimensions de la crise qui nous intéresse.

L'identification de l'origine d'une crise n'est pas aisée, elle est souvent multicausale. De plus, comment différencier la crise à l'origine d'un dysfonctionnement et un dysfonctionnement qui peut en lui-même constituer une crise ? Pour Boumrar (2010), la crise doit être appréhendée comme un processus global « *au cours duquel les causes et les conséquences s'entremêlent pour générer une situation instable et particulièrement difficile à piloter. Il convient donc d'étudier la crise, dans son ensemble, comme un processus global qui tient compte de différentes variables contextuelles* » (Boumrar, 2010:15). Sa bonne compréhension doit prendre en compte l'ensemble du système et différentes dimensions de son expression, chaque facteur de crise étant susceptible de créer une dynamique et d'avoir des conséquences sur les caractéristiques de la crise (voir Figure 1, p.39).

Aussi, nous nous attacherons à réfléchir aux situations observées comme des transformations de systèmes organisationnels complexes, relevant de plusieurs rationalités et liés à des décisions stratégiques, à des échelles temporelles et spatiales différentes (Le Moigne et Morin, 2013).

Nous rechercherons plutôt à décrire de façon multidimensionnelle un système en crise, celui de l'action publique territoriale, en termes spatial, institutionnel et organisationnel. Pour cela, nous nous intéresserons à la crise de l'action publique territoriale plutôt que nationale. En effet, elle présente du point de vue théorique, l'intérêt d'une diversité de situations qui permettent des études de cas multiples ; de plus la plus grande réactivité de l'action publique territoriale nous permet d'étudier des effets de réaction plus rapides. L'action publique territoriale permet de rapprocher l'organisation publique de l'institution publique ; en d'autres termes les services des élus. Cela permet de constituer un système qui peut être très réactif et en partie autonome par rapport à l'État dans ses prises de décision, facteurs qui apportent, *a priori*, une plus grande adaptabilité de l'organisation à son environnement.

L'étude d'une période de crise des organisations, en réaction ou pas à un choc exogène, est intéressante par les solutions qu'elle oblige à rechercher et les nouveaux états d'équilibre qui vont émerger. Concernant la crise actuelle de l'action publique, des initiatives d'actions collectives<sup>8</sup> alternatives engendrent des bifurcations par rapport à un système libéral actuel qui a mis en avant la réussite individuelle et l'accumulation de richesses comme objectif de réussite de la société. Selon les secteurs considérés, il est possible de nuancer la nature et les effets des dysfonctionnements. Lorsque l'évolution d'une situation se fait avec une certaine continuité par rapport aux états antérieurs et qu'il est possible d'identifier des étapes intermédiaires, il s'agira alors de parler de mutation plutôt que de crise, (Ozouf-Marignier et

---

<sup>8</sup> On parle d'« action collective quand un groupe s'engage dans des actions volontaires en vue de satisfaire des intérêts communs » (Orsi, Rochfeld et Cornu-Volatron, 2017:28). Cette notion sera abordée avec plus de précision dans le paragraphe qui lui est consacré p.92.

Verdier, 2013). Ces évolutions des territoires considérés comme des systèmes ne sont cependant pas aisées à identifier et à modéliser, leur échelle temporelle et géographique n'étant pas toujours perceptible lors de nos analyses.

Depuis une trentaine d'années cependant, par le rythme de survenue des crises qui s'accélère, la diversité des domaines concernés (crise économique et financière, crise politique, crises sanitaires humaines et animales, crise climatique, crise migratoire, crise de la biodiversité...) et le nombre de personnes touchées sur la planète, il semble que nous ne soyons pas seulement dans la traversée d'un moment mais bel et bien dans une période de perturbations répétées et systémiques qui devient elle-même un état de crise.

De même qu'il n'existe pas d'état stable « normal », les systèmes de sortie de crise ne sont pas des retours vers le passé, vers un état antérieur idéal qui se serait progressivement dégradé : les nouveaux systèmes qui se mettent en place sont issus des savoirs, des décisions et des apprentissages (Boumrar, 2010). Les organisations peuvent alors devenir des systèmes résilients, les solutions trouvées en période de crise devenant de nouveaux savoir-faire permettant d'acquérir une capacité d'adaptation qui facilitera la réaction face à une autre crise. Si toutes les crises ne peuvent être anticipées dans leur nature et leurs effets, une bonne gestion post-crise peut faciliter l'adaptation à un environnement incertain.

Afin de comprendre la nature de la crise de l'action publique et d'appréhender des pistes de sortie de crise, nous nous intéresserons ici à la crise de l'action publique locale. Notre territoire de référence, terrain d'expérience professionnelle, sera le sud-ouest de la France et particulièrement l'échelle départementale des Pyrénées-Atlantiques, l'échelle régionale de la Nouvelle Aquitaine et l'échelle communautaire de la Communauté d'agglomération Pays basque.

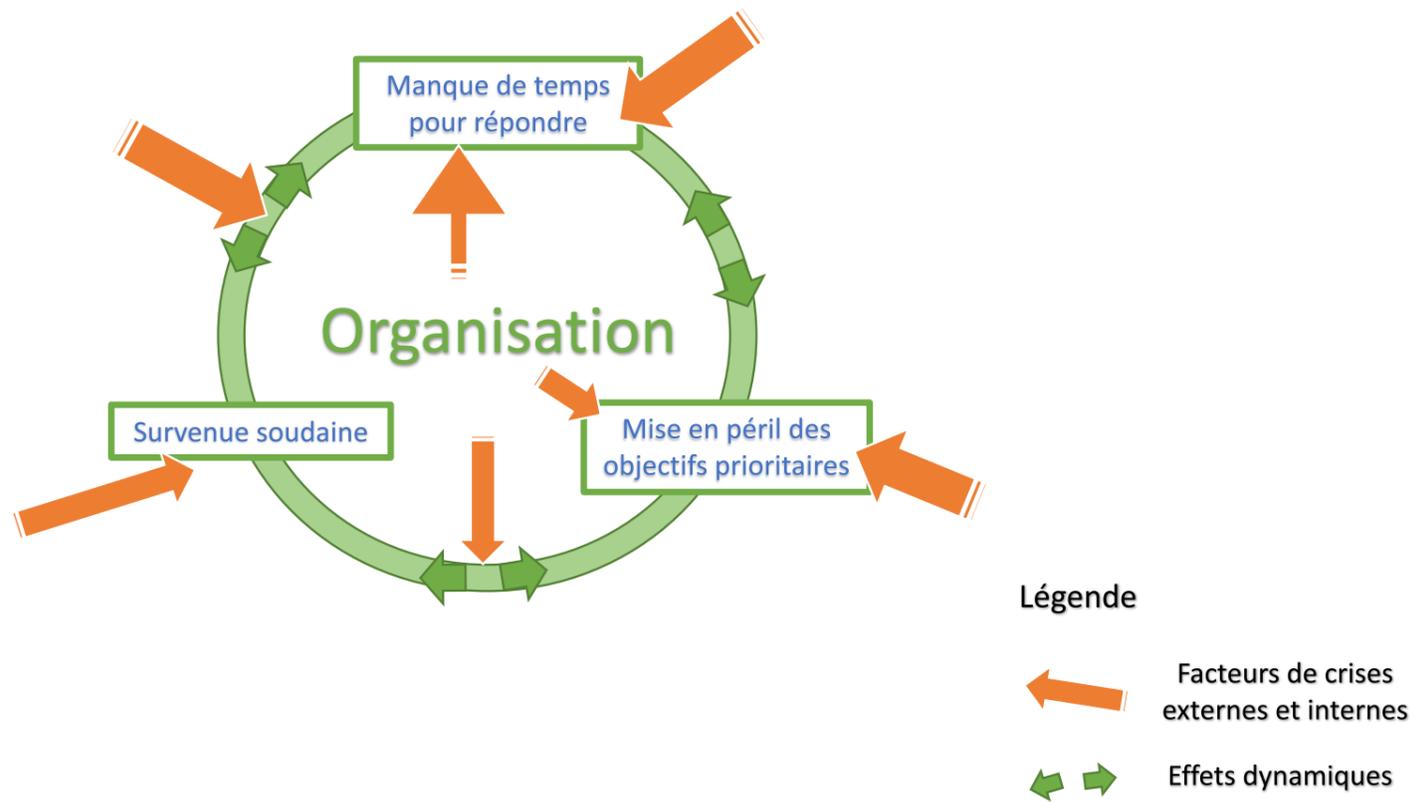


Figure 1 : Représentation d'un processus de crise d'une organisation d'après Hermann (1963) et Boumrar (2010) (auteure).

La crise que nous allons aborder est le fruit de l'action publique réalisée et observée sur un territoire. La définition que nous retiendrons ici d'un territoire est celle de Ruggie (1993) cité par Smith (2011) d'un « " espace géographique institutionnalisé " *c'est-à-dire un espace qui repose sur un ensemble stabilisé de règles, de normes et d'attentes* » (Smith, 2011 :469). L'approche de Smith (2011), visant à identifier les institutions qui définissent les différentes dimensions du territoire pour percevoir les évolutions de l'action publique, retient tout notre intérêt. Aussi, nous allons nous attacher à analyser la crise de l'action publique au travers des trois ordres institutionnels qu'il décrit : l'ordre de la représentation politique qui institue la circonscription ; celui de la légitimité de l'action publique qui institue la juridiction publique et celui de l'histoire et de la culture qui institue les symboles et des représentations sociales que nous associons à l'identité. Les chapitres de cette partie sont construits sur ces trois approches du territoire représentés ci-après (voir Figure 2, p.41).

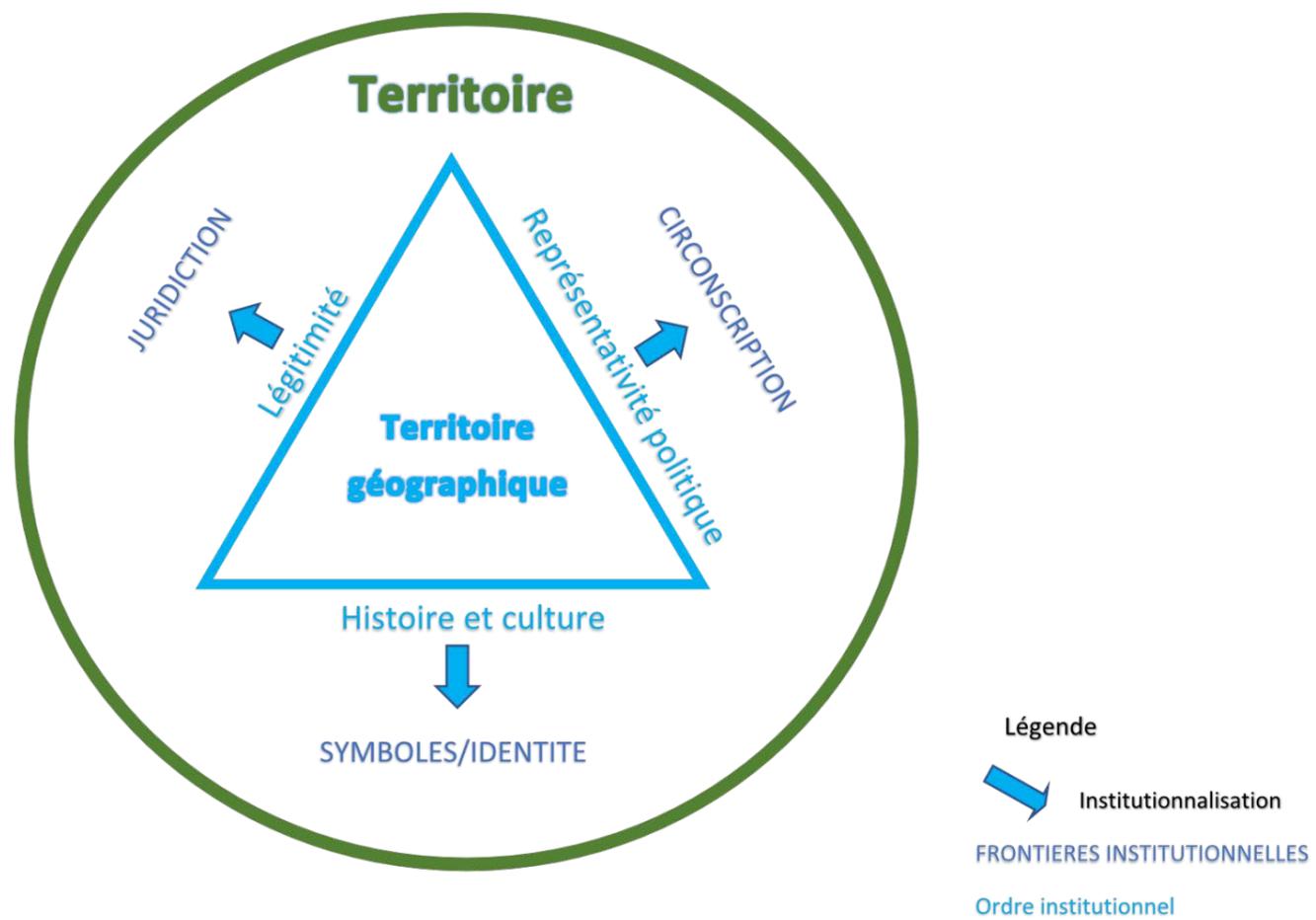


Figure 2 : Les trois dimensions de l'institutionnalisation du territoire géographique constituant le territoire d'après Smith (2011) (auteure).

## 1.1 LES ORIGINES DE LA CRISE DE L'ACTION PUBLIQUE TERRITORIALE

Si nous sommes en mesure de détailler et d'apprécier à l'échelle de 5 ans, de 2010 à 2015 une accélération des réformes de modernisation de l'action publique territoriale, nous avons conscience que cet épisode se situe dans un processus plus ample, dans le temps et dans l'espace. Aussi, nous nous interrogeons sur l'origine de la recherche de réduction des dépenses qui motive les décisions de réformes.

### 1.1.1 Une logique de modernisation de l'État

#### 1.1.1.1 De la nécessaire réduction des dépenses à la modernisation de l'État

A partir du milieu du 19<sup>e</sup> siècle, c'est le domaine économique qui devient le moteur de l'idée d'une unité européenne avec la signature de traités de libre échange (Gerbet, 2007). L'augmentation des productions et les facilités des transports ont créé les conditions d'un marché international. A partir de 1860, des traités entre les différents États, à l'exception de la Russie, constituent l'unité économique de l'Europe en tant qu'espace de libre échange et de concurrence. Ainsi des rivalités économiques entre États s'instaurent et cette internationalisation de la vie économique ne s'accompagne pas de rapprochements politiques (Gerbet, 2007).

A la sortie de la Seconde Guerre mondiale, les conditions établies par les États-Unis pour accorder leur aide financière s'imposeront aux possibilités d'une Europe politique. En effet, si la proposition était faite à tous les pays européens, y compris l'Union soviétique et les pays de l'Est, elle était conditionnée à la « *réalisation de conditions économiques et sociales dans lesquelles des institutions libérales puissent exister* » (Général Marshall cité par Gerbet, 2007 : 52). Ainsi en 1947, l'édification d'une unité de l'Europe est avant tout économique et libérale, même si elle est perçue comme un rempart tout à la fois aux fascismes et aux déséquilibres du marché pour garantir une stabilité politique et sociale permettant de maintenir la paix.

La mondialisation croissante des marchés et la succession de crises économiques à partir du début des années 1970 font de l'économie le paramètre déterminant des décisions politiques.

En 1989, la chute du mur de Berlin et l'ouverture des pays de l'Est semblent réduire encore l'alternative Capitalisme/Communisme à la seule voie du libéralisme qui s'impose alors aux États. L'administration opaque et voulue comme impartiale depuis Max Weber et le modèle bureaucratique (voir 1.1.2.1, p.54), imposant « *une claire distinction entre la responsabilité de décision des dirigeants politiques et le devoir d'obéissance des bureaucrates fonctionnaires, quelles que soient leurs convictions* » (Bartoli et Blatrix, 2015 :16) comme garant d'une démocratie est bannie. C'est désormais l'individu qui doit être au centre de la décision et de l'action publique.

C'est pour cela qu'une conception « quantitative » de l'intérêt général comme l'expression d'un intérêt majoritaire, « *l'intérêt du plus grand nombre* »<sup>9</sup> peut être réduite à la somme des intérêts particuliers ou s'effacer devant un « *intérêt transcendant [ ... ] celui d'un État distant et libéral, à l'image du droit jupitérien* »<sup>10</sup>. Cela va de pair avec l'adoption des règles économiques d'un système capitaliste qui semble avoir fait ses preuves. La structuration des institutions européennes et du marché commun va consacrer cette pensée et en faire une doctrine en fixant des règles économique-politiques qui s'appliqueront progressivement à tous les États. Après l'Europe économique puis l'Europe diplomatique, viendra le temps de l'Europe politique, parlementaire et monétaire.

A partir de juin 1997 et l'adoption par le Conseil européen d'Amsterdam du Pacte de Stabilité et de Croissance (PSC), les États membres s'engagent à une surveillance « multilatérale » sur la base d'un programme de stabilité annuel. Ils s'exposent à des recommandations d'un conseil des ministres de l'Économie et des finances de l'Union européenne en cas de non-respect des objectifs budgétaires programmés. Le second volet du PSC est l'adoption de la procédure des déficits excessifs. Si l'État ne respecte pas le critère d'un déficit public de 3% PIB (Produit Intérieur Brut) maximum, ce même conseil établira des recommandations. Si l'État ne rétablit pas la situation, des sanctions financières sous forme d'amendes peuvent être prises.

La mise en place de cette surveillance mutuelle renforce le risque de dévalorisation d'un État par rapport aux autres et de son ostracisation, voire son exclusion du club du collectif. Aussi, la réduction des dépenses publiques devient une vertu.

Alors que la situation économique s'est dégradée depuis la fin des 30 glorieuses et que les États sont à la recherche d'une croissance durable, cette menace va peser sur les décisions budgétaires de l'État français et sera également rapidement supportée par les collectivités locales.

Dès 1976, sous la présidence de Valéry Giscard d'Estaing, l'organisation centralisée de l'État français est discutée au travers, notamment, du rapport Guichard dont les membres avaient pour tâche " *d'instaurer une démocratie locale authentique appuyée sur une gestion claire et responsable des affaires publiques* " <sup>11</sup>. Il faudra attendre 1982-83<sup>12</sup> et les lois Defferre pour la mise en place de la première grande étape de la décentralisation qui va instituer, aux

---

<sup>9</sup> Alexis de Tocqueville cité par Mustapha Mekki (Orsi, Rochfeld et Cornu-Volatron, 2017 : 694)

<sup>10</sup> François Ost (Ost, 1990) cité par Mustapha Mekki (Orsi et al., 2017 : 695)

<sup>11</sup> Article du Monde du 23 octobre 1976 [https://www.lemonde.fr/archives/article/1976/10/23/le-rapport-guichard-sur-les-collectivites-locales-des-maires-plus-libres-mais-plus-responsables\\_3122493\\_1819218.html](https://www.lemonde.fr/archives/article/1976/10/23/le-rapport-guichard-sur-les-collectivites-locales-des-maires-plus-libres-mais-plus-responsables_3122493_1819218.html) consulté le 5 mars 2021

<sup>12</sup> Loi du 2 mars 1982 et mettant fin à la tutelle des Préfets sur les collectivités territoriales et lois du 7 janvier et du 22 juillet 1983 modifiant la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État parmi les 25 lois de l'Acte 1 de décentralisation de 1982 à 1986 <https://www.gouvernement.fr/partage/10896-2-mars-1982-la-loi-defferre-sur-la-decentralisation-est-promulguee> consulté le 24 mars 2021

côtés des communes, de nouveaux acteurs publics indépendants dans leurs prises de décision, dotés de leurs assemblées décisionnaires élues au suffrage direct et de ressources propres par la capacité à lever des impôts. Les principes de la décentralisation sont l'absence de tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre et le transfert des moyens financiers sous forme de dotation financière et de transfert de ressources humaines, associés à la compétence à exercer. Les Régions et les Départements acquièrent également une clause de compétence générale, au même titre que les Communes qui en étaient dotées depuis 1882. Les nouvelles collectivités territoriales peuvent ainsi exercer toutes formes de compétences qu'elles jugent opportunes, si elles en ont les moyens humains et financiers, et dans le respect du principe de subsidiarité. Cependant, cette apparente autonomie se heurte à des transferts de compétences non fonctionnels et au maintien d'une dépendance financière vis à vis de l'État par le biais de dotations dont le calcul des montants reste très discuté.

Si la décentralisation est bien une remise en question de l'organisation de l'État français et de ses pouvoirs inscrite dans la Constitution, elle n'est pas tout de suite synonyme de modernisation.

Le début du « *processus de modernisation de la sphère publique française* » peut être associé à la circulaire Rocard de 1989<sup>13</sup>, relative au renouveau du service public (Espagno-Abadie et Peneranda, 2018). Pour le Premier ministre d'alors, cette réforme apparaît comme la « *nécessité d'une adaptation de l'État pour accompagner ou devancer les mutations profondes que connaît la société française [qui] a mis du temps à s'imposer* ». Le rôle de l'État et du service public est ainsi mis en avant. En 1995, la circulaire d'Alain Juppé,<sup>14</sup> alors Premier ministre, commence par « *les citoyens de notre pays veulent un État et des services publics plus efficaces, plus économes et plus accessibles* ». Pour Rouban (2009) c'est ce document et sa diffusion qui lancent

« *Une nouvelle politique de réforme abandonnant le projet participatif rocardien pour développer une philosophie managériale jouant sur l'assouplissement de la gestion des ressources humaines.* » (Rouban, 2009:103).

Associée à un projet de réforme des régimes spéciaux de retraite, cette réforme provoquera un conflit social sans précédent depuis 1968 et marquera une étape dans la prise de conscience de l'importance des mouvements sociaux par les pouvoirs publics (Cefai, 2007). Rouban (2009) en le qualifiant de crise, invoque cet épisode comme marquant un arrêt dans le processus de réforme de l'État : « *cette crise va bloquer toute tentative de réforme approfondie entre 1997 et 2002* » (Rouban, 2009:103).

Le début du 21<sup>e</sup> siècle va être marqué par l'adoption de la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF) n° 2001-692 du 1er août 2001 qui va modifier en profondeur l'archi-

<sup>13</sup>. [https://jean-jaures.org/sites/default/files/redac/commun/1989\\_circulaire\\_rocard.pdf](https://jean-jaures.org/sites/default/files/redac/commun/1989_circulaire_rocard.pdf)

<sup>14</sup>. <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000737464&categorieLien=id>

lecture des finances publiques en adoptant des principes de la comptabilité privée et favoriser le débat politique pour son adoption. Elle va de cette façon transformer en profondeur et durablement, comme l'ont fait les autres pays de l'OCDE au même moment, les modalités et les finalités de la gestion publique (Chatelain-Ponroy et Sponem, 2008) en introduisant la gestion par la performance.

La crise financière de l'automne 2008, partie des États-Unis, va avoir des effets sur la réduction des emplois en France et l'augmentation des aides publiques. Elle va relancer les volontés de modernisation de l'État.

En octobre 2009, sous la présidence de Nicolas Sarkozy, François Fillon, alors Premier ministre, décrit, dans une déclaration sur la réforme de l'État, des collectivités locales et des finances locales le risque qu'il y aurait à ne pas réformer : « *Le risque, pour nous au fond, c'est le déclassement, c'est l'appauvrissement qui conduira inéluctablement à une remise en cause brutale de notre modèle social* » (Fillon, 2009). Alors qu'en 2005, les réformes d'Alain Juppé avaient été stoppées par une crise sociale, François Fillon met en avant la préservation du modèle social qui est mis en avant pour justifier la réforme.

Le rapport parlementaire sur la modernisation de l'administration<sup>15</sup> qui va faire suite à ces déclarations, cite François Fillon pour qui la réforme de l'État « *a pour but d'améliorer le service rendu à l'usager tout en maîtrisant les coûts* ». Ce rapport part du constat que « *la culture du résultat, exigence largement acceptée, reste cependant peu développée dans l'administration* » (Cornut-Gentille, 2010:3). Ce constat basé, à en croire les informations données dans le rapport, sur une série d'entretiens auprès de fonctionnaires et d'élus, et d'un sondage <sup>16</sup>réalisé auprès de 1 003 usagers, semble opposer le monde de l'administration à un autre monde qui constituerait, lui, la norme largement acceptée. Cela nous apparaît comme la traduction d'une nouvelle évidence que seule l'administration, et peut être même seule l'administration française, n'aurait pas encore perçue, d'une conception du monde qui est devenue aujourd'hui la norme. Cette présentation des choses rend logique le passage d'une logique de service public à une logique privée lucrative pour l'administration.

Mais quel est ce monde ? C'est un monde inspiré de celui de l'industrie où la « *culture du résultat* » prend la place d'une « *culture de moyens* » (Chatelain-Ponroy et Sponem, 2008). Aussi, en appelant l'administration à adopter la « *culture de résultat* », le rapporteur parlementaire appelle l'État à faire sienne la même culture que celle du monde de l'industrie déjà largement appliqué par les entreprises privées.

Nous notons que la Direction générale de la Modernisation de l'État (DGME) d'alors s'applique déjà à elle-même les principes qu'elle préconise en ayant recours à des entreprises

---

<sup>15</sup> Modernisation de l'État, qualité des services publics et indicateurs (Cornut-Gentille, 2010).

<sup>16</sup> Enquête IPSOS réalisée pour la DGME dans le cadre de la mission par téléphone auprès d'un échantillon de 1000 usagers des services publics, représentatif de la population et enquête OPINION WAY réalisée pour cette mission auprès d'un échantillon de 1032 personnes, représentatif de la population française âgée de 18 ans et plus, interrogé en ligne sur système CAWI (Cornut-Gentille, 2010:9).

internationales de marketing d'opinion et de sondage (IPSOS et Opinion way) pour dresser l'état des lieux, définir et justifier les objectifs de la réforme.

Ce modèle assimile les organisations publiques à des producteurs de biens et de services et leur performance à la mesure de l'optimisation des services rendus aux citoyens. Il s'agit en particulier de définir *a priori* des objectifs qui permettront aux niveaux supérieurs d'encadrement d'effectuer des suivis et des contrôles de la performance de l'encadrement intermédiaire laissé autonome dans leur réalisation. La finalité de l'action publique devient donc la satisfaction des besoins des citoyens.

Nous identifions là deux tendances qui pourraient être préjudiciables à l'action publique : une définition de l'intérêt général qui serait la somme de la satisfaction des intérêts particuliers ; et l'assimilation des citoyens à des consommateurs, dans leurs aspirations et leurs comportements.

De plus, la recherche de cette optimisation se fait par la réduction des moyens et par la redéfinition des objectifs. Nous voyons dans cette voie ouverte par la modernisation de l'État, un risque d'orienter l'action publique vers des activités quantifiables et de court-terme. Elles permettraient d'obtenir de « bonnes valeurs » pour les indicateurs d'activité, délaissant dans le même temps des mesures plus complexes à mettre en place et aux résultats difficilement quantifiables.

Parmi les effets relevés par Chatelain-Ponroy et Sponem (2008) comme « *inattendus et paradoxaux* », il y a l'apparence de légitimité conférée aux réformateurs et à l'État ainsi réformé par l'adoption de la culture du résultat : « *Cette méthode est en effet porteuse d'une croyance de modernité et est, à ce titre, un « mythe rationnel », c'est-à-dire un dispositif qui donne « l'illusion de la rationalité ».* La gestion par les résultats peut donc permettre de légitimer la dépense publique en donnant l'impression que celle-ci est allouée et contrôlée efficacement » (Chatelain-Ponroy et Sponem, 2008:6).

Nous pensons que le danger de la « croyance de modernité » est qu'elle conditionne la réussite de l'action publique à son efficacité à réduire la « dette » publique et qu'elle peut être avancée pour justifier des décisions qui n'auraient pu l'être autrement. Elle ouvre la porte à une « *crise de légitimité* » des représentants de l'État (Worms, 2005) et de l'État lui-même (Laufer et Burlaud, 1980).

### 1.1.1.2 Les lois de modernisation 2010-2015, nouvelle base de l’organisation territoriale de la France

La réforme engagée en 2009 par le gouvernement de Nicolas Sarkozy va se poursuivre. L’année 2010 va voir l’adoption de la loi de réforme des collectivités territoriales (RCT)<sup>17</sup>. Elle prévoyait la substitution des conseillers généraux et des conseillers régionaux par des conseillers territoriaux, l’introduction du suffrage universel direct pour l’élection des conseillers communautaires, la création du statut de métropole pour les établissements publics de coopération intercommunale<sup>18</sup> (EPCI) de plus de 450 000 habitants et la suppression de leur clause générale de compétence (CGC)<sup>19</sup>.

La CGC donne aux collectivités locales qui la possèdent la capacité d’intervenir dans tous les domaines qui relèvent de l’intérêt de leur territoire de compétence sans énumération limitative. L’assemblée délibérante peut alors prendre des décisions sur tout sujet qu’elle estimera d’intérêt public local, notion basée essentiellement sur la jurisprudence et le contexte de la décision. Cette compétence attribuée aux communes depuis la fin du 19<sup>e</sup> siècle avait été étendue aux nouvelles collectivités au moment de la décentralisation des années 1980.

La loi RCT sera en partie abrogée par le Sénat en novembre 2011, après les élections qui avaient vu la victoire de la gauche puis par l’Assemblée nationale en mai 2012 (suite au changement de majorité après la victoire de François Hollande). Si certaines des dispositions sont supprimées, comme celle de conseiller territorial, d’autres sont conservées ou modifiées. L’esprit général et la logique de « recentralisation » par la réduction de nombre de collectivités territoriales et de leurs groupements de la loi du 16 décembre 2010 n’est pas remise en cause par les lois qui sont adoptées durant le quinquennat de François Hollande : sa réforme des territoires va s’opérer en trois temps : en 2014 loi MAPTAM et en 2015 la loi relative à la délimitation des régions ainsi que la loi NOTRe (Annexe I). Par fusion de collectivités — régions — et de leurs regroupements existants — EPCI —, elle va mettre en place de nouvelles collectivités territoriales et de nouveaux EPCI et redéfinir la répartition des compétences. Par sa rapidité, sa complexité et l’instabilité qu’elle provoque, elle accentue le manque de repères des citoyens en matière de politiques locales (Trosa, 2012).

---

<sup>17</sup> <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000023239624/> loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales (RCT) consultée le 17 mars 2021

<sup>18</sup> Nous entendons ici par EPCI un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre (communauté de communes, communauté d’agglomération ou métropole), c’est à dire une personne morale de droit public créée par l’État par le regroupement de communes. Les EPCI sont définies et régies par le Code général des collectivités territoriales (Articles L5210-1 à L5219-12). Ils n’ont pas le statut de collectivité territoriale. En effet, ils ne possèdent que les compétences déléguées par les communes (et non définies par la loi) et les élus qui constituent leur assemblée délibérante sont des conseillers municipaux, élus ou désignés pour siéger au sein de l’établissement publics.

<sup>19</sup> Clause de compétence générale ou clause générale de compétence

Trois lois en l'espace de 5 ans vont modifier profondément l'organisation territoriale et la répartition des compétences entre collectivités territoriales et EPCI à fiscalité propre (Annexe I). Cette période est caractérisée par des allers et retours sur les réformes, en particulier sur la clause générale de compétences.

La loi MAPTAM de 2014 a consacré les espaces densément peuplés en réinventant les métropoles, en limitant leur nombre à 14 et en leur donnant de nouvelles compétences et la possibilité d'être des acteurs de premier plan des territoires. Les métropoles ont la possibilité de se doter des compétences de départements (comme par exemple les archives départementales, transférées aux conseils généraux lors de l'Acte I de la décentralisation).

La loi NOTRe de 2015 porte sur trois évolutions majeures : la suppression de la clause générale de compétence des Départements et des Régions, alors qu'elle est maintenue pour les communes ; le renforcement des responsabilités des Régions, le renforcement du bloc local (communes-nouveaux EPCI, avec un seuil minimum de 15 000 habitants par EPCI) et l'affirmation des métropoles, nouvel EPCI créés par la loi MAPTAM de plus de 400 000 habitants comprenant le chef-lieu de région et devant participer à son développement. À l'inverse de cette « métropolisation », les espaces faiblement peuplés doivent constituer de nouveaux territoires administratifs qui ne sont pas en cohérence avec les territoires de vie de leurs habitants. L'augmentation de la dimension des EPCI pour atteindre le seuil de population défini par la loi éloigne les habitants des centres de décision et de services publics : la suppression des chefs-lieux de canton et des services publics qui pouvaient y être associés (poste, état-civil, perceptions...) a dans le même temps supprimé les repères du quotidien et les territoires d'identification. L'absence de concertation au niveau local pour faciliter la définition de territoires constituant des « bassins de vie » et l'appropriation de ces nouvelles circonscriptions ont créé une distance entre les habitants et leur administration, départementale en particulier.

En janvier 2015, la nouvelle carte des Régions (voir Carte 1, p.50) sera décidée au niveau national sur la base des régions existantes avant 2015. Dans le même temps, la demande des Départements de pouvoir se regrouper différemment au niveau des nouvelles régions ne sera pas entendue. Un des objectifs affichés pour le dimensionnement des Régions, est la mise en place de collectivités locales capables de se positionner économiquement dans une « Europe des régions », face aux *Länder* allemands, en particulier. La politique européenne reste bien présente dans la conception de l'espace français.

La disparition de la CGC prévue par la loi RCT de 2010, a été rétablie par la loi MAPTAM de 2014 en faveur du maintien des départements et des régions et de l'abandon du conseiller territorial. Pourtant en 2015, la loi NOTRe revient sur cette disposition, la réservant, comme depuis 1882 et avant le premier acte de la décentralisation de 1982, aux seules communes. Les autres collectivités territoriales se retrouvent ainsi limitées dans les possibilités de décision et d'intervention aux seuls domaines dont loi NOTRe établit la répartition (Annexe I).

Pour les Département, la perte de la CGC s'accompagne de transferts de compétences vers les régions, les communautés d'agglomérations et les métropoles. Par exemple, la compétence départementale « transports interurbains et scolaires » doit être transférée aux Régions et aux communautés d'agglomération. Ce double affaiblissement (perte/transfert de compétences) provoque une crise de légitimité des départements. Aussi, même si la perte de la CGC touche aussi bien les conseils régionaux que départementaux, la loi réduit les compétences des départements au profit des régions, qui voient dans le même temps leur territoire s'étendre. La perte de pouvoir est plus durement ressentie par les départements. C'est l'effet conjugué de ces deux facteurs qui engendre une crise, crise de légitimité pour les conseils départementaux et crise de l'action publique régionale pour les nouvelles régions.

L'amélioration des services aux usagers est devenue la justification des réformes successives de modernisation de l'État engagée depuis la fin des années 1980 en France. Elle a résisté aux alternances politiques. Cependant, des motivations sous-jacentes et d'origine antérieure reposant sur des principes et des objectifs économiques et adoptés à l'échelle européenne ont été identifiées comme fondamentales à cet élan de réforme qui s'est accéléré de 2010 à 2015.



Carte 1 : Carte des 13 Régions adoptée par l'Assemblée d'après Le Monde du 20 novembre 2014<sup>20</sup>

<sup>20</sup> Source : [https://www.lemonde.fr/politique/article/2014/11/20/l-assemblee-nationale-vote-la-carte-a-13-regions-sans-aucun-changement\\_4526141\\_823448.html](https://www.lemonde.fr/politique/article/2014/11/20/l-assemblee-nationale-vote-la-carte-a-13-regions-sans-aucun-changement_4526141_823448.html) consulté le 17 mars 2021

### 1.1.1.3 Les contraintes financières imposées par l'État

Les réformes de modernisation de l'État se sont accompagnées depuis 2010 d'une réduction des recettes, taxes et dotations. En parallèle du chantier législatif 2010-2015, un chantier des projets de loi de finance et des lois de programmation a été mené. Il a consisté en la diminution des taxes prélevées par les collectivités territoriales et les EPCI (2010 et depuis 2017) et le gel puis la baisse des dotations générales de fonctionnement de l'État (DGF) (Annexe IV).

Cette évolution crée des tensions entre l'État et les territoires alors que les transferts de compétences se sont accrus sur la même période.

Depuis le début de la présidence d'Emmanuel Macron, c'est le principe du contrat financier, principe bien connu dans le monde des entreprises, qui est retenu pour y parvenir.

Dès juillet 2017, une conférence nationale des territoires est constituée pour, comme cela est présenté par le gouvernement « *faire en sorte que les collectivités territoriales soient associées en amont à toute décision qui les concerne* »<sup>21</sup>. Pourtant, parmi les premières annonces, la concertation n'est pas de mise et le message est clair : « *les collectivités devront prendre leur part de l'effort collectif pour réduire le déficit et contenir la dépense publique* »<sup>22</sup>.

La limitation contractuelle des dépenses de fonctionnement ou pacte de Cahors prévoit, sur 12 ans, un total potentiel de 24,5 Mds € « seulement » de réduction des dépenses de l'État alors que les dépenses des administrations publiques locales en 2018 s'élevaient à 256,8 Mds d'€ et 439 Mds d'€ pour l'État.

Cet engagement impose aux collectivités locales de réduire progressivement leurs dépenses de fonctionnement sur la durée du mandat présidentiel. Il va être formalisé par la contractualisation avec chaque collectivité ou EPCI. En contrepartie, les dotations de l'État seront stabilisées comme cela est défini dans le volet « collectivités locales » du projet de loi de finance 2018 et dans la loi de programmation 2018-2022.

Ainsi, le gouvernement a proposé à 322 collectivités territoriales et EPCI à fiscalité propre — toutes les régions et tous les départements, les communes, métropoles et intercommunalités dont les dépenses de fonctionnement excèdent 60 millions — de contractualiser leurs relations avec l'État en matière d'évolution des dépenses de fonctionnement et de dotations. Cette contractualisation, s'est faite après des négociations avec chaque collectivité et les Préfets sur la base d'une augmentation moyenne annuelle de 1,2% des dépenses de fonctionnement. Au-delà de l'objectif de réduction des dépenses des territoires qui pèsent sur les comptes de l'État, il s'agit d'instaurer un mode de relation plus partenariale.

L'État a donc proposé aux plus grandes collectivités territoriales et EPCI un contrat de 4 ans, dit pacte de Cahors, limitant l'évolution de leurs dépenses de fonctionnement en contrepartie du maintien du montant de leur dotation annuelle. A l'inverse, si ce pourcentage

<sup>21</sup><https://www.gouvernement.fr/conference-nationale-territoires> consulté le 20 mai 2020

<sup>22</sup> Ibid

est dépassé, une réduction de la dotation sur l'année suivante correspondant à 75% du montant du dépassement sera appliquée. Libre aux collectivités territoriales et aux EPCI d'accepter ou pas ce contrat, sachant que, s'ils ne l'acceptent pas, leur dotation de l'année suivante sera amputée de 100% du dépassement (Broussolle, 2018).

Le choix d'indicateurs économiques comme indicateurs de performance publique et les engagements de la France vis-à-vis de ses partenaires européens, pèsent aujourd'hui encore plus fortement sur les territoires. Pourtant, il est peu probable que ces contrats aient un effet marquant sur les comptes de l'État. Tout d'abord parce que toutes les collectivités territoriales et EPCI auxquels ils ont été proposés ne l'ont pas accepté (29% ne l'auraient pas signé<sup>23</sup>) et parce que les dépenses des collectivités territoriales ne représentent que 8,6% de la dette publique<sup>24</sup>.

L'exigence du redressement des comptes publics se reporte sur le budget des collectivités territoriales par le biais de contraintes imposées par l'État : les transferts de compétences, dues à la décentralisation, et les transferts de charges<sup>25</sup> ont vu les dépenses des collectivités croître plus vite que celles de l'État. Dans le même temps, leurs recettes diminuaient, du fait de la réduction des dotations de l'État, des réformes de fiscalité locale et de la diminution de leurs recettes basées sur l'activité économique — contribution économique territoriale (CET) pour les communes ou les EPCI, contribution au développement de l'apprentissage pour les régions et droits de mutation liés à au dynamisme du marché immobilier pour les départements.

Le principe de réalité l'a emporté en 2020. L'article 12 de la loi d'urgence pour faire face à la pandémie du 23 mars 2020 covid-19 annule le dispositif de réduction des dotations de l'État en cas de dépassement. Nous pensons que cette décision est une prise en compte de l'apport des collectivités locales et des EPCI dans la gestion de la crise sanitaire et qu'elle est à envisager comme une étape de reconsidération de l'importance de l'échelon territorial dans l'action publique.

Depuis 2010, malgré la tentative d'une plus stricte définition des domaines de compétences, une recherche de taille critique des collectivités territoriales et des EPCI et la réduction des dotations de l'État ; les dépenses locales ont augmenté en même temps que les

---

<sup>23</sup> « Les préfets ont été chargés de négocier la signature des contrats avant le 30 juin 2018. Sur les 322 collectivités concernées, 229 ont conclu un contrat avec l'État, soit 71 % d'entre elles. 17 collectivités ont par ailleurs signé un contrat de manière volontaire. Ces résultats démontrent l'adhésion des collectivités à cette démarche de contractualisation. » <https://www.budget.gouv.fr/reperes/finances-publiques/articles/la-contractualisation-entre-letat-et-les-collectivites> consulté le 25 mars 2021

<sup>24</sup> <https://www.lagazettedescommunes.com/528949/budget-2018-la-loi-de-programmation-cristallise-les-inquietudes-des-territoires/> consulté le 22 avril 2020

<sup>25</sup> Comme les trois allocations individuelles de solidarité (AIS)— allocation personnalisée à l'autonomie (APA), revenu de solidarité active (RSA), prestation de compensation du handicap (PCH) à la charge des départements.

compétences se sont accrues. Une des sources de l’augmentation des dépenses locales provient également du transfert de charges « déguisées »<sup>26</sup>.

Cette situation a été source de tensions avec l’État, qui s’est traduite par « *le rejet quasi unanime des régions des « pactes financiers » de baisse des dépenses, imposés par le gouvernement aux collectivités territoriales en juillet 2018* » (Orange, 2019:53). C’est cependant 229 collectivités sur 322, dont 9 Régions sur 15<sup>27</sup> qui ont été signataires auxquelles s’ajoutent 17 collectivités volontaires. Cependant, les résultats financiers ne sont pas au rendez-vous. Fin 2019, la baisse des dépenses est de 647 millions d’euros alors qu’une économie de 2,6 milliards d’euros était inscrite dans la loi de programmation. Cette baisse des coûts de fonctionnement a été réalisée au prix de réduction des moyens alloués aux services et d’un bras de fer qui ont dégradé localement les relations entre collectivités locales et représentants de l’État, engendrant de nouvelles crises de l’action publique locale. La dégradation de la qualité de service public en résultant n’est, elle, pas évaluée. Cette contractualisation est vécue comme une recentralisation masquée portant atteinte à la libre administration des collectivités territoriales.

Nous nous interrogeons aujourd’hui sur le sens et la pertinence de ces contractualisations alors que la pandémie de COVID-19 a provoqué des prises de décisions et des dépenses par les collectivités locales et les EPCI, bien au-delà des termes du contrat et de leurs compétences, la santé publique et l’urgence mises en avant imposant des décisions immédiates.

Aussi, de notre point de vue, même si ces contractualisations ne seront probablement pas reconduites dans le futur, elles auront marqué un tournant dans les relations État/Territoires en matière budgétaire et politique, générant là encore une crise.

Si en 2010, c’est un gouvernement de droite qui met en avant cet argument de l’économie d’échelle pour engager la réforme des collectivités territoriales (loi RCT du 16 décembre 2010), c’est un gouvernement de gauche entre 2013 et 2015 qui, sur ce même argument, fait voter la loi de modernisation de l’action publique et la loi NOTRe. Même si nous notons des changements d’ambition dans l’intitulé de ces lois, elles privilégient toujours une approche technique : c’est « l’outil » action publique qui est modernisé pour parvenir à une nouvelle organisation de la République.

---

<sup>26</sup> Comme l’entretien des bâtiments ou des infrastructures lors des transferts de compétences ou les dépenses générées par l’arrêt d’un dispositif par l’État qui nécessitent une prise en charge locale ou encore par l’évolution du nombre de bénéficiaires, comme les dépenses liées au vieillissement de la population ou aux migrants et aux mineurs isolés.

<sup>27</sup> [https://www.lemonde.fr/politique/article/2019/09/18/le-bilan-contraste-de-la-contractualisation-entre-l-etat-et-les-collectivites-territoriales\\_5511976\\_823448.html](https://www.lemonde.fr/politique/article/2019/09/18/le-bilan-contraste-de-la-contractualisation-entre-l-etat-et-les-collectivites-territoriales_5511976_823448.html) consulté le 26 mai 2020

## 1.1.2 Une hybridation du mode de gestion publique et privée

### 1.1.2.1 La fin de l'idéal-type bureaucratique

A partir du début du 20<sup>e</sup> siècle, le mode d'administration des « États modernes » se base sur le modèle bureaucratique. Ce modèle est basé sur les travaux de Max Weber dont l'objectif est de comprendre et de comparer des sociétés différentes et de dégager les traits constitutifs des sociétés modernes. Pour cela, il définit dans un texte de 1904<sup>28</sup>, quatre idéaux-types ou types idéal, qui sont « *tout à la fois résultat d'un certain mode de conceptualisation, expression d'une certaine conception de l'activité scientifique et instrument d'une stratégie d'analyse spécifique*<sup>29</sup> » (Coenen-Huther, 2003:532). Il distingue d'une part deux idéaux-types caractérisés par une faible rationalité d'action, guidés pour l'un par les sentiments et l'émotion — comportement « affectuel » — et l'autre guidé par l'usage et l'habitude — comportement traditionnel. D'autre part, il définit le type idéal rationnel en finalité et le type idéal rationnel en valeur. Les modes d'action rationnels sont guidés, pour le premier, par l'analyse des moyens à mettre en œuvre et des buts à atteindre et pour le second, par une conviction, un engagement (comme une parole donnée). Cette rationalité n'est donc pas forcément mue par le gain mais elle est associée à un fort niveau de conscience du sens de l'action (Annexe III).

Ainsi, Max Weber (1922), définit l'organisation bureaucratique comme étant la plus performante car son autorité est institutionnelle, elle repose sur les statuts de l'organisation (et non sur une personne) et sur une hiérarchie clairement définie. Il la considère comme un modèle de la modernité, par opposition à un exercice du pouvoir traditionnel (basé sur les coutumes) ou charismatique (basé sur celui d'une personne) et capable d'assurer une égalité de traitement pour tous. Ce modèle comprend un ensemble de principes d'organisation hiérarchisé de l'administration et de définition des missions des fonctionnaires qui doit permettre d'assurer les objectifs d'une organisation. En matière d'organisation publique, les « *différentes caractéristiques du concept wébérien de bureaucratie répondent à la question de savoir, dans le cas de la domination légale, de quelle façon devait être constitué un état-major de direction de manière à garantir l'exercice le plus efficace de la domination* » (Mayntz, 2010:3).

C'est un modèle basé sur la rationalité et la légalité, inspiré de l'organisation de l'État prussien et la cybernétique, qui reste cependant un système dynamique : il suit, en les organisant, l'évolution des missions de l'État et assure sa domination : il ne représente donc pas un état figé dans ses relations avec le pouvoir et les fonctionnaires et son développement doit favoriser la démocratie « par le bas », par l'égalité de traitement. L'idéal type de la bu-

<sup>28</sup> Die « Objektivität » sozialwissenschaftlicher und sozialpolitischer Erkenntnis cité par Coenen-Huther (2003)

<sup>29</sup> Weber, M., [1922] 1988. *Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre*, Tübingen, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck) [tr. fr. partielle : Julien Freund, *Essais sur la théorie de la science*, Paris, Plon, 1965].

reaucratie selon Weber présente l'intérêt de mettre fin à l'arbitraire et aux relations interpersonnelles qui prévalaient dans le système féodal (Kalberg, 2002). Dans le monde moderne, tout un chacun est placé sur un pied d'égalité.

### **1.1.2.2 La transposition des principes managériaux du monde de l'entreprise à celui de l'action publique**

Jusqu'au milieu du 20<sup>e</sup> siècle, le modèle bureaucratique ne sera pas remis en cause comme le système rationnel d'organisation des institutions administratives occidentales. Puis, des dysfonctionnements, d'origine interne, liés à la complexification de ses règles, seront peu à peu pointés. Les règles seront détournées et la bureaucratie perdra en efficacité avec le développement de la figure de l'État-providence et l'élargissement des compétences de l'État, en matière sociale en particulier.

Aujourd'hui, la bureaucratie est perçue comme un état de l'administration figé et conservateur. Après les premières critiques de la bureaucratie, aux États-Unis comme en France dans les années 1970, et les premières tentatives de réformes, le modèle de l'administration-entreprise s'installe dans les années 1980. Alors qu'en France, la gauche accède au pouvoir, le contexte économique est difficile et cela a des effets sur le monde des entreprises et celui de l'administration qui se traduit par une nouvelle approche du dialogue social et un mouvement de nationalisation.

Au Royaume-Uni dans les années 1980, Margaret Thatcher est Premier ministre et les principes économiques s'imposent. La politique est à la recherche de réduction des coûts et le secteur public est réduit suite aux nombreuses privatisations (Marlière, 2001). Cette même tendance est suivie en Nouvelle-Zélande et en Australie où la recherche d'économies va inciter les pouvoirs publics à appliquer aux institutions publiques les principes du management de rationalisation des organisations. Ces principes sont appliqués depuis le 19<sup>e</sup> siècle aux industries et aux organisations lucratives.

Avec le management, ce sont les finalités des organisations du marché qui vont également être appliquées aux organisations publiques sous le terme de new public management (NPM). Cependant, le management ne porte pas en lui les objectifs de profit, c'est son application dans le domaine lucratif qui a associé management et recherche de profit. Pourtant, en transposant le management aux institutions publiques, c'est cet objectif qui a été poursuivi. Comme l'écrit Peneranda (2014), « *la vague managériale anglo-saxonne du NPM identifie le fonctionnement des organisations publiques aux entreprises privées et repose globalement sur l'impératif de performance et de rentabilité du secteur public* » (Peneranda, 2014 :6).

Encadré 1 : Le management concerne toutes les d'activités humaines collectives

Avant de s'appliquer au domaine public, le management concernait, depuis le milieu du 19<sup>e</sup> siècle, le domaine de l'industrie. Plus tôt encore à partir du 18<sup>e</sup> siècle, le management était réservé à la sphère privée domestique. Il s'agissait alors de « prendre soin », avec comme finalité de pourvoir aux nécessités de la communauté familiale pour le confort de ses membres. En réalité, le *management* anglo-saxon et le ménagement français ne sont que deux formes d'un même mot et son utilisation en français n'est qu'une réappropriation d'un terme dont le sens s'est maintenu et s'est renouvelé en anglais (Chatelain-Ponroy *et al.*, 2021).

Les premiers à transplanter la notion du champ domestique vers le domaine industriel sont les « managers » ferroviaires américains et anglais à la recherche d'efficacité des travailleurs, la réduction des gâchis<sup>30</sup>, comme s'il s'agissait de la productivité d'une machine. Ainsi c'est sa productivité qui est monnayable pour le travailleur et qui doit être rémunérée, et non en fonction de l'offre et de la demande ou de la rareté du travail. L'efficacité recherchée par le management fait sens en soi, sans référence nécessaire au profit. Aussi, Thietart (2003) définit le management comme « *l'action, l'art ou la manière de conduire une organisation, de la diriger, de planifier son développement, de la contrôler, [qui] s'applique à tous les domaines d'activités de l'entreprise [...] L'entreprise doit être perçue ici dans son sens le plus large. Le gestionnaire d'organisation, qu'elle soit privée, publique, à but lucratif ou non, doit mettre en œuvre des moyens techniques, financiers et humains pour accomplir sa tâche et réaliser les objectifs de cette dernière* »<sup>31</sup> (Thietart, 2003 :7).

Par extension, nous retiendrons ici que le management public, prononcé à la française, est une approche pluridisciplinaire (associant droit public, économie publique, sociologie des organisations, science politique, sciences de gestion) de l'ensemble des méthodes d'organisation efficaces — définition et partage des responsabilités — et de gestion rationnelle du fonctionnement des organisations publiques (Bartoli et Blatix, 2015).

Aussi, même si le management n'implique pas la référence au profit, la recherche de rationalisation incite à se tourner vers ce qui est mesurable et quantifiable. La tentation de la traduction comptable et financière de cette rationalisation sera d'autant plus grande et aisée.

Pour Laufer et Burlaud (1980), c'est une crise généralisée des organisations et en particulier du secteur public — remise en cause par des crises successives — qui cherche une

<sup>30</sup> « Comment tirer le plus de chaque chose, écrit l'ingénieur Frederick Smith à la fin des années 1870, et comment réduire au minimum l'inévitable gâchis ayant lieu chaque fois qu'un certain nombre de travailleurs sont employés, tel devrait être le premier objet de quiconque est chargé de la supervision d'une usine ou d'un atelier » communication personnelle d'Adrien Peneranda dans Cours de Management interculturel

<sup>31</sup> Thiétart R. A., 2003 (11<sup>e</sup> édition), Le management, PUF, coll. « Que sais-je? » cité par Bartoli et Hervé (2011).

nouvelle légitimité dans la rationalité économique. L'État rejoint alors le marché en tant que fournisseur de biens et de services publics ; il s'applique les mêmes objectifs de rationalité économique. Il va alors devoir s'interroger sur l'ensemble de ses missions, sur leur raison d'être et la façon de le faire ou de le faire faire ; comme le prône le NPM qui s'installe comme mode d'administration des institutions devenues organisations publiques françaises. Cette évolution des années 1990 participe d'une vague mondialisée, avec un effet majeur sur la diminution du nombre de fonctionnaires en 2003 (Amar et Berthier, 2007). En matière financière, la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1er août 2001 modifie les règles de dépenses publiques en les assouplissant : les budgets sont votés par programme, les dépenses peuvent être réaffectées à l'intérieur par les managers ce qui rend possible le pilotage de la performance selon les règles du NPM. Le NPM s'installe également dans le domaine de la gestion des ressources humaines ; le recrutement de contractuels plutôt que de fonctionnaires est privilégié. La rémunération variable des fonctionnaires, avec la volonté d'en faire un véritable outil de motivation professionnelle, devient une fonction essentielle dans le NPM. Ainsi, les collectivités territoriales seront très rapides à mettre en place une part de rémunérations au mérite sous forme de primes versées — uniquement pour les agents assumant certaines responsabilités — selon l'atteinte des résultats fixés annuellement à partir de 2010<sup>32</sup>.

Ce changement majeur dans l'administration française concerne tous les niveaux de son organisation et de son exécution (voir Tableau 1, p. 58). La modification des objectifs de l'administration webérienne justifie un changement d'organisation dans laquelle les responsabilités semblent partagées et l'autonomie dans l'exécution des tâches est privilégiée. Dans les faits, l'arbitraire et l'opportunisme pour la réalisation d'objectifs peuvent rapidement prendre le pas sur des missions de plus longue haleine.

---

<sup>32</sup> Mise en application du décret Décret n° 2008-1533 du 22 décembre 2008 permettant la création d'une prime de fonction et de résultat (PFR)

	Administration wébérienne	Administration NPM
Objectifs	respecter les règles et les procédures	atteindre les résultats, satisfaire le client
Organisation	centralisée (hiérarchie fonctionnelle, structure pyramidale)	décentralisée (délégation de compétences, structuration en réseau, gouvernance)
Partage des responsabilités politiciens/administrateurs	confus	clair
Exécution des tâches	division, parcellisation, spécialisation	autonomie
Recrutement	concours	contrats
Promotion	avancement à l'ancienneté, pas de favoritisme	avancement au mérite, à la responsabilité et à la performance
Contrôle	indicateurs de suivi	indicateurs de performance
Type de budget	axé sur les moyens	axé sur les objectifs

Tableau 1 : Comparaison des administrations de types wébériennes et NPM (Amar et Berthier, 2007)

Nous avons vu dans cette première partie comment une recherche de réduction des dépenses publiques a incité plusieurs gouvernements à engager une série de réforme de modernisation de l’État et de réorganisation de l’action publique basée sur des principe du management. Nous allons maintenant aborder dans cette deuxième partie les conséquences de ces évolutions sur l’action publique territoriale.

## 1.2 LES DIFFERENTES DIMENSIONS DE LA CRISE DE L’ACTION PUBLIQUE TERRITORIALE

### 1.2.1 La crise de l’exercice du pouvoir

L’organisation décentralisée de la France depuis la fin du 20<sup>e</sup> siècle a fait naître une multitude de territoires, chacun agissant souverainement au titre de la libre administration des collectivités territoriales inscrite dans la Constitution. Dans cet exercice « *les collectivités locales imitent l’État, comme s’il n’existait qu’un seul modèle d’exercice du pouvoir. Cette attitude, ancrée dans l’ADN communal, s’est par la suite étendue à tous les échelons de collectivités [...] L’institution territoriale compétente prétend “ saturer “ l’espace politique local au nom de l’élection au suffrage universel direct qui lui confère, seule, la légitimité et la capacité d’agir.* » (Estèbe, 2015 :74).

La succession de réformes de modernisation, touchant, dans le même temps, les contours, les regroupements et les modes de scrutins, a perturbé cette manière d’exercer le pouvoir. Pour les communes, l’exercice collectif du pouvoir au sein des EPCI est devenu obligatoire. Ce mode d’exercice est bien souvent subi et vécu comme une perte pour les compétences les plus gratifiantes (tourisme, culture...), une chance lorsqu’il s’agit de compétences coûteuses. Pour les élus, les modifications du mode de scrutin départemental et des conditions de cumul des mandats va également les amener à reconsidérer leur manière d’exercer leur pouvoir. Enfin, la nouvelle répartition des compétences et la façon de les exercer (exclusive ou partagée) va également inciter les collectivités territoriales et les EPCI à envisager différemment l’exercice du pouvoir.

#### 1.2.1.1 L’exercice collectif du pouvoir

Les EPCI sont des établissements publics de coopération intercommunale dont les conseillers communautaires sont élus parmi les conseillers municipaux au suffrage direct à l’occasion des élections municipales pour les communes de plus de 1 000 habitants. Un EPCI<sup>33</sup> est une « *personne morale de droit public qui est créée par l’État et qui tire leur pouvoir de l’acte juridique de délégation de compétences par les communes-membres qui le composent* » (Dallier, 2006:14). Ces groupements de communes se distinguent par leur capacité à percevoir des impôts et sont qualifiés d’EPCI ou d’intercommunalité à fiscalité propre, « *par*

---

<sup>33</sup> Nous nous intéressons ici aux communautés de communes, communautés d’agglomération et métropoles

*opposition à l'intercommunalité syndicale limitée à un ou plusieurs objets et fonctionnant avec les contributions de ses membres » (Dallier, 2006:5).*

Les EPCI ne peuvent intervenir que dans le cadre des compétences déléguées par les communes qui ne peuvent alors plus les exercer — principe d'exclusivité — et des compétences qui leur sont attribuées par l'État. De plus, les élus communautaires des communes de moins de 1 000 habitants sont désignés par au sein du conseil municipal, ils ne sont pas élus au suffrage direct. Ces deux points induisent qu'ils n'ont pas la qualité de collectivités territoriales.

Les transferts de compétences communales sont à géométrie variable et définis selon les choix de chaque territoire. Il peut par exemple s'agir de la gestion des équipements sportifs mais pas du soutien aux clubs sportifs ou uniquement de la gestion de la piscine transférée par une commune.

Depuis 30 ans en France, avec la loi Chevènement puis la loi Voynet, la tendance a été à l'émergence et au renforcement du bloc local, commune-communauté de communes. Ces lois permettent le regroupement des communes autour de projets de territoire, la prise de compétences et la création de nouvelles personnes morales publiques. À la fois remède contre le nombre (trop) important de communes et la densification des zones urbaines, c'est également un outil de « planification » et de pilotage des politiques territoriales et l'émergence de nouveaux pouvoirs locaux. Selon la combinaison de ces différents facteurs, ce regroupement volontaire sera localement perçu et vécu comme une opportunité ou une contrainte pour chaque commune devant rejoindre un nouvel EPCI. La contrainte sera d'autant plus ressentie que les conditions de ce regroupement deviendront progressivement nécessaires : obligation tout d'abord est faite aux communes de rejoindre un EPCI à partir de 2013<sup>34</sup>, puis contrainte pour les EPCI de fusionner en relevant le seuil minimal pour constituer un EPCI à 15 000 habitants.

Certaines communes firent de ce non-rattachement un combat contre la négation des territoires ruraux et le respect du pouvoir des maires. Mais placés sous l'autorité du Préfet, ces rattachements des communes finissent par se réaliser.

Dans la loi de 2015, les territoires de montagne font exception, la densité de population et les conditions de déplacement ne permettant pas de créer de telles unités. La fusion sera cependant là aussi de mise et ce sera l'occasion de nouvelles querelles entre vallées.

---

<sup>34</sup> Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales a rendu obligatoire l'appartenance à un EPCI à compter du 1er juillet 2013.

Encadré 2 : Intercommunalités subies, intercommunalités choisies. Exemple de création de la communauté d’agglomération Pays basque

La loi de loi n° 2015-9914 du 7 août 2015 et sa circulaire d’application du 27 août, fixent les conditions sans lesquelles chaque département doit se doter, sous l’autorité du Préfet de département et en 6 mois (avant 31 mars 2016), d’un schéma départemental de cohérence intercommunale (SDCI). Face à ces obligations, les réactions sur le terrain furent différentes (Braun, 2016). L’objectif fixé est de constituer — en dehors des zones de montagne — des EPCI d’un minimum de 20 000 habitants, seuil ensuite revu à la baisse à 15 000 habitants.

Au Pays basque, la volonté, depuis la création des départements en 1790, de disposer d’une « institution Pays basque » et l’échec de la voie du statut particulier accordé à la Corse, a permis d’envisager comme une nouvelle perspective, la possibilité offertes par la loi MAP-TAM : celle de constituer une communauté d’agglomération par fusion des deux agglomérations et des huit communautés de communes du Pays basque et la possibilité de la doter de nouvelles compétences, jusque-là exercées par le département et/ou la région.

Depuis deux siècles, la demande de création d’un département Pays basque était une revendication qui semblait le mieux correspondre aux volontés « *d’institutionnalisation du Pays basque* »<sup>35</sup> (Urteaga, 2017) portée par différents courants politiques. Cette revendication pouvait encore être interprétée en creux comme une reconnaissance de l’échelon départemental, voire du Béarn, qui aurait constitué l’autre département issu de la division des Pyrénées-Atlantiques. Avec la loi MAPTAM, c’est une nouvelle voie qui s’ouvre, celle d’une action collective des communes pour constituer cette nouvelle entité et se doter des compétences nécessaires à la réalisation du projet de territoire. En cela, la loi MAPTAM remet également en cause le département dans ses dimensions géographiques et démographiques. Si pour beaucoup de territoires, l’obligation de création d’intercommunalités d’un minimum de 15 000 habitants est apparue comme une contrainte, elle est aussi devenue une opportunité pour d’autres. La nécessité de se regrouper a fait naître des opportunités. C’est le cas de la partie ouest du département des Pyrénées-Atlantiques, constituée jusqu’en 2016 de deux communautés d’agglomération et de huit communautés de communes. Après plusieurs échecs de fusions intermédiaires de deux ou trois communautés de communes, les dix EPCI vont ensemble franchir un pas important en constituant la communauté d’agglomération Pays basque, regroupant soit 158 communes et plus de 300 000 habitants, soit la seconde agglomération de Nouvelle-Aquitaine.

<sup>35</sup> Institutionnalisation est à entendre ici dans la définition de Urteaga (2017) de création d’une entité administrative et non comme « *le processus par lequel les pratiques sociales sont, suivant les cas, reproduites (stabilité sociale) ou redéfinies (changement social)* » (Celka, 2015 :127).

### 1.2.1.2 La modification des conditions d'exercice des mandats locaux

Nous avons vu comment la séquence de réformes 2010-2015 a également touché les élus et leurs mandats (Annexe I) et les modes d'élection des conseillers communautaires. La loi de N°2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires en modifiant le calendrier électoral, va être particulièrement importante dans ce domaine pour les départements. En effet, la mise en place de binômes d'élus pour les nouveaux cantons est apparue comme un facteur d'évolution de la place des femmes dans la vie publique et d'égalité. Avec l'élection de 2 054 femmes en un seul scrutin, « *les Départementales de mars 2015 ont marqué un tournant historique dans la féminisation des institutions publiques françaises* »<sup>36</sup>.

Avant 2015, 13,1% seulement des élus départementaux étaient des femmes et trois Conseils généraux étaient exclusivement masculins<sup>37</sup>. Les nouvelles assemblées départementales comprenaient *a minima* 46,9% de nouveaux élus et donc un fort renouvellement des assemblées. La notion de binôme est une nouveauté législative qui ne définit pas de règles de fonctionnement. Chaque binôme est libre d'adopter son mode de fonctionnement. Pour les conseillers départementaux auparavant déjà conseillers généraux, il est facile de voir une extension de leur territoire d'influence à la faveur de leur réélection sur ce nouveau canton élargi, surtout lorsqu'il s'agit pour leur binôme, du premier mandat exercé. Dans les faits, il est envisageable que l'attachement aux anciens cantons et/ou aux mandats communaux soit plus important que les nouveaux mandats départementaux et que chaque membre du binôme conserve sa zone d'influence antérieure à son élection départementale. Malgré une harmonisation sur six ans de tous les mandats départementaux et le changement de nom du conseil général, la mise en place de binômes d'élus sur des circonscriptions nouvelles, pour exercer des compétences non clairement définies, a rendu plus compliqué l'exercice des mandats départementaux. Un équilibre est à trouver dans ce double exercice.

De plus, sur la durée du mandat départemental, le calendrier aura été riche en échéances : en 2015, élections régionales ; début 2017 mise place des nouveaux EPCI, et la même année en juin, élections législatives ; et en septembre 2017, les sénatoriales. La mise en application des lois du 14 février 2014<sup>38</sup> se met réellement en œuvre cette année-là également. Lors des nouvelles élections, elle oblige les députés, nationaux et européens, et les sénateurs à choisir entre leur mandat parlementaire et leur fonction exécutives locales au

---

<sup>36</sup> Blog de l'Assemblée des Départements de France <http://www.departements.fr/les-femmes-font-aussi-les-departements/> consulté le 23 mars 2021

<sup>37</sup>. Extrait de la page « les femmes et le pouvoir » Les femmes représentaient 2,4% des membres d'un conseil municipal en 1959, elles en représentaient 21,8% en 1999 et 35% en 2008. De même, elles occupaient 0,8% des sièges dans les conseils généraux en 1958, 9% en 2001 et 13,1% en 2008. Parmi les conseillers généraux élus en mars 2011, 13,8% sont des femmes mais trois conseils généraux ne comportent aucune femme dans <https://www.senat.fr/evenement/archives/D35/fem1.html> consulté le 13 avril 2020

<sup>38</sup>. [loi organique n° 2014-125 du 14 février 2014](#) interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur; [loi n° 2014-126 du 14 février 2014](#) interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de représentant au Parlement européen.

sein des conseil municipaux, communautaires, départementaux ou régionaux. Cette obligation de non-cumul des mandats va s’imposer aux nouveaux parlementaires, préférant renoncer à leur mandat de président ou de vice-président, de maire ou d’adjoint au maire — tout en conservant cependant parfois leur mandat local. Alors que 60% des députés et des sénateurs exerçaient un mandat exécutif local en 2012 (Dolez, 2015), ces choix vont modifier les équilibres politiques des EPCI et des collectivités territoriales. Cependant, en n’instaurant pas le mandat unique mais en permettant toujours le cumul, les lois de 2014 continuent de pallier l’absence de statut de l’ élu. Elles peuvent donc être vues comme une réforme inachevée en ne l’interdisant pas complètement alors qu’« *instaurer le mandat unique pour les parlementaires aurait conduit par contagion à instaurer le mandat unique pour tous les élus et à bouleverser l’économie du métier politique local* » (Dolez, 2015). Ce n’est pas l’option qui a été privilégiée.

En résumé, les réformes de 2010 à 2015 ont également transformé les conditions d’élection et d’exercices des mandats de façon importante. La modification simultanée, dans un temps accéléré, des frontières institutionnelles de la représentation politique et des compétences, va engendrer une crise territoriale de composition des espaces.

### 1.2.1.3 La difficile recomposition des compétences

La recomposition des compétences sur les territoires est le fruit de deux phénomènes : le transfert de compétences de l’État vers les territoires (la décentralisation) et le transfert de compétences entre les échelons territoriaux.

À partir des lois Defferre<sup>39</sup>, la décentralisation est lancée. Les conseils régionaux passent alors du statut d’établissements publics à celui de collectivités territoriales, nouvelles personnes morales dotées d’une autonomie de décision, d’élection et de source de financement propres. La recomposition des compétences rend nécessaire l’organisation de la fonction publique dont la création de nouvelles filières territoriales.

Ces institutions vont peu à peu constituer de nouveaux espaces fonctionnels et devenir des collectivités locales puis territoriales<sup>40</sup>. Nous voyons, dans la modification de leur désignation, une évolution de leur rôle dans l’organisation des pouvoirs publics sur les territoires. Pour Faure et Négrier (2019), « *les lois successives de décentralisation transforment les communes, départements et régions en collectivités territoriales qui acquièrent le statut d’espaces légitimes d’expérimentation et d’intégration des priorités d’action définies au sein des*

---

<sup>39</sup> lois du 2 mars et 22 juillet 1982 et du 7 janvier et 22 juillet 1983

<sup>40</sup> Sans précision spécifique, nous utiliserons dans la suite de nos propos les termes de collectivité locale et de collectivité territoriale comme synonymes. Cependant, « l’expression collectivité locale désigne dans le langage courant ce que la Constitution nomme « collectivité territoriale ». En effet, jusqu’à la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, les deux termes apparaissaient dans la Constitution : collectivité locale à l’article 34 et collectivité territoriale au titre XII. Mais depuis seule cette dernière expression figure dans la Constitution. Les collectivités sont donc désormais des « collectivités territoriales », l’expression « collectivité locale », n’étant plus juridiquement fondée ». <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c1353> consultée le 19 avril 2020

*grandes filières professionnalisées* » (Faure et Négrier, 2019 :638). Elles sont le prolongement des règles et du fonctionnement de l'État par leur origine et leur mode d'attribution des compétences. Leur mode d'élection au suffrage direct a maintenu, voire renforcé, la légitimité démocratique des institutions publiques dans leur organisation comme dans leur mode d'action. Le processus est un peu différent pour les EPCI dont la constitution se base sur une intention collective, même si elle a été plus ou moins contrainte. L'action publique des EPCI, c'est l'action collective des communes, avec comme objectif la mise en œuvre du projet de territoire dont la définition a précédé la création de l'institution communautaire. L'exercice de leurs compétences est à géométrie variable pour chaque territoire, selon les transferts décidés par les communes. La recomposition des compétences entre communes et EPCI, et entre EPCI après fusion, suit un processus de construction qui nous paraît déterminant pour la réalisation du projet de territoire. Dans le même temps, dans un souci de rationalisation de son organisation et de limite de ses dépenses, l'État modifie continuellement ses services déconcentrés : réorganisations transversales et territoriales des compétences ministérielles pour suivre l'évolution du découpage régional, parfois intercommunal et de l'exercice de ses compétences. Ainsi entre 2007 et 2012, durant la période de révision générale des politiques publiques (RGPP), l'État procède à des fusions de services déconcentrés sur « *un ensemble de principes : regrouper des administrations voisines, sortir de l'organisation en "silos verticaux" du ministère au service de base, moduler l'organisation en fonction des territoires, améliorer la coordination, notamment sur le territoire, renforcer les pouvoirs interministériels des préfets...* » (Espagno-Abadie et Peneranda, 2018:20).

Le second phénomène qui rend nécessaire la recomposition des compétences est la perte de la CGC. Pour les départements, elle s'est accompagnée de transferts de compétences et d'une nouvelle forme difficile à exercer : le « chef de filât ». Il leur est attribué par l'État en matière de solidarité sociale et de solidarité territoriale. Différentes stratégies sont alors localement adoptées pour conserver des moyens d'action par le biais de conventions et de contrats avec l'État, la région ou les EPCI. Selon les domaines de l'action publique et les accords politiques possibles entre collectivités territoriales et EPCI, ces crises se feront plus ou moins durement sentir.

En matière d'aide économique par exemple, la compétence « développement économique » étant réservée aux Régions et aux EPCI, les départements se retrouvent démunis pour poursuivre une politique dans laquelle ils étaient souvent très investis. Cependant, depuis la loi RCT de 2010, les collectivités territoriales ont la possibilité de déléguer leurs compétences à d'autres collectivités territoriales. Comme cela est représenté sur le Figure 3, les communes, via les EPCI, ont la possibilité, par délégation des départements qui le souhaitent,

d’exercer leur compétence en matière d’immobilier d’entreprise, dans les conditions spécifiques fixées par l’article L1511-3 du Code général des collectivités territoriales<sup>41</sup>. Le facteur déclenchant (1) est bien souvent à l’initiative de l’entreprise qui est à la recherche de lieux d’implantation ou d’expansion. Les territoires sont alors en mis en concurrence. Lorsqu’un accord intervient avec l’entreprise, les communes et/ou l’EPCI (2) compétentes en la matière activent les éventuels accords passés avec le département et/ou sollicitent l’intervention de la Région (3).

---

<sup>41</sup> La loi NOTRe a modifié l’article L1511-3 du Code général des collectivités territoriales en limitant aux communes et aux EPCI « *la compétence pour définir les aides ou les régimes d’aides et décider de l’octroi de ces aides sur leur territoire en matière d’investissement immobilier des entreprises et de location de terrains ou d’immeubles* ». Cet article précise également que « *la région peut participer au financement des aides et des régimes d’aides mentionnés au premier alinéa du présent article dans des conditions précisées par une convention* » passée avec la commune ou l’EPCI. Il précise également que « *les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre peuvent, par voie de convention passée avec le département, lui déléguer la compétence d’octroi de tout ou partie des aides mentionnées au présent article* »

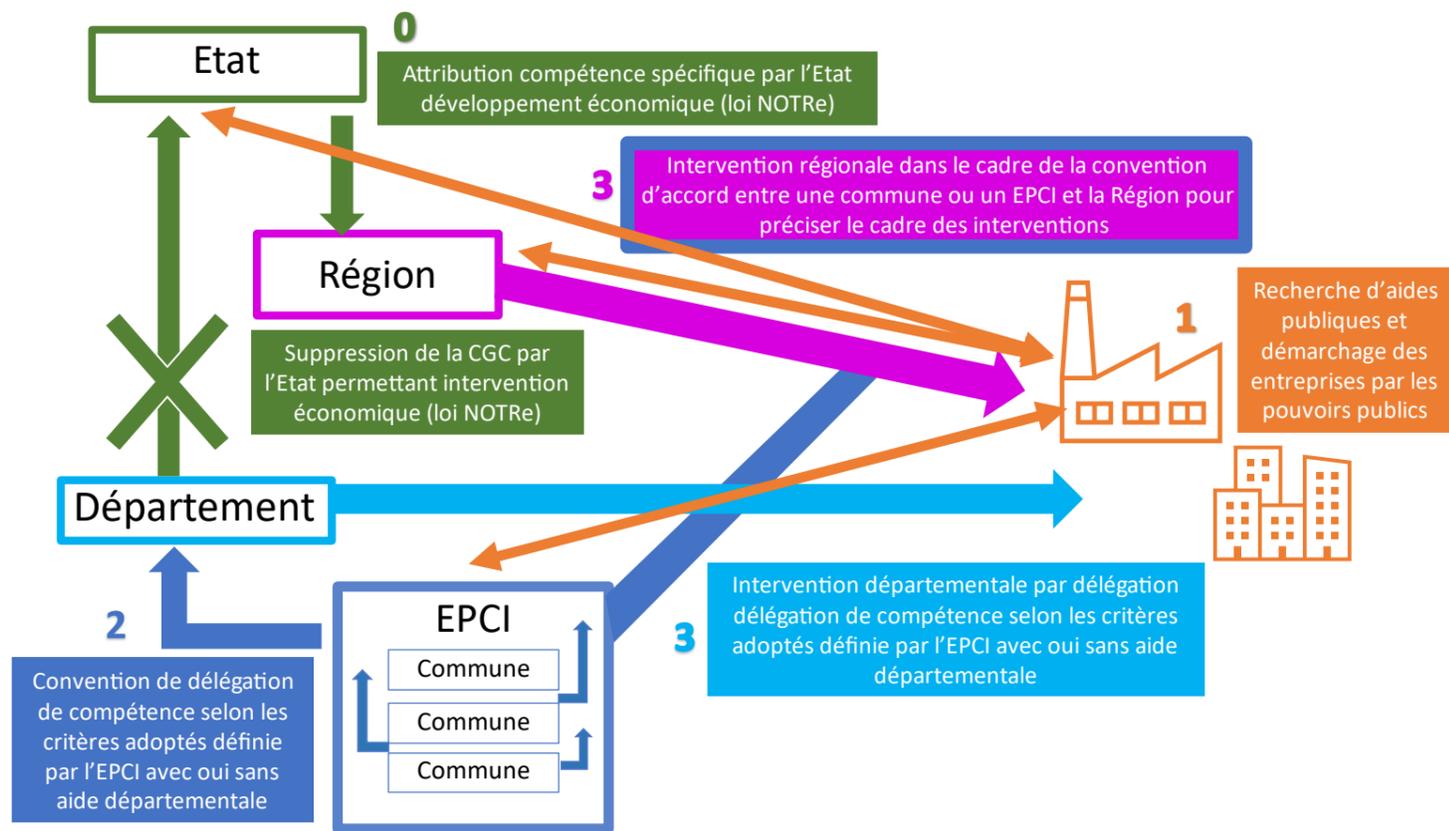


Figure 3 : Schéma de recomposition des compétences économiques en matière d'immobilier et de foncier d'entreprise (auteure).

Le nombre de partenaires pour le financement d’un projet d’implantation d’entreprise par exemple ne sera donc pas réduit. Dans l’exemple choisi, associant partenaires privés et publics, il apparaît, même dans ce domaine, les réformes de l’État n’apportent pas les clarifications et les simplifications affichées.

Les mouvements successifs de décentralisations, accompagnés de fusion et de créations de nouveaux acteurs territoriaux, et la « nécessité » de répondre à de nouveaux besoins, constituent un mouvement itératif de redistribution des compétences parmi les acteurs publics. Dans le même temps, les services déconcentrés de l’État connaissent eux aussi des réorganisations transversales entre les différents ministères et territoires ainsi qu’une réduction drastique du nombre d’agents.

Ainsi, le bilan est-il contrasté, tant en matière de qualité de service public que de réduction des dépenses, face à une « *la rationalisation des compétences entre niveaux de collectivités [qui] reste inachevée*<sup>42</sup> ».

Cela se traduit au niveau technique par des recombinaisons partielles et complexe des missions et des services, en matière culturelle en particulier (Annexe V).

Du point de vue politique, le constat est également insatisfaisant : Desage et Guéranger (2014) dénoncent la réticence des élus municipaux à investir les structures intercommunales de leur réelle dimension démocratique, au bénéfice des communes. Ils y voient ainsi une « confiscation » du pouvoir. Steinmetz (2017) identifie trois principaux problèmes non résolus depuis trente ans : l’ajustement des compétences avec les ressources, souvent associées à une fiscalité mais faisant rarement l’objet d’un transfert simultané ; la répartition des pouvoirs et la convergence ou non des politiques nationales et locales sur un même domaine.

Le processus de décentralisation des compétences de l’État vers les collectivités territoriales et les EPCI prend alors la forme d’une « *symphonie inachevée* » Steinmetz (2017).

Nous considérons la situation actuelle de la répartition des compétences et des moyens de l’action publique comme une situation instable qui nuit, à chaque échelle, aux capacités d’action des pouvoirs publics.

---

<sup>42</sup> Rapport sur les finances publiques locales, publié mardi 24 septembre, la Cour des comptes cité par Orange (2019)

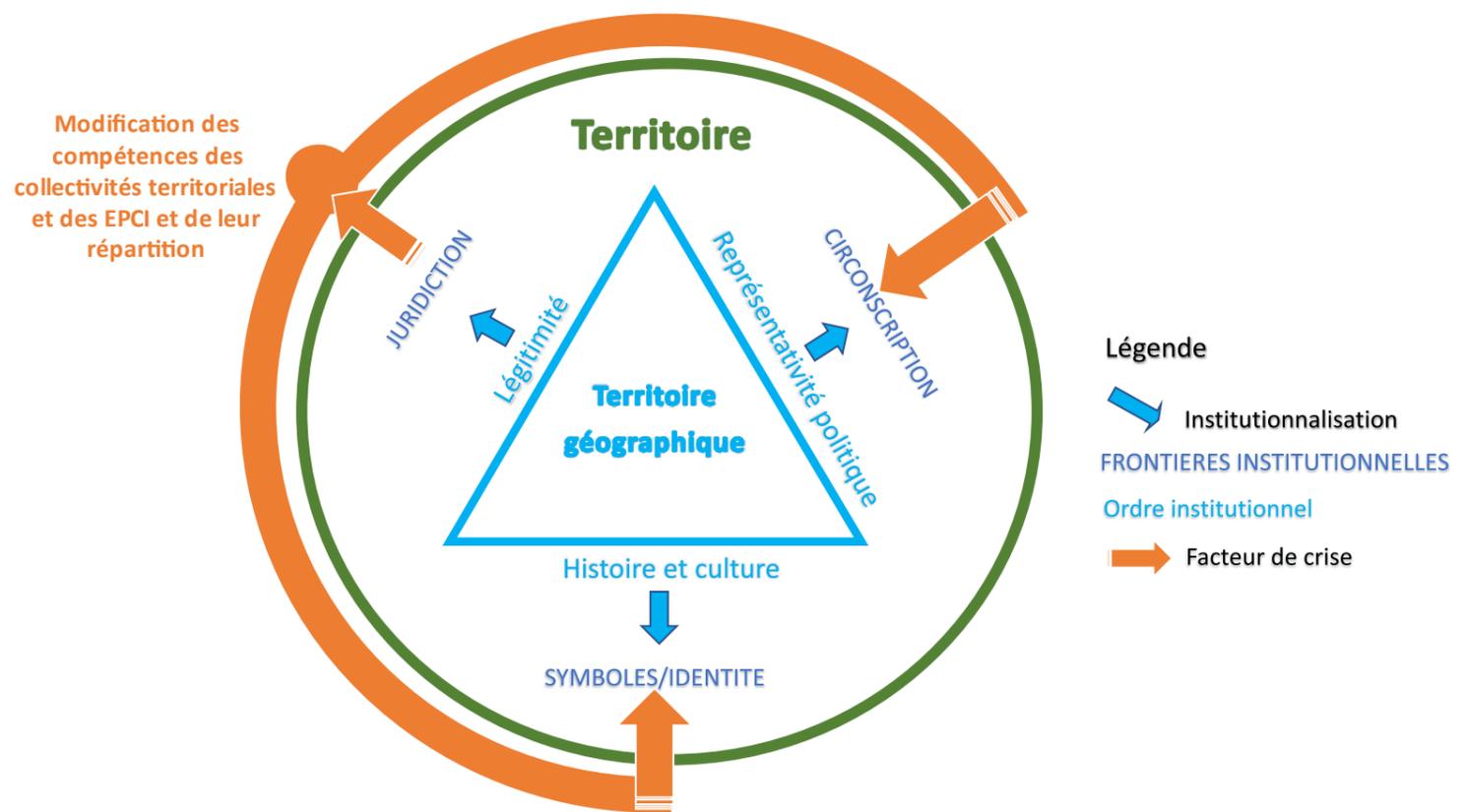


Figure 4 : Représentation d'une dynamique de crise sur le territoire d'après Smith (2011) après la modification des compétences par la loi MAPTAM et la loi NOTRe (auteure).

## 1.2.2 La crise d’identité

### 1.2.2.1 Les nouveaux cantons sans chef-lieu

En 2015, la disparition des cantons issus de la Constituante, porteurs des idéaux de la Révolution française<sup>43</sup> et éléments de l’organisation territoriale de la « *géopolitique locale* » va être ressentie comme une perte profonde de repères (Subra, 2016). Elle s’accompagne de la substitution de la notion de chefs-lieux de canton par celui de « *bureau centralisateur de canton* »<sup>44</sup>. La notion de bureau centralisateur met avant tout en avant la qualité de circonscription électorale du canton<sup>45</sup>, elle ne revêt pas de « dimension vécue » pour ses habitants. Les territoires de référence administrative et politique du pouvoir local sont alors modifiés : depuis deux siècles, toute sa construction s’était faite sur un maillage du territoire par des représentations des grandes fonctions de l’État selon les domaines : perceptions pour le ministère des finances, tribunaux pour la justice, poste et télécommunications du temps des ministères en charge des postes, télégraphe et télécommunications (jusqu’en 1995). Du point de vue législatif, l’accession aux mandats territoriaux se faisait aussi à la façon d’une organisation « gigogne » : le maire du chef-lieu de canton brigait le mandat de conseiller général puis de député et de sénateur, accroissant ainsi à chaque étape son pouvoir local.

De plus, le cumul des mandats locaux et nationaux permettait de consolider les « fiefs » et de limiter les échecs électoraux (Dolez, 2015). Les premiers EPCI à fiscalité propre, issus de la loi Chevènement de 1999, n’échappaient pas à cette logique : grand nombre de communautés de communes, construites dans un premier temps sur libre décision des communes et sans obligation, rassemblaient les communes d’un même canton, et le conseil communautaire élisait comme président le maire du chef-lieu de canton.

---

<sup>43</sup> À la Révolution française, l’organisation territoriale vise à l’égalité de tous, en particulier devant la loi. La période de la Constituante n’est pas seulement celle d’une construction territoriale, mais également d’une idéologie territoriale. Comme le relève Bailly (Assemblée nationale constituante, 1790), « *derrière un apparent constructivisme vertueux, idéaliste et régénérateur, s’exprimèrent des argumentaires revendicatifs, qui participèrent à la richesse d’un débat idéologique fait de régionalisme et de localisme autant que d’égalitarisme et d’ordre nouveau* » (Bailly, 2008:80).

<sup>44</sup> JO Sénat du 26/06/2014 « Au terme du renouvellement général des assemblées départementales, il n'existera plus de chefs-lieux de canton mais des bureaux centralisateurs. Pour en déterminer la liste, le Gouvernement a retenu les principes suivants. Lorsque le périmètre d'un canton reste inchangé ou diffère faiblement du périmètre précédent, le bureau centralisateur correspond à l'actuel chef-lieu, quelle que soit sa population. Dans le cas inverse, c'est la commune la plus peuplée du nouveau canton qui est en principe retenue comme bureau centralisateur, sauf particularités géographiques, historiques ou culturelles majeures » réponse du Ministre de l’intérieur Bernard Cazeneuve publiée dans le JO Sénat du 26/06/2014 - page 1558 <https://www.senat.fr/questions/base/2013/qSEQ131109258.html> consultée le 23 mai 2020

<sup>45</sup> La notion de bureau centralisateur met en avant la qualité de circonscription électorale du canton et son organisation, c’est, selon l’article R.69 du Code électoral, le lieu du bureau « *chargé d’opérer le recensement général des votes en présence des présidents des autres bureaux* ».

En 2014, Manuel Valls, dans son discours de politique générale à l'Assemblée le 8 avril 2014<sup>46</sup>, annonce la disparition des conseils généraux pour 2021. Pourtant, leur réforme avait été engagée par la loi du la loi 2013-403 du 17 mai 2013 prévoyant, pour le scrutin de 2015, leur changement de nom, le redécoupage des cantons et le passage à un scrutin binomial et paritaire. C'est alors le nombre d'habitants — fixé à 24 500 habitants — qui prévaut pour la définition du nouveau découpage et non plus une recherche d'équité de traitement des citoyens comme cela avait été le cas en se basant sur le temps de déplacement à cheval. Cette « unité de population » va permettre de diviser par deux le nombre de cantons mais de conserver le même nombre d'élus départementaux (autour de 4 000). En Pyrénées-Atlantiques, alors qu'il y avait 52 conseillers généraux avant la réforme pour 52 cantons, leur nombre sera porté à 54 conseillers départementaux pour 27 cantons après la réforme.

Le découpage est établi au niveau local, sur proposition des conseils généraux, par l'Exécutif départemental en place. La validation des nouvelles circonscriptions est faite par le Préfet et fait l'objet de décrets pour chaque Département en février 2014, à la veille des élections départementales repoussées de mars 2014 à mars 2015 pour permettre leur concomitance avec les élections régionales en décembre de la même année.

Jusqu'en 2015, la dénomination des cantons était basée sur le nom de leur chef-lieu. Ils étaient souvent perçus comme des territoires d'extension de l'influence économique et politique de la commune dont ils portaient le nom. La définition de nouveaux cantons devait répondre à des règles précises en termes de population et de limites administratives pour être proches de la répartition de la population et des modes de vie des Français qui avaient évolué depuis leur création. La dénomination des nouveaux cantons sera explicitée par le ministre de l'intérieur, Bernard Cazeneuve : « *le nom choisi pour le canton est celui de la commune du bureau centralisateur. Toutefois, des particularités géographiques majeures ou historiques ont aussi pu être prises en compte en la matière notamment dans le cadre de motions complémentaires adoptées par l'assemblée départementale* »<sup>47</sup>.

Pourtant, lors de de la parution des décrets de délimitation des cantons en février 2014, leur désignation n'était pas homogène : pour certains départements, la dénomination s'en tenait au nom du bureau centralisateur pour les zones les plus urbaines, un nom inspiré par l'histoire ou la toponymie apparaissait pour d'autres. Nous ne sommes pas parvenus à iden-

---

<sup>46</sup> Extrait de la déclaration de politique générale de Manuel Valls du 8 avril 2014 « Enfin, mon dernier objectif est d'engager le débat sur l'avenir des conseils départementaux. Je vous propose leur suppression à l'horizon 2021. Je mesure l'ampleur de ce changement. Il nous faudra notamment répondre au sentiment d'abandon qui existe dans nos départements et territoires ruraux. Ce changement donnera lieu à un profond débat dans le pays qui associera les élus et les citoyens. Mais il est désormais temps de passer des intentions aux actes » dans <https://www.vie-publique.fr/discours/190876-declaration-de-politique-generale-de-m-manuel-valls-premier-ministre> consulté le 23 mai 2020

<sup>47</sup> Réponse du Ministre de l'intérieur publiée dans le JO Sénat du 26/06/2014 - page 1558 <https://www.senat.fr/questions/base/2013/qSEQ131109258.html> consultée le 22 mai 2020

tifier un mode de détermination du nom des cantons qui aurait pu être généralisé ou commun à plusieurs d’entre eux. La tendance observée est que les dénominations ont été réalisées dans un cadre administratif avec le souci prioritaire de localisation et de détachement des noms de communes. Aussi, c’est la référence géographique qui primera, parfois associée aux noms d’anciens chefs-lieux de canton.

Les nouveaux cantons ne sont plus ni nommés par, ni organisés autour, de chefs-lieux, villes et villages de référence pour l’organisation du service public et de certains bassins de vie. L’institution départementale perd cet ancrage territorial alors que les communes rejoignent les EPCI renforcés. Cela traduit, pour nous, une rupture institutionnelle du territoire entre la trame communale — communes et EPCI — et la trame départementale — cantons et département. Cette rupture est amplifiée par les modalités d’élection binomiales et les nouvelles dénominations des cantons devenues nécessaires.

### 1.2.2.2 Des EPCI en quête d’attractivité

Pour les EPCI, le processus de dénomination des nouvelles entités suit leur création et la mise en place de leur exécutif. L’enjeu du « baptême » de la nouvelle institution publique est en premier lieu d’être identifiable en termes de compétences exercées par les habitants et les partenaires. En second lieu, leur existence se joue également par rapport aux territoires voisins, avec lesquels elles seraient rapidement en concurrence en matière d’attractivité des activités (économie, habitat, tourisme...) et de financements publics et privés. Aussi, la loi de l’offre et de la demande incite les EPCI à avoir recours au marketing territorial pour parvenir, dans un même temps, à créer une identité locale, afficher un projet de territoire, exprimer des continuités avec d’autres EPCI et/ou collectivités territoriales et être attractif pour les potentiels habitants, touristes ou investisseurs...

Bailly (2008) a mené une étude sur les toponymes et la localisation de l’ensemble des EPCI, regroupés dans une base de données. Il distingue sept grandes familles thématiques<sup>48</sup> et des tendances qui peuvent être liées à la période de création de l’EPCI et à une tendance départementale. Cette liberté de dénomination va ainsi donner la possibilité aux territoires de renouer avec leur géographie ou avec leur « territorialité héritée » (Bailly, 2008:82) ; identité historique réinventée ou références d’Ancien régime qui avaient disparu lors de la création des départements et cantons. Par exemple en Pyrénées-Atlantiques, les communautés de communes constituées selon un découpage cantonal et géographique préféreront prendre en 1995 le nom de la vallée : communautés de communes de la vallée d’Aspe composée des communes des cantons de Bedous et d’Accous ; communauté de communes de Barétous composée des communes du canton d’Aramits ; communauté de communes de la vallée

---

<sup>48</sup> Sept familles thématiques identifiées : patrimoine comme ferment communautaire, référence à une territorialité héritée, l’affirmation de l’unité, la référence géographique fonctionnelle, le référent naturaliste, l’identification à une localité ou une agglomération, le référent administratif (Bailly, 2008)

d'Ossau constituée des communes des cantons d'Arudy et de Laruns. Ce sera même l'occasion de retrouver des toponymes en langue régionale — christianisés au Moyen-âge avec l'ajout de nom de saints. La communauté de communes regroupant les communes des cantons de Saint-Jean-pied-de-Port et de Saint-Etienne-de-Baigorri sera nommée Garazi-Baigorri et celle des cantons de Mauléon-Licharre et de Tardets-Sorholus, la communauté de communes de Soule-Xiberoa. Ces dénominations ne permettront cependant pas d'aller jusqu'à reconstituer des territoires de l'Ancien régime comme la Basse-Navarre. Les trois communautés de communes d'Iholdy, de Garazi-Baigorri et d'Amikuze, malgré plusieurs tentatives, ne fusionneront pas et ne seront réunies qu'en 2017 lors de la mise en place de la communauté d'agglomération Pays basque. L'identification à des « territorialités héritées » (Bailly, 2008 :82) viendra se heurter aux stratégies et aux enjeux politiques du 21<sup>e</sup> siècle. Le changement de nom de l'EPCI reste toujours possible, même sans changement de périmètre, pour accompagner le projet du territoire ou un changement de majorité par exemple. Nous citerons, en Pyrénées-Atlantiques, la communauté de communes de Vath Bielh qui, à sa création en 2000, mettait en avant la toponymie ancienne en occitan utilisant le « patrimoine [linguistique] comme ferment communautaire » et en « référence à une territorialité héritée » (Bailly, 2008 :82). En 2010, après un changement de majorité communautaire en 2008, arguant de la difficulté de prononciation — la lettre V se prononçant [b], lh [j] —, les querelles de graphies qu'elle suscitait et l'absence d'information sur sa localisation, elle devint la communauté de communes du Pays de Nay, en référence au chef-lieu de canton. L'emploi d'un terme de « pays » appelle à l'unité mais n'a pas de réalité administrative ou historique. C'est alors la « référence géographique fonctionnelle » qui prendra le pas sur le patrimoine. A l'occasion de l'inauguration du siège de la communauté de communes, ce changement de nom donnera lieu à un échange entre le président de la communauté de communes, défenseur du nouveau nom et opposant politique de François Bayrou<sup>49</sup>.

Comme nous avons pu l'illustrer par différents exemples, nous rejoignons ici Bailly (2008) en considérant que les noms des EPCI peuvent être perçus et décryptés comme « révélateurs d'une géopolitique et d'une stratégie territoriale » (Bailly, 2008:80). Nous nous interrogeons alors sur les noms des régions et sur ce qu'ils peuvent, eux-aussi, nous révéler.

### 1.2.2.3 Des nouvelles régions influencées par leur Histoire

La dénomination des nouvelles régions s'est faite en deux temps : en janvier 2015, un nom provisoire a été attribué aux nouvelles régions par la loi. Le choix définitif a ensuite été

---

<sup>49</sup> Comme le rapportera le journal local, La république des Pyrénées, « dans son discours, Christian Petchot-Bacqué, son président, a volontairement parlé de la " Vath Vielha ", en prononçant deux « v » explicites. Lui succédant au micro, François Bayrou, député occitano-béarnais, s'est fait un devoir de préciser que si l'on écrit " Vath Vielha ", il convient de prononcer " Batbielle "». La république des Pyrénées du 8 juillet 2010 <https://www.larepubliquedespyrenees.fr/2010/07/08/la-vath-vielha-gardera-son-nom-avec-un-additif,145936.php> consulté le 24 mai 2020

voté par chaque assemblée régionale mise en place en janvier 2016. Après avoir été temporairement nommées par la juxtaposition des noms des deux ou trois régions dont ils étaient le regroupement<sup>50</sup>, six nouvelles collectivités ont dû choisir leur nom. Seule la Normandie, issue de la Haute et de la Basse Normandie, et de la Région Centre dont le périmètre ne change pas et qui devient Centre-Val-de-Loire, étaient déjà définitivement nommées dans ce même article.

Pour les autres, le choix est à effectuer par chaque nouvelle Région et doit être soumis à l’avis du gouvernement. Plusieurs stratégies ont été adoptées pour trouver leur nom mais elles ont toutes retenu la participation des habitants aux propositions et au choix. Une tendance à avoir recours aux références historiques et culturelles est à noter. Nous remarquons le maintien ou le retour des noms d’Ancien régime voire de l’Antiquité comme l’Occitanie ou l’Aquitaine. Concernant la Nouvelle-Aquitaine, sa création étant le résultat de la fusion de Poitou-Charentes, du Limousin et de l’Aquitaine, le choix de Nouvelle Aquitaine a pu apparaître comme une « *extension narcissique* » [anonyme] en termes de territoire mais, peut-être aussi, en termes de personnalité politique, l’ex et futur Président de région demeurant Alain Rousset.

Alors que ces nouvelles limites administratives devraient propulser le territoire dans un projet d’avenir, la référence à une « *territorialité héritée* » (Bailly, 2008) nous interroge sur la capacité de ces collectivités à élaborer un projet et une identité qui correspondent à ses compétences actuelles et aux enjeux contemporains.

La loi de janvier 2015 prévoyait également que les régions avaient jusqu’au 1<sup>er</sup> juillet 2016, soit six mois après l’installation du nouvel exécutif, pour fixer le chef-lieu de la région, l’emplacement de l’hôtel de région, le programme de gestion des implantations immobilières et les règles de détermination des lieux de réunion du conseil économique, social et environnemental régional. Ces choix relevant de décisions politiques et techniques, le défi était grand.

Si la mise en place de ces nouvelles régions françaises se faisait en référence à un « modèle régional européen », les nouvelles collectivités mises en place ne se rapprochent pas du standard européen (Seys, 2017). En effet, l’accroissement de taille ne fait que mettre en avant la faible densité de population, en dehors de villes chefs-lieux de régions qui se retrouvent en concurrence avec les anciennes.

En fixant de nouvelles règles pour constituer les unités administratives, la loi MAPTAM est venue bouleverser des dynamiques d’équilibre qui reposaient sur des unités législatives historiques (les cantons) et a redistribué les compétences, privilégiant les zones urbaines (métropoles) et les grands territoires. Si de nombreuses communes et communautés de communes ont pu se sentir noyées dans ce mouvement de fond de recomposition administrative,

---

<sup>50</sup> Art 2 de la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions.

d'autres territoires ont profité des nouvelles possibilités que donnait la loi pour avoir une réelle démarche de regroupement plutôt que de fusion. Ainsi, « *lorsque l'identité territoriale est largement partagée dans l'espace régional voire plus prégnante que l'identité nationale, les leaders territoriaux peuvent bâtir des espaces politiques plus autonomes, construire un rapport de force favorable par rapport à l'État et donc développer des stratégies proactives de valorisation du territoire dans différentes arènes politiques nationales, européennes ou globales* » (Pasquier, 2016:352). La force et la cohérence d'un projet territorial donne la possibilité de construire une entité fonctionnelle, tirant parti d'une réforme territoriale plutôt que de la subir. Dans un mouvement semblable, nous remarquons également que certains projets se voulant ceux du futur, se sont « *glissés avec une étonnante facilité dans les limites des circonscriptions issues du passé, articulant par-là, crise et mutation* » (Ozouf-Marignier et Verdier, 2013:296).

Cependant, l'intentionnalité de cette réorganisation (la réduction des coûts et la définition d'unités territoriales concurrentielles à l'échelle européenne), répondant à un projet d'inspiration économique plus que politique, son ampleur (nationale et multi-échelles) et sa concomitance avec d'autres phénomènes (crises économique, climatique...) induisent des ruptures plus que des continuités dans l'organisation territoriale.

Par conséquent, le processus de détermination d'un nom pour les nouvelles entités territoriales EPCI et régions issues des réformes de modernisation de l'action publique donne des éléments pour comprendre comment elles s'identifient et se projettent dans leurs territoires et leurs missions. L'influence du marketing pour les EPCI et de l'Histoire pour les Régions nous amènent à penser qu'il existe un décalage entre les compétences et les objectifs définis par l'État et la façon dont elles assument leur nouvelle existence.

Comme cela est représenté sur la Figure 5, la modification des circonscriptions des régions et des départements, du mode de scrutin départemental et le regroupement des EPCI est perçue comme un facteur de déstabilisation de la représentativité politique. Cette modification entraîne une recherche de nouveaux symboles et d'une nouvelle identité pour s'inscrire dans l'histoire et la culture du territoire. Cet enchaînement est de nature à provoquer une crise de légitimité des institutions publiques territoriales en place.

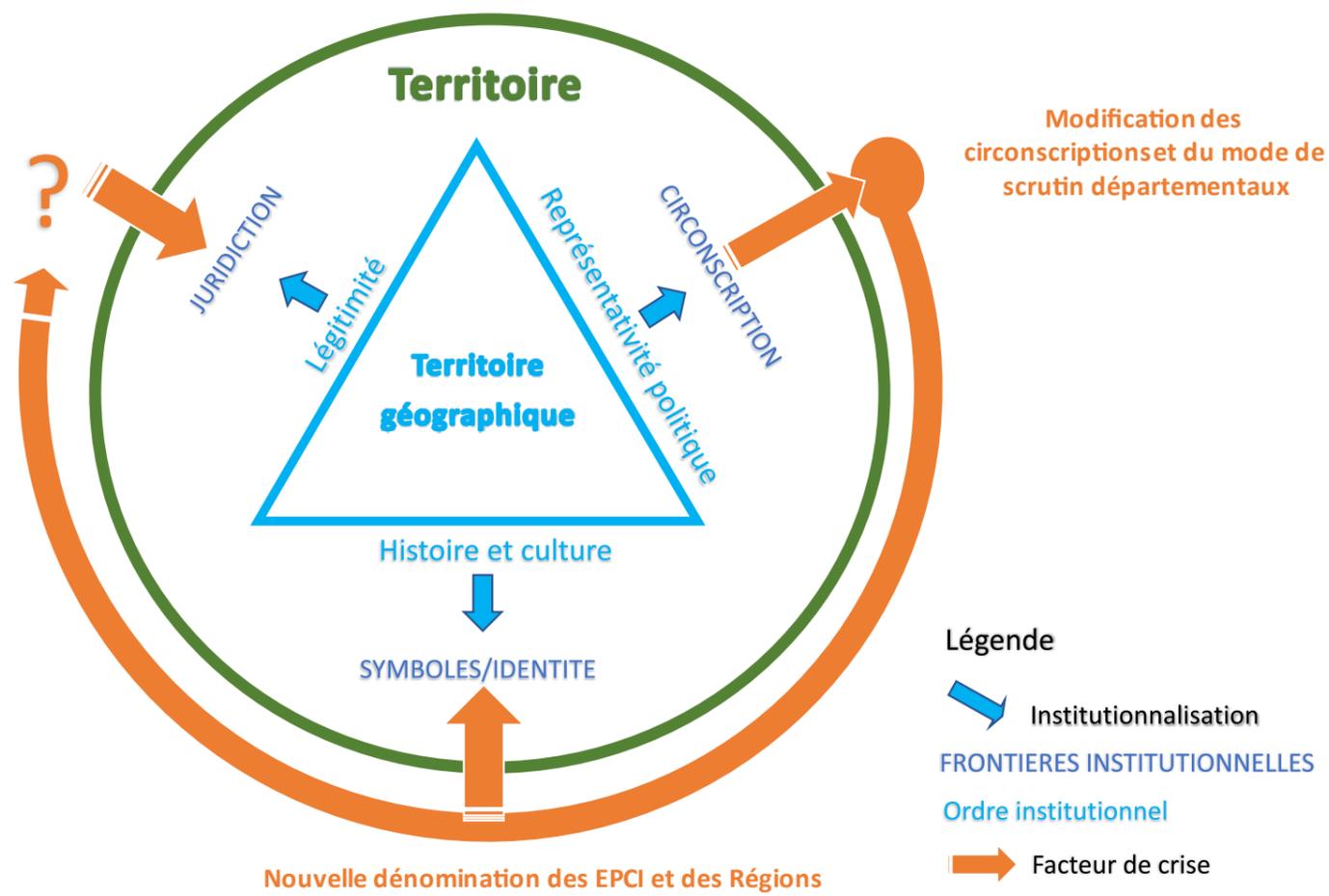


Figure 5 : Représentation de l'effet de crise sur le territoire d'après Smith (2011) : modification des circonscriptions et du mode de scrutin départementaux (auteure).

Avec la modification des circonscriptions et des compétences des départements, des régions et des EPCI, les lois successives de modernisation de l'État ont touché simultanément les trois ordres institutionnels du territoire Smith (2011). Seules les communes ne seront pas directement touchées par une modification d'ordre de la représentation politique, pas plus que de l'ordre de la légitimité qui sera, elle, modifiée pour les régions et les départements. Le troisième ordre, l'ordre institutionnel de l'identité, sera lui perturbé pour les collectivités territoriales à l'échelle infra-territoriale pour les conseils départementaux avec la refonte des cantons et dans leur totalité pour les régions et les EPCI dont les deux autres ordres auront été modifiés.

Comme cela est représenté sur la Figure 6, la recherche de réduction des dépenses et de satisfaction des usagers a mis en péril les objectifs prioritaires de l'action publique (1). Dans le même temps, l'action publique s'est imposée à elle-même un rythme accéléré de réformes territoriales (2) qui ont mises à mal ses capacités d'action. Ces trois facteurs simultanés ont engendré une crise spatiale et identitaire (3), sans pour autant résoudre les difficultés économiques auxquelles l'action publique devait faire face.

La succession des réformes territoriales menées intensément pendant 5 ans a cherché à redéfinir la nature et la fonction des acteurs publics. Sa rapidité et sa complexité ont engendré une perte de repères des collectivités territoriales et des EPCI et de leurs élus. Ce processus est constitutif d'une crise de l'action publique territoriale.

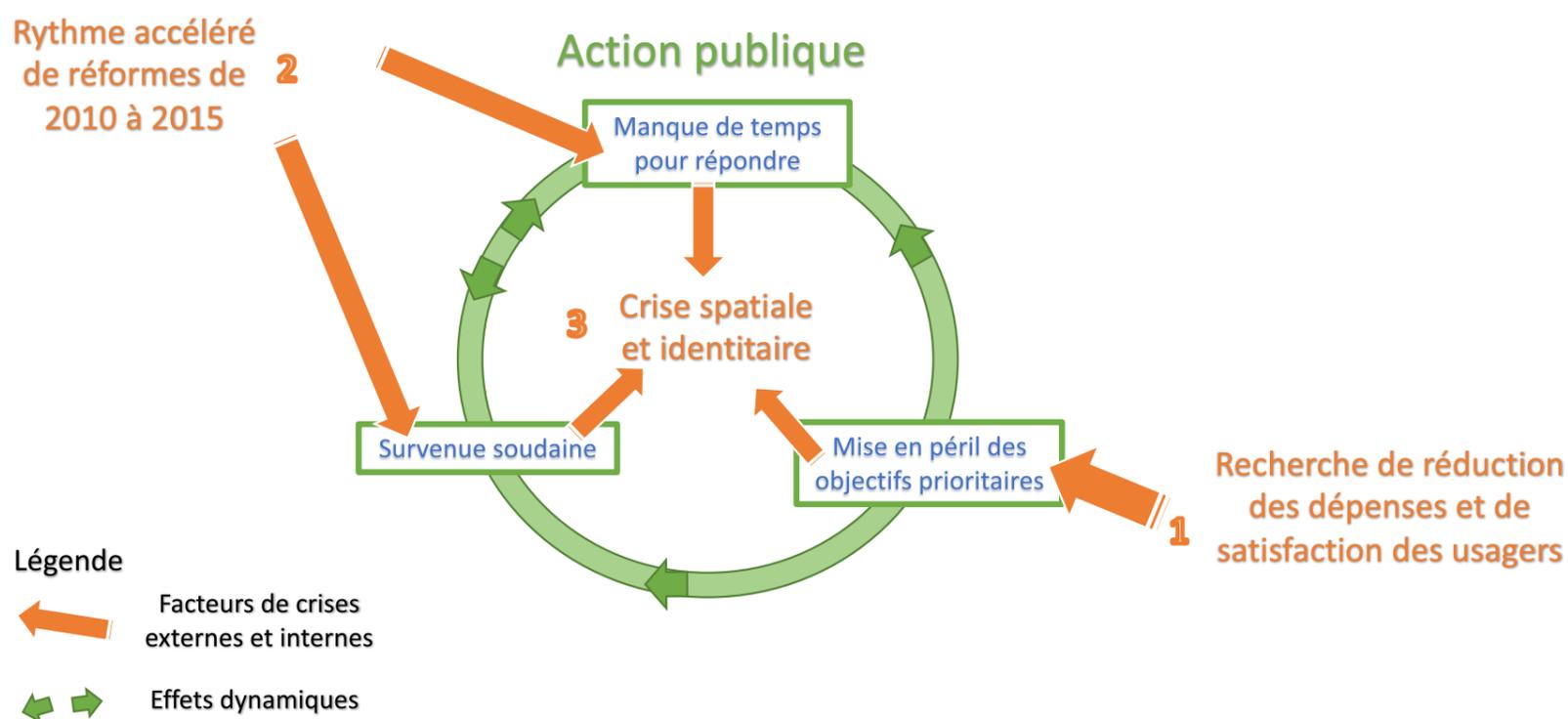


Figure 6 : Représentation des trois caractéristiques d'une dynamique la crise d'une organisation Application aux différentes dimensions de la crise de l'action publique (auteure).

Nous venons de voir comment les décisions prises, dans une logique d’accroissement de l’importance accordée aux lois du marché face aux crises économiques, ont incité les pouvoirs publics à choisir la voie de la « modernisation de l’État ». Ces choix ont consisté à modifier le découpage administratif des territoires et, dans le même temps, les compétences et le mode de scrutin pour les EPCI et les départements. Ce sont alors les ordres institutionnels de la légitimité et de la représentativité politiques qui ont été affectés (Figure 2, p 41). En conséquence, l’histoire et la culture des territoires ont été réinterrogées et une recherche de nouvelles identités s’est traduite par la réappropriation de symboles historiques et géographiques (Figure 4, p. 68 et Figure 5, p. 75). Ce triple mouvement, par sa profondeur, sa rapidité et son ampleur, a créé une rupture dans la structure territoriale de la France et a provoqué une crise de ses organisations, mettent en cause les capacités de l’action publique.

### 1.2.3 La crise des organisations

La crise de l’action publique territoriale engendrée par une accélération des réformes de modernisation de l’État de 2010 à 2015 a touché toutes les dimensions de l’action publique et a modifié des principes de gestion publique. Cela a eu de nombreuses conséquences sur la capacité d’action des organisations publiques. La recherche d’un équilibre financier entre dépenses et recettes dans les comptes de l’État, sans parvenir à modifier en profondeur l’organisation administrative et législative des territoires, provoque des situations de crises que nous allons décrire du point de vue de la capacité d’agir des organisations publiques.

L’intentionnalité des réformes territoriales — la réduction des coûts de fonctionnement par les économies d’échelle, la création d’unités territoriales concurrentielles à l’échelle européenne — répond à un projet d’inspiration économique plus que politique en réponse à une crise économique. L’ampleur de ces réformes (nationale et multi-échelles) et leur concomitance avec d’autres crises (économique et financière, politique, sanitaire, migratoire...) induisent des ruptures dans les organisations et les institutions territoriales.

#### 1.2.3.1 La création d’un univers hybride public-privé

La mise en application de principes et méthodes de gestion provenant des entreprises privées a créé un « nouvel univers hybride » qui entraîne des changements de repères et de stratégie (Emery et Giauque, 2014). La question de la finalité des organisations publiques va alors être posée dans cette recherche de légitimité : en faisant de la réduction des coûts de leur fonctionnement un objectif prioritaire, l’État et les collectivités publiques ont adopté un principe qui préside aux prises de décision dans les systèmes de production privés lucratifs. Amar et Berthier (2007) mettent en garde contre la transposition de règles de gestion privée

dans la gestion publique. Tout d'abord, parce que la gestion privée n'est pas infaillible et qu'elle a elle-même engendré des crises financières et des catastrophes technologiques. Deuxièmement car le « degré de complexité »<sup>51</sup> de l'environnement du secteur public est plus important, les domaines de compétences sont multiples et interagissent. Troisièmement parce que la similitude des organisations n'est qu'apparente : s'il s'agit bien dans les deux cas de « *produire des biens et des services, de gérer un budget, une trésorerie, son personnel et de poursuivre des objectifs, la nature de ces objectifs est bien différente : la rentabilité et le profit pour le premier, la satisfaction de l'intérêt général pour le second* » (Amar et Berthier, 2007:7). Nous pensons cependant que la volonté de mise en place du NPM peut inciter à adopter une démarche managériale plus vertueuse pour l'action publique, exprimée ici par Amar et Berthier (2007) : « *le NMP pousse les individus à se remettre en question, à redéfinir leurs missions et leur place dans le processus de fourniture de services publics. Les résistances rencontrées, plus ou moins actives, prennent leur source dans les représentations culturelle, politique et sociale que se font les différents acteurs à propos des finalités du secteur public.* » (Amar et Berthier, 2007:7). Il nous paraît essentiel que cette phase de questionnement sur les finalités du secteur public soit menée et qu'une réponse claire puisse y être apportée. La finalité de « *fourniture de services publics* » assignée à l'action publique est-elle la seule à envisager ?

Parmi les défis du changement dans la fonction publique, Espagno-Abadie et Peneranda (2018) mettent en avant l'importance du dialogue entre décideurs et agents, la recherche du sens de l'action et de son appropriation collective dans les changements organisationnels à mener. Une des idées fortes qu'ils proposent de retenir est la « *la transposition dans le service public des pratiques managériales de l'entreprise privée est un atout pour les acteurs et les services si elle est en adéquation avec la satisfaction de l'intérêt général* » (Espagno-Abadie et Peneranda, 2018:175). Nous voyons dans cette formulation un double risque : le terme de *transposition* dans un premier temps qui renforce l'idée de l'utilisation d'un outil managérial qui trouverait sa justification dans sa finalité même. Cette vision de « la fin qui pourrait justifier les moyens » peut être réductrice dans la mesure où l'intérêt général serait assimilé à un besoin à satisfaire, assimilable aux mécanismes de l'offre et de la demande. La mise en place du NPM a en effet remis en cause la raison d'être des organisations publiques, ses relations avec les citoyens et le rôle même des agents des fonctions publiques dans la société en les réduisant à leur fonctionnalité, en les considérant uniquement dans leur contemporanéité et leur immédiateté de production de biens et de services. Les dimensions intemporelles de l'État, de garant de l'intérêt général sont alors omises et l'action publique est détournée de ses finalités.

---

<sup>51</sup> La complexité dépend de la relation sujet/objet d'après Delorme (1999). Elle naît de l'enchevêtrement d'interactions entre acteurs (Amar et Berthier, 2007 :10). « De l'emprise à l'en-prise. Agir en situation complexe », in *Entre systémique et complexité, chemin faisant*, mélanges en l'honneur de J.-L. Le Moigne, 31-32.

Nous pensons que cette approche utilitariste de l’action publique a fait apparaître de nouvelles techniques d’évaluation des politiques publiques, de gestions des ressources humaines, de comptabilité... mais la notion d’intérêt général n’a pas été profondément réinterrogée et a même été oubliée. En adoptant ce raisonnement, le citoyen devient un usager, voire un client, et la satisfaction du l’intérêt général est associée à la somme des intérêts particuliers satisfaits. Aussi, l’action publique est dissociée du bénéfice collectif, la réduction des dépenses publiques devenant une finalité en soi. La tendance à l’orientation de l’action publique vers une activité de « prestation de service » des collectivités territoriales, est également à craindre.

La recherche d’économies pour la réduction du déficit public, a rendu les organisations publiques friandes de « recettes » censées répondre efficacement à cet objectif. Le recours à des mesures directes et indirectes de l’activité et la production d’indicateurs, s’est multipliée, au risque que la « forme » de l’action publique finisse par l’emportant sur le « fond ».

Cette partie vise à décrypter les conséquences de la crise de l’action publique territoriale et de son management en matière de pratiques de l’administration. Dans un premier temps, nous verrons comment la réduction des ressources et l’augmentation des territoires d’action modifient l’échelle de résolution des problèmes et dans un second temps comment le changement de finalité de l’action publique vers le service au public et la production de services publics réorientés vers la recherche de solutions techniques.

La quête de réduction des dépenses par l’augmentation de la superficie des régions, des EPCI et des cantons est justifiée par une recherche d’économie d’échelle (Bonnet-Pineau, 2016 ; Orange, 2019). Hourcade (1985) met en garde contre la banalisation de ce concept de micro-économie, paraissant idéologiquement neutre et relever du bon sens. Il peut conduire à des impasses. Il s’appuie sur le concept d’échelle — reprise par P. A. Samuelson — qui dissocie la croissance d’échelle et l’effet de taille qui va nécessiter le plus souvent une transformation des procédés technologiques, une spécialisation de tâches et une organisation de la production. Si l’économie d’échelle met en avant la possible réduction du coût de production unitaire avec l’augmentation du nombre produit en permettant une meilleure répartition des coûts d’investissement, elle minimise aussi les effets de taille qui apparaissent et vont nécessiter l’augmentation de la dimension du système de production. Hourcade (1985) illustre ainsi ses propos : « *des gains de productivité apparents, engendrés par la course à la “ méga-machine “, sont gommés par la croissance des “ besoins de régulation “ et des activités administratives qui leur sont liées* (Hourcade, 1985:115). Nous pensons que la recherche d’économies d’échelle par l’accroissement de la taille des collectivités locales procède de trois er-

reurs d'appréciation : la première est une confusion entre économie d'échelle et augmentation de taille, le second une sous-estimation de l'effet de taille et enfin, et non la moindre, le recours à un concept issu de l'industrie transposé aux organisations publiques.

### 1.2.3.2 *La tentation de la délégation des services publics*

Un des chemins suivis pour permettre la recomposition des compétences est de créer des établissements publics sans fiscalité propre, le plus souvent des syndicats de communes — en association ou pas avec l'État — en charge de compétences complémentaires sur des territoires administratifs spécifiques. Cette recomposition comprend également la création depuis 20 ans de nombreux établissements publics (EP) — administratif (EPA), industriel et commercial (EPIC) ou de coopération culturelle (EPCC) — qui exercent par délégation de service public, certaines des missions selon des règles de gestion publique adaptées. Ces établissements sont dotés d'une autonomie de gestion administrative et financière, même s'ils restent la plupart du temps présidés par des élus et assurent des mandats dans plusieurs conseils d'administration. L'initiative peut également venir de l'État. Plusieurs lois vont créer des établissements publics pour la mise en œuvre de politiques : en matière de santé publique, des agences régionales de santé, établissements publics « *chargés du pilotage de la politique de santé publique en région* »<sup>52</sup> sont créées par la loi hôpital, patients, santé et territoires (HPST) du 21 juillet 2009. En matière d'environnement, l'office français de la biodiversité également établissement public créé par la loi du 26 juillet 2019, œuvre pour la protection de la nature depuis janvier 2020. En matière économique, les chambres de commerce et d'industrie ne sont plus financées par une taxe dédiée pour accomplir des missions de service public mais deviennent des prestataires de service (voir la loi Plan d'action pour la croissance et la transformation des entreprises (PACTE) du 22 mai 2019 pour ne citer que celles-ci). Les délégations de services publics ont pu également mener à confier à des gestionnaires privés lucratifs, dans le domaine de la gestion de l'eau (distribution d'eau potable et/ou assainissement), comme dans le domaine de la culture (gestion d'établissements culturels comme les musées ou salles de spectacles). Un cercle vicieux de la dégradation des services publics s'installe alors. Comme l'explique Venizat (2019) (voir Figure 7, p. 81), la recherche de rentabilité des services publics provoque rapidement la dégradation du service apporté, un désintérêt des usagers pour une proposition devenue médiocre, ne faisant qu'accroître le déséquilibre entre dépenses et recettes. Les secteurs qui restent économiquement attractifs sont alors ouverts à la concurrence pour la réalisation d'une prestation qui est censée remplacer avantageusement le service public. Les secteurs qui ne semblent pas offrir cette possibilité sont délaissés. Dans cette équation, la priorité est donnée à des indicateurs mesurables à court terme comme le prix de l'eau au m<sup>3</sup> facturé au client ou le coût

<sup>52</sup> Site de l'ARS <https://www.ars.sante.fr/quest-ce-qu'une-agence-regionale-de-sante> consulté le 24 mai 2020

annuel pour la collectivité. L'intérêt général et le lien social ne n'étant plus pris en compte, l'action publique perd de son sens. La recherche de rentabilité est alors d'autant plus acceptée et le cercle vicieux se met en place. La poursuite d'une double logique de service public et de réduction des dépenses engendre des crises endogènes qui réduit la capacité à agir de l'action publique.

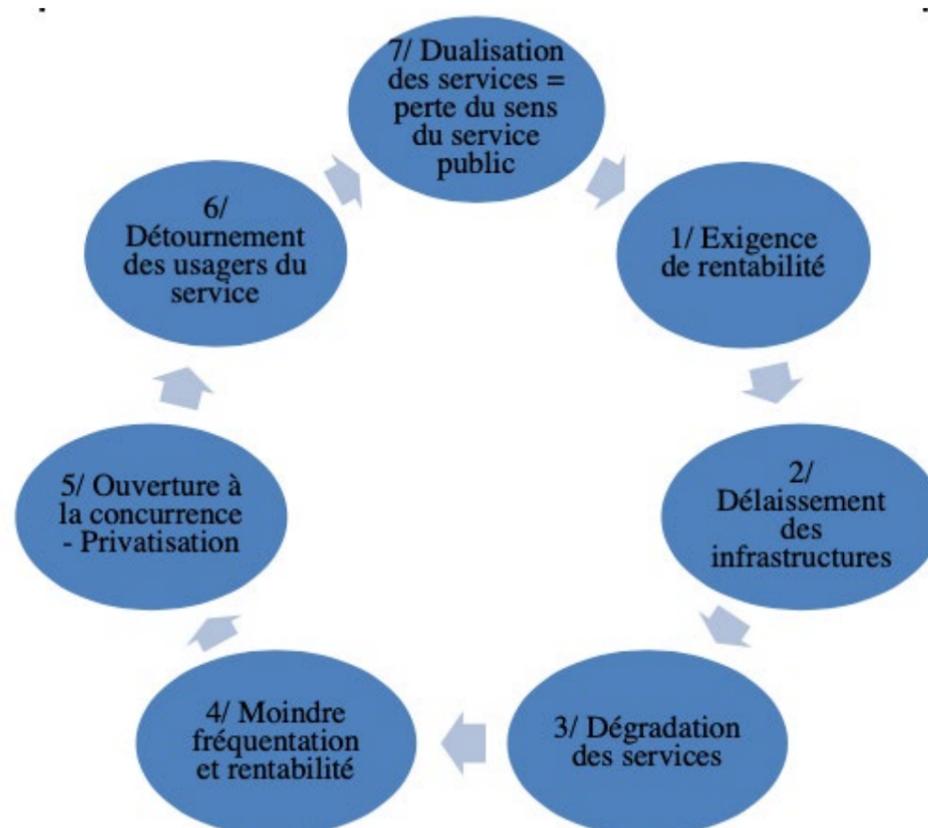


Figure 7 : Le cercle vicieux de la détérioration des services publics (Vézinat, 2019)

### 1.2.3.3 Un changement d'échelles dans la résolution des problèmes

#### Allongement de la durée de réalisation des projets

Un des moments marquants du changement de système de pensée nous paraît être, à partir de 2010, la baisse des aides directes de l'État et de ses dotations (voir 1.1.1.3, p. 51). En effet, cette réduction des recettes des collectivités territoriales et des EPCI a réduit les possibilités de réalisation d'équipements, en maîtrise d'ouvrage directe ou en subvention. Dans les deux cas, le « bouclage » des plans de financement est devenu plus difficile, de nouveaux partenaires ont dû être sollicités pour les finaliser. Cela s'est traduit par un allongement des durées de réalisation des projets dont le montage s'est compliqué par la recherche d'accords de réalisation.

L'échelle de temps de concrétisation des projets a été allongée par cet appauvrissement des porteurs de projets et de leurs financeurs ainsi que par la recomposition par fusion des EPCI et des régions.

La raréfaction de l'argent public a également incité les acteurs publics à modifier leurs modes d'intervention : là où existaient des règlements qui pouvaient s'apparenter à du droit commun, une association ou une commune remplissant les critères établis par le financeur était assurée d'une aide dans les conditions énoncées. Désormais, un système d'appel à projets ou d'appel à manifestation d'intérêt lui a été substitué. Le premier écueil de ce nouveau mode d'attribution de l'argent public est la mise en concurrence des projets les uns avec les autres (et donc des territoires qui les portent). Ici aussi, nous assistons à l'adoption par les organisations publiques d'une règle du marché. Elle est imposée par les acteurs publics à leurs partenaires, publics comme privés non lucratifs jusque-là épargnés. Ce mode d'attribution est en particulier adopté lors de la mise en place de nouvelles politiques comme l'innovation sociale ou la transition énergétique. Nous pensons qu'il est nécessaire de s'interroger sur les effets contraires à l'objectif politique affiché de tels modes d'attribution des moyens publics dans ces domaines d'intervention qui ne favorisent pas les coopérations entre les acteurs et risquent d'en réduire le nombre. Ceci rend difficile l'apparition d'un écosystème d'actions collectives et appauvrit les ressources du territoire en matière d'initiatives citoyennes.

#### **Accroissement de la taille des territoires de réalisation des projets**

De la même façon que l'échelle de temps s'est allongée pour la finalisation des plans de financement, l'échelle territoriale a également changé, les nouveaux partenaires sollicités représentant des entités territoriales plus vastes, avec des centres de décision plus éloignés. Depuis 2017, l'accroissement de la taille des régions et des EPCI a également fait croître l'échelle géographique à prendre en compte pour la réalisation d'un projet. Dans le même temps, la nouvelle répartition des compétences et leur mode d'exercice ont mobilisé des savoirs techniques pour proposer des adaptations des modes d'intervention des différents acteurs locaux. Les fonctions des agents publics, dans les collectivités et EPCI comme dans les services déconcentrés de l'État, ont dû également être adaptées aux nouveaux dimensionnements, tant pour la gestion interne que pour l'instruction des demandes ou la réalisation de maîtrises d'ouvrage. Le niveau d'ingénierie requis a augmenté et le positionnement des élus, entre administration et terrain, a également dû se modifier, les échanges pouvant devenir plus techniques et devant être maîtrisés par un nombre plus important d'interlocuteurs : là où, il y a dix ans, il fallait pour le maire d'une commune composer avec les services d'une communauté de communes dont le centre de décision était souvent le chef-lieu de canton, les interlocuteurs sont maintenant en charge de missions élargies, situés à plus grande distance et mobilisés sur des sujets plus techniques et rendus récemment nécessaires par la législation — comme la suppression de l'utilisation des pesticides ou l'accessibilité des bâtiments publics sans parler de la gestion de la crise sanitaire et de ses conséquences. Pour les départements également la situation a évolué. Les dossiers à instruire étant présentés par des services d'EPCI qui se sont étoffés et ont gagné en compétences techniques avec

l’extension de leurs domaines de compétences. Seule l’échelle infra-départementale des projets a été accrue avec la dimension des nouveaux cantons. Le coût des projets a également augmenté avec la taille des territoires, les équipements requis devant eux aussi répondre à l’accroissement du nombre habitants en même temps que la taille du territoire.

Au-delà des partenaires locaux, des territoires ou de l’État, la recherche de financements s’étend jusqu’aux fonds européens<sup>53</sup>. Les politiques Montagne mobilisent fréquemment des fonds européens de la politique agricole commune (PAC), de Natura 2000, de programmes LEADER spécifiques et transfrontaliers POCTEFA.

Le recours à des aides européennes mobilise de nouvelles compétences, de nouvelles perspectives à intégrer pour l’élaboration et la présentation des projets. Au-delà de l’objectif de réalisation des enjeux supranationaux (biodiversité, itinéraires culturels internationaux, développement durable...), cette approche européenne des problématiques publiques rend nécessaires des ingénieries aguerries réservées aux organisations structurées et/ou qui ont les moyens de financer des prestataires dédiés à cette mission, souvent localisées dans des capitales comme Paris ou Bruxelles. La complexification croissante de la comptabilité publique nationale et européenne a également rendu difficile l’accès aux fonds publics et européens en multipliant les procédures et les contrôles nécessaires et préalables au versement des aides.

Un changement important de représentation des problématiques et de leur résolution intégrant les différentes échelles territoriales et leurs enjeux est requis de la part des élus comme des techniciens pour concevoir et mettre en œuvre l’action publique locale cofinancée. Nous remarquons que de nombreux facteurs vont influencer la capacité des territoires à changer de représentation, à élaborer et à trouver les moyens de financer des projets correspondant à des réalités parfois micro-locales. Parmi ces facteurs, nous citerons la situation géographique d’un territoire — transfrontalier, métropolitain ou rural — ou encore les compétences des techniciens qu’il aura pu recruter selon la qualité de vie du territoire et le régime indemnitaire proposé, la disponibilité et la formation de ses élus... Autant de facteurs qui influenceront sur la réalisation de l’intérêt général et sur la possibilité de ses habitants à accéder aux services.

---

<sup>53</sup> Qu’il s’agisse de programmes multipartenariaux (transfrontalier, sud-ouest de l’Europe-SUDOE53...) ou de fonds structurels, les critères d’éligibilités incitent les candidats à envisager différemment l’action locale. De plus, l’État a rebattu les cartes entre les collectivités, les régions étant, depuis la loi MAPTAM de 2014, gestionnaires des fonds européens structurels et d’investissement (FESI) de l’Union européenne et co-gestionnaires avec l’État des fonds social européen (FSE). Les Fonds européen de développement économique régional (FEDER) ainsi que le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) sont donc gérés régionalement mais selon des principes différents. Parmi les programmes financés par le FEADER, les programmes LEADER s’appuient sur des groupements action local (GAL) qui avaient été mis en place et demeurent les supports de gestion locale de ces projets, créant des instances rassemblant acteurs publics et représentants de la société civile pour instruire les demandes d’aides aux bénéficiaires privés comme publics. Ce dispositif, qui avait fait naître de nouvelles dynamiques locales depuis le début des années 2000 est aujourd’hui en panne : la rigidification des conditions d’octroi des fonds européens favorise les porteurs de projets qui sont en capacité de mettre en place des procédures de publicité pour la mise en concurrence pour l’attribution des marchés de prestations auxquels ils ont recours.

Aussi, nous rejoignons Boisseaux *et al.* (2012) lorsqu'ils avancent l'hypothèse que « *les processus contemporains de décentralisation et d'eupéanisation génèrent un « différentiel démocratique », au sens où les changements d'échelles brouillent, d'une configuration territoriale à l'autre, les conditions politiques de définition non pas du bien commun mais des principes démocratiques de sa production* » (Boisseaux *et al.*, 2012:16).

#### 1.2.3.4 Un management public mû par la résolution de problèmes techniques

Au niveau local, la mise en concurrence des différentes échelles d'organisation publiques en termes d'attractivité (en matière d'économie, de tourisme ou d'habitat) et de financements publics a modifié la nature des missions à réaliser pour les agents de ces collectivités territoriales et des EPCI. Il s'agit aujourd'hui plus de concrétiser des projets en lien direct avec la résolution d'un problème identifié par d'autres sur le terrain ou dans l'organisation, que de mener à bien une mission de service public dont le sens n'est plus explicité. L'introduction des finalités issues de la gestion privée dans la gestion publique a modifié son mode de fonctionnement et ses processus. Le terme même d'action publique s'est orienté vers une logique de production et de « *distribution de biens publics* » qui ont un coût. Il doit être le plus réduit possible pour limiter la « dette » et satisfaire, en qualité et en quantité, le nombre le plus important possible d'utilisateurs-clients (Duran, 2011:477). Ces derniers perdent peu à peu leur dimension citoyenne au profit de leur dimension de consommateur dans leur prise en compte par l'action publique.

Déjà en 1994, Patrick Gibert faisait le constat que « *la gestion publique n'est plus orientée vers l'extérieur. Elle s'internalise, c'est-à-dire qu'elle oublie son vrai but en termes d'impact sur la société et se limite à poursuivre des objectifs seconds, souvent quantifiés, qu'elle met en avant, notamment dans ses relations avec les tutelles. Selon une expression consacrée, il y a déplacement des buts* » (Gibert, 1994:2). Comme remède, il proposerait « *volontiers un big bang de l'Administration qui ferait exploser les procédures* » (Gibert, 1994:2). Devant la complexification des situations et des problématiques à résoudre et avec des objectifs tournés vers les modalités de réalisation de l'action qui privilégie les indicateurs d'activité plutôt que ceux de résultats de terrain, beaucoup plus difficiles à établir, l'Etat est acculé à chercher davantage à s'administrer lui-même qu'à administrer le pays. Ainsi comme l'exprime Alain Cambier dans un chapitre d'ouvrage consacré à la modernisation de l'État et à sa justification, « *on s'étonnera à l'instar du sociologue canadien Michel Freitag de la dérive "décisionnelle-opérationnelle" de nos sociétés contemporaines [qui] relèvent principalement de l'affaiblissement de l'institution fondée sur la priorité des fins au profit de l'organisation, régie quant à elle par la priorité des moyens* » (Cambier, 2016:40). Cet affaiblissement de l'institution au profit de l'organisation se fait par la recherche de la seule efficacité de l'action sans qu'elle soit associée à son sens, sens politique en l'occurrence pour l'action publique.

Un des principaux questionnements est de savoir s'il est possible d'améliorer la situation de l'action publique par la modification des « façons de faire » et donc des techniques mobilisées par le management public sans s'interroger sur ses finalités.

Trosa (2012) met en garde contre le développement des « outils » de management pour sortir de la crise par opposition à des « démarches », qui relèvent d'une « *culture de progrès partagée par les cadres et les personnels, en vue d'une finalité connue qui se sert des outils, justement comme des outils et non des finalités en soi* » (Trosa, 2012:36). Plutôt que la mobilisation d'outils, Trosa (2012) incite à privilégier des démarches qui associent technicité et réflexion, permettant la définition d'une finalité en lien avec une situation réelle, d'une « réalité de terrain ». Halpern *et al.* (2014) parlent d'instruments de l'action publique comme d'un « *dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur* » (Halpern *et al.*, 2014:17). Il est encore possible d'améliorer la technicité et l'efficacité des organisations publiques, mais cela ne doit plus se faire sans réinterroger son sens.

Le déplacement du centre de fonctionnement des organisations publiques de la réalisation des missions de service public à la satisfaction des besoins dans un cadre financier contraint, a réduit l'échelle de temps d'évaluation des missions. La conception et la mise en œuvre des outils de pilotage de la performance eux-mêmes en souffrent : ils permettent de donner des mesures de l'activité de l'organisation, mais très rarement de rendre compte de l'effet d'une politique publique sur l'évolution d'une situation. C'est le cas par exemple du nombre de visiteurs d'un musée, indicateur d'activité aisé à recueillir, mais qui ne renseigne pas sur la démocratisation culturelle. De plus, l'éclatement des compétences rend difficile l'évaluation d'une politique publique d'ampleur. En matière scolaire par exemple, l'éducation est de compétence régaliennne mais la propriété des locaux et l'emploi des personnels sont de compétence territoriale, de la commune aux régions. L'évaluation de la politique éducative en France doit elle se résumer au taux de réussite au baccalauréat ? L'efficacité des organisations publiques, qui reste relative et circonscrite à un domaine ou à un territoire, paraît insuffisante au regard du critère de réduction de la dette l'action publique. Elle est décrédibilisée par la mise en avant d'un objectif et d'un indicateur macroéconomique : la réduction en dessous des 3% de PIB du déficit public. Déjà en 1994, Patrick Gilbert, faisait le constat que « *la légitimation par l'efficacité a indiscutablement échoué* » (Gibert, 1994:2).

En adoptant les principes du management des entreprises lucratives, les organisations publiques ont orienté le management public vers un management « *qui peut être pensé et mis en œuvre indépendamment de toute philosophie politique puisque les problèmes qu'il se propose de résoudre sont de nature strictement technique* » (Peneranda, 2014:57) et duquel la quête du bien commun est secondaire, voire absente.

La seconde question est bien celle du sens de l'action publique, qui dépasse celle de du management et qui interroge ses dimensions politiques, sociales et idéologiques et ses finalités.

Nous pensons qu'il est essentiel de ne pas assimiler la similitude de certaines fonctions du service public et de l'entreprise — la gestion de ressources financières et humaines, la production de service ou de biens. Le risque est d'établir dans le même temps une similitude des finalités et de détourner la capacité à agir de l'action publique. Gibert (1994) est catégorique sur le fait que les logiques d'actions publiques et privées sont à distinguer clairement : « *le public régule, le privé produit. Produire et réguler sont deux choses différentes. Je vous concède que le public produit parfois, mais il reste que les deux logiques d'action sont irréductiblement différentes* » (Gibert, 1994:3). La perte de vue de la différence entre ces deux logiques, en cherchant à résoudre une crise économique qui ne touchait au départ pas directement le service public, a engendré une crise de l'action publique.

Le constat des difficultés et des ruptures répétées a incité à trouver des voies de réflexion pour reconsidérer l'action publique.

L'action publique territoriale « modernisée » a adopté des modèles de gestion standardisés et est dépendante de variables économiques et de règlements mis en place à des échelles qui dépassent largement l'exercice territorialisé de leurs compétences.

Ces évolutions « *incitent à penser les mutations de l'action publique [devenue « structurellement multi-scalaire* »] à partir de nouvelles représentations des problèmes et des solutions qui sortent des cadres territoriaux et institutionnels traditionnels » (Boisseaux et al., 2012:2).

Les pistes qui s'offrent pour penser ces mutations de l'action publique sont nombreuses.

Nous avons choisi de chercher à dépasser notre première approche de l'action publique pensée et mise en œuvre par des entités distinctes et non coordonnées : nous avons jusqu'ici considéré d'une part l'action publique de l'État, qui définit le cadre, et d'autre part l'action publique territoriale, pensée et mise en œuvre par une multitude acteurs publics (comme le suggère l'exercice du pouvoir local) non coordonnés.

Par conséquent, nous nous interrogeons sur la possibilité de concevoir l'action publique comme une action collective, impliquant différents niveaux d'interaction et de coordination des acteurs. Pour cela, nous retiendrons comme première définition, qu'il y a « *action collective quand un groupe s'engage dans des actions volontaires en vue de satisfaire des intérêts communs* » (Orsi et al., 2017:28). Cela nous amènera à une réflexion sur le périmètre de prise en compte des problèmes publics adopté par les acteurs publics.

Nous souhaitons ainsi élargir le cercle des acteurs prenant part à leur résolution, laissant ainsi une possibilité de faire émerger des parties prenantes de l’action publique de notre analyse et prendre en compte l’apport possible de l’action collective à la résolution des problèmes publics.

Une approche<sup>54</sup> par les communs va nous permettre d’explorer les possibilités d’une action collective durable par la mise en place d’institutions et de mode de gouvernance auto-organisés par les parties prenantes, sans présager d’un projet défini *a priori*.

---

<sup>54</sup> L’approche par les réseaux d’action publique n’a pas été retenue. Par rapport à notre problématique d’identification d’éventuels dynamiques de renouvellement de la gouvernance locale, nous nous intéressons aux dynamiques impensées plutôt qu’aux stratégies élaborées.



## **2 LES DYNAMIQUES D'UNE ACTION PUBLIQUE INTEGRANT LES COMMUNS**



Nous avons vu dans le chapitre précédent comment en France, au cours des 40 dernières années, l’action publique locale a émergé. Elle l’a été tout d’abord par la création de collectivités territoriales dotées de responsabilités transférées par l’État, puis par l’acquisition de nouvelles capacités d’action publique collective par leur regroupement au sein d’EPCI. Parmi les décisions gouvernementales sur lesquelles se rejoignent les différentes tendances politiques au pouvoir, il y a l’augmentation de la taille (superficie géographique des entités administratives) des collectivités territoriales par modification des périmètres (régions) ou par regroupement (EPCI), à la recherche, dans la logique d’une économie de marché, d’économies d’échelle (Dallier, 2006:37) et dans l’optique d’une concurrence européenne des collectivités territoriales. Cette distorsion des espaces fonctionnels de décision et d’action publique provoque une crise identitaire d’ancrage territorial des citoyens comme des élus et de perte de repères. Là-encore, ce sont les outils du monde lucratif qui sont mobilisés : le marketing territorial pour recréer l’image de territoire, privilégiant le positionnement des territoires comme des produits sur plusieurs marchés concurrentiels : le marché des aides publiques, celui de l’implantation des entreprises ou de l’arrivée de nouveaux habitants.

Nous avons aussi suivi l’évolution de l’action publique locale au cours des 40 dernières années, dans le sillage tracé par l’État et sa recherche de rationalisation au détriment de sa finalité première, la réalisation de l’intérêt général. Durant cette période, et particulièrement au cours des 20 dernières années, des événements externes, tels que les crises économiques internationales, ont engendré indirectement des crises endogènes aux organisations publiques locales. Ce n’est pas tant l’impact financier direct qui va les provoquer, que les décisions de transformation de l’action publique, en la plaçant dans une logique d’efficacité managériale admise comme vertueuse par le monde industriel, puis par l’ensemble du monde lucratif. Ainsi le New Public Management est instauré comme une nouvelle norme pour la gestion des organisations publiques qui doivent viser la rentabilité. La conjugaison de ces crises d’origines exogène et endogène a réduit la qualité des services publics encore existants (poste, transports en commun interrégionaux, administrations déconcentrées...) et les possibilités de projection à long terme de l’évolution de l’action publique.

Nous consacrerons cette deuxième partie aux actions collectives. Pour cela, nous chercherons à définir l’action collective et ses composantes après avoir présenté différentes conceptions nous apparaissant comme déterminantes pour notre sujet. Puis, nous nous arrêterons plus particulièrement sur une forme d’action collective identifiée comme durable et auto-organisée que sont les communs au sens d’Elinor Ostrom. Nous mettrons en évidence les apports conceptuels de l’école de Bloomington en lien avec notre problématique. Nous avons retenu l’approche institutionnelle des biens et de la propriété ainsi que les principes de compréhension de la performance institutionnelle des communs.

Ensuite, nous établirons un état des lieux des différents domaines dans lesquels le concept de communs est aujourd'hui mobilisé et des pistes de réflexion qu'il nous ouvre pour aller au-delà d'une pensée et d'un système d'action publique en crise.

Nous terminerons cette partie sur la construction d'un cadre d'analyse qui nous permettra une approche simultanée des interactions action publique-communs.

## 2.1 LES DIFFÉRENTES APPROCHES DE L'ACTION COLLECTIVE

Afin d'aborder l'apport possible de l'action collective à la résolution des problèmes publics, nous proposons maintenant d'explorer des articulations et/ou interpénétrations réciproques possibles entre action publique et action collective. Après une première définition, retenue précédemment, posant qu'il y a « *action collective quand un groupe s'engage dans des actions volontaires en vue de satisfaire des intérêts communs* » (Orsi et al., 2017:28), nous nous intéressons aux approches de Cefaï (2007). Il part d'une définition plus dynamique qui ouvre le débat en proposant « *une de ces définitions, provisoires et approximatives, qui, sitôt énoncées, apparaissent dans toute leur vulnérabilité, exposées au flux des critiques qu'on peut leur adresser. Le concept d'action collective renvoie à toute tentative de constitution d'un collectif, plus ou moins formalisé et institutionnalisé, par des individus qui cherchent à atteindre un objectif partagé, dans des contextes de coopération et de compétition avec d'autres collectifs* » (Cefaï, 2007:8). Par rapport à la première, les trois apports de cette définition sont l'intentionnalité consciente et concertée et la question de la coopération/compétition.

### 2.1.1 L'approche méthodologique : l'individualisme et l'holisme méthodologiques

L'interprétation et la compréhension de l'action collective ont mobilisé, depuis le 19<sup>e</sup> siècle, les économistes et les sociologues. Si les premiers se sont plutôt intéressés aux prises de décisions individuelles et à leur agrégation pour analyser les actions collectives, les seconds ont une approche globale de la société et de l'action collective. Les questions sont principalement de deux ordres : elles touchent, d'une part à la motivation de l'action et, d'autre part, aux relations entre action individuelle et action collective.

Voyons tout d'abord l'individualisme méthodologique (IM) qui se définit comme « *une approche théorique qui consiste à considérer les faits globaux comme le résultat de l'interaction entre les phénomènes et les comportements individuels* » (Bourricaud et Boudon, 2011:306). Il trouve ses bases à la fin du 19<sup>e</sup> siècle dans le cadre de réflexions menées par les économistes néo-classiques. Il va se développer en particulier dans les années 1960 et 1970 et être à l'origine de plusieurs courants de pensée (Delas et Milly, 2015).

Raymond Boudon, en 1991, dans un ouvrage collectif, est l’auteur d’un chapitre intitulé *Individualisme et holisme dans les sciences sociales*. Il explique que « le principe de l’« individualisme méthodologique » énonce que, pour expliquer un phénomène social quelconque – que celui-ci relève de la démographie, de la science politique, de la sociologie ou de toute autre science sociale particulière –, il est indispensable de reconstruire les motivations des individus concernés par le phénomène en question, et d’appréhender ce phénomène comme le résultat de l’agrégation des comportements individuels dictés par ces motivations » (Boudon, 1991:46). Boudon poursuit en expliquant que l’individualisme méthodologique « ne nie pas la société et l’organisation sociale en n’interdisant pas et en exigeant même que les individus soient insérés dans un contexte social », mais il « invite à traiter comme identiques des individus dans la même situation et, ainsi, permet l’analyse des phénomènes collectifs » (Boudon, 1991:50).

La notion d’individualisme n’est donc pas, ici, éthique, dans le sens où la valeur accordée à l’individu serait supérieure aux autres, mais elle s’oppose à l’holisme qui prend en compte l’ensemble du phénomène ou de l’action, dotée de caractéristiques qui lui sont propres et différentes de la somme des caractéristiques qui la composent. L’individualisme méthodologique (IM) va donc procéder à l’analyse des comportements des individus en les considérant comme rationnels, en les rapprochant pour constituer des groupes « types ». Il sera alors possible de construire, pour chaque groupe, un modèle, un idéal-type<sup>55</sup>. Le terme d’individualisme méthodologique aurait été imposé par Schumpeter dans un ouvrage posthume de 1954, *Histoire de l’analyse économique* (Delas et Milly, 2015) sur la base d’une indication de Weber (Boudon, 2004). Cette conception de l’action collective comme la somme des choix individuels rationnels va donc influencer fortement les organisations publiques.

Boudon (2004) présente l’individualisme méthodologique comme reposant sur 3 postulats :

« Tout phénomène social résulte de la combinaison d’actions, de croyances ou d’attitudes individuelles (P1 : postulat de l’individualisme). Il s’ensuit qu’un moment essentiel de toute analyse sociologique consiste à « comprendre » le pourquoi des actions, des croyances ou des attitudes individuelles responsables du phénomène qu’on cherche à expliquer. Selon le deuxième postulat, « comprendre » les actions, croyances et attitudes de l’acteur individuel, c’est en reconstruire le sens qu’elles ont pour lui, ce qui – en principe du moins – est toujours possible (P2 : postulat de la compréhension). Quant au troisième postulat, il pose que l’acteur adhère à une croyance ou entreprend

---

<sup>55</sup> Ce concept d’idéal-type a été déjà évoqué lors de la présentation du modèle bureaucratique dans un chapitre précédent (voir 1.1.2.1, p. 54).

*une action parce qu'elle fait sens pour lui, en d'autres termes, que la cause principale des actions, croyances, etc., du sujet réside dans le sens qu'il leur donne, plus précisément dans les raisons qu'il a de les adopter (P3 : postulat de la rationalité). » (Boudon, 2004 :282)*

L'IM se base donc sur l'explication de tout phénomène social comme résultante d'actions individuelles auxquelles il est toujours possible de donner un sens et dont la cause est rationnelle. Le respect de ces postulats permet la construction de modèles mathématiques et donc la mise en place de modèles prédictifs. Cette approche génère également des croyances qui vont elles-mêmes influencer les prises de décisions et les actions, et renforcer ce mode de fonctionnement. Nous pensons en effet qu'analyser la croyance dans un modèle d'action collective est essentielle à la compréhension de sa mise en place, de sa réussite ou de son échec, et nous cherchons à identifier les croyances et les aptitudes les plus favorables à la mise en place et au développement d'actions collectives.

L'individualisme méthodologique est donc associé dans une communauté de pensée de certains économistes avec la théorie des choix rationnels et l'économie néo-classique et, peut aboutir à considérer l'action collective comme une impasse.

### 2.1.2 Le dépassement de l'individualisme et de l'holisme

Depuis le 18<sup>e</sup> siècle, l'économie a été profondément influencée par l'approche d'Adam Smith. A partir de la fin de du 19<sup>e</sup> siècle, l'économie politique classique est la pensée dominante, ses principes sont devenus la base de la compréhension, au-delà de la vie économique, des phénomènes sociaux. A la base du raisonnement de l'économie classique, il y a le postulat de la rareté des ressources nécessaires à la production de biens et de services. Elles vont donc attiser les convoitises pour leurs échanges, leur possession et leur transformation, ainsi que les biens et les services qu'elles permettent de produire. La valeur relative des choses à échanger et la convoitise pour ces choses vont déterminer des « lois » qui vont s'imposer, la finalité de chacun étant de tirer le maximum de profit de ces échanges. Le marché permet la réalisation de ces échanges via la monnaie et la fixation des prix auxquels les biens et les services sont vendus et achetés. La valeur d'un bien est une valeur d'échange, qui n'est pas forcément en lien avec son utilité, sa valeur d'usage. La concurrence et le libre-échange sont alors mis en avant comme conditions nécessaires à la réalisation d'un « *équilibre naturel* ». Pour Biziou (2003, 2015), la place accordée aux « *conséquences inattendues* » (Biziou, 2003) ou « *conséquences non intentionnelles* » (Biziou, 2015) est importante à prendre en compte. Dans la pensée d'Adam Smith qui, au-delà d'être le père fondateur du libéralisme économique, est un philosophe des Lumières et pour lui, la société est « *une conséquence inattendue de la morale* » (Biziou, 2015 :199). La somme des actions individuelles de

chacun cherchant à se conformer au jugement des autres vise le plaisir de l’approbation morale. Ainsi, la modération de ses passions par chaque individu finit par créer du lien social dont la résultante est la société, mais dont la réalisation n’était pas au départ intentionnelle ni pour le groupe, ni pour un individu. En associant les principes de rareté des ressources et de mise en place non intentionnelle de liens sociaux, le principe d’organisation de la société se fait sur la base de la propriété. Il est alors possible de distinguer trois types d’acteurs : les propriétaires des biens fonciers qui ont la maîtrise des ressources naturelles et peuvent monnayer leur exploitation ; les propriétaires du capital qui peuvent louer et/ou exploiter les ressources ; et les travailleurs qui ne possèdent que leur force de travail.

Pour Adam Smith, la société et l’État sont des conséquences inattendues — non intentionnelles — pour la première de la morale et pour le second de la protection de ceux qui ont des propriétés privées contre ceux qui n’en ont pas. C’est cette vision du monde qui inspire encore aujourd’hui la pensée libérale. Comme l’explique Biziou (2015), d’après Adam Smith, la mise en place des institutions serait donc le fruit de la somme des actions individuelles, la société ne pré-existerait pas à l’individu mais en serait une conséquence involontaire dont « *l’ordre non intentionnel peut ensuite être amélioré de façon intentionnelle, une fois que les hommes ont pris conscience de son fonctionnement spontané* » (Biziou, 2015 :11).

Ce point est fondamental pour distinguer la pensée qualifiée de « holiste » de l’individualisme. En effet, si la société est postérieure à l’individu, son influence sera réduite sur ses choix et ses actions. Si par contre, comme le défend Durkheim, la société est inhérente à tout individu, la culture, les règles et les normes sociales apparaissent essentielles pour comprendre l’action collective.

Ces évolutions de la pensée de l’action collective sont fortement sous-tendues par la conception de l’homme (comme être social ou comme individu) et la finalité de ses actions (intérêt général, intérêt collectif, intérêt commun). Les théories de l’action collective mobilisent à la fois des notions d’allocation des ressources et la nature sociale ou non de l’homme. Elles posent la question de l’existence et de la nature de ce qui rapproche ou distingue les individus de biens et d’intérêts qui pourraient être collectifs, communs et/ou généraux.

Deux principales théories du choix rationnel viennent, jusqu’à la fin des années 1960, limiter la croyance dans une action collective durable.

La première théorie est défendue par Garrett Hardin (1968). Le contexte est alors celui de la Guerre froide et sa problématique est celle du partage des ressources de la planète-terre devant l’augmentation de la population. Il défend l’idée qu’individuellement, chaque personne va avoir le souhait de fonder une famille et que la perspective collective que l’humanité court à sa perte par épuisement des ressources limitées de la terre n’entrera pas en

ligne de compte de son choix de bien-être individuel de fonder une famille. La dérive autoritariste — par exemple la limitation du nombre d'enfants par couple — est donc justifiée. En envisageant uniquement un comportement individualiste, la possibilité d'une issue collective à un problème d'intérêt général est exclue et le recours à la contrainte est le seul possible.

La seconde théorie qui va influencer toute possibilité d'envisager des solutions collectives de sortie de crise est due à Mancur Olson (1965). Elle repose également sur une conception égoïste et rationnelle du comportement individuel et prône la nécessité de la coercition pour l'atteinte d'un objectif commun. La possibilité de profiter du bénéfice collectif, même si l'individu n'a pas participé à l'action collective, fait apparaître un paradoxe du raisonnement coût/avantage, l'acteur rationnel ayant intérêt à profiter des résultats d'une action sans y participer. A la différence cependant de Garrett Hardin, il ajoute une condition supplémentaire à la réussite d'une action collective par la coercition, à savoir une taille réduite du groupe, la mise à l'écart des individus ne respectant pas les règles étant possible.

Ces théories reposent sur le choix individuel non concerté, dans un environnement connu et sur une alternative simple : l'intérêt individuel s'opposant à l'intérêt collectif se traduisant par un dilemme social.

Ainsi, l'individualisme méthodologique considère l'action collective comme la somme des choix personnels rationnels et individuels, agissant de façon simultanée, d'individus parfaitement informés de l'ensemble de leurs possibilités de choix, et de leurs conséquences, de l'existence d'un « maître du jeu » qui détient l'ensemble des règles et dans un environnement stable. Il n'est pas envisagé qu'une solution optimale pour les individus et le collectif puisse exister et être recherchée.

Pourtant, ces choix individuels rationnels peuvent se révéler défavorables aux acteurs eux-mêmes comme l'illustre le dilemme du prisonnier<sup>56</sup>. Les situations mises en scène dans ces théorie des jeux n'intègrent pas l'échange et la collaboration entre les différents acteurs confrontés à une problématique commune, ils n'intègrent pas la capacité collective de résolution (Giraud, 2009).

Au 20<sup>e</sup> siècle, l'approche de l'action collective en économie et en sociologie va être dominée par l'individualisme méthodologique. L'apport empirique de l'observation et de l'analyse des actions collectives auto-organisées sera ensuite déterminant dans les années

---

<sup>56</sup> Le dilemme du prisonnier, est un exemple de jeu simultané à somme nulle de la théorie des jeux. La théorie des jeux est un domaine des mathématiques qui s'est développé à partir du début du 20<sup>e</sup> siècle et qui s'intéresse aux choix stratégiques des individus. Elle est mobilisée dans un contexte prédictif, considérée comme normative, ou comme descriptive et cadre de pensée. Aussi, elle a été utilisée dans de nombreuses disciplines (biologie de l'évolution, sciences politiques, sciences sociales, histoire...) et très fréquemment en économie classique et en micro-économie

1980 pour rendre compte et donner des perspectives d’action collective qui influenceront la pensée économique et sociologique.

C’est à l’aune d’une économie institutionnelle, à la frontière de l’économie et de la sociologie portée par J. R. Commons (1862-1945), qu’une approche réellement différente de l’action collective pourra être envisagée à partir de la première moitié du 20<sup>e</sup> siècle. En effet, l’opposition entre ces deux approches sera dépassée avec les travaux de Commons qui se démarque par sa rupture avec les cadres de l’économie classique et par son attention portée aux relations réciproques entre actions individuelles et actions collectives (Asensio, 2008:13). Ainsi, Commons va définir l’institution comme étant « *l’action collective en contrôle, libération et expansion de l’action individuelle* » (Commons, 1934 :73-74)<sup>57</sup>. Il privilégie une approche de l’action individuelle et collective comme simultanées et interdépendantes, cette simultanéité et ces interdépendances mettant en place des institutions de régulation.

Les approches institutionnelles ne s’intéressent pas seulement aux lois du marché dans les analyses économiques mais également aux habitudes, aux règles et aux normes dotées d’une certaine stabilité, qui influencent les comportements des individus dans un groupe social donné. Siegfried von Ciriacy-Wantrup, économiste institutionnel des ressources naturelles, s’intéresse aux institutions dont il identifie trois niveaux décisionnels : un niveau « constitutionnel » lié au domaine légal qui va conditionner la mise en place d’institutions dont le fonctionnement va présider à deux autres niveaux déterminants dans l’allocation des ressources. Le second niveau est celui des institutions qui est contraint par le niveau constitutionnel et détermine le troisième niveau de l’allocation des ressources. En 1969, dans un article où il s’intéresse au rôle des institutions et des politiques et à la place des ressources naturelles dans la croissance économique, il définit les institutions économiques comme imbriquées dans un système social, et pas uniquement soumises aux lois du marché. Il définit ainsi les institutions :

« *Quelle est donc l’essence des institutions économiques ? Nous pouvons conceptualiser une institution comme un système de décision sociale qui fournit des règles de décision pour ajuster et accommoder, au fil du temps, les demandes contradictoires (en utilisant le mot dans son sens plus général) de différents groupes d’intérêt dans une société. [ ... ] Le lieu où se rencontrent des demandes conflictuelles et où le poids relatif des groupes d’intérêt est déterminé est l’arène politique plutôt que le marché* » (Ciriacy-Wantrup, 1969:1319).

La mise en avant de la dimension institutionnelle de l’action collective reste aujourd’hui encore au cœur de courants de pensée en sciences économiques. Si Commons, représentant du courant de l’institutionnalisme historique, est précurseur dans cette voie, c’est Snow qui établira les principes d’une approche *holindividualiste* (Snow et al., 2000).

---

<sup>57</sup> Petit et Herbert (2010 :42)

Tous les courants de l'économie institutionnaliste ne dépassent pas l'opposition holisme/individualisme comme le fait l'économie institutionnelle historique (*old institutional economics*) de Commons; la nouvelle économie institutionnelle (*new institutional economics*) mobilise, elle, l'individualisme méthodologique (voir Tableau 2, p. 98).

	OLD INSTITUTIONAL ECONOMICS	NEW INSTITUTIONAL ECONOMICS	ECONOMIE DES CONVENTIONS	THEORIE DE LA REGULATION
1. Epistémologie	Hol/individualisme	Individualisme méthodologique	Individualisme méthodologique et entités intersubjectives	Hol/ individualisme
2. Méthodologie	Analyser les transactions	Induction / Déduction	Théorie compréhensive de la rationalité	Abduction-déduction-induction
3. Concepts				
• Centraux	<i>Going concern</i> , Règles de fonctionnement, organisation,	Coûts de transaction, institutions	Convention, coordination, justification, critique, cités	Formes institutionnelles, Régime d'accumulation, Mode de régulation, Crises structurelles
• Dérivés	Action collective <i>Futurity</i> , L'Etat comme organisation	Extension à l'analyse des économies de marché, des représentations et du changement	Pluralisme, évaluation, conventions de qualité, dispositifs, objets, apprentissage	Compromis institutionnalisés, Endo-métabolisme, hybridation, hiérarchie /complémentarité institutionnelles
4. Principaux résultats	Intégration économie, droit, politique, éthique	Diversité des organisations, institutions formelles et informelles	Enchâssement de l'économique dans les différentes cités	Historicité et diversité des modes de développement et de leurs crises
Date de fondation	Commons (1934)	Coase (1937), North (1990), Williamson (1975)	Revue Economique (1989)	Michel Aglietta (1976)
Diffusion	Significative après New Deal puis déclin	Monde anglo-saxon	Surtout France et pays francophones	Japon, Amérique Latine, outre proximité SSA nord-américaine
Reconnaissance	Inspiration de la législation du travail aux Etats-Unis	Quatre Prix Nobel Society for Institutional & Organizational Economics	Par autres disciplines des sciences sociales	Année puis Revue de la Régulation Réseau international

Tableau 2 : L'institutionnalisme en économie : une comparaison de quatre programmes de recherche (Boyer, 2019)

Pour Bazzoli et Villeval (2018), Commons demeure d’actualité pour penser l’institution comme « *résultat de l’action collective qui permet la libération, le contrôle et l’expansion de l’action individuelle* » (Bazzoli et Villeval, 2018:351), une recherche de dépassement des dimensions économiques par la prise en compte de problématiques sociales constituant un tout par une approche du micro (individuel) et du méso (collectif).

S’appuyant sur le travail de l’économie institutionnelle, Petit (2010) proposent une typologie des formes d’action collective en fonction de critères : la nature de l’intérêt, le degré de formalisation des procédures et la taille du groupe. Pour cela, les trois modes de coordination qu’ils retiennent sont : le marché, basé sur des intérêts interindividuels liés par un échange ; les institutions, la coordination étant basée sur les représentations et les valeurs collectives ; et enfin les organisations où la coordination des actions individuelles se réalise dans un espace normatif déjà préexistant et se fait par ajustement en fonction de l’interprétation du comportement des autres.

Il est alors possible de décrire trois univers de l’action collective (Petit, 2010 ; Herbert *et al.*, 2009) (voir Tableau 3, p.99) :

- l’action collective d’intérêt privé (ou action collective incitative),
- l’action collective d’intérêt communautaire (ou action collective participative),
- l’action collective d’intérêt public (ou action collective hiérarchique).

Caractérisation de l’action collective	Action collective incitative	Action collective participative	Action collective hiérarchique
Finalité de l’intérêt	Intérêt privé	Intérêt communautaire	Intérêt public
Nature du groupe	Individus isolés	Petits groupes	Grands groupes
Type d’instrument	Instruments incitatifs	Instruments négociés	Instruments réglementaires
Procédure de régulation de l’action collective	Gouvernance par l’internalisation	Gouvernance par la négociation	Gouvernance non négociée
Cadre normatif	Marché	<i>Soft law</i>	Loi
Formes de négociation	Comparaison des coûts/position concurrentielle	Disponibilité de la ressource/ conflits d’usage	Principe d’atteinte de la norme

Tableau 3 : Formes d’action collective et formes de coordination (Petit et Herbert, 2010 ; Herbert *et al.*, 2009).

L’action collective incitative est basée sur les lois du marché ; elle est constituée d’une addition de comportements d’individus qui ne se coordonnent pas et dont la finalité est celle d’un ou de plusieurs intérêts privés. Ce type d’action collective peut être illustré par celui d’une entreprise dont l’objet serait la rémunération de ses actionnaires et non un objet social. L’action collective hiérarchique, elle, poursuit une finalité d’intérêt « supérieur », que

nous assimilons à l'intérêt général (voir 5.2.2, p.263) qui s'impose par la loi à l'ensemble des groupes ; nous l'avons définie comme l'action publique des organisations étatiques. L'action collective participative, elle, établit son cadre à partir de négociations, d'interactions autour des problématiques à résoudre. Cette action collective participative est mûe par ses propres intérêts communautaires et conçoit ses propres outils. C'est à ce type d'action collective que nous consacrerons le prochain chapitre. Nous nous intéresserons ensuite aux interactions entre action collective participative et action collective hiérarchique.

## 2.2 LA « FELICITE » DES COMMUNS : LES COMMUNS OSTROMIENS

Jusqu'au début des années 2000, considérer l'action collective impliquant des associations, des acteurs privés et publics comme modalité de gestion durable de ressources est surtout discutée dans les travaux académiques qui se consacrent à la gestion des ressources naturelles. A partir de 2009 et l'attribution du Prix de la banque de Suède en sciences économiques à Elinor Ostrom<sup>58</sup>, les choses vont changer radicalement. Alors que de nombreux pays sont confrontés à une crise économique provoquée par un système bancaire américain basé sur le crédit et le système des *subprimes*, les travaux d'Elinor Ostrom et Olivier Williamson sont distingués pour leurs analyses sur la gouvernance économique. Leurs travaux se démarquent des autres travaux en économie récompensés depuis 50 ans : tout d'abord, ils ne se basent pas sur un modèle prédictif mobilisant la théorie des jeux — comme les 11 prix Nobel d'économie depuis 1944 — et donc pas sur la Théorie du Choix rationnel. La base de leurs travaux est l'observation empirique et une approche transdisciplinaire, Elinor Ostrom n'étant pas, à l'origine, issue des sciences économiques mais des sciences de gestion et des sciences politiques, disciplines plus proches dans le système des États-Unis que dans le système français.

Elinor Ostrom, par une approche déductive et l'observation de centaines d'actions collectives de gestion des ressources dans le monde, mettra en évidence l'existence de solutions pérennes assurant la préservation de ces ressources.

Un des résultats essentiels de ses travaux est d'avoir montré empiriquement qu'il existe un mode durable de gestion des ressources naturelles auto-organisé par les utilisateurs de ces ressources qui n'est pas soumis, de façon déterminante, aux règles du marché et de l'État. Elle en déduit des principes communs. Ce mode d'organisation est dénommé « commons », comme l'était le mode d'accès à certaines ressources naturelles dans l'organisation médiévale en Grande-Bretagne. Il a disparu avec le développement de l'industrialisation et l'appropriation exclusive des terres à partir du 17<sup>e</sup> siècle. En France, ce mode d'accès

---

<sup>58</sup> Pour la première fois alors, cette distinction est attribuée à une femme depuis sa création en 1969

partagé était plutôt dénommé comme (des) *communaux*. La traduction retenue en français de *commons* au sens d’Ostrom est le substantif *communs*.

Les communs sont un mode particulier de gestion collective de biens qui ne repose pas sur une conception « classique » des régimes de propriété. La conception « classique » est héritée des travaux de Samuelson (1954) qui a d’abord émis le postulat que seules deux catégories de biens pouvaient être distinguées : les biens de consommation privée et ceux de consommation collective (les biens publics). Musgrave et Musgrave (1973) a affiné cette première classification en proposant une distinction entre biens privés et publics à travers leur rivalité et leur excluabilité. Pour Allaire (2013), « *il revient notamment à Ostrom et à l’école des communs [...] d’avoir déplacé la question de l’efficacité. À cet égard, les critiques adressées à Samuelson ou à Hardin (1968) sont les mêmes, l’efficacité ne tient pas au régime de propriété, mais notamment à la gouvernance et à des capacités collectives, comme le montre l’analyse du fonctionnement des communs. C’est une rupture épistémologique* » (Allaire, 2013:17)

En tant qu’action collective permettant la gestion durable de ressources accessibles et mettant en place des règles propres différentes de celles du marché ou de l’État, les communs nous apparaissent comme une piste sérieuse à explorer comme perspective de renouvellement des modes d’action publique. Les questions que nous nous poserons pour comprendre dans quelle mesure les communs participent à l’action publique sont de plusieurs ordres : comment identifier et décrire des communs ? Quels sont leurs modes de fonctionnement et dans quelle mesure s’affranchissent-ils ou pas du marché et de l’État ? Est-ce que les communs ont une finalité ? Les communs contribuent-ils à l’intérêt général ? En France, les communs sont-ils héritiers – uniquement – des communaux de l’Ancien régime ? Existe-t-il des démarches volontaires de création de communs ?

Nous avons vu de quelle façon les communs constituent un mode d’action collective. Nous allons maintenant voir comment, au cours du 20<sup>e</sup> siècle, cette possibilité de gestion collective de ressources foncières est devenue un sujet d’actualité et comment, au-delà de son domaine premier d’application, le concept de communs s’est élargi et enrichi en prenant en compte d’autres problématiques que celles associées aux ressources naturelles.

Encadré 3 : *Commons* et commun(s) et (auteure)

Il existe en anglais une ambiguïté sur le terme de *common* employé et redéfini par Elinor Ostrom pour désigner l'action collective permettant la gestion durable de ressources accessibles. Il peut, comme en français, être un nom ou un adjectif. En tant qu'adjectif, il peut désigner, comme en français, une chose qui n'est pas rare ; une chose partagée ou bien une chose « banale ». Il peut également évoquer l'intérêt général comme dans l'expression *common good*, le Bien commun. Il existe également le terme de *common goods*, qui désigne les biens communs, non excludables et rivaux, dans la classification néoclassique des biens économiques selon Musgrave et Musgrave (1973).

Cependant, il existe d'autres sens de l'adjectif *common* qui diffèrent avec le français : il peut être relatif au droit commun ou *common law*, le droit britannique et du Commonwealth — traduit par Communauté des nations — résultant en grande partie de la jurisprudence (Bullier, 2007). Il est également employé pour désigner une propriété publique, par exemple un terrain, comme dans l'expression *common land* qui pourra également se réduire à *common*.

Nous en venons ainsi à la traduction du nom *common*, qui, au pluriel va désigner par ellipse, the House of Commons la chambre basse du Parlement du Royaume-Uni, par opposition à la Chambre haute, la chambre des Lords.

Le sens anglais de *common(s)* lié au foncier sera traduit par « biens communaux » dans le sens contemporain du Code civil. Le sens historique de *commons* sera, lui, traduit par communaux. Dans l'article de 1968, *The Tragedy of the commons*, Garrett Hardin présente une expérience d'exploitation jusqu'à l'épuisement d'un bien commun – au sens de Musgrave et Musgrave (1973) – à savoir un pâturage accessible à plusieurs troupeaux de différents éleveurs. Le comportement de chacun est supposé être rationnel, cherchant à maximiser son profit. En français, le titre de cet article est traduit par *La tragédie des biens communs*.

Ce passage par l'anglais nous alerte sur plusieurs points : une possible confusion entre la notion de commun et celle de public ; une nécessaire distinction entre communs et biens communs ; et une attention particulière à prendre en compte, l'évolution des significations au cours des siècles.

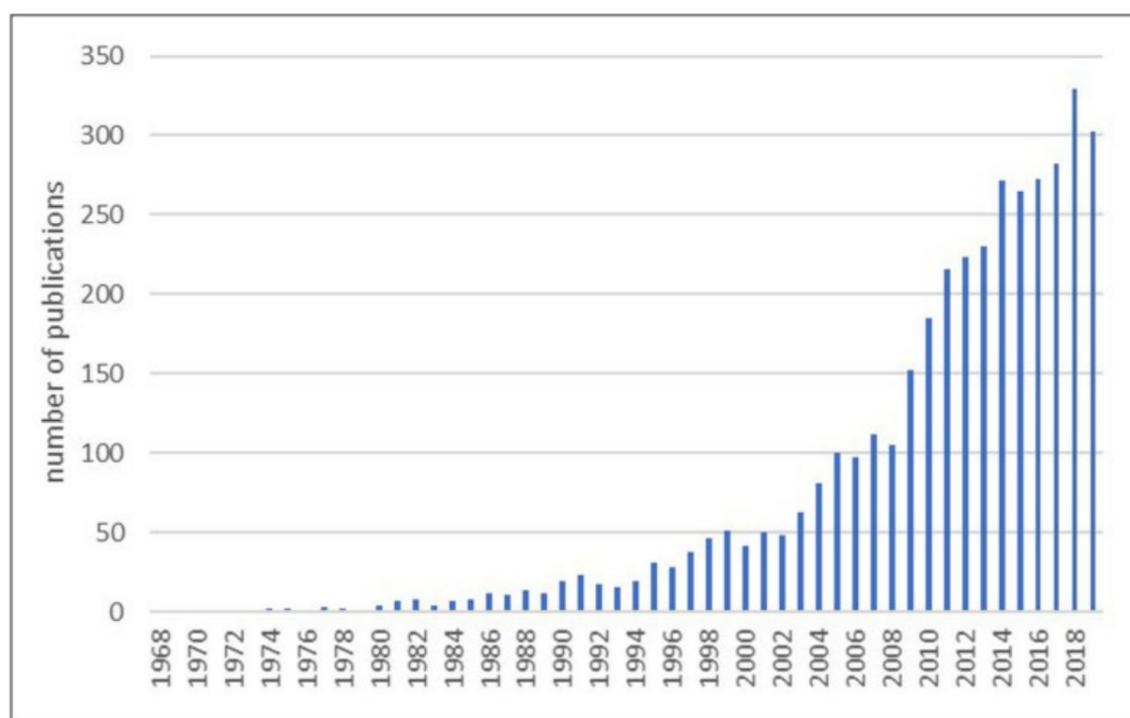
Nous réserverons dans la suite de ce travail, l'emploi du substantif, à savoir le nom de communs, dans le sens donné par Elinor Ostrom, comme le suggèrent Orsi *et al.* (2017 :XI). Elle emploie le terme de *commons*; en considérant donc le bien commun, la communauté et ses règles de gouvernance. La traduction en 2010 du titre de l'ouvrage de 1990 d'Elinor Ostrom [*Governing the commons : the evolution of institutions for collective action*] par « *La gouvernance des biens communs : pour une nouvelle approche des ressources naturelles* » ne met en avant ni la dynamique, ni le processus qui caractérisent le titre en anglais qui pourrait être traduit par *Gouverner les communs : évolution des institutions pour l'action collective*. Par conséquent, une distinction sera faite entre l'emploi du pluriel pour désigner les communs ostromiens et du singulier. Il sera lui réservé à une « *nouvelle forme d'organisation sociale démocratique* » (Dardot et Laval, 2014:180) dans le registre de la lutte sociale et politique (Dardot et Laval, 2017 ; Krikorian et Sultan ; 2017) de la « *politique comme commun* » (Allaire, 2019).

Ces précisions nous apparaissent comme essentielles lorsqu'il s'agit d'évoquer des époques historiques différentes, et de parler de modes spécifiques de gouvernance.

### 2.2.1 Les concepts renouvelés par l’école de Bloomington

L’école de pensée de Bloomington doit son nom à l’université de cette ville du sud de l’Indiana, aux États-Unis d’Amérique, dans laquelle Elinor et Vincent Ostrom seront nommés dès le début de leur carrière, en 1965 pour Elinor. La fondation de l’école est associée à la création en 1989 de *l’International association for the study of commons property* qui deviendra en 2006 *l’International Association for the Study of the Commons* (IASC).

La fin des années 1960 n’est que le début de la constitution d’une communauté de chercheurs qui s’intéressent aux communs au sens large, c’est-à-dire d’allocation des ressources partagées, communauté qui continue de se développer (voir Graphique 1, p.103).



Graphique 1 : Nombre de publications sur les communs par an sur la période 1968-2019 (van Laerhoven, Schoon et Villamayor Tomàs, 2020).

En conclusion, il apparaît qu’en parallèle des thèses issues du rationalisme individuel, de la maximisation des profits et de la non prise en compte de l’État pour la préservation des ressources naturelles, d’autres écoles de pensée émergent. C’est le cas des travaux d’Elinor et Vincent Ostrom qui vont se baser sur une remise en cause de certaines approches néo-classiques, de la théorie des jeux sans concertation et du rôle prédominant du marché et de l’État dans l’organisation sociale. Ainsi, en s’intéressant à des études de cas localisées de systèmes pérennes de gestion des ressources naturelles, une avancée théorique va être faite par la définition d’un cadre d’analyse et l’identification des principes-clés d’organisation communs à ces différentes études de cas.

La définition des biens, non par leur mode de consommation mais par les institutions mises en place pour les gérer, constitue donc une rupture que nous discutons dans cette partie.

### 2.2.1.1 La typologie des biens

Les travaux d'Elinor Ostrom et de l'École de Bloomington, sans remettre catégoriquement en cause la théorie du choix rationnel qui est associée à l'économie néo-classique (Billaudot, 2012), la conduisent à décrire une diversité de situations où les modes d'exploitation des biens sont de loin plus riches et complexes que les quatre situations établies par l'économie standard (Samuelson, 1954 ; Musgrave et Musgrave, 1973). Ils vont l'amener à s'affranchir de cette classification en remettant en cause plusieurs concepts :

- **la définition des institutions** : elle introduit une institution de coordination auto-organisée différente des institutions régies par les règles du marché. Ce sont tout d'abord les biens communs, dont l'usage est rival et qui sont non-excluables qui retiennent son intérêt à partir de ses observations de terrain. Elle multiplie les études de cas à travers le monde – 14 sont présentées dans son ouvrage *Governing the commons* (Ostrom, 1990) – pour documenter et établir les règles récurrentes de gestion des ressources naturelles par des organisations autogérées durablement (des communautés d'usagers). Ce type d'institution vient contredire les conclusions prédictives de Hardin (1968) et de la Tragédie des biens communs qui donnent un rôle prédominant aux institutions privées ou publiques pour éviter le funeste destin planétaire.

- **la notion de biens et de ressources** : Les travaux d'Elinor Ostrom la conduisent à décrire une diversité de situations où les critères de rivalité et d'excluabilité sont moins tranchés que ce qui est présenté dans la classification des ressources naturelles et des biens en économie. Dans la théorie ostromienne, les critères de rivalité et d'excluabilité sont appliqués selon des gradients et non figés dans des cases en fonction de critères binaires oui/non. Cette finesse dans l'approche est liée à la précision des observations réalisées sur le terrain et à leur documentation. Si elle se concentre, dans un premier temps, sur la compréhension de l'exploitation des ressources naturelles, elle étudie l'ensemble d'un système et pas seulement un bien pris isolément. Par exemple, elle étudie plutôt un système d'irrigation que l'eau prise comme une ressource en soi, et s'intéresse à l'ensemble des ressources mobilisées sous la forme d'un réservoir de ressources communes (common pool resources). Aussi, dans la perspective ostromienne, la notion de bien est remplacée par celle de ressource, les ressources naturelles étant, dans un premier temps, le principal sujet d'étude.

- **la définition institutionnelle et non substantielle des ressources** : pour l'école de Bloomington, ce sont les formes d'institutions de gestion qui différencient les ressources, et non leur nature. Elle accorde une plus grande importance à la dimension sociale (collective et culturelle) plutôt qu'économique (valeur d'échange, et offre et demande) des conditions d'exploitation des ressources. La forme institutionnelle d'exploitation est conjoncturelle et sociétale ; elle évolue avec le temps et l'histoire et doit être appréciée comme telle. Nous

pouvons prendre comme exemples plusieurs ressources naturelles dont la forme institutionnelle a changé au cours du temps. En Europe jusqu’à la fin du 19<sup>e</sup> siècle, le sel était une denrée précieuse dont l’extraction pouvait être difficile, à partir d’eau de mer ou de roches sédimentaires et géographiquement localisées, indispensable au métabolisme des hommes, du bétail et à la conservation des aliments. Le sel a pu être aussi utilisé dans l’Antiquité romaine comme monnaie pour le règlement du *salarium*, le salaire. Nous pourrions également suivre l’histoire de la roche sédimentaire liquide qui est aujourd’hui à la base de la production des biens de consommation et de l’économie de marché. Plutôt que bien privé, elle pourrait avoir le statut de commun, géré par les communautés.

Ainsi, pour l’École de Bloomington, les biens ou ressources susceptibles d’être autogérés en commun, ne se limitent pas à la case des biens communs (rivaux et non-excluables) mais peuvent inclure des ressources qualifiées de bien clubs (non-rival et excluable) et même privés (rival et excluable) : le caractère de rivalité et /ou d’excluabilité va faire peser une menace sur la ressource et engendrer la mise en place d’une institution autogérée visant à la préservation de l’accès collectif. L’existence d’une communauté d’usagers fait naître la possibilité d’une action collective concertée à partir d’un objectif partagé. Pour la catégorie des biens publics, la non-rivalité et la non excluabilité rendent plus difficiles la constitution d’une communauté d’usagers à même de se concerter et de se coordonner pour établir des règles et donc d’instituer un mode de gestion. Ainsi, il est difficile d’envisager la mise en place de communs autour des ressources naturelles mondiales tels que les océans, l’air ou la biodiversité. Pourtant, si l’on considère que la société et des institutions sociales pré-existent aux individus comme le met en avant une approche holistique et institutionnelle, la prise en charge de ces ressources mondiales par des organisations autogérées et préexistantes aux menaces qui pèsent aujourd’hui sur ces ressources est à considérer.

L’approche ostromienne des biens communs amène à proposer une autre conception de l’allocation des ressources. Elle propose des modifications à la typologie des biens qui ouvrent les possibilités offertes aux individus pour leur appropriation. Ces modifications sont au nombre de quatre :

- La « **rivalité dans la consommation** » est remplacée par la « soustractabilité d’utilisation ». D’après Ostrom (2005 :24) et Nahrath et Gerber (2014 :14), la soustractabilité (traduction littérale de *subtractability* qui se traduirait par soustraction) peut être définie comme un type d’utilisation, par un individu, d’un bien ou d’un service, qui soustrait son utilisation et se fait au détriment des autres usagers potentiels.

- **L’excluabilité** (ou la possibilité de restreindre le nombre de ceux qui bénéficient de l’utilisation du bien ou du service) et **la soustractabilité** varient de « faibles » à « élevées » ; la typologie n’est plus binaire. La difficulté d’exclure et la capacité de soustraire varient selon un gradient de faible à fort.

- La catégorie des « **biens communs** » est reprise dans une plus vaste catégorie des « ressources communes » qui englobe une partie des biens privés et des biens publics qui ont une importance pour la survie de l'humanité.

- Les **biens à péage** désignent, parmi les biens clubs, ceux qui sont fournis par des pouvoirs publics et des associations privées.

		Difficulté d'exclusion des bénéficiaires potentiels	
		Faible	Forte
Capacité de soustraire la ressource à l'usage d'autrui	Forte	<b>Bien privé</b> : alimentation, vêtements, automobiles...	<b>Ressources communes</b> : bassins d'eau souterraine, lacs, systèmes d'irrigation, pêcheries, forêts...
	Faible	<b>Biens de péage (club)</b> : théâtres clubs privés, garderies...	<b>Bien public</b> : paix et sécurité de la communauté, défense nationale, connaissances, protections contre les incendies...

Tableau 4 : Quatre types basiques de biens : typologie des biens repensée par Elinor Ostrom d'après Ostrom (2005:24) et Ostrom (2012).

Cette typologie pose la problématique des dilemmes auxquels sont confrontés les individus et dont la résolution passe par la conception collective d'institution (voir 2.2.2.1, p.113) à même de leur permettre d'accéder, de produire et d'utiliser les ressources et les services dont ils ont besoin.

La définition des biens communs est remplacée par une approche institutionnelle des ressources dont la gestion est auto-organisée et auto-gouvernée. Cette approche s'entend également pour les biens privés et les biens à péage, leur mode d'appropriation et de gestion pouvant être volontairement et collectivement modifiés par la communauté des usagers à un moment et dans un contexte donné. En décrivant les règles d'attribution des droits au sein des membres de la communauté d'usagers, c'est alors la notion même de propriété exclusive qui est remise en cause par celle de faisceau de droits (*bundle of rights*). La notion de « système de réservoir » ou de « pool » de ressources communes (*comon pool resources*) dont les droits d'usage évoluent dans le temps dans le temps est donc préférée à celle de biens dont le statut et le mode de gestion sont définis par leur nature.

Afin de passer au-delà des controverses sur la définition des biens et de résoudre un certain nombre de dilemmes sociaux, Harribey (2011) propose de faire coexister approche substantielle (attribuée à la nature du bien) et approche institutionnelle des biens en établissant une classification sur trois critères : rivalité/non-rivalité et excluable/non-excluable pour les dimensions substantielles ; public/privé pour les dimensions institutionnelles. Dans son approche, « le privé correspondrait à une fourniture du bien par le secteur privé, et le public correspondrait à une fourniture par le secteur public, qu’il soit local, national ou plurinationnel » (Harribey, 2011:108). Ainsi, il établit une représentation en trois dimensions et propose le positionnement de huit idéal-types.

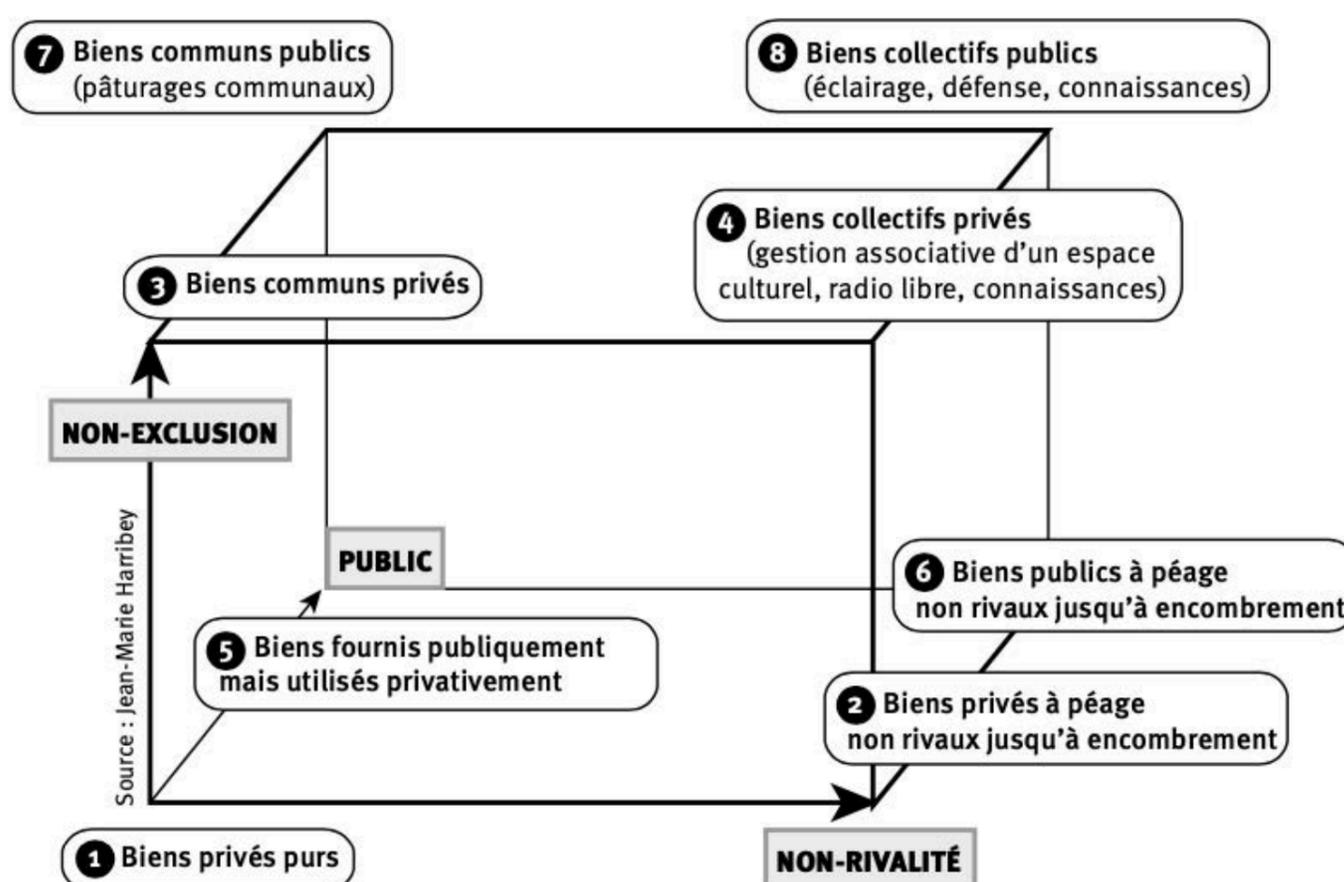


Figure 8 : Espace à trois dimensions de classification des biens associant approche substantielle et approche institutionnelle (Harribey, 2011).

Dans cette représentation, Harribey place l’eau sur la face gauche du cube (formée par les sommets 1, 3, 5 et 7), le premier critère retenu étant le critère substantiel de rivalité. Harribey prend également en compte la dimension temporelle des critères qui pourrait être ajoutée à la représentation et mettre en évidence des tensions entre les dimensions de collectif et de public entre lesquelles se situe le commun. Il ne remet cependant pas en cause le caractère relatif de la dimension substantielle, comme le fait Billaudot (2012) : « la substance d’une ressource, dont l’appréhension change dans l’histoire avec ce mode [de justification des

*formes d'institution], n'intervient que secondairement dans le choix de sa forme institutionnelle » (Billaudot, 2012:36). Billaudot (2012) s'appuie d'ailleurs sur ce point, dans ce même article, pour remettre en cause la possibilité de la double approche d'Harribey.*

La cohabitation de deux systèmes de pensée dans un même espace nous semble périlleuse, et impossible si l'un – le système substantiel – prend le pas sur l'autre. En effet, nous ne sommes pas d'accord pour considérer l'eau comme *a priori* un bien rival. C'est sa consommation par rapport à la quantité disponible qui introduit une notion de menace qui peut peser sur la ressource et sur la définition des institutions qui vont alors se mettre en place.

### 2.2.1.2 Les droits de propriété

Un des apports d'Elinor Ostrom dans sa classification des biens est la mise en évidence de ressources communes, en remplacement des biens communs rivaux et non-excluables de la classification standard –. Il existe une définition de ces ressources communes en termes d'usage mais qu'en est-il en termes de propriété ?

Dans un article déterminant de 1992, intitulé « Régimes de droits de propriété et ressources naturelles »/« *Property-rights regimes and natural resources* », Edella Schlager et Elinor Ostrom définissent un schéma de droits de propriété. Une des premières difficultés relevées par les auteures est que « le terme " ressource commune " est un exemple flagrant d'un terme qui est régulièrement utilisé par les économistes politiques pour désigner des situations empiriques variées :

1) propriété appartenant à un gouvernement,  
2) propriété n'appartenant à personne,  
et (3) la propriété détenue et défendue par une communauté d'utilisateurs des ressources »<sup>59</sup> (Schlager et Ostrom, 1992:249).

Les auteurs mettent ici en avant la diversité des situations empiriques qui correspondent pourtant toutes à une appellation identique et qui sont définis par le statut de propriétaire.

Cela remet profondément en cause la notion de propriété privée exclusive.

La notion de propriété privée est un concept qui a été développé en Europe à partir de la fin du 18<sup>e</sup> siècle : il est associé à la pensée physiocrate, à une conception individualiste de la liberté et à une recherche de maximisation des profits qui pouvaient être retirées de la terre par les propriétaires fonciers. Il nous paraît important de rappeler que c'est un construit social, une institution spécifique basée sur des croyances culturelles associant la liberté à la

---

<sup>59</sup> The term "common-property resource" is a glaring example of a term that is repeatedly used by political economists to refer to varying empirical situations including:

1) property owned by a government,  
2) property owned by no one,  
and (3) property owned and defended by a community of resource users.

possibilité de disposer et de jouir de façon exclusive des choses, naturelles et produites. Ce droit de propriété est donné par la loi, une forme juridique qui définit les règles de jouissances des biens. L’appropriation et la gestion du bien ainsi attribuées à une personne sont laissées à son bon vouloir. Pourtant, la possibilité que plusieurs personnes soient propriétaires d’un bien ou que plusieurs personnes jouissent d’un bien sans en être propriétaires existe en droit et surtout dans les faits.

La conception d’un droit de propriété exclusif a été sévèrement remise en cause au début du 20<sup>e</sup> siècle aux États-Unis. Les choix politiques sont alors guidés par la confiance dans les lois du marché et de la propriété privée pour une régulation de l’économie et une bonne organisation de la société. C’est alors la politique du « laissez-faire » qui est prônée. La remise en cause par Commons en 1924 de la notion de propriété privée exclusive comme droit instauré par la loi est alors perçue comme une critique de la politique gouvernemental et lui vaudra de perdre son poste d’enseignant (Orsi, 2013). Commons expose dans son ouvrage de 1924, *The distribution of wealth*, le fait qu’un droit de propriété est le pouvoir d’entreprendre une action particulière dans un domaine spécifique. Il conteste ainsi le fait que les forces du marché soient à la base de la répartition des richesses ; il estime que cela relève des décisions de l’État, ses règles juridiques en protégeant la propriété et fixant les règles des échanges.

C’est le courant des juristes réalistes, avec Wesley Newcomb Hohfeld, qui va étayer cette conception de la propriété comme « *ne relevant pas d’un droit naturel ni d’un droit absolu d’une personne sur une chose mais de relations sociales entre les personnes* » (Orsi, 2013 :14). Il va mettre en avant et remettre en cause les différentes dimensions de l’usage du terme de droit, distinguant le droit de circuler (simple autorisation), droit de propriété (exclusif), droit juridique (interdiction)... Il fait « *une distinction capitale entre, d’une part, le fait d’avoir le droit de faire quelque chose; et, d’autre part, le fait d’être protégé de toute intervention extérieure qui viendrait faire obstacle à l’exercice de ce droit* » (Orsi, 2013 :13). Cette multiplicité de sens va être essentielle pour reconsidérer la notion de propriété.

Dans les années 1970 aux États-Unis, l’approche de la propriété par les faisceaux de droits va à nouveau être mobilisée. Cependant, c’est alors dans une perspective économique, sans référence au réalisme juridique. Cette théorie économique des droits de propriété est portée par Alchian, Demsetz et Epstein. Elle prône la supériorité de la propriété privée pour la gestion des ressources rares et l’attribution de l’ensemble des droits à un même pouvoir libre de les exercer et sans interférence. Cette théorie économique s’étend alors au domaine de la pratique juridique qui va mettre en avant un droit d’exclure. Il s’agit d’un retournement idéologique au service d’une pensée libérale et capitaliste, de la théorie des *bundle of rights*, bien loin du mouvement du réalisme juridique des années 1930.

Le schéma de régimes de propriétés des ressources naturelles, élaboré par Schlager et Ostrom, est basé sur la distinction entre les droits qui « *désignent des actions particulières*

*autorisées* » et les règles qui font référence à des « *instructions qui créent l'autorisation* » (Schlager et Ostrom, 1992 :250). Inspirées des travaux de Commons au début du 20<sup>e</sup> siècle sur les faisceaux de droits, Schlager et Ostrom mettent en avant que la propriété est un ensemble de droits, issus de règles, de nature différente, constituant un faisceau, qui peuvent être exercés par un ou plusieurs individus, une ou plusieurs communautés. Ainsi, Schlager et Ostrom mettent en avant que « *pour chaque droit qu'un individu détient, des règles existent qui autorisent ou exigent des actions relatives à l'exercice de ce droit* <sup>60</sup> » (Schlager et Ostrom, 1992 :250).

Le faisceau de droits défini pour les ressources communes fait la distinction entre deux niveaux hiérarchiques de droits :

- **le niveau opérationnel inférieur**, qui comprend droit d'accès et droit de prélèvement des ressources communes,

- **le niveau supérieur** où sont définies collectivement les règles qui sont appliquées, dont dépendent les droits du niveau inférieur ; trois droits relèvent de ce niveau : le droit de gestion qui est le droit de déterminer les règles de prélèvement de la ressource ; le droit d'exclure qui est le droit de déterminer les règles d'accès à la ressource et son caractère transférable ou non ; le droit d'aliéner qui est le droit de céder l'un ou les deux droits d'exclure et de gestion. Le droit d'aliéner nous apparaît comme une possibilité de définir un troisième niveau supérieur aux deux autres.

---

<sup>60</sup> « For every right an individual holds, rules exist that authorize or require particular actions in exercising that propertyright » (Schlager et Ostrom, 1992 :250)

		Propriétaire possédant	Propriétaire usufruitier	Gestionnaire usager (claimant)	Utilisateur autorisé
<b>Niveau supérieur</b>	Droit d’aliénation				
	Droit d’exclure				
	Droit de gestion				
<b>Niveau inférieur</b>	Droit de prélèvement				
	Droit d’accès				

Tableau 5 : Tableau de représentation des faisceaux de droits d’après Schlager et Ostrom (1992) et Orsi (2013) en référence aux travaux de Commons (1924) appliqués aux droits de propriété.

L’approche de la propriété par les faisceaux de droits nous amène à nous interroger sur le concept de propriété exclusive et de propriété commune.

Si la propriété exclusive concentre sur un seul individu tous les droits de niveau inférieur comme de niveau supérieur, qu’en est-il de la propriété commune ? Le régime de propriété commune est défini par la distribution de différents droits à plusieurs personnes constituant la communauté. Pour Ciriacy-Wantrup et Bishop (1975), la propriété commune est « *un concept qui fait référence aux ressources soumises aux droits d’usage commun et non à un droit d’usage spécifique détenu par plusieurs propriétaires* »<sup>61</sup> (Ciriacy-Wantrup et Bishop, 1975:715), et seuls les droits d’usage sont partagés ou communs. Lorsque les droits d’aliéner sont partagés, il s’agit alors d’une copropriété qui peut ou ne peut être divisée selon le statut juridique du bien.

Nous souhaitons mettre en avant le lien entre propriété et arrangement entre les parties prenantes incluses dans l’arrangement et qui constituent une communauté, au sein de laquelle il est possible d’identifier des communautés partageant de mêmes droits. Les individus qui ne bénéficient pas de droits sur la ressource commune et qui en sont précisément exclus — les habitants d’un village qui n’ont pas de droits d’accès et de prélèvement à une source alors que ceux d’un autre quartier possèdent ces droits — peuvent constituer eux-mêmes une autre communauté coordonnée.

Pour Ciriacy-Wantruo et Bishop (1975), « *le concept de « propriété » n’a pas de sens sans cette caractéristique d’exclusion de tous ceux qui ne sont pas eux-mêmes propriétaires*

<sup>61</sup> « *the concept as employed here refers to resources subject to the rights of common use and not to a specific use right held by several owners* » (Ciriacy-Wantrup et Bishop, 1975:715)

*ou qui ont un accord avec les propriétaires pour utiliser la ressource en question* »<sup>62</sup> (Ciriacy-Wantrup et Bishop, 1975:715).

Au-delà du statut de propriétaire défini par la loi, nous nous interrogeons cependant sur la possibilité uniquement détenue par le propriétaire de distribuer ces droits. Cela impliquerait-il qu'une ressource doive, dans un premier temps être appropriée de façon exclusive avant que les droits ne puissent être distribués par le propriétaire ?

L'apport d'Elinor Ostrom et de l'école de Bloomington à l'étude de l'allocation des ressources naturelles est de plusieurs ordres. Nous venons de voir comment son approche a modifié la typologie des biens qualifiés selon leur mode de consommation (Samuelson, 1954 ; Musgrave et Musgrave, 1973) et définissant leur mode de gestion (publique ou privée) en adoptant une approche institutionnelle collective des ressources. Cette approche est rendue possible par une conception repensée de la propriété et de la répartition des droits d'accès aux ressources en faisceau de droits.

C'est un changement de paradigme dans l'appréhension du rapport de l'homme à son environnement, du lien entre les humains et les choses qui se réalisent en dehors du marché, de façon collective et non individuelle et dynamique.

Pour Allaire (2013), « *il revient notamment à Ostrom et à l'école des communs [ ... ] d'avoir déplacé la question de l'efficacité. À cet égard, les critiques adressées à Samuelson ou à Hardin (1968) sont les mêmes, l'efficacité ne tient pas au régime de propriété, mais notamment à la gouvernance et à des capacités collectives, comme le montre l'analyse du fonctionnement des communs. C'est une rupture épistémologique* ».

Nous allons voir dans le paragraphe suivant de quelle façon l'approche institutionnaliste d'Elinor Ostrom permet une compréhension de la gouvernance.

---

<sup>62</sup> « *The concept "property" has no meaning without this feature of exclusion of all who are not either owners themselves or have some arrangement with owners to use the resource in question* » (Ciriacy-Wantrup et Bishop, 1975:715)

## 2.2.2 L’approche institutionnelle des communs

### 2.2.2.1 La performance institutionnelle

Ostrom (1986) a montré que les institutions étaient en partie constituées d’un ensemble de règles opérationnelles. Ces règles sont utilisées pour déterminer qui est éligible à prendre des décisions dans l’espace social dans lequel a lieu l’action collective. Elles permettent aussi de connaître quelles actions sont permises ou prohibées, quelles règles d’agrégation seront utilisées, quelles procédures seront suivies, quelle information doit ou ne doit pas être fournie et quels gains seront attribués aux individus en fonction de leurs actions. Les règles opérationnelles renvoient à une connaissance commune ; elles font l’objet d’une surveillance et sont celles censées être appliquées par les acteurs. À partir de cette définition d’Ostrom, nous nous focalisons essentiellement sur les règles réellement utilisées dans les situations de gestion de ressources communes, dans le but de comprendre les incitations et conséquences de l’action collective.

Cette réflexion sur la distribution des droits de propriété et sur leur détention nous amène à conduire une réflexion plus large sur la répartition des droits au sein d’un groupe. Le partage de règles communes, règles prises au sens large, constitue ainsi le groupe en une communauté

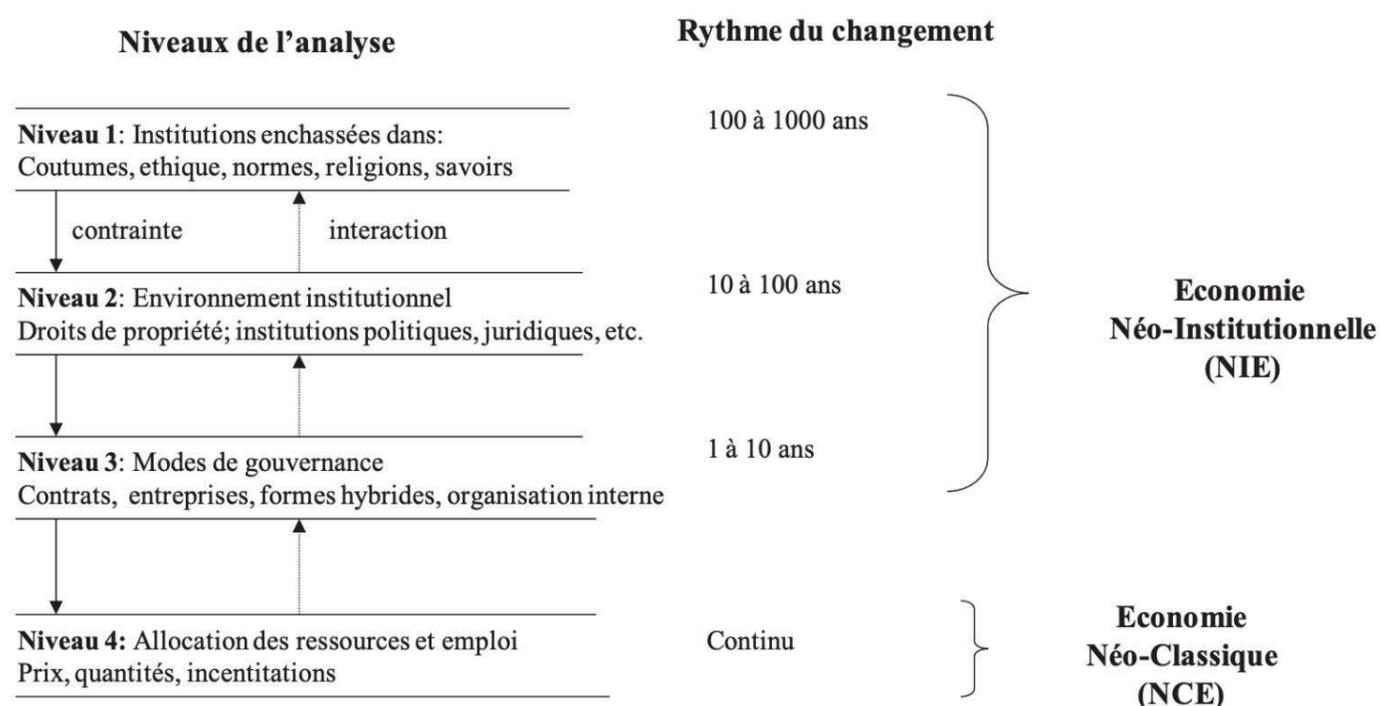


Figure 9 : Schéma de représentation de l’économie des institutions adapté de Williamson<sup>63</sup> (Menard, 2010).

<sup>63</sup>Williamson, O. E., « The New Institutional Economics : Taking Stock/ Looking Ahead ». *Journal of Economic Literature*. 37 (3) : 595-613.

Elinor Ostrom s'intéresse à la résolution des problèmes collectifs et considère que des individus sont à la recherche d'une solution pour la résolution des problèmes aussi efficace possible. Sa conception des comportements individuels en découle : « *au lieu de supposer que certains individus sont incompetents, mal intentionnés ou irrationnels alors que d'autres seraient omniscients, je présume que les individus disposent de capacités limitées, très similaires, de raisonner et de comprendre la structure des environnements complexes* » (Ostrom, 1990 [2010] :40). Elle ne considère donc pas que les décisions des individus sont fondées sur une comparaison des coûts et des bénéfices et rationnellement orientées vers la maximisation de leurs utilités individuelles

Au-delà d'un rattachement à un courant institutionnaliste (Chanteau et Labrousse, 2013 ; Harribey, 2011 ; Isaurralde, 2015), l'apport de la pensée d'Elinor Ostrom réside dans son intérêt pour les environnements complexes, structurés par les institutions. Sa définition des institutions renvoie à différents types d'entités, regroupant à la fois les organisations et les règles utilisées pour structurer les modes d'interaction au sein et entre les organisations. Elle privilégie le niveau d'analyse infra-institutionnel, la dimension des modes de gouvernance (voir Figure 9, p. 113). Mais elle ne s'arrête pas à ce premier niveau pour s'intéresser à l'environnement institutionnel (niveau 2) et à l'enchâssement des institutions dont le rythme de modification est très lent, au-delà de la durée de vie des individus. Son niveau de compréhension des environnements complexes l'amène à rechercher les institutions invisibles derrière les organisations qui sont, elles, bien matérialisées<sup>64</sup>.

### 2.2.2.2 Les huit principes de conception des communs (key design principles)

Les communs de l'école de Bloomington sont définis par trois dimensions simultanées que sont des ressources partagées constituant un réservoir commun de ressources (*common pool resources*), une communauté d'utilisateurs de ces ressources et les règles qu'ils ont mis en place pour l'accès à ces ressources. En étudiant simultanément ces trois composantes et les trois niveaux d'analyse institutionnels, Elinor Ostrom a mis en évidence huit principes de conception (*key design principles*) qu'elle retrouve dans chacun des communs étudiés.

Les principes des communs présentés ici ont été établis par Ostrom à partir de travaux collectifs sur une trentaine d'années et formalisés dans son ouvrage *Governing the commons* en 1990. Il ne sera traduit en français qu'en 2010, les travaux sur les principes-clés des communs s'étant entre temps poursuivis, des mises à jour ont été faites.

---

<sup>64</sup> Citation d'origine : « 1. The term 'institution' refers to many different types of entities, including both organizations and the rules used to structure patterns of interaction within and across organizations. 2. Although the buildings in which organized entities are located are quite visible, institutions themselves are invisible» Ostrom (2007 :27), E. (2007), « Institutional rational choice: an assessment of the institutional analysis and development framework », in P. Sabatier (dir.), *Theories of the Policy Process*, Westview Press, Boulder CO. In Isaurralde (2015 :15)

Parmi les travaux qu’Elinor Ostrom cite comme ayant modifié son constat initial, il y a ceux de Cox, Arnold et Villamayor Tomàs qui ont revu les principes de conception des communs à partir de 91 cas étudiés. Cette approche critique les a amenés à poser de nouvelles questions théoriques et à reformuler certains principes (Baron *et al.*, 2011). Elinor Ostrom elle-même retient de ces travaux trois avancées majeures : la première relative au premier principe comprenant maintenant deux parties, l’une relative à la délimitation des individus et la seconde les ressources. La deuxième révision est apportée au deuxième principe, qui s’enrichit d’un principe de congruence des règles établies non seulement avec l’environnement local mais également au regard de la répartition des coût/bénéfices pour les membres de la communauté. Ils ont également fait des remarques sur le rôle de la surveillance qui doit se faire non seulement sur l’observance des règles mais également sur l’état de la ressource.

Il n’en reste pas moins que ces apports essentiels à la compréhension de la résolution des dilemmes sociaux sont : la mise en évidence de l’importance de la communication entre les acteurs, l’approche pluridisciplinaire des problématiques, la construction d’un cadre méthodologique basé sur des travaux empiriques et une approche théorique à même de suivre l’évolution des situations analysées en prenant en compte les conditions locales<sup>65</sup> (Antona et Bousquet, 2017).

Pour 14 études de cas, Elinor Ostrom (1990 [2010]) qualifie la façon dont les principes sont satisfaits par trois niveaux : oui, non ou faible. A partir du respect ou du non-respect de ces 8 principes de conception, elle définit le niveau de « *performance institutionnelle* ». Elle qualifie alors de solide, fragile ou défaillante (échec) la performance institutionnelle de chaque institution de communs selon le nombre de principes qui sont satisfaits et la manière dont ils sont satisfaits.

Elinor Ostrom insiste sur le fait qu’un champ empirique plus large est en cours — l’ouvrage a été écrit en 1990 et traduit seulement en 2010 en français — et sera nécessaire pour déterminer si la structure des relations illustrées se répète dans le temps. Cette vérification a, depuis, été faite (Antona et Bousquet, 2017).

Ainsi, elle explique que les cas fragiles sont des cas intermédiaires pour lesquels « *un nombre suffisant de principes sont appliqués pour permettre aux appropriateurs de résoudre leurs problèmes immédiats, mais la résistance des institutions restera incertaine tant qu’un développement institutionnel plus poussé n’aura pas été réalisé et que les dispositifs ne satisferont pas à la quasi-totalité de l’ensemble des principes de conception* » (Ostrom, 1990 [2010]:218).

---

<sup>65</sup> Frischmann B.-M., 2013. Two enduring lessons from Elinor Ostrom. *Journal of Institutional Economics*, 9 (4), 387-406, cité par Antona et Bousquet (2017)

Encadré 4 : Principes clés de conception (key design principles, KDP) communs aux institutions durables de ressources communes (Ostrom, 1990 [2010] :114)

1. Les limites sont clairement définies

*Les individus ou ménages possédant des droits de prélever des unités de ressources d'une ressource commune doivent être clairement définis, ainsi que les limites de la ressource commune en tant que telle.*

2. La concordance (congruence) entre les règles d'appropriation et de fourniture et les conditions locales

*Les règles qui restreignent, en termes de temps, d'espace, de technologie et/ou de quantités l'appropriation des unités de ressources sont liées aux conditions locales et aux obligations en termes de main d'œuvre, de matériel et ou d'argent.*

3. Des dispositifs de choix collectif

*La plupart des individus concernés par les règles opérationnelles peuvent participer à la modification des règles opérationnelles.*

4. La surveillance

*Les surveillants, qui examinent les conditions [d'appropriation] de la ressource commune et le comportement des appropriateurs, rendent compte aux appropriateurs ou sont les appropriateurs eux-mêmes.*

5. Des sanctions graduelles

*Les appropriateurs qui transgressent les règles s'exposent à des sanctions graduelles (en fonction de la gravité et du contexte de l'infraction) par les autres appropriateurs et/ou par les agents travaillant pour le compte des appropriateurs.*

6. Des mécanismes de résolution des conflits

*Les appropriateurs et leurs représentants disposent d'un accès rapide à des arènes locales bon marché pour résoudre les conflits entre appropriateurs ou entre les appropriateurs et leurs représentants ou agents.*

7. Une reconnaissance minimale des droits d'organisation

*Les droits des appropriateurs d'élaborer leurs propres institutions ne sont pas remis en cause par les autorités gouvernementales externes.*

Pour les ressources communes appartenant à des systèmes plus grands :

8. Des entreprises imbriquées

*Les activités d'appropriation, de fourniture, de surveillance, d'application des règles, de résolution des conflits et de gouvernance organisée par de multiples niveaux d'entreprises [d'organisations] imbriquées.*

L’étude des institutions collectives de gestion de ressources partagées au travers des huit principes peut donc se faire en deux temps : un premier temps permettant d’identifier les principes en place, et un second temps permettant de qualifier de quelle façon ils sont satisfaits. La conclusion qui pourra être apportée à la suite de ces observations sera de deux ordres : le premier sur la structure des institutions mises en place et sur leur fonctionnement, et le second permettra de conclure sur la performance de l’institution. Le terme de performance est donc à entendre ici dans le sens de « *résistance des institutions* » qui peut s’appliquer dans le temps — pérennité — et/ou capacité à résister aux modifications externes comme internes. Nous entendons donc par le terme de « *performance institutionnelle* » la capacité des communs à s’adapter aux changements externes et internes et à être pérenne. Cette approche des communs permet la prise en compte de ses dynamiques internes et également des modifications de son environnement. Comme nous l’avons abordé précédemment, l’approche dynamique des communs est essentielle à leur compréhension. Elinor Ostrom utilise ces principes sur un mode prédictif, nous les utiliserons dans un mode analytique pour suivre l’évolution des communs dans leur environnement (voir 2.4, p.141).

Nous nous interrogeons sur le fait que la définition d’un objectif commun ou d’une finalité ne soit pas identifiée parmi les principes-clés de conception d’un commun. L’approche d’Allaire (2019) nous donne un éclairage sur ce point. Selon lui, les usages sont divers et les niveaux institutionnels des règles d’organisation des communs sont multiples. Cela constitue un système à nombreuses interactions dont les effets sont imprévisibles. Il voit dans cette complexité une ambivalence des communs. Pour saisir cette ambivalence, Allaire (2019) propose une approche dynamique des communs. Pour cela, il identifie trois niveaux d’analyse. Le premier niveau, le niveau positif, est celui des ressources collectives partagées entre ses membres. Le second niveau est celui du bien commun qui anime l’action collective, et qui comprend l’ensemble des valeurs et des idéaux partagés (le bien commun). Le troisième niveau est celui du commun, reconnu pour lui-même, en tant que forme d’organisation politique. Il met en jeu la lutte entre le domaine de la propriété privée, dont le développement est appelé par le capitalisme, et le domaine du collectif.

A l’instar d’Harribey (2011), il nous apparaît essentiel que « *l’élément important du nouveau apporté par les travaux d’Ostrom, c’est l’intuition que ce qui relève du périmètre commun et/ou collectif et/ou public a son origine dans une décision de type politique, et ce, quel que soit l’échelon où elle est prise, allant du local au global* » (Harribey, 2011:107). À ce titre, la prise en compte des institutions et de leur évolution dans le processus de construction de l’action collective apparaît essentielle.

Cette approche dynamique permet de s’affranchir des ressources et de la communauté pour analyser les communs, elle met l’accent sur ses institutions et leurs évolutions.

### 2.2.2.3 Limites de l'analyse de la performance institutionnelle

La théorie des communs d'Elinor Ostrom est basée sur des études empiriques bien particulières qu'elle identifie comme étant des ressources communes de petite échelle géographique et dont le nombre d'individus se situe entre 50 et 15 000 personnes. Cette dimension est essentielle pour maintenir un échange entre les membres de la communauté et permettre d'instaurer de réelles règles auto-organisées, révisées, surveillées. La taille limitée des communautés concernées est en cohérence avec les travaux d'Olson (1965 [2018]) qui met en avant le risque accru de « passager clandestin » qui profitera des bienfaits de l'action collective sans en partager la raison d'être et/ou les charges. Il n'est donc pas possible d'appliquer les principes de la performance institutionnelle énoncés à des ressources planétaires dont l'échelle et le nombre de personnes concernées est trop important. Une autre limite émise par Elinor Ostrom porte sur la construction de ses principes et l'observation de communautés qui sont fortement dépendantes de la ressource commune sur le plan économique. Nous remarquons ici qu'elle ne formule pas la dépendance par rapport à la survie de la communauté, mais par rapport à une valorisation qui passe par le marché. Cette dépendance des communautés par rapport à la valorisation économique de la ressource est mise en avant par Ostrom dans son analyse des études de cas : « *les individus impliqués puisant la majeure partie de rendement économique de ces ressources communes, ils sont fortement incités à tenter de résoudre les problèmes des biens communs afin d'assurer leur propre productivité à long terme* » (Ostrom, 1990 [2010]:40). Elle justifie ainsi ce choix d'étude de cas du point de vue théorique car cela lui permet d'éliminer une cause possible d'échec des communs : « *lorsque l'auto-organisation échoue, je sais que ce n'est pas parce les bénéfices collectifs qui auraient pu être obtenus étaient trop maigres du point de vue des participants* » (Ostrom, 1990 [2010]:40). Nous nous questionnons dans notre thèse sur les motivations des communautés à s'auto-organiser et sur la nécessité ou non qu'une finalité partagée soit ou non recherchée. Par conséquent, cette approche utilitariste (Micheaux, 2017:67), liée aux lois du marché comme élément moteur de la motivation des communautés à s'auto-organiser retient toute notre attention.

Nous nous interrogeons sur la possibilité de transposer à d'autres situations les principes clé de conception des communs énoncés. Pour cela, nous allons nous pencher sur plusieurs de ces principes pour en identifier leurs conditions d'application et leurs limites potentielles.

Selon le premier principe (voir Encadré 4, p. 116), les limites des communs sont clairement définies en termes d’individus membres de la communauté et de ressources. Ce principe s’apparente à une règle descriptive, issue de l’observation (Hindriks et Guala, 2014).

Ce principe correspond tout à fait à une situation de ressources naturelles végétales et/ou animales aquatiques. Dans une visée d’étude évolutive, il sera possible de comparer deux états dans le temps des limites des communs.

Cependant, il ne permet pas d’aborder la façon dont les communs pourraient être initiés, sauf à imaginer pouvoir déjà identifier un groupe d’individus et des ressources partagées, ce qui revient à définir un commun. Ce premier principe ne permet pas d’aborder la dynamique de création d’un commun comme mode d’action, tel qu’il peut l’être par des auteurs récents (Berthet *et al.*, 2018 ; Fontaine, 2016 ; Micheaux, 2017) qui s’intéressent, comme nous le verrons plus loin, aux « *inconnus communs* », c’est-à-dire aux actions collectives qui peuvent être initiées sans bien commun ou sans communauté identifiée.

Le deuxième principe met en avant la concordance des règles des communs avec les conditions et les obligations locales. Nous retiendrons de ce principe l’importance d’une auto-organisation établie dans une situation bien précise, ce qui exclut le caractère reproductible des règles d’un commun vers une autre situation. Elinor Ostrom se démarque ici d’un mode de gestion des ressources prédictif comme le faisait Hardin (1968) en ne donnant que l’alternative public/privé. Elle met en avant le caractère unique des règles dont doit se doter un commun et la rationalité contextuelle des individus, différente de la théorie du choix rationnel. Si l’individu est bien capable d’évaluer avec objectivité les conséquences de ses choix et de ceux des autres membres de la communauté, ses décisions sont le résultat d’adaptations permanentes aux évolutions imprévues de son environnement (Chanteau et Labrousse, 2013). Cette conception particulière de la rationalité est issue de la pensée de Simon. Il a établi la notion de rationalité procédurale qui intègre la capacité des acteurs à agir de façon rationnelle en intégrant les connaissances à leur disposition, les principes de l’action commune et leur capacité d’apprentissage par l’expérience (Peneranda, 2012). C’est cette conception de la rationalité des choix individuels qui est reprise par Ostrom plutôt que la théorie du choix rationnel.

Pour Hollard et Sene (2010), les travaux d’Ostrom représentent un défi pour la théorie de la rationalité en pointant les insuffisances d’un modèle de formalisation systématique du comportement humain qui leur donnerait une dimension prédictive. Ils citent deux éléments fondamentaux mis en avant par Ostrom pour le rejet de cette tentative : le premier est la communication directe, entre les membres de la communauté, qui favorise la confiance nécessaire à l’élaboration en commun de règles qui seront communes. Le second élément est lié aux principes quatre et cinq. Il s’agit de l’investissement du groupe lui-même dans la mise en place d’une surveillance et de sanctions pour éviter l’utilisation abusive des ressources.

Ce sont donc les membres eux-mêmes qui assurent la surveillance et/ou mettent en place un système pour l'assurer et ne s'en remettent pas exclusivement à l'État et à ses lois ou à un acteur privé et aux lois du marché. Hollard et Sene (2010) considèrent même que « *les activités de surveillance deviennent ainsi elles-mêmes un bien collectif* » (Hollard et Sene, 2010:12).

Le troisième principe met en avant la capacité et la possibilité que les individus concernés par les règles opérationnelles — constituant le premier niveau d'analyse institutionnelle de répartition des droits de propriété — puissent participer à leur modification. En établissant et en modifiant collectivement des règles, la communauté va acquérir une capacité d'expertise. Un mécanisme similaire de connaissances partagées et transmises apparaît par la prise en compte des conditions locales et des obligations décrites dans le second principe (Chanteau et Labrousse, 2013). Elinor Ostrom met en exergue les possibilités pour une communauté d'acquérir des aptitudes par l'apprentissage. Nous faisons ici le lien avec la capacité des organisations publiques et privées d'améliorer leurs possibilités de réaction à la crise en devenant des organisations apprenantes (voir 5.2.1, p.260).

Le quatrième et le cinquième principes sont liés à l'observance des règles. Elle est, dans les deux cas, assurée par les membres de la communauté eux-mêmes ou par leurs représentants mais pour leur compte. Le respect des conditions d'appropriation et de contrôle de l'application des règles communes est organisé en interne parmi les membres de la communauté.

Le sixième principe identifie une institution particulière parmi les institutions des communs qui est celle de la résolution des conflits, sans lien avec la survenue d'un conflit. Les conditions de sa constitution ne sont pas posées dans le principe qui ne fait que constater son existence. Pour Isauralde (2015), en référence à Elinor Ostrom<sup>66</sup>, l'arène locale dont il est question est un espace d'interactions sociales où les individus échangent des biens et des services, résolvent des problèmes. Ces arènes existent aux différents niveaux d'organisation des communs (opérationnel, collectif et constitutionnel). La résolution des conflits peut se faire sur un mode coopératif entre les membres de la communauté impliqués ou de façon conflictuelle, les relations de pouvoir étant alors mises en avant. Ostrom aborde dans ce principe les relations de pouvoir qui peuvent s'instaurer à l'intérieur des communs. Elle ne les aborde pas à l'extérieur, autrement que sous la forme de menaces qu'elle identifie comme pouvant peser sur les ressources. Des auteurs critiquent le fait qu'Ostrom prenne peu en compte les relations de pouvoir (Micheaux, 2017, Harribey, 2011 ; Coriat, 2015) dans la mise

---

<sup>66</sup> Ostrom E. (2007), « Institutional rational choice: an assessment of the institutional analysis and development framework », in P. Sabatier (dir.), *Theories of the Policy Process*, Westview Press, Boulder CO.

en place de la gouvernance des communs, ces modes d’interactions au sein des communautés pouvant se révéler très prégnant. Concernant notre analyse de l’action publique cette composante nous semble en effet importante à prendre en compte.

Nous retiendrons de ce sixième principe l’importance de s’intéresser aux « *situations d’action* », dans lesquelles « *deux ou plusieurs individus sont confrontés à des actions potentielles qui produisent conjointement des résultats* »<sup>67</sup> pour évaluer la performance institutionnelle du commun.

Un autre principe retenant particulièrement notre attention est le septième principe qui fait mention de la nécessaire reconnaissance par l’État de l’organisation en place liée aux communs. Nous voyons dans ce principe deux dimensions : la première qui serait en lien avec les *bundles of rights* (faisceaux de droits) associés au réservoir de ressources et relatif au niveau constitutionnel des règles qui encadrent celles des communs. Cette dimension participe à la définition du cadre réglementaire dans lequel évoluent les communs et se situe au-delà des communs. Cette une dimension méta-institutionnelle est plutôt le fait de l’État. Une seconde dimension à interroger est celle de la place des pouvoirs publics comme partie prenante des communs, qui relève, elle, d’un niveau intra-institutionnel du commun et de la place des de collectivités territoriales (Defalvard et Fontaine, 2018). Nous reviendrons sur ces différents niveaux institutionnels dans la partie consacré au cadre d’analyse (voir 2.4.1, p.141).

Concernant la première dimension, les communs sont souvent présentés — par Ostrom elle-même (Antona et Bousquet, 2017) — comme une troisième voie possible de gestion des ressources permettant de dépasser l’alternative État ou marché. Cette représentation est facilement admise en première lecture en se référant à la conception ostromienne qui dissocie la nature des biens et leur mode de gestion. Elle a montré que certaines ressources étaient durablement gérées sans que l’État ou un acteur privé ne l’emporte sur le processus d’auto-gouvernance mis en place par les usagers.

Néanmoins, les communs sont en en lien avec l’État, ne serait-ce que parce qu’ils existent dans un environnement social constitué de lois de l’État et de règles du marché. Même si les règles que la communauté va elle-même mettre en place lui sont propres, elles ne peuvent totalement s’affranchir d’un environnement constitutionnel. D’ailleurs, selon Polanyi (1944) et la sociologie économique (Granovetter, 2006), l’économie est encadrée dans la société, elle est dépendante du monde social, ses règles ne sont pas distinctes et le marché ne constitue pas une sphère autonome sans lien avec les autres institutions sociales.

---

<sup>67</sup> Ibid. P.32

Dans une approche institutionnelle, nous placerons les communs, comme le sont l'État et le marché, comme intégrés dans les institutions sociales (voir Figure 10, p. 122). Ostrom ne parle ni de l'État, ni du marché lorsqu'elle parle des communs (Antona et Bousquet, 2017). Elle met par contre en évidence l'importance des règles propres à la communauté qui s'est auto-organisée pour gérer les ressources partagées. Nous considérons cependant qu'il serait faux de dire qu'elle s'affranchit des règles de l'État et du marché et qu'elle construit sa théorie *ex nihilo*.

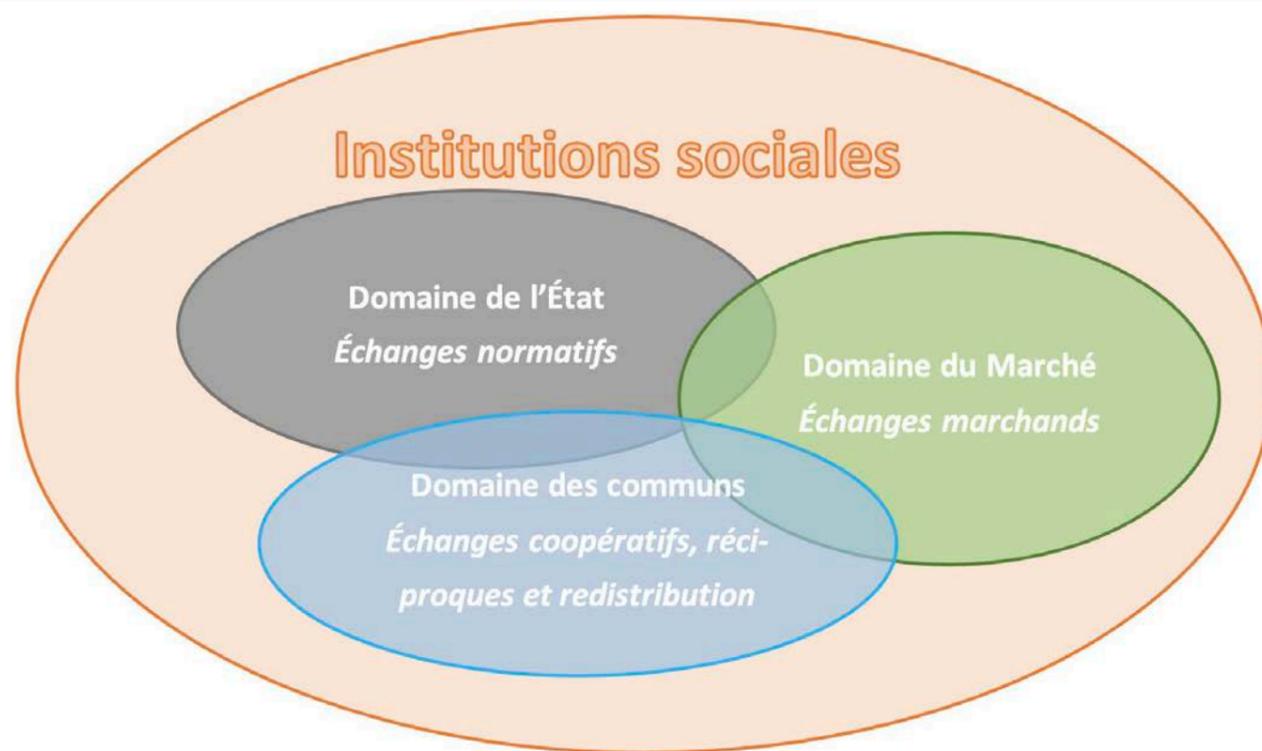


Figure 10 : Représentation de l'encastrement/enchâssement institutionnel des systèmes de règles de l'État, du Marché et des communs (auteure).

Le huitième principe est relatif à l’organisation multiniveau des principes des communs ; il permet de changer d’échelle, en passant de communs locaux à une pensée qui engloberait les communs globaux (*global commons*) par construction d’un système en réseau. Ostrom répond ainsi à une de ses autocritiques sur l’approche très localisée de l’étude des communs (Baron *et al.*, 2011), la taille des communautés et l’échelle des ressources prises en compte étant réduites. Le point important de ce principe, qui reprend les autres pour établir une nouvelle dimension, est celui de la gouvernance. Cette gouvernance organisée à de multiples niveaux imbriqués est ce qui permet à Ostrom de distinguer « *la complexité du chaos* » (Valette, 2019:81). Ostrom utilise le terme de polycentrique (Ostrom *et al.*, 1961) pour décrire une situation dans laquelle il est possible d’identifier de nombreux centres de décision formalisés, indépendants les uns des autres. La question empirique est de savoir s’ils fonctionnent ensemble comme un système. Pour le savoir, il est nécessaire de prendre en compte de multiples centres de décision, pour identifier la mise en place d’arrangements, d’accords contractuels ou de mécanismes de recours en cas de conflit. S’il existe de telles interactions, le comportement interactif de ces différents centres de décision peut produire des actions cohérentes et prévisibles. Ostrom *et al.* (1961) citent également les différentes institutions publiques d’un territoire métropolitain — « *the various political jurisdictions in a metropolitan area* » (Ostrom *et al.*, 1961:381) — comme susceptibles de constituer un système de gouvernance polycentrique.

Hollard et Sene (2010) abordent un autre aspect qui fait des communs un système polycentrique. Il s’agit de l’imbrication de ses institutions (*nested institutions*) selon leur caractère individuel ou collectif et qui mobilisent des approches de différentes disciplines. Les deux premiers principes relèvent du domaine économique d’allocation des ressources ; les principes 3, 4, 5 et 6 concernent le groupe et l’action collective et touchent au cadre socio-juridique ; quant au 7<sup>ème</sup> principe, il invoque la posture de l’État, acteur extérieur au commun et se situant, selon nous, au niveau du politique. Dans cette perspective de système polycentrique, le 8<sup>ème</sup> principe prend tout son sens. Il permet de saisir de quelles façons peuvent se faire les connexions et les coordinations entre différents communs, dans leurs dimensions matérielles par les ressources et les acteurs, dans leurs dimensions immatérielles par le partage d’un cadre socio-juridique et dans leur dimension intangible par le partage et la construction d’un « *bien commun qui anime l’action collective* » (Allaire, 2019). S’agissant du 7<sup>ème</sup> principe, l’État peut être porteur d’une mise en réseau des communs, par son action et ses institutions publiques (voir Encadré 4, p. 116), et participer à la gouvernance polycentrique des communs.

Si Elinor Ostrom est bien celle qui a établi les principes d'une gestion durable d'une ressource partagée auto-organisée qui ne soit pas sous la dépendance unique des règles de l'État ou du marché, le concept de communs a été enrichi au cours des années par des approches différentes des ressources à prendre en compte (ressources matérielles et également immatérielles) par la motivation intangible de l'action collective (de l'accès à une ressource menacée à la résolution d'une problématique commune) et par la place prise par des acteurs étatiques. Nous allons voir dans le paragraphe suivant les évolutions observables dans ces trois domaines.

### **La gouvernance, un concept polysémique**

Le concept de gouvernance a été introduit à partir des années 1930 dans le domaine économique pour qualifier des modes de coordination qui ne répondent pas uniquement aux mécanismes du marché. Il s'est ensuite propagé dans le monde de l'entreprise puis en sciences politiques, à chaque fois qu'il s'agit de passer d'une structure hiérarchique du pouvoir à une structure qui fait intervenir différents acteurs partageant le pouvoir. Il se constitue ainsi une structure de type réseau qui est décrite sous le terme de gouvernance (Baron, 2003).

Dans les années 1990, l'accroissement de la concurrence mondiale, le développement de marchés financiers planétaires ont modifié l'actionnariat des grandes entreprises. De nouveaux acteurs financiers ont pris part aux capitaux des entreprises, leurs attentes en termes de retour sur investissement influençant les choix de gestion, jusque-là réservés aux dirigeants. Ce partage du pouvoir a fait naître de nouveaux modes de contrôle, d'arbitrage, de négociation dans la gouvernance d'entreprise. Ce partage du pouvoir s'est également opéré dans le domaine de l'action publique. En se soumettant aux règles du marché, l'État a réduit en France, à partir du début des années 1990, son rôle dans la réalisation du service public. Dans le cas de problématiques dont la résolution n'est plus soumise à la seule légitimité de l'État, des acteurs privés ont pu imposer leurs exigences économiques aux citoyens et à l'ensemble des acteurs concernés.

Dans ces deux acceptions, la définition de la gouvernance retenue est celle de « *l'art ou de la manière de gouverner, en favorisant un mode de gestion des affaires original dans un environnement marqué par une pluralité d'acteurs (une firme, un État, une collectivité locale, une organisation non gouvernementale, une association ou une instance internationale) qui disposent, chacun à des degrés divers et de façon plus ou moins formelle, d'un pouvoir de décision* » (Baron, 2003 :330).

La diversification des domaines concernés par la mise en place de différentes modalités de gouvernance, par une diversité des acteurs impliqués et des problématiques à résoudre a fait de cette notion un concept.

Nous distinguons trois composantes dans la définition du concept de gouvernance : la prise en compte de la place de l’État, la finalité de la gouvernance et les interactions entre les acteurs (approches institutionnelles) (voir Figure 11, p.127).

Les définitions qui privilégient le rôle de l’État assimilent la gouvernance à un partage du pouvoir détenu à l’origine par l’acteur public (Gaudin, 2002 ; Héritier, 2002 ; Rhodes, 1997). Certaines d’entre elles mettent en avant la fonction sociale et utilitaire de la gouvernance. Ces auteurs considèrent alors la gouvernance comme un dépassement des organes classiques de gouvernement (Le Galès, 2019) ou une pratique de l’État pour l’élaboration partagée des politiques (Micheaux, 2017).

Pour les auteurs privilégiant l’objectif de la gouvernance c’est une finalité sociétale qui est mise en avant. Il peut s’agir par exemple le maintien de l’ordre social (Mearns, 1996), la coordination des groupes humains pour favoriser les bénéfices réciproques et limiter les effets néfastes (Brondizio et al., 2012) ou bien permettre l’organisation de l’activité économique (Leloup et al. , 2005).

Les approches institutionnelles de la gouvernance ne privilégient pas le statut ou le rôle des acteurs mais leurs modes de relation. Petit et Herbert définissent ainsi la gouvernance comme « *un arrangement institutionnel, fruit de compromis qui s’établissent entre les différentes parties-prenantes dans la résolution d’un problème donné* » (Petit et Herbert, 2010 :31). Cette définition nous apparaît comme la plus à même de rendre compte de la compréhension de notre problématique. Elle permet en effet de se consacrer, face à la résolution d’un problème public, à la compréhension de l’arrangement institutionnel qui s’installe entre les parties prenantes, sans qu’il soit nécessaire de les identifier *a priori*. Pour Menard (1995), « *les arrangements institutionnels ou “ modes d’organisation “ concernent la façon dont les acteurs organisent leurs activités de production et d’échange dans le cadre des règles définies par les institutions* » (Menard, 1995 :11). C’est celle que nous retiendrons.

Une autre approche mettant en avant la dimension institutionnelle de la gouvernance est celle de la gouvernance locale comme une combinaison de proximités (Talbot, 2006). Il « *endogénéise* » à la fois l’espace et les institutions (règles collectives, représentations communes, repères partagés, etc.) dans son approche, assimilant gouvernance et gouvernance locale. Cela permet d’affirmer l’importance des mécanismes locaux dans la mise en œuvre de la gouvernance et de préciser le concept en introduisant la notion de proximité géographique — subie — qui agit sur la coordination en la rendant possible et en la contraignant à la fois (Pecqueur and Zimmermann, 2004 ; Talbot, 2006). La caractérisation de cette coordination peut être faite par une approche en termes de proximité organisée pour analyser les relations entre les acteurs locaux. Afin de rendre compte au mieux de l’intégration des objets sociaux collectifs (règles partagées, valeurs communes...), la proximité organisée sera qualifiée en termes de proximité organisationnelle et de proximité institutionnelle (Kirat et Lung, 1995 ; Gilly et Lung, 2004).

La dimension spatiale de la gouvernance est également abordée par Carassus et Baldé (2020) dans leur définition de la gouvernance publique locale « *perçue comme un processus de rapprochement, voire d’homogénéisation, des pratiques entre plusieurs collectivités géographiquement proches et unissant des acteurs divers (économiques, institutionnels, sociaux, etc.) en vue de la résolution d’un problème productif ou de la réalisation d’un projet local de développement* » (Carassus et Baldé, 2020:5). La notion locale de la gouvernance mise en avant ici est géographique. Cependant, la proximité géographique est « *doublement relative* », la distance est pondérée par le temps et les coûts de transports ; elle est également liée à la représentation que chacun a des autres acteurs présents (Talbot et Kirat, 2005). Cette seconde composante nous semble essentielle à prendre en compte lorsqu’il s’agit de collectivités territoriales ; l’appartenance politique de l’exécutif de chaque entité pouvant considérablement modifier cette perception et créer de forts antagonismes. Aussi nous retiendrons que le partage d’un même espace géographique permet des « mises en présence » fréquentes qui peuvent influencer sur la mise en place d’arrangements institutionnels en les facilitant ou les rendant difficiles.

En conclusion, l’approche que nous retenons de la gouvernance, permet de privilégier avant les arrangements qui s’organisent comme des solutions apportées au cas par cas aux problèmes rencontrés. C’est une approche de la gouvernance qui « *endogénise* » les institutions. Elle nous permet de prendre en compte différentes dimensions dans la compréhension de la mise en place de ces solutions. Pour Baron et *al.* (2010), dans de telles situations, les règles établies sont enchâssées dans un système dont les règles sociales — confiance réciproque, coutumes, histoire, culture, équilibre des pouvoirs... — sont hybrides, jouent un rôle déterminant et sont souvent informelles, d’où le qualificatif de gouvernance hybride (Baron et *al.*, 2010).

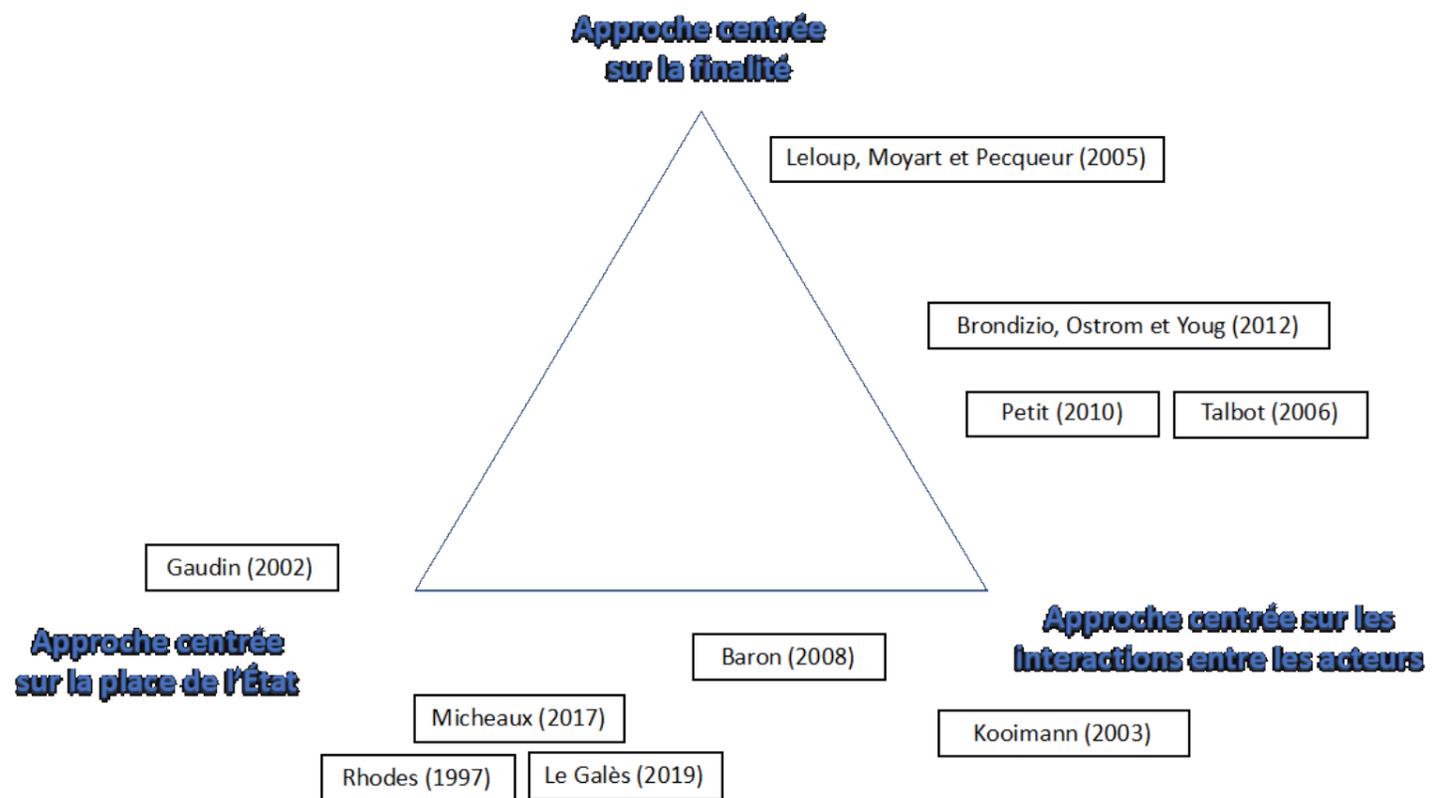


Figure 11 : Représentation des différentes approches de la gouvernance par rapport à la prise en compte de la place de l'État, des institutions et des finalités (auteure).

### 2.3 L'EXPANSION DU DOMAINE DES COMMUNS AUX DOMAINES DE L'ACTION PUBLIQUE

La publication en 2007 de l'ouvrage *Understanding Knowledge as a Commons*, par Hess et Ostrom<sup>68</sup>, a renouvelé la littérature sur les communs en ouvrant la voie vers une « *nouvelle frontière* » selon l'expression d'Ostrom. Ces recherches font état d'*enclosures*<sup>69</sup> qui se développent pour un nombre croissant de connaissances et d'œuvres immatérielles (les ressources génétiques, mais aussi le domaine culturel, avec des textes d'ouvrages, la musique, la reproduction de photographies, etc.). Une *enclosure*, mot anglais également utilisé en français, est comme « *l'usurpation de biens communaux et de tenure individuelle par l'effet de la puissance seigneuriale* » (Gauthier, 2017:506). Parler ici d'enclosure est une transposition contemporaine du phénomène d'enclosure qui a eu lieu à partir du 17<sup>e</sup> siècle en Angleterre et de la fin du 18<sup>e</sup> siècle en France (voir 2.3.1, p. 131).

De nouvelles formes d'appropriation des connaissances apparaissent, bien souvent par l'intermédiaire d'une extension des droits de propriété intellectuelle. Cet ouvrage d'Hess et Ostrom marque un renouveau du concept des communs tout d'abord parce qu'il aborde un type de biens non identifiés au départ comme pouvant faire l'objet d'enclosures, les biens non rivaux. La musique, par exemple, qu'elle soit jouée ou que la partition soit diffusée, son écoute ou sa lecture ne nuisent pas aux autres auditeurs et lecteurs. Un risque d'enclosure par application stricte ou commerciale des droits d'auteurs fait cependant peser une menace sur l'accès à la ressource. Le même raisonnement peut être appliqué pour la photographie. La reproduction et la diffusion numériques d'un cliché rend sa consommation non-rivale, elle ne réduit pas la menace qui pèse sur l'accès à l'œuvre. Il n'en est pas de même pour un tirage papier d'une œuvre ou un tableau, sa contemplation devenant rapidement rivale et de nombreuses possibilités de limitation de son accès pouvant être mises en place.

Le développement des technologies numériques et de leurs usages va profondément modifier les pratiques d'où une extension du concept de communs : tout d'abord, comme nous venons de le voir, par la notion de consommation rivale sur les biens, ensuite, par les possibilités de communication entre les individus et la possibilité de constituer des communautés beaucoup plus vastes. L'histoire du développement des logiciels libres et l'encyclopédie en ligne Wikipédia témoignent de l'accroissement de la capacité des individus à interagir virtuellement face à l'augmentation des menaces d'enclosures sur les biens, même non rivaux. Au-delà de la menace d'accès par l'appropriation des ressources naturelles et du vivant,

---

<sup>68</sup> Hess, C., Ostrom, E. (dirs.) (2007). *Understanding knowledge as a commons: from theory to practice*, MIT Press, Cambridge, Mass.

<sup>69</sup> Enclosure : « expropriation de droits de propriété et d'usages individuels et collectifs, réalisés à l'avantage d'intérêts particuliers, au désavantage de l'intérêt public » (Gauthier, 2017 :511). Il s'agit d'une transposition contemporaine du phénomène d'enclosure qui a eu lieu à partir du 17<sup>e</sup> siècle en Angleterre et de la fin du 18<sup>e</sup> siècle en France (voir p. 156 et note 75).

le développement des technologies numériques fait apparaître de nouveaux biens de la connaissance, de nouvelles menaces et de nouveaux communs (Bollier *et al.*, 2013 ; Hess et Ostrom, 2007 ; Peneranda, 2014).

La généralisation des menaces de restriction d’accès à des biens par l’extension du domaine marchand et la réduction du domaine d’intervention des pouvoirs publics vont générer une « radiation évolutive » des communs, par comparaison avec la diversification intense des espèces qui peut subvenir au cours de l’évolution, en particulier après une crise climatique. Le développement et la diversification du concept de communs est constitué de plusieurs branches que nous replaçons à partir de la théorie des communs d’Ostrom (Figure 12<sup>70</sup>, p.130).

Ce développement se produit à partir de la fin du 20<sup>e</sup> siècle face à, d’une part, « *la volonté des firmes multinationales de repousser encore plus loin la “ frontière “ de l’espace de valorisation du capital* » (Harribey, 2011 :106) et, d’autre part, face à la crise de l’action publique qui n’est plus en mesure de constituer une garantie d’accès non marchand aux biens.

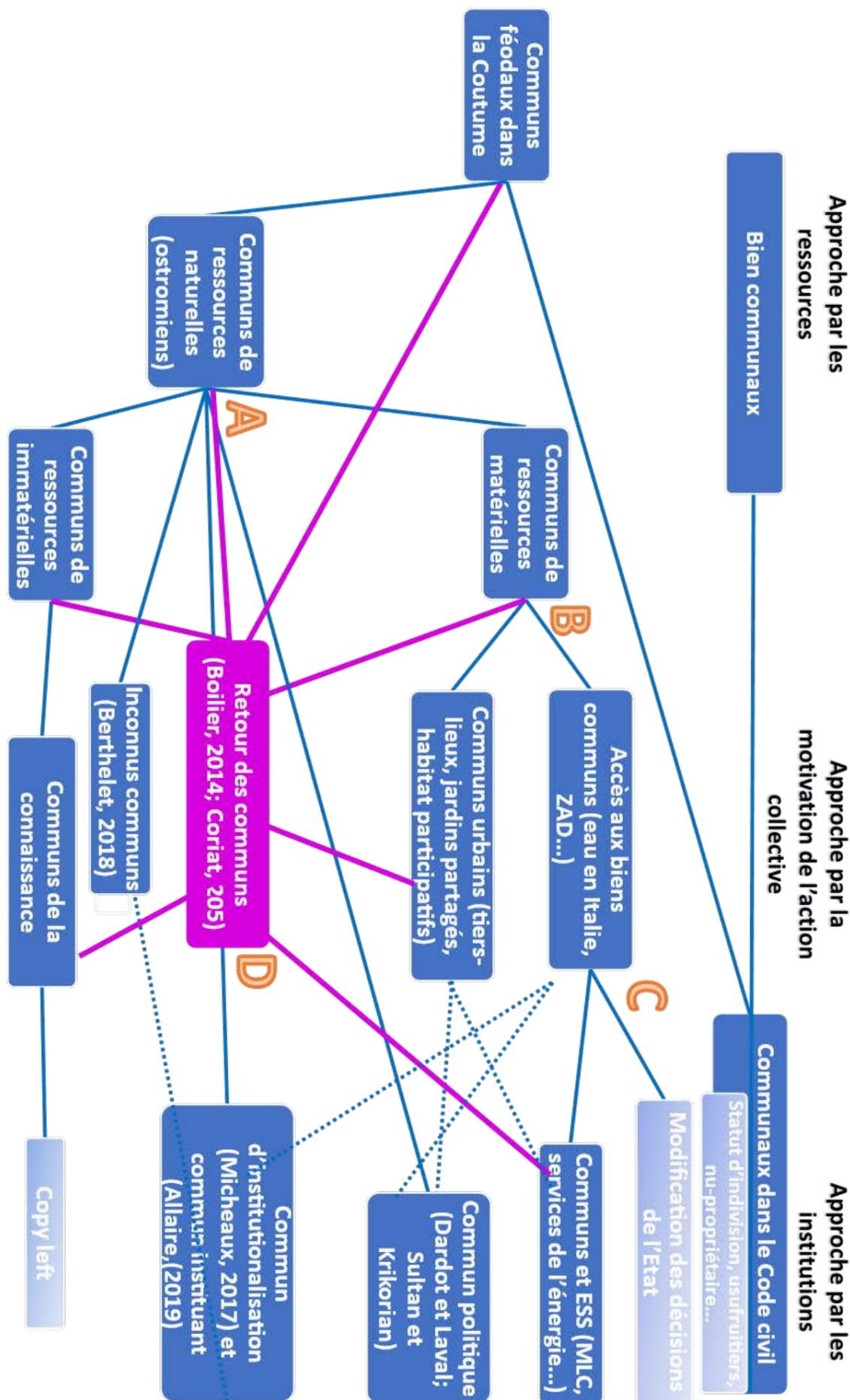
La représentation schématique de la Figure 12, illustre l’évolution du concept de communs à partir de leur approche historique, celle des communs féodaux à gauche. En allant vers la droite du schéma, nous déroulons le temps horizontalement. Cette évolution va de pair avec trois délimitations verticales correspondant à trois approches conceptuelles différentes selon l’importance relative apportée à chacune des trois composantes des communs : les ressources, la motivation de l’action collective et les institutions mises en place. Selon les situations locales, le dilemme social et les acteurs en présence, nous avons cherché à identifier laquelle d’entre-elle est mise en avant par rapport aux deux autres dans la dynamique du commun.

---

<sup>70</sup> Dans cette représentation les différents concepts de communs sont placés les uns par rapports aux autres, dans un déroulement chronologique général de gauche à droite. Il est à noter que ces évolutions ne se déroulent pas toutes en parallèle et simultanément dans le temps.

Figure 12 : Représentation schématique de la radiation évolution du concept de commun : des communs historiques aux communs du début du 21<sup>e</sup> siècle (auteure).

LÉGENDE : En bleu, schéma principale des voies d'évolution ; en rose, schéma secondaire d'évolution et en bleu dégradé, exemple de concrétisation de l'approche par les institutions.



### 2.3.1 Les communs historiques en France : de la féodalité à la République

La compréhension des communaux historiques comme consensus social contribue à notre analyse des relations entre action collective et action publique pour en percevoir l’évolution selon le contexte social et politique. Nous allons consacrer le point suivant à ces évolutions.

La représentation schématique de la Figure 12 débute chronologiquement avec les communs féodaux. Nous partons d’une approche que nous supposons être basée en premier lieu sur les ressources indispensables à la vie de la communauté ; les communs historiques issus des droits féodaux. Dans cette approche historique, nous mettrons en évidence l’évolution des institutions des communs selon les époques, les enjeux de pouvoir qu’ils ont pu représenter et la place de l’État à chacune de ces étapes. Ce détour historique nous est nécessaire pour appréhender la première étude de cas relative à la gestion collective des pâturages d’altitude de la montagne basque, régie en partie par une Coutume du 16<sup>e</sup> siècle.

#### 2.3.1.1 L’évolution des relations entre pouvoir et droits d’usages collectifs jusqu’à la fin de l’Ancien régime

Aujourd’hui en France, les communaux ou biens communaux sont souvent présentés comme des reliques de communs du monde rural médiéval, maintenues au prix de luttes incessantes des paysans contre le pouvoir seigneurial. A y regarder de plus près, la situation est à apprécier avec discernement, la distribution des droits collectifs différant selon les lieux et leur histoire, la nature des ressources naturelles et l’organisation du pouvoir médiéval ainsi que de leur transposition dans les institutions et le droit à la fin du 18<sup>e</sup> siècle et au début du 19<sup>e</sup> siècle.

Comme le fait remarquer Nadine Vivier dans un ouvrage consacré aux *propriétés collectives face aux attaques libérales (1750 - 1914)*, « le terme « communaux » était compris dans un sens large, comme synonyme d’usages collectifs » (Demélas et Vivier, 2003:139). Pierre Couturier donne une définition large des « terres communes » en France comme « un patrimoine foncier sur lequel un ou plusieurs groupes d’individus disposent de droits divers en vertu d’une attache territoriale » (Charbonnier et al., 2007:14). Ces deux auteurs analysent des actions collectives en matière de gestion et/ou de propriété. Le terme de communaux recouvre de nombreuses situations, qui mêlent chacune : définition foncière, règles d’usages, pouvoir d’octroi des droits, communautés d’usagers et détenteurs du pouvoir. Comment décrire alors la situation des communaux dans le royaume à la fin du 18<sup>e</sup> siècle ? Il semble que cela ne soit pas chose aisée, comme en témoigne l’extrait d’un mémoire établi pour un ministre de l’agriculture : « on ose dire que la somme des biens communaux et

*usages, que leur qualité, leur produit, leur tenue, que rien, n'en est précisément connu* » (Vivier, 1993 :155)<sup>71</sup>. C'est l'ignorance et l'absence de données qui résumeraient alors le mieux l'état des connaissances sur les communaux.

Ces deux définitions font apparaître des communautés d'intérêt donnant lieu à l'établissement de règles – principes de fonctionnement et lois – et d'institutions – les structures sociales en découlant – issus d'un consensus social. Aussi, l'étude des communaux est-elle à faire sous de nombreux aspects : économiques, sociaux, juridiques et politiques. De plus, elle est à aborder de façon locale et territoriale, la combinaison de la nature des ressources naturelles, des techniques culturelles, de l'organisation du pouvoir et des dynamiques communautaires connaissent des évolutions différentes. Ces éléments rendent ardue la tâche des rares historiens qui s'attellent à retracer l'histoire globale de ces biens comme Vivier (1993) et qui considèrent « *qu'il s'agit d'un aspect fondamental de la vie d'un grand nombre de communautés rurales dont toutes les activités s'organisaient autour de ces terres. A travers les luttes menées pour le maintien de ces usages, se lit la résistance du monde rural à la destruction de la vie communautaire, car le démantèlement des communaux matérialise le passage à l'individualisme* » (Vivier, 1993 :144). Devant l'importance que revêt l'évolution des communaux pour la compréhension de la réduction de l'intérêt communautaire au profit de l'intérêt individuel, nous nous attacherons dans un premier temps, à suivre l'évolution historique des communaux, au sens large.

Nous voyons dans cette première approche que deux dimensions essentielles déterminent l'évolution des communaux au cours de l'histoire :

- la première est liée à l'exercice du pouvoir : la pratique collective est associée à l'exercice d'un pouvoir issu du pouvoir royal ou impérial qui détermine les conditions d'accès aux terres. L'usage collectif n'est pas synonyme d'auto-organisation par les exploitants, ni même de partage des décisions de gestion ; même s'il peut être question d'assemblée des habitants ou de propriété collective lorsque de larges droits ont pu être accordés durablement. La communauté qui bénéficie des droits est celle de la paroisse et/ou celle des « contribuables » d'une même taxe. L'usage n'est consenti par un pouvoir qui le détient qu'en échange d'un devoir accompli par ailleurs,

- la seconde renvoie, à une conception de la propriété qui nous est aujourd'hui inconnue et qui constitue un des éléments essentiels du système politique féodal. La propriété est alors constituée d'un ensemble d'usages et d'institutions qui engagent contractuellement le suzerain et son vassal. La domination est liée à la fois au domaine agricole et militaire : le vassal doit entretenir et exploiter les terres qui lui sont confiées par le suzerain et participer

---

<sup>71</sup> AN H 1495, 21. Mémoire adressé au ministre de l'agriculture vers 1770, non signé (Vivier, 1993 :155)

à sa défense par les armes et les systèmes de défense qu’il lui fournira en cas de conflit. Cette organisation lie entre eux tous les niveaux de la société : le pouvoir royal attribue des fiefs pour s’assurer de la protection de ses domaines par ses vassaux, les serfs attachés à une seigneurie, ont accès aux terres nécessaires à leurs survies.

Cette organisation fonctionne tant que le besoin de protection des serfs est réel et donc tant qu’un risque d’attaques extérieures pèse sur le royaume. A partir du 12<sup>e</sup> siècle, les menaces de conflits et donc les besoins de défense se réduisent et le système se délite. L’installation d’une période de paix relative du 11<sup>e</sup> au 13<sup>e</sup> siècle va déséquilibrer cet ensemble. Cependant, jusqu’à la fin de l’Ancien régime, ce sont les principes du droit féodal qui vont dominer : la noblesse reste dépositaire d’un droit héréditaire sur les terres — la propriété éminente — qui donne le pouvoir de consentir à ses vassaux l’usage — par location ou vente — de la propriété utile, c’est-à-dire le droit de jouissance, individuel ou collectif.

La propriété est alors une propriété simultanée où des utilités différentes d’un même fonds de terre, définissent ainsi plusieurs types de propriétés selon la jouissance qui en est donnée, regroupés sous le terme de « *propriété-jouissance d’utilité* »<sup>72</sup>. Pour Vanuxem (2018), ce droit coutumier français a été probablement établi sur les bases du droit franc dès le 5<sup>e</sup> siècle. Il est construit sur le principe de la saisine que Vanuxem (2018) définit comme « *un droit à être inclus dans un collectif des usagers de la terre [...] avoir un pouvoir légitime et publiquement reconnu d’en user* » (Vanuxem, 2018:21).

A partir du 15<sup>e</sup> siècle, devant les conflits répétés, il devient complexe de rendre justice, les sources du droit étant très difficiles à trouver, « *l’autorité monarchique, confinée dans un rôle de gardienne des coutumes, profite de ce besoin pour, peu à peu, accroître son contrôle du droit coutumier* » (Tonnerre-Seychelles, 2018:5). Charles VII, par l’ordonnance de Mentil-Les-Tours en 1454, décide de la rédaction officielle par des praticiens — hommes de loi<sup>73</sup>— des coutumes de France<sup>74</sup>.

De plus, à partir du début du 16<sup>e</sup> siècle, la hausse constante des prix, due en particulier à l’arrivée massive de métaux précieux du Nouveau Monde, va faire perdre de la valeur aux rentes seigneuriales. Les seigneurs sont à la recherche de moyens pour augmenter leurs sources de revenus. Ils vont soustraire les terres à la coutume en les intégrant à leur domaine proche. Ils s’affranchissent alors des droits coutumiers collectifs et peuvent accorder des

---

<sup>72</sup> Expression d’Anne-Marie Patault dans *Introduction historique au droit des biens*, PUF, 1989, p.244, §. 209 citée par Sarah Vanuxem (Vanuxem, 2018:20)

<sup>73</sup> Voir Grosclaude (1993), en note de bas de page 7

<sup>74</sup> L’entreprise de Charles VII ne se concrétisera qu’entre 1505 et 1540. Elle va donc lui survivre — il décède en 1461 — ainsi qu’à sa descendance directe, son fils Louis XI et petit-fils Charles VIII, et à leurs successeur Louis XII et François 1<sup>er</sup> qui accède au trône en 1515. En Soule par exemple, territoire de l’actuel Département des Pyrénées-Atlantiques, la Coutume du pays de Soule fera l’objet d’un décret en 1520.

droits individuels plus rémunérateurs. Ces droits peuvent revêtir plusieurs formes : le fermage en contrepartie du paiement d'un loyer, ou le métayage, le métayer devant laisser au propriétaire une part souvent importante de sa production, au détriment même de sa propre subsistance.

L'interdiction d'accès se fait par la mise en défens des terres soumises à la coutume. Cette pratique, qui s'était développée en Angleterre à partir du 17<sup>e</sup> siècle puis dans de nombreux pays, est appelée *enclosure*.<sup>75</sup>

Il devient alors essentiel pour leur survie, de maintenir les droits des paysans sur les terres communes. Le passage à l'écrit et la rédaction des coutumes sont alors décidés pour fixer les droits d'usage. Pour cela, chaque coutume sera examinée par une assemblée des trois ordres, sous l'autorité de commissaires royaux et fera l'objet de décrets royaux. Tonnerre-Seychelles (2018), dans un article sur la codification de la coutume, s'appuyant sur les archives historiques, met en avant le principal avantage de cette rédaction : « *les cours de justice s'appuient dès lors sur l'écrit pour appliquer la coutume, les coutumes rédigées et décrétées ayant force de loi* » et son principal « *inconvenient* » également : *la coutume, ainsi figée, risque de se scléroser* » (Tonnerre-Seychelles, 2018 :5).

Cette entreprise générale de codification des coutumes a ainsi progressivement permis aux juristes des comparaisons, le roi pouvant définir les bonnes et les mauvaises coutumes. Ainsi seront établies des solutions générales, fondements du droit commun coutumier (Tonnerre-Seychelles, 2018).

Le passage à l'écrit de règles connues et probablement appliquées de façon spécifique et adaptées aux conditions locales par les usagers eux-mêmes est une étape importante pour garantir des droits. Il est probable qu'elle ait dans le même temps appauvri la richesse des échanges et peut-être même la qualité des pratiques de gestion collective. Cette évolution va se poursuivre aux 18<sup>e</sup> et 19<sup>e</sup> siècles.

---

<sup>75</sup> La vulnérabilité aux enclosures des ressources partagées, a été mise en lumière par l'économiste Karl Polanyi. Il a montré que cette « grande transformation » (1944) est à la source même du système capitaliste. Ce changement a considérablement limité le champ des usages des communs, ceux-ci se réduisant bien souvent à un seul type de service, celui d'une exploitation intensive.

### 2.3.1.2 Les communs dans le Code civil

La fin du 18<sup>e</sup> siècle va voir naître, en France, des velléités des possédants d’exploiter eux-mêmes leurs terres. Ceci fait référence au courant des Physiocrates (« gouvernement de la nature ») qui met en avant la nature première de l’homme et la légitimité de la satisfaction de ses besoins individuels. La physiocratie se positionne comme un ordre social d’économie de marché. Ainsi, la conception de l’État mise en avant par Rousseau d’une communauté nationale fondée sur une volonté d’égalité, s’oppose à une conception de l’État basée sur une communauté nationale des intérêts particuliers. La notion de propriété est-elle mise en avant comme un droit naturel de l’homme, une « *nécessité physique* » d’assurer sa propre survie qui s’oppose à toute idée d’égalité.

La recherche de productivité de l’agriculture va donc être la règle. Les communaux, parce qu’ils sont gérés collectivement et non attribués à un propriétaire privé, et consacrés essentiellement au pâturage, sont considérés comme des obstacles à la modernisation de l’agriculture. Le pouvoir royal est sensible à ces arguments économiques mais reste préoccupé par la limitation des pouvoirs des seigneurs locaux, le maintien de sources de revenus pour les communautés et souhaite se prémunir de l’exemple outre-Manche. En effet, depuis le 16<sup>e</sup> siècle en Angleterre, le développement de l’industrie textile a favorisé l’élevage productif de laine au détriment de la polyculture et l’élevage vivrier. Les terres ont été clôturées pour les besoins de ce nouveau mode d’exploitation imposé par les propriétaires terriens. Ceci va conduire à la disparition des droits coutumiers en 1801 avec le *General enclosure act* qui autorise les propriétaires terriens d’enclore sans conditions les communaux, sans autre décision parlementaire<sup>76</sup>. Les communautés rurales, privées de leurs droits collectifs d’accès aux communaux, se sont rapidement appauvries et n’ont eu d’autre solution que de se rassembler dans les villes et de chercher à être employées dans les manufactures textiles.

En France, des choix différents seront faits à la fin du 18<sup>e</sup> siècle et au cours du 19<sup>e</sup> siècle et aboutiront à une place particulière des communaux dans la loi jusqu’au 21<sup>e</sup> siècle (voir Encadré 5, p. 137 et 4.1.3, p.188).

Lionel Maurel, dans un récent article sur la redécouverte de la notion de commun, résume ainsi l’achèvement de la période : « *alors qu’outre-Manche, les Communs ont subi un phénomène d’enclosure brutal et spectaculaire, les biens communaux furent globalement ménagés par les Révolutionnaires français qui préfèrent laisser les populations voter pour se les partager sous la forme de lopins individuels ou les préserver en tant que propriété collective* » (Maurel, 2019:3). Cette mise en parallèle nous semble pourtant relever des mêmes

---

<sup>76</sup> Alors qu’il était jusque-là nécessaire d’obtenir des *acts* particuliers. « Entre 1727 et 1815, le Parlement vote plus de 5 000 lois (*acts*) qui autorisent les enclosures (Les Enclosure Acts portent sur 20 p. 100 des terres) » définition de Ate d’enclosure <https://www.universalis.fr/encyclopedie/actes-d-enclosure/> consulté le 1<sup>er</sup> août 2020

mécanismes : une volonté des plus riches et des plus puissants d'augmenter les profits et de favoriser les intérêts individuels plutôt que ceux des communautés. Pour Lionel Maurel, alors qu'en Angleterre, le sort des communaux est la privatisation, il s'agit en France d'une « *dissolution progressive dans la propriété publique* » des Communs » (Maurel, 2019 :3). En effet, du 15<sup>e</sup> au 19<sup>e</sup> siècles, quels que soient les régimes politiques, les communaux existent légalement sous une forme ou sous une autre (voir Encadré 6, p. 189).

L'étape la plus récente de cette « *dissolution* » est probablement la présence dans le Code civil des biens communaux dans un chapitre, intitulé *Des biens dans leurs rapports avec ceux qui les possèdent*. Il comprend quatre articles<sup>77</sup> relatifs à la propriété privée, aux biens vacants ou en déshérence, aux biens communaux et à la nature des droits sur un bien. L'article 542 définit les biens communaux comme étant ceux « *à la propriété ou au produit desquels les habitants d'une ou plusieurs communes ont un droit acquis* »<sup>78</sup>. Cette définition de 1804 ne met pas fin à la double signification de l'approche du collectif : celle de droits individuels partagés par les membres d'une communauté d'habitants sur une propriété et sur ses productions. De plus, la nature des biens n'est pas explicitée : il peut s'agir de biens matériels fonciers, aussi bien que naturels comme une forêt, un lac ou une source.

Pour Vivier (1993), dans la définition du Code civil, « *deux ambiguïtés persistent, liées aux alternatives qu'elle contient : l'une sur la personnalité détentrice des terres (« habitants d'une ou plusieurs communes »), l'autre sur la conception même des droits collectifs (« à la propriété ou au produit »)* » (Vivier, 1993:148).

Cette définition met également en avant une communauté d'habitants constituée par des droits identiques à l'échelle d'une ou plusieurs communes.

<sup>77</sup> Jusqu'en 2006, ce chapitre comprenait 7 articles datés de 1804. Les 3 articles abrogés sont relatifs au domaine public. Code civil [https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=68FEFA728B5073A74309BB0982F70ECD.tplgfr31s\\_3?idSectionTA=LEGISCTA000006136243&cidTexte=LE-GITEXT000006070721&dateTexte=18040204](https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=68FEFA728B5073A74309BB0982F70ECD.tplgfr31s_3?idSectionTA=LEGISCTA000006136243&cidTexte=LE-GITEXT000006070721&dateTexte=18040204) consulté le 26 juillet 2020

<sup>78</sup> Article 542 du Code civil [https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=68FEFA728B5073A74309BB0982F70ECD.tplgfr31s\\_3?idSectionTA=LEGISCTA000006136243&cidTexte=LE-GITEXT000006070721&dateTexte=20200726](https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=68FEFA728B5073A74309BB0982F70ECD.tplgfr31s_3?idSectionTA=LEGISCTA000006136243&cidTexte=LE-GITEXT000006070721&dateTexte=20200726) consulté le 26 juillet 2020.

Encadré 5 : Chronologie de l’évolution du statut des communaux de la fin du Moyen âge au 19<sup>e</sup> siècle — d’après Bosc (2017).

1454 : *Monarchie* : ordonnance de Mentil-Les-Tours, Charles VII, décide de la rédaction des coutumes de France

1505 et 1540 : *Monarchie* : codification des Coutumes par province

1793 : *République* – La Convention : vote de la loi du 10 juin 1793 qui encadre la possibilité d'un partage et accélère le processus de récupération des biens communaux (Montagnards républicains démocratiques contre girondins physiocrates)

1793 : Loi du 21 prairial an IV (9 juin 1796) : Le Directoire (République de propriétaires) suspend le partage et le processus de récupération des communaux usurpés est arrêté

1797 : Loi du 2 prairial an V (21 mai 1797) interdit la vente, l’aliénation, l’échange ou l’adjudication des communaux

1802 : *Consulat* : Arrêté du 4 thermidor an X (23 juillet 1802) qui attribue les revenus des biens communaux aux communes, et non plus aux habitants. La législation du 19<sup>e</sup> siècle a maintenu le partage des revenus entre les habitants et la réglementation par l'assemblée des habitants de la jouissance commune. La commune devient propriétaire des biens litigieux et encaisse les redevances pour leur exploitation.

1804 : *Empire* : définition des biens communaux dans le Code civil

1818 : *Empire* : Loi du 7 octobre 1818, les adjudications sont de nouveau autorisées

1837 : *Monarchie* : constitution des commissions syndicales

Nous avons mis en évidence, dans ce chapitre, l’évolution historique de la prise en compte par l’État des pratiques collectives sur les « *terres communes* » (Charbonnier *et al.*, 2007). Ces terres existent aujourd’hui sous la forme des biens communaux. A chaque époque, les choix du pouvoir en place, quel que soit le régime, sont guidés par des critères politiques et économiques. Les solutions retenues privilégient soit l’intérêt individuel, soit l’intérêt collectif pour établir les règles du partage des ressources. Un équilibre social s’instaure et permet la subsistance des populations sur les territoires ruraux. Au-delà des changements institutionnels, les pratiques collectives liées à la terre perdurent et sont reconnues par l’État, malgré des volontés individuelles d’accaparement.

### 2.3.2 La diversification du concept de commun depuis la fin du 20<sup>e</sup> siècle

Nous retrouvons ensuite en parcourant le schéma de la Figure 12, de la gauche vers la droite, les communs de ressources naturelles étudiés et théorisés par Elinor Ostrom. Une

première bifurcation (A) va se faire sur la nature des ressources à préserver, dissociant les biens immatériels des biens matériels. Elle comporte quatre branches :

La **première** branche conduit aux communs de la connaissance évoqués plus haut en référence aux travaux d'Elinor Ostrom et Charlotte Hess.

La **seconde** branche renvoie aux communs de ressources matérielles. Elle conduit à une bifurcation B par des motivations différentes de l'action collective et leurs mises en application contemporaines : la première est la mobilisation collective contre l'accaparement des biens communs. Cette conception des communs se retrouve dans les collectifs contestataires que sont les ZAD (zone à défendre). Il s'agit d'une forme de lutte contre des projets d'aménagement public se manifestant par l'occupation de sites comme lieux de vie et d'activité. Un des exemples les plus connus en France est celui de Notre-Dame-Des-Landes, commune de Loire-Atlantique. Constitué en 2012 sur les 200 ha de bocages ruraux par la mise en place d'une occupation auto-organisée affirmant la prévalence de l'usage collectif des terres sur l'usage privatif concédé par l'État à des entreprises de BTP pour 55 ans, il a abouti à un abandon par l'État en 2018 de la réalisation d'un aéroport programmé dans les années 1960. Ces luttes ont mobilisé des habitants des territoires immédiats, des élus locaux mais également de nombreux militants du monde entier, témoignant de la dimension globale du commun, au-delà des enjeux locaux, autour de la transition écologique. La ZAD de Notre-Dame-Des-Landes revêt plusieurs formes des communs : un commun d'action collective, pour le maintien d'un accès collectif au bocage, et un commun politique d'expérimentation sociale de vie sur le site, impliquant de nouveaux modes de relation avec les pouvoirs publics (Orsi, Rochfeld et Cornu-Volatron, 2017).

Ces actions protestataires relevant des communs peuvent aboutir à des modifications de l'application des règles de l'État — modification des décisions de l'État qui favorise le bien commun plutôt que l'intérêt général — et du marché — économie sociale et solidaire qui soustrait l'action à la recherche de profit. Nous les assimilons, dans les deux cas, à des modifications institutionnelles. Les communs rejoignent les problématiques traitées par l'économie sociale et solidaire (ESS) par leur proximité dans au moins trois domaines : la nécessité de développer des modes d'appropriation différents allant au-delà du couple propriété publique/privée, le développement de modes de gouvernance associant acteurs privés lucratifs et non lucratifs à des acteurs publics ainsi que la défense d'un projet politique prenant en compte l'accès durable aux ressources (Ferraton et Vallade, 2019). Les communs apportent un nouveau regard sur l'ESS, dans le cadre d'une réflexion et d'un mouvement social établis sur des principes démocratiques qui s'affranchissent du système capitaliste. Les monnaies locales complémentaires, par exemple, font partie de ce double mouvement (voir 4.2.1, p. 201).

La seconde branche de la bifurcation B (voir Figure 12, p.130) est la mobilisation de collectifs dans les territoires urbains pour la réappropriation des espaces et des biens délaissés par l’urbanisation ou le renouvellement urbain. Elle stimule l’invention de dispositifs juridiques ou de formes d’institutions sociales capables de prendre en compte, la demande d’implication directe et de décision collective qui se produit en réaction aux crises économiques et politiques (Festa, 2016) qui laissent à l’abandon ces communautés et leurs lieux de vie.

Elle se produit dans de nombreux pays à travers le monde, du nord comme du sud. Il s’agit principalement de la réappropriation collective par les citoyens pour leurs besoins spécifiques de sites publics et/ou privés. Ces communs urbains apparaissent par l’installation d’une organisation sociale différente abordant les différents domaines de la vie — travail, habitat, loisirs, consommation, expression, éducation ; éléments importants de la sphère privée. Par leur implantation dans l’espace, ils interrogent la sphère publique et engendrent avec elle des interactions. Ils remettent également en cause les lois du marché.

Parmi ces communs urbains, le développement des tiers-lieux a fait naître un espace ni public, ni privé, dédié à l’usage individuel et inscrit dans une action collective. Ils sont nés du besoin de disposer d’un lieu de travail, pour les personnes qui n’en disposaient pas, qu’ils soient indépendants ou salariés travaillant à distance. Les tiers-lieux se sont développés autour d’un principe marchand d’usage collectif par l’offre de locaux et de services sous le terme d’espaces de *coworking*. Ils se sont diversifiés par les interactions commerciales ou non commerciales entre les travailleurs et par un « *entreprendre en commun* » (Orsi *et al.* 2019 :1162). Ce principe coopératif favorise la créativité, il peut être recherché et favorisé dans des démarches de start-up comme dans le domaine artistique et la création de tiers-lieux culturels. Des acteurs publics se sont également emparés de ce mode d’appropriation des espaces pour redonner vie à des locaux publics inutilisés. Nous rejoignons ici la problématique de certains lieux urbains réinvestis par un usage collectif et réappropriés par l’action publique mobilisant le commun comme mode d’action. La création d’espace de *coworking* par les communes disposant de locaux délaissés par une action publique en crise, comme des écoles, des perceptions ou des bureaux de postes fermés, a été perçue comme une opportunité d’attirer et maintenir en zone rurale des travailleurs indépendants et des salariés disposant de revenus importants. La pandémie actuelle n’a fait que renforcer ces initiatives. Bien qu’inspirés par des logiques de communs, ces hybrides ne pourront conserver cette potentialité que par une implication consciente des acteurs qui les utilisent et les gèrent.

La troisième branche de cette bifurcation concerne les communs définis par leurs institutions. Cette approche considère que « *un commun est d’abord et avant tout affaire d’institution, il est d’abord et avant tout un espace institutionnel délimité par des règles pratiques élaborées collectivement* » (Dardot et Laval, 2017:219). Nous distinguerons deux aspects de de « l’espace institutionnel ».

Nous nous intéresserons dans un premier temps aux espaces institutionnels issus de l'institutionnalisation, de la transformation en une institution, de quelque chose qui existait déjà sous une autre forme. Pour Micheaux (2017), un commun peut alors résulter de « *l'institutionnalisation d'une problématique commune* » (Micheaux, 2017 :67). Cette institutionnalisation peut avoir comme finalité la résolution de problématiques publiques<sup>79</sup> et intégrer en cela l'action publique. Ce processus de l'institutionnalisation est aussi celui qui est mobilisé dans la définition des « *inconnus communs* », situations dans lesquelles un collectif d'acteurs est en capacité d'identifier une action collective à mener pour la préservation d'un bien commun qui, lui, n'est pas encore identifié et qui pourra l'être par l'action elle-même. Cette approche donne la possibilité d'initier une action collective en l'absence de biens communs, en tant que nouvelle forme collective d'exploration de l'inconnu, à l'origine, dans les entreprises (Le Masson et Weil, 2014) ou pour rendre possible la gestion durable d'un agroécosystème (Berthet *et al.*, 2018).

Les seconds espaces institutionnels sont des espaces « institués », ils correspondent à la création de nouveaux espaces. C'est la dimension « instituante » du commun qui est mise en avant par Dardot et Laval (2014, 2017). Elle rend possible « l'agir commun » qui constitue le principe du « commun » — au singulier — Dardot et Laval (2017, 2014, 2010). Il requiert la mise en place d'une gouvernance auto-organisée<sup>80</sup> démocratique.

Cette « auto-institution » de la société est définie par Dardot et Laval (2017) comme le « *principe politique* » du commun. Allaire (2019) fait de cette valorisation du commun en lui-même, le troisième niveau d'analyse des communs, le premier étant celui des communs comme système de ressources et le deuxième celui des valeurs et idéaux qui animent l'action collective.

En revenant au schéma (voir Figure 12, repère A ; p 130) les trois branches issues des communs ostromiens aboutissant aux communs politiques, aux communs institutionnalisants et aux inconnus communs, s'affranchissent de la nature de la ressource et de la finalité de l'action.

Au-delà de cette arborescence principale établie sur trois approches, par les ressources, par la motivation de l'action collective et par les institutions, nous avons identifié une arborescence secondaire (voir Figure 12, repère D ; p 130). Cette seconde arborescence établie une filiation directe entre les communs contemporains et les communs féodaux dont

<sup>79</sup> Elle est mobilisée dans le cas de la recherche d'une résolution d'une problématique (la gestion des déchets ménagers) qui relève à priori des compétences des institutions publiques mais qui mobilise aussi les acteurs privés lucratifs et les citoyens et qui peut trouver une grande partie de sa résolution dans une action collective non lucrative (Micheaux, 2017 ; Micheaux et Aggeri, 2019)

<sup>80</sup> Dardot et Laval (2017) dans le Dictionnaire des biens communs parlent de « auto-gouvernement ou gouvernement démocratique » (Orsi et al., 2017 :2020). Nous préférons parler de gouvernance auto-organisée et démocratique.

ils constitueraient une « *renaissance* » (Bollier et al., 2013) ou un « *retour* » des communs (Coriat, 2015) qui existaient avant les enclosures. Cette filiation ainsi présentée nous questionne. Les communaux de l’Ancien régime sont liés à un système de pouvoir déséquilibré dans lequel les droits d’usages ont été appropriés par un pouvoir qui les concède à des communautés. Il n’existe pas de système de gouvernance par les usagers. Le pouvoir d’attribuer les droits d’usage et de fixer sa contrepartie est concentré dans les mains d’une catégorie sociale et est transmissible. Nous ne retiendrons pas cette filiation directe entre communs historiques et communs du 21<sup>e</sup> siècle. Les institutions des communs sont encadrées à différents niveaux dans les institutions de la société dans laquelle ils se développent. Chaque commun répond à une situation et offre une solution issue d’interactions très contextuelles dont leur étude ne peut s’affranchir. Par conséquent, c’est un cadre d’analyse permettant de rendre compte de l’ensemble de ces dimensions que nous cherchons à construire dans la partie suivante.

## 2.4 LE CADRE D’ANALYSE D’UNE ACTION PUBLIQUE INTEGRANT LES COMMUNS :

Pour constituer ce cadre, nous avons choisi de retenir une analyse institutionnelle multiniveau des interactions entre action publique et communs. Dans un premier temps, nous identifierons différentes postures des acteurs publics face aux communs et les niveaux institutionnels des relations entre acteurs publics et acteurs des communs ; dans un second temps, nous établirons un cadre d’analyse multiniveau des différentes dimensions institutionnelles des interactions action publique-communs.

### 2.4.1 Les modes de relations entre acteurs publics et communs

Nous nous interrogeons dans ce paragraphe sur les modes de relations et d’interaction qui peuvent exister entre les communs et les pouvoirs publics. Comme nous l’avons vu au paragraphe 2.2.2.3 (voir p.118), nous identifions deux dimensions institutionnelles des pouvoirs locaux : la dimension méta-institutionnelle liée aux 7<sup>ème</sup> des huit principes clés de gestion (*key design principles*) des communs d’Ostrom (1990 [2010]), l’État participant à la définition du cadre réglementaire des communs et la dimension intra-institutionnelle liée à la place que les collectivités territoriales, le plus souvent, adoptent en tant que partie prenante du commun (Defalvard et Fontaine, 2018).

Concernant la **posture méta-institutionnelle de l’État par rapport aux communs**, Peugeot (2018) s’est intéressée à la posture législative de l’État français lorsqu’il a légiféré dans des domaines investis par les communs dans quatre domaines (la transition énergétique, l’économie sociale et solidaire, le logement et le numérique). Elle a identifié quatre postures que l’État a adoptées au travers de cinq lois promulguées depuis sept ans ou moins. Elle a ainsi décrit « *quatre postures possibles d’un acteur public qui serait soucieux des communs* » (Peugeot, 2018 :277) :

**État Facilitateur** : desserrer le cadre étroit du droit de propriété

**État protecteur** : protéger les communs contre les risques d'enclosure

**État instituant** : favoriser des modes de gouvernance coopératifs et démocratiques au-delà du droit public et du droit commercial,

**État contributeur** : encourager les pratiques sociales des communs par la contribution directe.

Dans le tableau suivant (voir Tableau 6, p. 144) des précisions et des exemples sont apportés sur des points de vue adoptés par l'État dans les lois.

Nous nous arrêterons particulièrement sur la loi ESS. Elle apparaît comme facilitatrice, par sa reconnaissance de l'ESS en établissant dans l'article 1 une définition de l'ESS et une définition de l'utilité sociale, issues des pratiques des acteurs engagés. Cette loi reconnaît également les monnaies locales complémentaires en les soumettant au Code monétaire et financier modifié en conséquence (article 16<sup>81</sup>). Une fonction instituante de la loi ESS peut également être identifiée en particulier dans son encouragement des statuts coopératifs— société coopérative de production (SCOP), société coopérative d'intérêt collectif (SCIC) etc. — par modification de la loi du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération.

Nous considérons plus largement que la loi Économie sociale et solidaire (ESS)<sup>82</sup> est instituante par, d'une part, la mise en place de dispositions particulières spécifiques à l'ESS et à sa reconnaissance de l'ESS dans le système économique français. Et d'autre part elle apporte des modifications à de nombreux codes<sup>83</sup> et lois. Cette façon de légiférer en intervenant simultanément dans de nombreux domaines de la société, nous apparaît de nature à modifier fondamentalement et durablement la prise en compte des actions collectives relevant des communs.

Pour Peugeot (2018), le législateur s'est refusé à aborder une cinquième fonction transverse, une « *métafonction* » proposant les « *communs comme nouvel horizon politique* »

<sup>81</sup> Article 16 Le chapitre I<sup>er</sup> du titre Ier du livre III du code monétaire et financier est complété par une section 4 ainsi rédigée « Section 4 « Les titres de monnaies locales complémentaires « Art. L. 311-5.-**Les titres de monnaies locales complémentaires peuvent être émis et gérés par une des personnes mentionnées à l'article 1er de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire dont c'est l'unique objet social.**

« Art. L. 311-6.-Les émetteurs et gestionnaires de titres de monnaies locales complémentaires sont soumis au titre Ier du livre V lorsque l'émission ou la gestion de ces titres relèvent des services bancaires de paiement mentionnés à l'article L. 311-1, ou au titre II du même livre lorsqu'elles relèvent des services de paiement au sens du II de l'article L. 314-1 ou de la monnaie électronique au sens de l'article L. 315-1. »

[https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/article\\_jo/JORFARTI000029313554](https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/article_jo/JORFARTI000029313554) consulté le 13 août 2021

<sup>82</sup> LOI n°2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire dite loi Hamon, [https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000029313296?init=true&page=1&query=Loi+ESS&searchField=ALL&tab\\_selection=all](https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000029313296?init=true&page=1&query=Loi+ESS&searchField=ALL&tab_selection=all) consulté le 1er juillet 2021

<sup>83</sup> Au moins huit lois et 14 codes (code du commerce, code monétaire et financier, code du travail, code de la construction et de l'habitat, code rural, code de la sécurité sociale, code de la mutualité, code des assurances, code du service national, code de l'éducation, code du commerce, code de l'action sociale et des familles, code de l'environnement, code de la santé publique)

(Peugeot, 2018 :277), alors qu’il reconnaît implicitement dans sa prise en considération des communs que « *l’innovation sociale vient combler les lacunes du marché et de l’action publique, ou encore quand il encourage les monnaies locales comme un aveu en creux des impasses du système monétaire actuel* » (Peugeot, 2018 :277).

Nous considérons que la reconnaissance et les modifications apportées par l’acteur public — au travers de quatre postures adoptées pour légiférer — est de nature à créer les conditions favorables à l’émergence et à la mise en place de nouvelles gouvernances locales, elles-mêmes susceptibles d’être prises en compte et assimilées à des communs en tant que tels. Cela permettrait de considérer une voie de renouvellement de la gouvernance locale, voire de l’action publique elle-même.

Posture de l'État	Lois	
<b>Facilitateur</b> : desserrer le cadre étroit du droit de propriété	Loi TECV <sup>84</sup>	Cofinancement production d'énergie renouvelable, auto-consommation collective
	Loi ESS <sup>85</sup>	Définition de l'ESS Reprise d'entreprises par les salariés Reconnaissance des monnaies locales complémentaires
	Loi ALUR <sup>86</sup>	Organismes du foncier solidaire
	Loi Rép num <sup>87</sup>	Création de la notion de données d'intérêt général
<b>Protecteur</b> : protéger les communs contre les risques d'enclosure	Loi Biodiversité <sup>88</sup>	Limitation brevet des semences
	Loi Rép num Loi ESS	Recherche publique en open access Reconnaissance de la monnaie comme institution sociale
<b>Instituant</b> : favoriser les modes de gouvernance coopératifs et démocratiques	Loi Rép num	Neutralité du web et protocoles ouverts
	Loi ESS	Encouragement des statuts coopératifs (scop, scic etc.) Reconnaissance de l'innovation sociale Reconnaissance utilité sociale
<b>Contributeur</b> : encourager les pratiques sociales des communs par la contribution directe	Loi Rép num	Open data public Usages par l'administration de logiciels libres

Tableau 6 : Approche nationale : Identification de quatre postures méta-institutionnelles de l'État français légiférant dans des domaines investis par les communs (d'après Peugeot, 2018)

<sup>84</sup> LOI n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000031044385/> consulté le 1<sup>er</sup> juillet 2021

<sup>85</sup> LOI n°2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire dite loi Hamon, [https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000029313296?init=true&page=1&query=Loi+ESS&searchField=ALL&tab\\_selection=all](https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000029313296?init=true&page=1&query=Loi+ESS&searchField=ALL&tab_selection=all) consulté le 1<sup>er</sup> juillet 2021

<sup>86</sup> LOI n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000028772256/> consulté le 1<sup>er</sup> juillet 2021

<sup>87</sup> LOI n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique [https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000033202746?init=true&page=1&query=loi+république+numérique&searchField=ALL&tab\\_selection=all](https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000033202746?init=true&page=1&query=loi+république+numérique&searchField=ALL&tab_selection=all) consulté le 1<sup>er</sup> juillet 2021

<sup>88</sup> LOI n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages <https://www.legifrance.gouv.fr/dossierlegislatif/JORFDOLE000028780525/> consulté le 1<sup>er</sup> juillet 2021

Concernant la **posture intra-institutionnelle des pouvoirs publics par rapport aux communs**, l’approche empirique menée par le laboratoire de transformation des politiques publiques, la 27<sup>e</sup> Région, a également permis d’identifier différentes postures. Cette équipe associative a mené une étude de cas dans le projet *Enacting the commons*<sup>89</sup>. Il s’agit d’un projet européen financé par le programme *Erasmus +* qui a rassemblé huit acteurs, publics et associatifs dont les villes de Grenoble et de Brest et la métropole européenne de Lille, pour explorer pendant deux ans — 2018 et 2019 — « *comment les communs transforment l’action publique en Europe* ». Ce projet a été lancé à partir de différents constats de terrain partagés et de la conviction que, pour perdurer, les administrations publiques doivent apporter soutien et légitimité aux communs.

Cette approche empirique a abouti à l’identification de quatre façons de faire (« avec », « pour », « contre » et « ne pas faire ») des acteurs publics par rapport aux communs qui donnent lieu à huit postures intra-institutionnelles (voir Tableau 7, p.145).

Types de posture		Descriptif
Faire avec	<b>Partenaire</b>	L’acteur public s’implique, de manière horizontale, aux côtés d’autres acteurs pour <b>co-gérer un commun</b>
	<b>Producteur</b>	L’acteur public est à <b>l’initiative</b> de la mise en commun de ce qu’il produit ou possède.
Faire pour	<b>Régulateur</b>	L’acteur public facilite l’émergence de communs en mettant en place des formes de régulations qui les encouragent, sur le territoire ou au sein de l’administration.
	<b>Aidant</b>	L’acteur public <b>met à disposition</b> des outils et/ou des ressources pour aider les <i>commoners</i> . Il soutient les initiatives citoyennes, sans forcément utiliser la notion de communs comme critère d’aide
	<b>Intermédiaire</b>	L’acteur public prend un rôle d’intermédiation entre les parties prenantes de son territoire : il identifie et connecte les ressources et les acteurs, construit des solutions pour permettre la rencontre entre les propositions des citoyens et l’administration, invente de nouvelles interfaces avec les habitants. <b>Il adopte ainsi de nouveaux métiers, de nouvelles postures mais aussi de nouveaux cadres juridiques et techniques.</b>
	<b>Performatif</b>	L’acteur public se saisit ainsi des communs comme d’un <b>nouveau récit pour le territoire</b> , promouvant les valeurs de partage, d’horizontalité
Ne pas faire	<b>Indifférent</b>	L’acteur public <b>ne s’implique pas</b> dans la gestion des communs, il ne soutient pas les initiatives citoyennes, sans s’y opposer non plus
Faire contre	<b>Opposant</b>	L’acteur public <b>se pose en obstacle</b> aux initiatives de communs et aux <i>commoners</i> , en faisant primer par exemple les notions de propriété privée, de sécurité, de responsabilité de la puissance publique, etc.

Tableau 7 : Approche locale : les postures intra-institutionnelles d’acteurs publics européens face aux communs identifiés à partir d’enquêtes de terrain du programme *Enacting the commons* (d’après La 27<sup>e</sup> Région, 2019).

<sup>89</sup> A voir sur <https://enactingthecommons.la27eregion.fr/2019/12/23/895/> consulté le 3 juillet 2021

Parmi ces huit postures, seules deux « modes de faire » identifiés sont défavorables aux communs, « ne pas faire » et « faire contre » (les deux dernières lignes du tableau ci-dessus). Les six autres postures sont accompagnantes et sources de créativité et de renouvellement de ses modes de relation. Prenons pour exemple la « co-gestion en commun » (première ligne du tableau). L'acteur public se plaçant en tant que « partenaire » des communs, le recours à de nouveaux métiers et de nouveaux cadres juridiques et techniques s'avère nécessaire. Autre posture référencée, la posture d'acteur public « intermédiaire » entre les parties-prenantes de son territoire pour faciliter l'appropriation des communs de son territoire, il « fait siens » les communs en les intégrant à son projet de territoire.

Nous avons considéré que l'approche législative de Peugeot (2018) et l'approche empirique de la 27<sup>e</sup> Région (2019) peuvent être considérées dans le même temps et à des niveaux institutionnels différents : niveau méta-institutionnel lorsque l'État est législateur dans un domaine occupé par des communs et niveau intra-institutionnel lorsque l'acteur public « fait avec », « fait pour ou « fait contre » les communs de son territoire.

Nous retenons de ces deux approches institutionnelles d'identification de postures de l'acteur public (en France et en Europe) qu'il existe des interactions méta et intra-institutionnelles entre pouvoirs publics et communs. Ces modes d'interaction sont variables : il peut s'agir d'actions engagées par les collectivités territoriales comme parties prenantes des communs. Cela donne lieu à des adaptations locales et d'innovation dans les relations entretenues par les acteurs publics avec les acteurs du territoire.

Dans le même temps, il existe des modifications méta-institutionnelles du cadre de l'action publique par la modification du cadre légal.

Ces deux échelles d'analyse, nous apparaissent essentielles à mobiliser simultanément pour décrire et interpréter des situations de co-existence et possiblement d'interactions de l'action publique et des communs.

#### **2.4.2 Les trois niveaux de l'analyse institutionnelle des systèmes d'interaction action publique-communs**

Les différentes approches des communs et l'étude de la relation entre action publique et communs nous ont amenée à identifier plusieurs dimensions institutionnelles d'organisation qui se situent à des niveaux d'analyse différents.

Nous considérons plusieurs échelles, pour mener cette analyse institutionnelle : l'échelle des communs eux-mêmes, niveau auquel se situe le plus souvent Elinor Ostrom, le niveau intra-institutionnel ; un niveau que nous nommons méso-institutionnel qui est de l'ordre de la pensée, de la conception du commun et de sa réalisation qui repose sur une notion de bien commun qui rassemble les parties prenantes. Le niveau méta-institutionnel est celui qui définit le cadre dans lequel l'action se déroule.

Le **niveau intra-institutionnel** est celui des dimensions opérationnelles et de gouvernance. Ils renvoient aux principes du 1 à 6 de conception des communs selon Ostrom (1990 [2010]) (voir Encadré 4, p. 116) et est relatif au du triptyque ressources, communauté et gouvernance.

Il comprend deux dimensions :

- la dimension des règles opérationnelles : elle est constituée des éléments qui correspondent au premier et au second principes relatifs aux limites et à la congruence des règles aux conditions locales<sup>90</sup>,
- la dimension des règles de gouvernance est énoncée dans les principes 3 à 6 et est relative aux choix collectifs mis en place pour définir les règles opérationnelles, les dispositifs de surveillance et l’observance des règles, les sanctions et la résolution des conflits. Nous ajouterons à cette dimension les modalités de prise de décision.

**Le niveau méso-institutionnel** est celui de l’inspiration et de la motivation de l’action collective et de la constitution du collectif qui le rend possible.

Pour Allaire (2019), c’est là que se situe la dimension intangible du commun, sa part immatérielle et non évaluable, c’est le niveau d’analyse du « *bien commun qui renvoie aux valeurs et idéaux qui animent l’action collective* » (Allaire, 2019 :13). Cette dimension est temporelle, sa causalité se situe dans le futur plus que dans le passé. C’est cette dynamique du commun qui est à l’origine de la création de l’action, qui est instituante et qui définit une autre dimension d’analyse, « *la dimension de l’activité instituante* » pour Dardot et Laval (2017 :219). Cette idée est également présente dans le le *commoning* défini comme « *un processus social qui réunit des gens afin de trouver des solutions à des problèmes communs* » (Helfrich et Bollier, 2017:205).

**Le niveau méta-institutionnel** constitue le cadre des institutions dans lequel se situe et s’institue le commun. Il donne sa reconnaissance aux communs par sa dimension juridique fixée par les lois, il participe à la détermination des règles par les normes culturelles et sociales ; il inspire le niveau méso-institutionnel dans sa dimension culturelle et sociale. Ce niveau peut également être celui de la dimension politique du commun lorsqu’il est valorisé pour lui-même (Allaire, 2019 ; Dardot et Laval 2014, 2017; Peugeot, 2018).

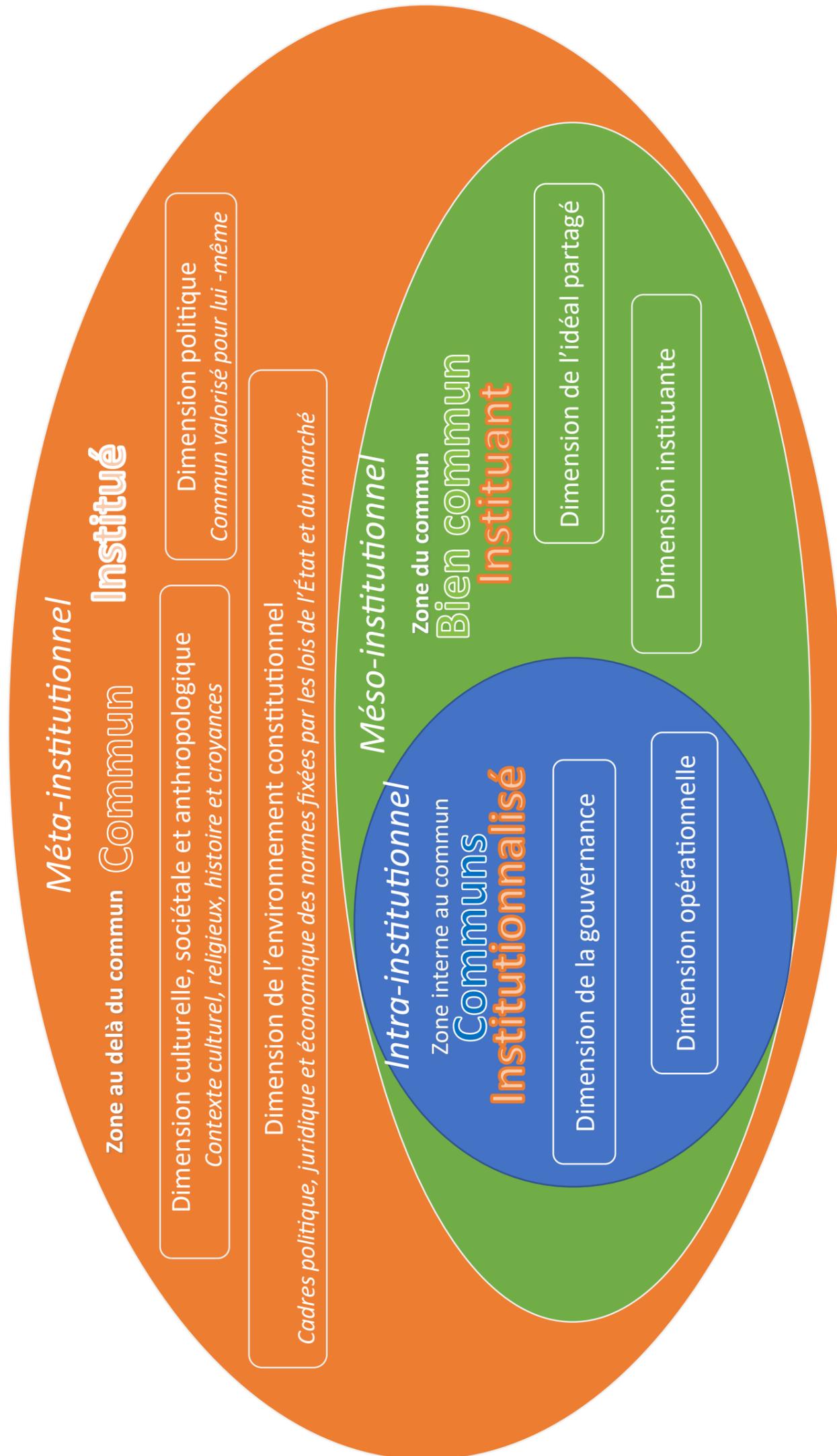
Nous avons privilégié trois niveaux d’analyse : le premier, le niveau intra-institutionnel, se situant à l’intérieur même des communs, il reste au plus près des premiers principes-clés

---

<sup>90</sup> Les conditions locales peuvent également relever du niveau méta-institutionnel.

de conception des communs d'Elinor Ostrom. Le deuxième niveau, comprend deux dimensions, une dimension intangible de l'idéal partagé reposant sur le bien commun et une dimension pragmatique de l'impulsion instituante. Nous l'avons nommé niveau méso-institutionnel. Le troisième niveau lui, le niveau méta-institutionnel, est au-delà des communs, mais dont les institutions de cette dimension influent sur le commun. La Figure 13 représente ces différents niveaux institutionnels et les dimensions qui s'y rattachent. C'est cette grille que nous mobiliserons pour aborder les situations d'interactions action publique-communs.

Figure 13 : Schéma des trois niveaux institutionnels (infra en bleu, méso en vert et méta en orange) et des sept dimensions institutionnelles retenus pour la grille d’analyse (auteure).





**3**

**L'ÉPISTEMOLOGIE  
ET LA METHODOLOGIE  
DE LA RECHERCHE**



Notre projet de recherche part d'un étonnement : parmi les actions collectives engagées dans les domaines d'intervention des organisations publiques, certaines, auto-organisées par des communautés d'utilisateurs, apportent des solutions durables aux problèmes. C'est le cas des communs selon Ostrom (1990 [2010]) et l'école de Bloomington et selon les auteurs inspirés par leurs travaux qui ont diversifié le concept (voir Figure 12, p.130). Ces solutions collectives interrogent les concepts de base de l'organisation sociale comme la propriété et la responsabilité individuelle.

Les phénomènes auxquels nous nous intéressons sont les interactions entre action collective relevant des communs dans le domaine de l'action publique et l'action publique menée par les organisations publiques.

Il s'agira plus particulièrement, dans deux situations d'interaction action publique-communs de qualifier :

Les motivations individuelles et/ou collectives pour entreprendre l'action collective en cherchant à mettre en avant :

- la diversité ou l'homogénéité des motivations,
- le caractère prédictible ou non par rapport au statut de l'acteur,
- la perception individuelle de l'action des autres acteurs.

Les effets de l'action collective relevant des communs sur :

- la situation de dilemme social identifiée au départ,
- des situations non repérées avant l'analyse.

Les processus dynamiques qui se produisent lors de ces actions simultanées sur :

- la modification de la situation,
- la recherche d'une nouvelle orientation de l'action.

### **3.1 MODE EXPLORATOIRE D'UNE RECHERCHE *INGENIERIQUE***

Nous cherchons à décrire et à analyser les processus de constructions collectives qui se mettent en place au cours de ces interactions ou qui ne se produisent pas. Nous sommes particulièrement attentifs à la façon dont les acteurs perçoivent et s'approprient les situations et pourquoi ils s'engagent dans l'action. De fait, nous considérons l'interaction comme un principe d'organisation sociale (Haller, 2014). La démarche que nous adoptons est une démarche constructiviste qui considère que la nature de la réalité dépend des interactions entre l'objet et le sujet, la réalité et/ou la connaissance de cette réalité étant construite (Allard-Poesi et Perret, 2014). Notre démarche est donc exploratoire, son objectif est de comprendre et d'expliquer la réalité et non de tester des hypothèses issues de théories existantes qui pourraient ainsi être vérifiées.

Notre projet est de générer des connaissances pratiques pour l'action et des connaissances théoriques plus générales. Notre démarche de recherche est un processus continu d'allers-retours entre terrain et théorie qui constitue une dynamique d'observation et d'analyse. Elle se traduit par une approche descriptive et analytique des situations d'interactions et de leurs récits. La finalité de la thèse est de produire des analyses permettant de donner aux acteurs des phénomènes étudiés, comme à leurs observateurs, un éclairage sur leurs pratiques individuelles et collectives et sur les mécanismes d'action qu'ils engagent. Elle ouvre ainsi une perspective de recherche et d'action sur les réflexions à engager pour que les acteurs des actions collectives prennent conscience de leur participation et de leurs mécanismes d'action et puissent agir en conséquence. Le mode de représentation et de diffusion des résultats de cette recherche visera également à aider à la décision des organisations, publiques et privées, ayant le souhait de s'engager dans des actions collectives concertées.

Notre recherche s'inscrit donc dans un processus *ingénierique* associant approche théorique permettant une modélisation et confrontation de l'outil au terrain pour permettre un bouclage théorique. La recherche *ingénierique* se distingue de la recherche-action dans la mesure où le chercheur adopte également le rôle de l'ingénieur par la mise en œuvre des outils sur le terrain (Chanal *et al.*, 1997). Cette posture de « *chercheur ingénierique* » met en évidence la visée non seulement interprétative de la connaissance produite, héritée du référentiel des sciences sociales, mais également projective, comme science de l'ingénieur (Al-lard-Poesi et Perret, 2014).

La recherche de pluridisciplinarité associant sciences de gestion et aménagement de l'espace est un axe méthodologique important de notre travail. Elle comprendra également des entrées multiples en science politique et en sciences économiques. L'apport d'une approche historique sera également explorée pour analyser le degré de permanence des institutions mises en place.

Cette méthodologie que nous adoptons correspond à la double fonction de doctorante et de fonctionnaire territoriale et que nous assurerons durant cette recherche.

### **3.2 L'ÉTUDE DE CAS INTERACTIONS ACTION PUBLIQUE-COMMUNS**

Cette recherche étant à visée compréhensive et souhaitant traiter des interactions entre les acteurs, le choix a été fait d'une approche qualitative des phénomènes (Dumez, 2011). Des données quantitatives disponibles ont été ponctuellement mobilisées pour connaître et décrire le terrain d'étude.

Nous avons donc réalisé une étude de cas selon la méthode des cas de Wacheux (1996) qui se définit comme « *une analyse spatiale et temporelle d'un phénomène complexe par les conditions, les évènements, les acteurs et les implications* » (Wacheux, 1996:89). Nous avons effectué un travail méthodologique préliminaire par une enquête de terrain qui a consisté à assister à des réunions publiques, à lire l'actualité du territoire et à échanger sur le projet de

recherche avec des personnes ressources et nos directeurs de recherche. Nous avons également mobilisé notre connaissance du terrain issue d'une pratique professionnelle et personnelle d'une quinzaine d'années.

Ainsi, nous avons sélectionné deux études de cas présentant chacune la caractéristique d'être des cas exemplaires « extrêmes » ce sont des cas uniques au sein d'une série de cas typiques<sup>91</sup>, en référence à la classification de Yin (2012). Leur étude devrait permettre de découvrir de nouveaux éléments scientifiques, une référence ou une anti-référence, par rapport au cas représentatif ou typique.

Types de cas		Définition	Apports pour la recherche
<b>Typique ou représentatif</b>		Le cas s'apparente à une situation « type » représentative d'autres situations, il est particulièrement représentatif du cas général dans un contexte donné.	Les enseignements des cas sont considérés comme utiles à la compréhension d'une personne ou d'une situation moyenne
<b>Révéléateur</b>		Le chercheur a l'opportunité d'observer un phénomène jusqu'à présent inaccessible à des investigations scientifiques. Par exemple, le chercheur a accès à des informations hautement confidentielles. Le cas révéléateur est à distinguer du cas rare ou unique	Le cas permet de découvrir de nouveaux éléments scientifiques ; il permet de rendre compte, d'analyser et de comprendre une situation spécifique et ainsi d'enrichir la connaissance scientifique. Le cas constitue potentiellement une référence (ou une anti-référence).
<b>Exemplaire</b>	Inédit	Phénomènes relativement rares et/ou peu étudiés	Le cas permet de découvrir de nouveaux éléments scientifiques. Permet de rendre compte, d'analyser et de comprendre une situation spécifique et ainsi d'enrichir la connaissance scientifique. Le cas constitue potentiellement une référence ou une anti-référence par rapport au cas représentatif ou typique
	<u>Extrêmes</u>	Phénomènes qui correspondent à des situations particulières du cas représentatifs ou typique qui peuvent être uniques et/ou particulièrement innovantes	

Tableau 8 : Typologie des études de cas d'après Yin (2012) et Ayerbe et Missionier (2007).

<sup>91</sup> Classification de Yin (2012) qui distingue les « *revelatory cases, les exemplary cases, les unique cases, les extreme cases et les typical cases* » que nous traduisons par les cas révéléateurs, les cas exemplaires, les cas uniques, les cas extrêmes et les cas typiques.

Deux situations d'interaction action publique-communs ont été étudiées sur un même territoire identifié comme riche en dynamiques collectives, le Pays basque en Pyrénées-Atlantiques, actuel territoire de la communauté d'agglomération Pays basque<sup>92</sup>. Il s'agit pour la première de la gestion et de la valorisation des biens et des droits indivis en Soule et, pour la seconde, de la monnaie locale complémentaire (MLC) du Pays basque, l'Eusko.

La première a été retenue comme exemple pérenne documenté depuis au moins le 16<sup>e</sup> siècle de gestion collective de pâturages d'altitude que nous rapprochons des communs de ressources naturelles étudiées par Ostrom et considérés par Hardin (1968) comme des biens en accès libres dont il réfute la possibilité d'une auto-organisation pérenne.

La seconde illustre la monnaie comme commun (voir 4.2.1, p.201) avec l'exemple de la monnaie locale du Pays basque portée depuis 2013 par l'association Euskal moneta et qui est devenue en 2018 la première monnaie locale complémentaire en Europe en dépassant un million d'eusko en circulation<sup>93</sup>.

Nous présentons dans le Tableau 9 les types d'acteurs par organisation et fonction. Les trois grandes organisations qui ont été identifiées sont les organisations publiques (pouvoirs publics), l'organisation gérant la monnaie locale (associations Euskal moneta) et l'organisation des bergers en estives (*cayolar*). Le choix a été fait également d'interroger trois observateurs de ces organisations (journaliste, écrivain, président·e d'une association). Ces acteurs ont été interviewés et les entretiens ont été transcrits et analysés. D'autres acteurs correspondant à ces mêmes catégories ont été rencontrés lors de manifestations publiques ou de façon informelle. Leurs propos ont pu enrichir la connaissance et la compréhension des situations étudiées mais ils ne seront pas cités en tant que tels.

---

<sup>92</sup> La communauté d'agglomération Pays basque regroupe 158 communes dont sept (Arancou, Bardos, Bergouey-Villeneuve, Bidache, Came et Guiche), faisaient partie de la communauté de communes du pays de Bidache et sont de culture charnègue. Les communes d'Anglet et de Bayonne sont marquées par une appartenance culturelle et linguistique gasconne qui se retrouve dans les toponymes. La CAPB mène une politique linguistique en faveur du basque et de l'occitan gascon reconnues par délibération du 23 juin 2018, « la Communauté Pays Basque reconnaissait officiellement le basque et l'occitan gascon comme langues du territoire communautaire aux côtés du français » voir la délibération [https://www.communaute-paysbasque.fr/fileadmin/user\\_upload/media-theque/Langue/HP\\_euskara/Deliberation\\_reconnaissance\\_langue\\_basque](https://www.communaute-paysbasque.fr/fileadmin/user_upload/media-theque/Langue/HP_euskara/Deliberation_reconnaissance_langue_basque) consultée le 4 août 2021

<sup>93</sup> En juillet 2021, 1,6 M d'Eusko étaient en circulation – source Euskal moneta

	Organisation	Profession/rôle	Abréviation
Pouvoir publics	Ville de Bayonne et communauté d'agglomération pays basque	Élu-e-s, Technicien-ne-s	CAPB Élu-e 1 CAPB Élu-e 2 CAPB Élu-e 3 CAPB Technicien-ne 2 CAPB Technicien-ne 2 Bayonne Technicien-ne
	Région nouvelle Aquitaine	Élu-e	CRNA Élu-e
	Département des Pyrénées Atlantiques	Conseiller-ère départementaux-les technicien-ne-s	CD64 1 majorité CD64 2 opposition CD64 Technicien-ne
	Commission syndicale du pays de Soule	Élu-e-s, directeur-trice, technicien-nes en activité et retraité-e	CSPS Élu-e 1 CSPS Technicien-ne 1 CSPS Technicien-ne 2 CSPS Technicien-ne retraité-e
Association Euskal moneta	Salarié-e-s	Directeur-trice, agents de développement	EM Salarié-e 1 EM Salarié-e 2
	Utilisateur-riche-s de l'eusko	Adhérent-e-s, non adhérent-e	EM Adhérent-e 1 EM Adhérent-e 2 EM Non Adhérent-e
	Membres actifs	Membre fondateur-trice membre du comité d'agrément	EM Fondateur-trice EM Comité agrément
Cayolar	Groupement pastoral AOP Ossau-Iraty Chambre d'agriculture pays basque (EHLG)	Éleveur-se-s transhumant-e-s en activité et retraité-e Éleveur-se non transhumant-e Berger-ère sans terre, berger-ère salarié-e	Cayolar ET sans terre Cayolar ET retraité-e Cayolar ENT Cayolar BS
		Écrivain-e souletin-e Écrivain-e souletin-e sur le pastoralisme Président-e d'une association de « consommacteurs »	Journaliste-Écrivain 1 Écrivain 2 Présidente association

Tableau 9 : Typologie des acteurs interviewés dont les entretiens ont été transcrits et identifiants utilisés sans le texte.

### 3.3 LE RECUEIL DES DONNEES

Le souci d'objectivité nous a amenée à multiplier les sources d'information pour disposer de plusieurs sources de preuves<sup>94</sup>. Il s'agit en premier lieu d'observations directes, de consultation de documents produits par les acteurs et de documents d'informations techniques ou de presse et de rapports administratifs, informations qui ne sont pas générées par l'enquête de recherche. En second lieu, nous avons recueilli des données par le processus d'investigation en organisant des entretiens avec des acteurs et des observateurs des phénomènes étudiés apparus comme des personnes ressources des processus que nous souhaitons étudier. Le recueil de la parole a été mené sous forme d'entretiens individuels semi-directifs (Berthier, 2016 ; Fenneteau, 2015).

L'ensemble de ces informations ont été collectées dans une même unité de lieu et de temps — d'août 2017 à mars 2020 — sur deux situations qui procèdent du même phénomène que nous avons choisi d'étudier, l'interaction entre une action collective relevant des communs et l'action menée par les organisations publiques.

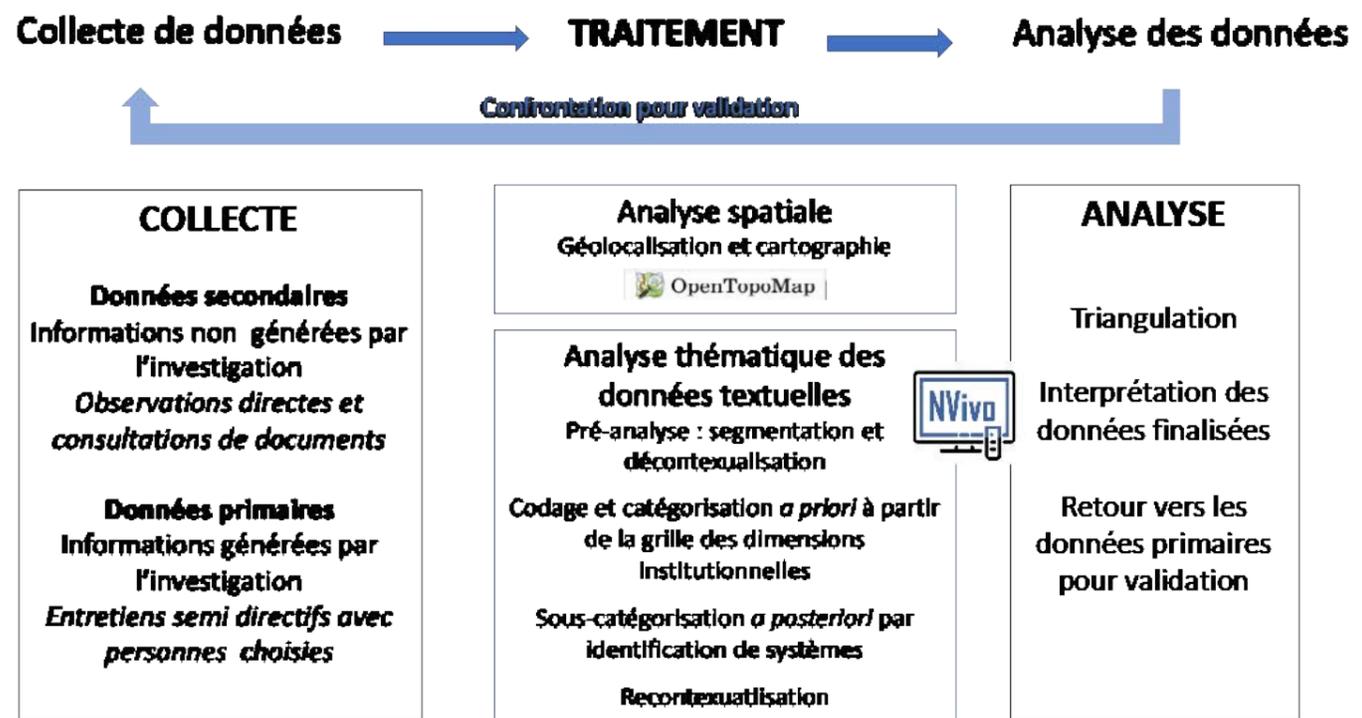
La multiplicité et l'hétérogénéité de ces sources empiriques doit permettre la triangulation des informations, « *c'est-à-dire le fait que des analyses fondées sur un type de données peuvent être confirmées par l'analyse de données obtenues de manière indépendante* » (Wacheux, 1996:89). Pour permettre cette triangulation des données, des outils spécifiques permettant de rendre comparables les données collectées doivent être mobilisés. Nous avons choisi pour cela l'analyse des données textuelles (ADT) grâce à un logiciel dédié d'analyse des données qualitatives assistée par ordinateur — Computer Assisted Qualitative Data Analysis Software (CAQDAS), le logiciel Nvivo. Le recours à des logiciels de traitement pour les analyses qualitatives s'est développé depuis les années 1970 dans un souci de rigueur dans le recueil et l'exploitation des données (Krief et Zardet, 2013). Ils permettent la gestion d'un grand nombre de données, d'expérimenter plusieurs codages pour tester des hypothèses de catégorisations avant de retenir le plus pertinent et rendent possible une mise en forme du dictionnaire de thèmes élaboré au cours de l'analyse. Le principe de traitement est identique à celui qui pourrait être réalisé avec un papier, des ciseaux et de la colle : un extrait de texte est isolé et déplacé dans une catégorie déjà existante ou donne naissance à une nouvelle catégorie. Dans notre étude, les textes utilisés sont dactylographiés. Il s'agit dans cette thèse principalement d'entretiens semi-directifs réalisés à partir d'une série de questions élaborées par avance (Annexe VI).

L'ensemble des échanges ainsi recueillis a été transcrit et complétés de délibérations, conventions et règlements produits par les organisations étudiées (voir Figure 14, p. 159). Les extraits de texte ainsi décontextualisés sont organisés dans une arborescence construite par l'analyse et ainsi re-contextualisés au fil de l'analyse. Seule une partie des textes est ainsi

---

<sup>94</sup> Dumez (2011) cite Yin et sa définition des « *multiple sources of evidence* » Yin (2012)

mobilisée, la majeure partie des données primaires n'est pas retenue pour l'analyse thématique. Cette analyse nous a également permis d'isoler des verbatim qui permettront d'illustrer des propos, des postures, des situations.



pdf

Figure 14 : Schéma d'analyse qualitative mis en œuvre d'après Pupion (2012), Peneranda, (2014), Krief et Zardet (2013).

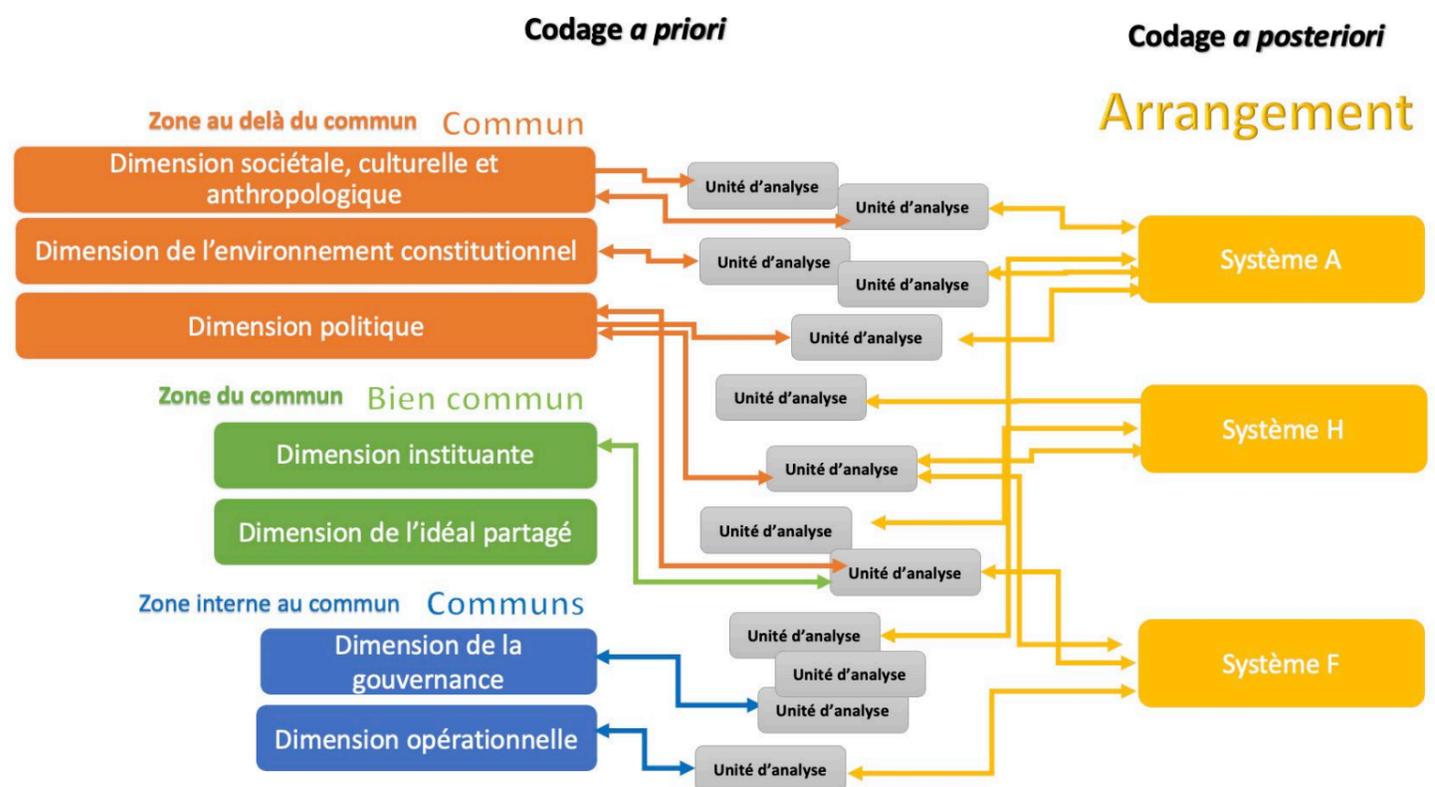


Figure 15 : Démarche abductive d'analyse des données primaires (auteure).

Notre analyse sera abductive. Elle comprendra une première phase déductive qui consistera à repérer les sept dimensions institutionnelles d'organisation des communs retenues à l'issue de la revue de littérature (voir Figure 15, p.159). La seconde phase d'analyse sera inductive : elle permettra, à chaque niveau institutionnel identifié, de dégager des niveaux institutionnels plus fins et de conceptualiser de nouvelles dimensions institutionnelles.

Cette étape d'analyse abductive sera effectuée à l'aide du logiciel Nvivo. Dans un premier temps, pour l'analyse *a priori*, une première architecture dans laquelle un nœud correspond à chaque dimension institutionnelle est créée. Elle permet de coder l'ensemble de données primaires issues des entretiens menés en définissant des unités d'analyses. La phase inductive, elle, sera réalisée par un codage *a posteriori* (Garreau et Mouricou, 2018) de ces données d'analyse pour faire apparaître des systèmes. Ainsi est élaborée une seconde architecture de codage. Les données traitées seront analysées pour comprendre les systèmes identifiés et leur gouvernance.

### 3.4 ÉTHIQUE ET DEONTOLOGIE

#### 3.4.1 Posture de chercheur et de fonctionnaire territoriale

Le choix du sujet de recherche s'est fait après avoir assisté à un séminaire de recherche au LEREPS, le 1<sup>er</sup> avril 2016, consacré aux communs et dont l'introduction avait été confiée à Gilles Allaire. Ce concept a immédiatement suscité notre intérêt et ses possibles implications dans la compréhension des difficultés de l'action publique territoriale, notamment dans les modes de gestion collective de la montagne. Il semblait pouvoir nous permettre, dans un même temps, de nous inscrire dans une perspective de remise en question constructive de l'action publique et d'approfondir la valeur conceptuelle et théorique d'un mode de gestion collectif aujourd'hui menacé. Outre la difficulté de concevoir un projet universitaire dans ce domaine, il a été nécessaire de définir notre posture professionnelle et de terrain.

L'engagement dans une thèse de doctorat a été un choix personnel effectué alors que nous étions fonctionnaire territoriale depuis 15 ans en tant que conservateur du patrimoine (promotion Orphée 2000 de l'École Nationale du Patrimoine). Il devait être compatible avec la poursuite de l'activité professionnelle et donc être effectué à temps partiel. L'outil administratif qui a été mis en place est une convention de collaboration et de recherche tripartite, entre l'employeur, le Département des Pyrénées-Atlantiques, le laboratoire de recherche, le LEREPS (laboratoire d'étude et de recherche sur l'économie, les politiques et les systèmes sociaux) (1) et la doctorante-fonctionnaire. Outre des aspects matériels, cette convention précise en préambule le contexte de la recherche et les attendus du Département :

« Le département est engagé en mars 2016 dans la mise en place d'un nouveau modèle à même de répondre aux enjeux économiques et législatifs apportés, entre autres par la loi NOTR-e. Cette évolution de la collectivité comprend des chantiers participatifs et une réflexion de fond qui doivent être menés sur plusieurs années. Elle touchera tout autant la définition

*des politiques publiques, les modes de gouvernances, les relations avec les usagers et les territoires que l'organisation administrative interne. Pour cela, le Conseil départemental souhaite accompagner ces transformations d'un travail théorique de recherche universitaire à même d'élargir sa vision et son analyse de l'existant et les perspectives d'évolution »*

Cette convention 2016-2019 a fait l'objet de deux avenants 2020 et 2021. Les conditions sanitaires de ces deux dernières années ont modifié le déroulement de la thèse, de sa rédaction en particulier entamée en mars 2020. A certains égards, les périodes de confinement ont permis d'adopter un rythme propice à l'écriture ; à d'autres égards, la crise sanitaire a modifié les missions à réaliser pour le département et l'ensemble des priorités à gérer.

Par notre expérience professionnelle, nous avons eu un accès privilégié au terrain et aux sources documentaires. Nous avons porté une attention particulière dans nos relations avec les personnes ressources interviewées, dans notre accès aux fonds documentaires internes (délibérations, rapports, archives départementales, réunions de territoires...) à adopter une posture d'observation participative. Nous avons bien précisé le cadre dans lequel la recherche ou l'entretien se déroulait. Les interventions publiques réalisées durant cette période de doctorat ont, elles, fait l'objet d'une autorisation (simple ou dans le cadre formel d'une autorisation de cumul d'emplois) et la mention ou non de la collectivité territoriale employeuse a été alors portée.

### **3.4.2 Prise en compte de la protection des données**

L'entrée en vigueur et la mise en place du règlement général de protection des données (RGPD) en mai 2018, nous a amenée à prendre des précautions nécessaires quant à la gestion et la conservation des personnes contactées pour les études de cas. Le recueil du consentement s'est fait au travers de la transmission ou de la lecture des principes exprimés dans un texte rédigé en introduction du questionnaire, base des entretiens semi-directifs. En outre, les entretiens étaient enregistrés et la première question à laquelle l'interviewé répondait, était de se présenter.

L'identification et le traitement des données personnelles sont synthétisés dans le Tableau 10.

	Coordonnées	Enregistrements audio	Transcription des enregistrements audio nominatives	Transcriptions entregistrements anonymés	Nom de propriétaires de parcelles
<b>Utilité</b>	Contacteur les personnes ressources	Pour transcription pour le travail de thèse	Pour relecture, analyse et recherche de verbatim	Pour traitement logiciel N VIVO	Identification des indivisions
<b>Durée de conservation</b>	Au-delà de la durée du doctorat pour poursuivre le travail de recherche	Au-delà de la durée du doctorat pour la poursuite du travail de recherche	Jusqu'à la soutenance	Au delà de la durée du doctorat pour poursuite de la recherche	Jusqu'à la soutenance
<b>Support</b>	Papier	Numérique	Papier	Numérique	Numérique et papier
<b>Format</b>	Numérique (Excel)	Numérique (MP3)	Numériques fichiers (Word)	Numérique (Pdf)	Numérique (Excel)
<b>Lieu de stockage</b>	Dropbox (ordinateur personnel, ordinateur professionnel, téléphone portable personnel) Téléphone portable personnel	Dropbox (ordinateur personnel, ordinateur professionnel, téléphone portable personnel)	Dropbox (ordinateur personnel, ordinateur professionnel, téléphone portable personnel)	Support numérique	Dropbox (ordinateur personnel, ordinateur professionnel, téléphone portable personnel)
<b>Lieu de conservation</b>	Bureau domicile		Bureau domicile	Dropbox (ordinateur personnel, ordinateur professionnel, téléphone portable personnel) en brut et via le logiciel N Vivo	

Tableau 10 : Identification et traitement des données personnelles (auteure).

# 4

## **LES RESULTATS DES ETUDES DE CAS INTERACTIONS ACTION PUBLIQUE-COMMUNS**



Les deux études de cas concernent des situations dans lesquelles une action collective relevant des communs et une action publique territoriale menée par des acteurs publics sont entreprises simultanément, sur un même territoire. Nous les désignons comme des situations d'interactions d'action publique-communs. Il s'agit, pour la première, de la gestion collective des biens et des droits indivis du pays de Soule et pour la seconde, du développement de la monnaie locale complémentaire au Pays basque. Le territoire administratif de ces deux études est la communauté d'agglomération Pays basque mise en place en 2017. Elle est la résultante d'un processus de structuration d'un projet de territoire élaboré et construit sur plusieurs décennies.

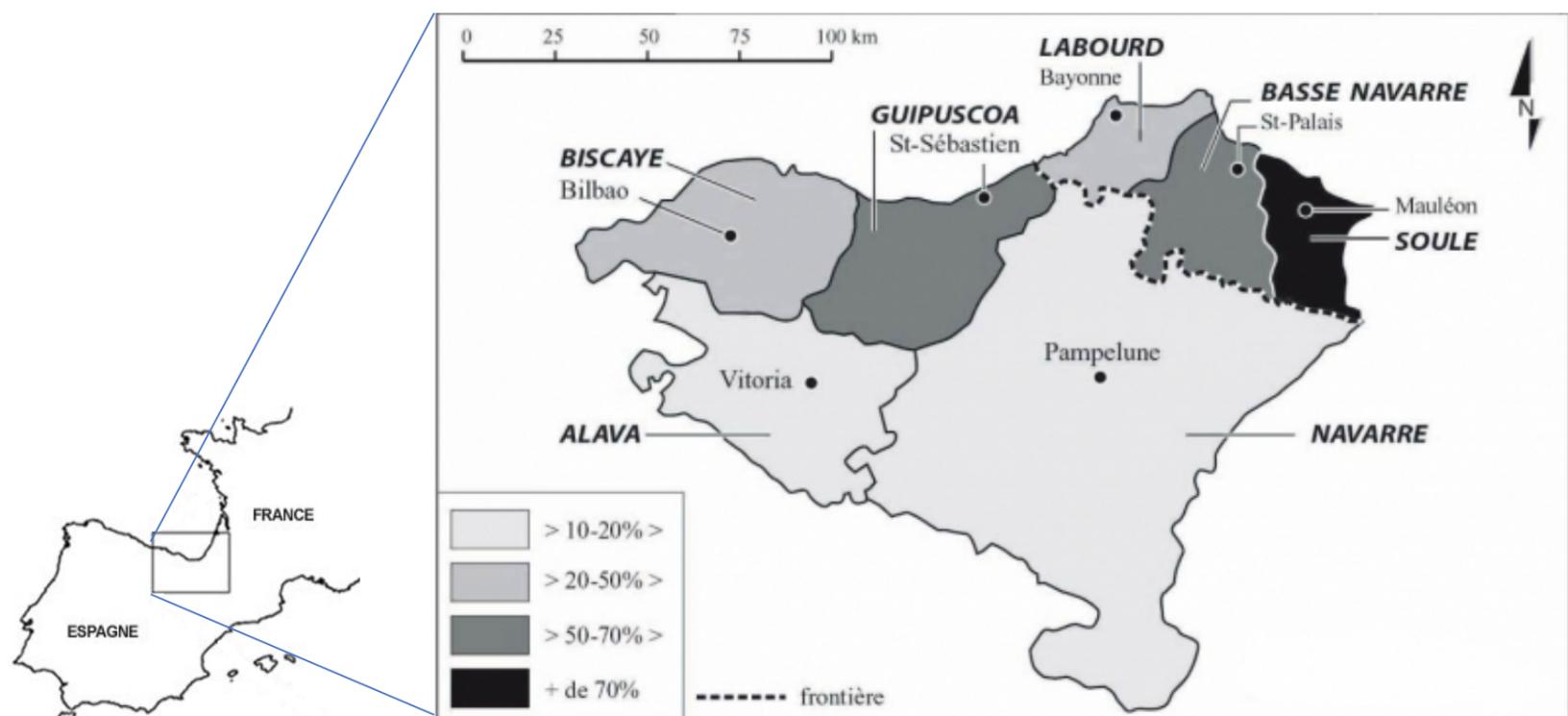
Ce chapitre 4 est donc consacré, dans un premier temps, à une analyse de chacune des deux études puis à une analyse transversale des deux cas ; ces analyses mobilisent la grille établie à la fin du second chapitre (voir 2.4, p. 141).

## 4.1 LA GESTION COLLECTIVE DES BIENS ET LES DROITS INDIVIS DU PAYS DE SOULE

### 4.1.1 Présentation de l'étude de cas

La Soule ; *Zuberoa* en basque, *Xiberoa* en basque souletin, *Sola* en occitan ; est un territoire physique, administratif et culturel. C'est l'une des sept provinces historiques du Pays basque, dont trois se situent en France et quatre en Espagne.

La Soule possède une culture et une langue— dialecte souletin — basques très présentes — avec 70% de la population bascophone en 2008 (voir Carte 2, p. 166) — qui la distinguent des autres provinces. Ses manifestations calendaires, comme la mascarade et la pastorale, sont des créations artistiques collectives uniques, produites par un village différent chaque année et qui la singularisent.



Carte 2 : Carte de représentation de la part des bascophones (unilingues, bilingues actifs et passifs) sur la population totale par province d'après Velasco-Graciet (2008)

La Soule compte environ 14 000 habitants et 43 communes, dont les plus peuplées sont Mauléon-Licharre (2 950 habitants) — bureau centralisateur du canton de la Montagne basque — et Chéraute (1 085 habitants) qui la jouxte.

Elle se situe administrativement dans la partie centrale du département des Pyrénées-Atlantiques, un des 12 départements de la région Nouvelle Aquitaine, et fait partie de la communauté d'agglomération Pays basque (CAPB), EPCI constituée au 1<sup>er</sup> janvier 2017 de 158 communes. Une autre structure intercommunale, bien plus ancienne celle-là que la CAPB puisqu'elle date de 1838, regroupe les communes souletines pour la gestion et la mise en valeur de leurs biens et droits indivis. Il s'agit de la commission syndicale du Pays de Soule (CSPS), structure intercommunale de droit public dotée d'une personnalité morale telle que définie par le code général des collectivités territoriales (voir Encadré 7, p. 200).

Malgré la déprise agricole et la disparition de l'industrie sandalière à partir de la moitié du 20<sup>e</sup> siècle, la Soule a maintenu ses pratiques culturelles ainsi que son mode de vie. Aujourd'hui, la Soule compte encore plusieurs fabricants d'espadrilles, de chaussures et de textiles innovants, une industrie de pointe en aéronautique, de composants électriques et de structures métalliques et des équipements touristiques d'altitude. Son agriculture, tournée vers l'élevage laitier ovin, a permis le développement et le maintien de modes de production et de transformation coopératifs comme une laiterie, un saloir et un abattoir.

La gestion des biens et des droits de l'indivision intercommunale participe au maintien du pastoralisme transhumant et à la mise en place de projets répondant à l'actualité du territoire. Elle implique les communes et leur groupement, acteurs publics, ainsi que des acteurs privés, comme les éleveurs et leurs groupements dans une action collective publique-communs dont nous avons étudié les institutions.

Aujourd'hui encore, les structures sociales et économiques de Soule et ses paysages sont marqués par l'agro-pastoralisme transhumant.

#### 4.1.2 Système pastoral transhumant du cayolar souletin

Géographiquement, la Soule est constituée de la vallée principale du Saison, orientée nord/sud, limitrophe à l'ouest avec la province de Basse-Navarre et à l'est avec le Béarn (vallée de Barétous) frontalière avec la province de Navarre au sud (voir Carte 2, p. 166). Sa partie montagneuse, la Haute-Soule, s'étend entre le pic d'Anie (2 504 m) et le pic d'Ohry (2 007 m) à l'ouest.

En réponse aux caractéristiques physiques et climatiques du milieu, le pastoralisme montagnard est transhumant. En effet, les surfaces disponibles dans la vallée autour des fermes d'habitation étant réduites, dès que les conditions météorologiques le permettent — à partir du mois de mai en Soule — une partie des habitants et du bétail quittent des villages pour rejoindre les estives, ces pâturages d'altitude collectifs utilisés de la fin du printemps jusqu'à l'automne (Lassalle, 2007).

Ce mode d'exploitation marque le paysage (Dendaletche *et al.*, 1973 ; Palu, 1992). Les zones pâturées limitent le développement, dans la partie la plus basse de la lande à fougère ou à ajonc ; et plus haut dans de la hêtraie (voir Photo 1, p. 172 à Photo 4, p. 173).

Elles apparaissent en parcelles d'un vert homogène et aux limites nettes. Les zones forestières sont, selon les saisons, d'un vert ou d'un marron plus irrégulier et moutonneux. Quant aux zones de landes, peu ou pas pâturées ou fauchées, elles prennent l'aspect de zones de densité irrégulière et moins vertes que les zones de pacage. Il n'est pas rare non plus de distinguer les cheminements du bétail, parcours libre ou mené par le berger ou la bergère sur les terres autorisées. A l'échelle de la chaîne pyrénéenne, la Soule se caractérise également par une gestion collective privée singulière et ancienne des cabanes d'estives. Elle s'organise aujourd'hui encore autour de droits d'usage et de propriété et d'institutions. Cette situation a fait l'objet de plusieurs études relatives à différentes disciplines (Ott, 1993 ; Palu, 1992 ; Dendaletche *et al.*, 1973).

### **L'estive, un commun immatériel par nature**

Les estives désignent ici à la fois la zone de pâturage d'altitude, propriété des communes et gérée collectivement, et la période de pratique de l'estivage. Dans cette définition même, les dimensions matérielles et immatérielles d'un commun naturel se dessinent (Bagdassarian *et al.*, 2019).

Selon Lazaro, « *les estives pyrénéennes semblent représenter [ ... ] une sorte de "cas d'école" en matière de communs* » (Lazaro, 2015:83), notamment par les étendues interdisant le contrôle de l'accès. La complexité d'attribution des droits d'accès inclut des usages coutumiers anciens et le caractère concurrentiel de la consommation de ses ressources partagées. Pourtant, ses limites spatio-temporelles sont en mouvement.

L'estive est définie par trois dimensions indissociables et partagées : un espace physique, une période de l'année et des pratiques, relevant elles-mêmes de fonctions symboliques et sociales, associées au pastoralisme transhumant. Eychenne parle ainsi d'une « *méta-estive* » qui est la « *représentation de l'Estive constituée en idéologie territoriale, qui transcende la matérialité des différentes estives opératoires* » (2003:353). La prise en compte de ces dimensions immatérielles est nécessaire pour comprendre des situations pouvant apparaître, a priori, paradoxales comme la difficulté à « *trouver une place "en montagne"* » (Eychenne, 2004, 2003) ou à l'installation hors cadre familial.

Du point de vue physique, ces territoires pastoraux ne suivent ni les circonscriptions administratives (communes, États...), ni les limites de propriétés ; « *ils sont constitués par une superposition de couches spatiales aux contours variables [...]. Ils ne sont pas contigus : ils présentent des enclaves et des chevauchements qui constituent des zones de confins traduisant une interpénétration des espaces voisins* » (Le Couédic, 2010:345). De plus, du point de vue temporel, l'appropriation de l'espace se définit « *dans l'instant, par le mouvement*

*même du troupeau* » (Rendu *et al.*, 2016). Les partages territoriaux ne sont pas marqués sur le terrain et se définissent par la pratique ; ils se font aussi bien dans l'espace que dans le temps selon les parcours, la propriété et l'usage (Le Couédic, 2010). Aussi, le premier principe de design des communs relevé par Ostrom (1990 [2010]), relatif à la délimitation nettement définie des ressources et des individus qui y ont accès, semble remis en cause. Ce n'est pas le seul partage de la ressource « herbe » qui fonde le commun car sa « production n'est pas séparable de l'usage ». C'est une dynamique systémique, un « *régime de fonctionnement du système comme un tout qui est à l'origine de la création de ressources* » (Allaire, 2019).

En Soule, les estives occupent des zones qui sont, en partie, le résultat d'un déboisement (Elissondo, 1984), ce qui nécessite des pratiques spécifiques<sup>95</sup> ; de pacage essentiellement ; pour maintenir le milieu ouvert.

Le nombre de cayolars dénombrés en Soule est en régression, principalement en raison de la réduction du nombre d'exploitations agricoles, amplifiant la tendance à l'abandon du pastoralisme transhumant.

D'après Richer (1998), il y avait 107 cayolars en 1506, 83 en 1861 et 54 en 1993, (Richer, 1998). En 2017, 43 cayolars souletins en activité ont été dénombrés<sup>96</sup>.

À l'échelle du massif pyrénéen, le nombre de bergers présents en estives est passé de 150 en 2007 à 480 en 2012 (ACAPA *et al.*, 2013 : 10), avec l'aide de soutiens publics. Pourtant, la diminution du nombre d'éleveurs et d'animaux transhumants, à l'échelle locale d'un territoire, peut fragiliser sa pratique, des espaces n'étant plus entretenus et valorisés. C'est le cas en Soule, où le nombre d'éleveurs transhumants a baissé de 27 % entre 1997 et 2010, et le cheptel d'ovins de 17 % sur la même période. En effet, « *lors des agrandissements [des exploitations], des efforts sont fournis pour intensifier les meilleures terres, et la tendance est de ne plus utiliser les moins productives et les plus difficiles à travailler, souvent situées en montagne* » (EHLG, 2010 : 37).

La menace qui pèse alors sur le commun est la diminution des usages et non la surexploitation comme cela est généralement mis en avant, comme par Hardin (1968).

---

<sup>95</sup> L'écobuage ou feu pastoral, consistant au brûlage ou incinération des végétaux sur pieds, est également mis en place dans certaines zones. C'est une pratique réglementée qui génère de nombreux débats. En 2000, un écobuage non déclaré a provoqué le décès de plusieurs randonneurs. Cette événement est à l'origine d'une prise de conscience collective qui a abouti à la rédaction de la charte de développement durable de la montagne basque (voir p. 196).

<sup>96</sup> Source : commission syndicale du pays de Soule (CSPS)

Il se peut qu'un commun soit menacé, non par la surexploitation de ses ressources en vue d'une production unique, mais, au contraire, par la sous-utilisation de ses usages (l'utilisation d'un chemin par exemple), phénomène décrit par Rose (1986) sous le nom de « comédie des communs ».

Allaire (2019) souligne que « *le prélèvement (raisonnable) de la ressource est souvent nécessaire à sa reproduction, si une estive n'est pas pâturée parce que les activités d'élevage en montagne ne sont plus rentables, l'estive devient friche* » (Allaire, 2019 :9)

Il fait une différence entre le « *le risque de la mise en péril ou la destruction d'écosystèmes* » et celui de « *savoirs qui gardent une valeur patrimoniale pour des bénéficiaires indirects* » (Allaire, 2019 :9). Selon notre grille d'analyse, nous voyons là décrite une menace de « dimension culturelle, sociétale et anthropique », à un niveau méta-institutionnel. Nous nous interrogerons sur l'évolution des institutions du niveaux méso-institutionnel (dimension instituante et d'un idéal partagé) pour comprendre la permanence de l'action collective-commun des biens et des droits indivis.

Nous allons examiner comment, en Soule, l'évolution et la régression des usages traditionnels des biens et des droits indivis, régis par la Coutume, ont amené à de nouveaux équilibres. La compréhension de la formalisation du droit d'usage a été un élément important du travail de recherche mené sur le terrain.

Depuis la fin du 14<sup>e</sup> siècle, la province du pays de Soule est une Vicomté annexée au domaine du Roi de France. Sa Coutume est un des fondements de son organisation administrative et de son existence légale (Elisondo, 1984). En 1520, dans le mouvement voulu par Charles VII et l'ordonnance de Mentil-Les-Tours de 1454 (voir Encadré 5, p.137), cette dernière est rédigée en occitan. A cette époque, les provinces basques se trouvant en bordure de la sphère d'influence culturelle de la langue d'oc, l'occitan est la langue qui a succédé au latin dans les actes juridiques (Grosclaude, 1993). Une place importante est faite aux règles concernant l'usage des biens communs ainsi définis « *toutes les herbes, tous les pâturages, les glandages, et les eaux des territoires communs sont communs et libres d'accès à tous les habitants du pays ainsi que la pêche et la chasse* » (Grosclaude, 1993 :44). Les droits d'usage pouvant être temporairement accordés, ils ont plus d'importance que les droits de propriété pour l'accès à la ressource. L'organisation et le fonctionnement des cayolars en parts, les *txotx*, et les droits d'usage sur les biens communs y sont arrêtés. Cette rédaction en fixe les règles, les impose et les limite. Il est probable que ses rédacteurs cherchaient à fixer les usages en imposant des règles fondamentales pour leur organisation sociale (Lafourcade, 2011).

Même si, aujourd'hui, les enjeux d'accès aux ressources partagées ont été largement modifiés, ainsi que les institutions qui les gèrent, la Coutume de 1520 est un texte de référence pour la connaissance et le respect des droits d'usage.

Ainsi, lorsqu'il s'agit de la présence d'équins et de bovins dans des zones d'estives, les références à la coutume de 1520 restent présentes. Une des personnes interviewées rappelle :

Journaliste-écrivain

*« Dans la coutume de Soule, le pastoralisme, la transhumance était prioritaire aux ovins. Ensuite bovins, équins... ça devient de plus en plus délicat... »*

Il précise bien, ensuite, l'opposition qui existe aujourd'hui :

*« Ah non non non, lege zaharre, selon les anciennes lois, ils [le bétail autre qu'ovins] ne devraient pas être là. Mais la loi française<sup>97</sup> depuis longtemps le permet. On se retrouve des fois, assez souvent même, avec des oppositions entre la coutume et la loi ».*

*« Il y a une cohabitation en Soule entre le droit ancestral et le droit d'après la Révolution française. Et ça fonctionne mais...il a fallu s'adapter...il a fallu s'adapter...et si tu veux tomber sur des procéduriers, ils pourraient utiliser à bloquer la loi française... et ça pourrait faire des dégâts... »*

Cette cohabitation entre coutume de 1520 et loi contemporaine est confirmée par un échange rapporté par un technicien souletin.

CSPS Technicien·ne 1 :

*« C'était des éleveurs, des fois ici ils te disent, " oui, mais on avait un droit d'exclusivité... " les éleveurs d'ovins tu sais. " Mais Jean-Marie, ça a été écrit au moment de la Coutume de Soule. Alors des fois tu prends des trucs privés de ton cayolar, du droit contemporain, et quand ça t'arrange, tu vas chercher des choses en 1520. Il faut être logique ".»*

La position du technicien est de rappeler la contradiction qui existe, pour lui, à utiliser des arguments issus de l'application de la loi ou de la coutume.

Pourtant, qu'elle soit écrite ou d'usage, la coutume s'applique légalement en suppléant ou en complément de la loi, tant qu'elle n'est pas contraire à une loi existante. Les deux systèmes de règle peuvent ainsi coexister.

---

<sup>97</sup> Ce qui est perçu par Journaliste-écrivain comme « la loi française » est le règlement des estives rédigé et voté par le conseil syndical du pays de Soule pour les terres indivises, par les communes pour les estives communales (voir 4.1.3, p.188).



Photo 1 : Panorama au-dessus du village de Musculdy, sur la route du col d'Osquich. Dans le fond de vallée, autour du village, parcelles bordées de haies, pâturée en dehors de la saison de la fenaison. Au loin, grands pics de la chaîne pyrénéenne.



Photo 2 : zone d'estives de Bostmendietan au printemps 2017, commune de Larrau. Pacage de chevaux et zone non pâturée au premier et au troisième plans



Photo 3 : zone d'estives de Bostmendietan au printemps 2017, commune de Larrau. Sentiers de parcours et débouillage des Hêtres.



Photo 4 : Zone du cayolar de Buxita, été 2017, commune de Larrau. Le nouveau cayolar et son aire de traite, en fin de piste (cercle blanc), l'ancien cayolar plus bas (cercle orange). La frontière se situe de l'autre côté de la barre rocheuse.

L'estive utilisée par un éleveur n'est pas obligatoirement celle qui est la plus proche de son exploitation ; l'utilisation des cabanes pour séjourner en estives reste nécessaire. En Soule, ces cabanes sont communément dénommées *cayolars*, vocable occitan ou plus rarement et anciennement par le vocable basque *ohlate*. La majorité de celles-ci sont aujourd'hui accessibles en voiture et disposent de bonnes conditions de séjour — eau répondant aux normes sanitaires pour la fabrication du fromage, électricité pour sa conservation et le téléphone — pour le confort et la sécurité. Au-delà de leur fonction première d'habitation et de lieu de travail pour la transformation du lait en fromage, il s'agit « *d'unité fonctionnelle comprenant la cabane (ohla en basque), les annexes et les pâturages sur lesquels les associés avaient des droits de parcours* » (Etchegoyhen, 2012 :14). En Soule, Ott (1993) indique que la première trace de cabane d'estive collective, le cayolar, dans la commune de Sainte-Engrâce, remonte à 1491 (Lassalle, 2007, cite Ott, 1993 :22).

Cette unité fonctionnelle et collective est bien perçue comme telle aujourd'hui encore :

Journaliste-Écrivain

*« Les cayolars, et une pièce de terre autour qui servait à faire le jardin et à élever des cochons, des poules etc., ça, c'est une copropriété collective. Compliqué... C'est une propriété privée collective. C'est commun oui, mais commun aux copropriétaires. »*

L'unité est fonctionnelle car elle est organisée autour d'une communauté d'éleveurs qui vont, au moins le temps d'une saison, mettre en commun leurs brebis pour constituer un seul troupeau. Les décisions s'appliqueront donc à l'ensemble du cheptel en termes de production et de transformation mais également de reproduction.

Ce mode de gestion collectif a des conséquences à court et long terme sur la conduite des troupeaux, c'est un mode d'exploitation agricole particulier.

Au droit de propriété de la cabane et du sol est associé un droit d'usage nécessaire au pâturage, à la fabrication du fromage et à l'entretien de la cabane. Les droits d'usage s'exercent sur les terres de l'indivision communale gérée par la commission syndicale du pays de Soule<sup>98</sup>. Ils comportent des droits sur plusieurs ressources :

Pour le pâturage, c'est un droit d'usage d'un parcours, défini pour chaque cayolar, exclusif (réservé aux éleveurs propriétaires), temporaire (limité dans le temps aux dates d'estives définies par la commission syndicale) et absolu (pour les brebis laitières).

Pour le bois, c'est un droit de couper, sur le périmètre du parcours, du bois de chauffage, indispensable pour la fabrication du fromage, et du bois d'œuvre nécessaire à l'entretien du cayolar. Traditionnellement et encore aujourd'hui, dans la grande majorité des cas, plusieurs particuliers en sont propriétaires.

<sup>98</sup> Sur certaines communes comme Saint-Engrâce ; les terres d'estives ne sont pas indivises mais communales. Les droits d'usage sont alors consentis par la commune.

Le cayolar se matérialise donc sur le cadastre par des parcelles enclavées dans les terres de l'indivision. Ces enclaves n'ont pas de limites matérialisées sur le terrain et ne possèdent pas de servitude de passage. Leur fonctionnement ne se comprend qu'associé aux droits d'usage que possèdent les membres de la communauté du txotx sur les biens de l'indivision intercommunale (voir Carte 3, p.176).

Un droit de chasse, à la palombe, sur le sol aux abords immédiats de la cabane est aussi associé à l'usage du cayolar. Plus rarement, lorsque les terres du parcours sont en propriété privée de l'indivision du cayolar, le droit de chasse s'exerce également sur la totalité du parcours. Ce droit peut également être concédé à la commission syndicale pour sa mise aux enchères, comme elle le fait pour les cols et les cabanes de chasse situés sur les terres indivises. Dans ce cas, la commission syndicale versera aux propriétaires du cayolar une part du loyer payé par les adjudicataires.

Nous désignerons donc ici par **cayolar** cet ensemble fonctionnel possédé en indivision privée, de biens matériels et de droits, situé sur des terres collectives. Cette association de biens et de droits en indivision privée est mise en évidence dans la définition de Richer (1998) pour qui « *le cayolar recouvre une institution économique pastorale obéissant à un statut juridique complexe et particulier qui ne trouve son application que dans les estives de la province basque de Soule* » (Richer, 1998:124).

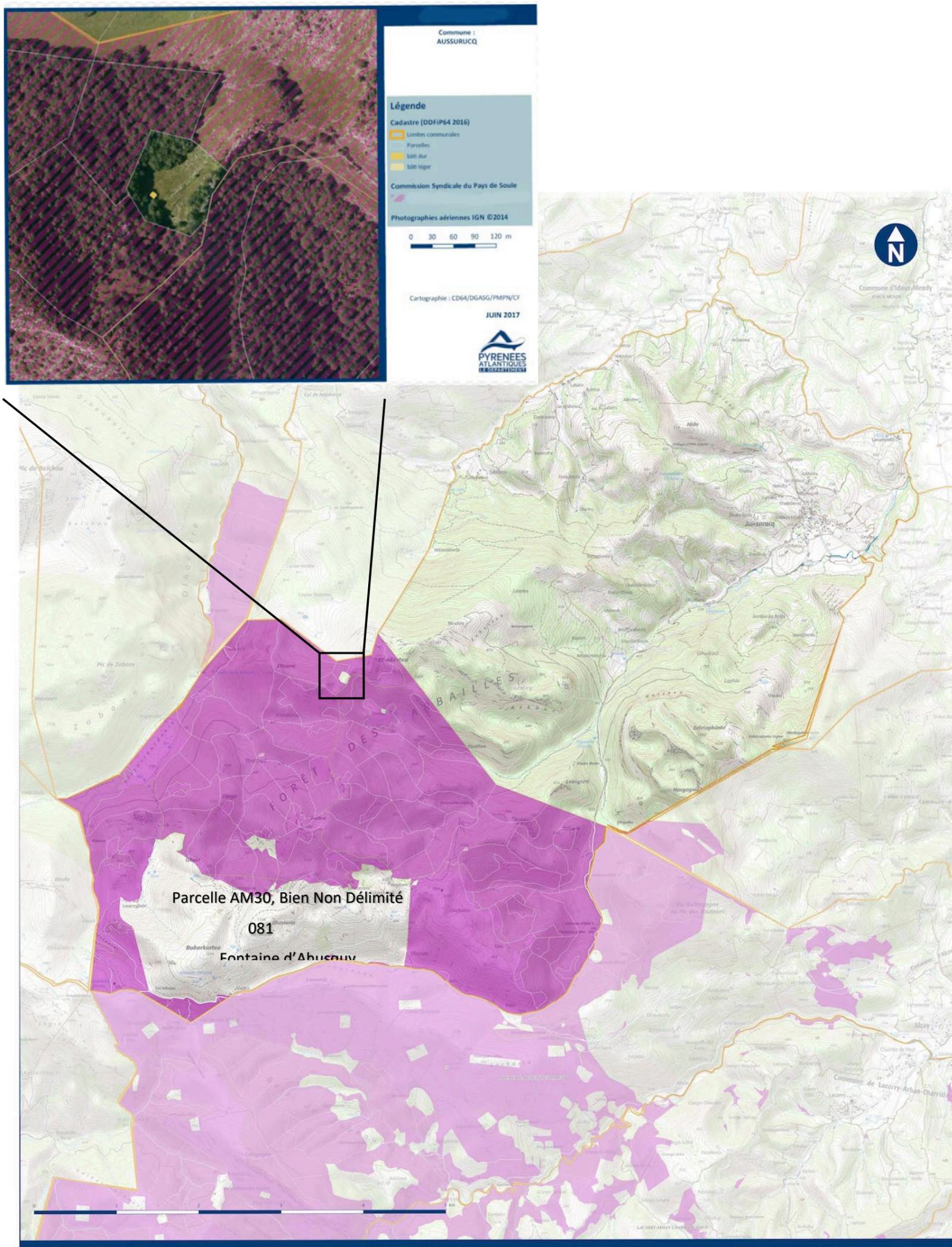
En d'autres termes, cette perception du cayolar allant bien au-delà de la cabane d'estives, est partagée sur le terrain :

CSPS Technicien·ne retraité·e

« *Les cayolars, c'est une gestion de l'herbe, c'est une gestion des troupeaux sur un territoire donné avec une organisation de travail, de financement, de suivi...* »

C'est la constitution de cette institution qui retient toute notre attention pour la compréhension du système de gestion et de valorisation des biens et des droits indivis.

L'approche cartographique et institutionnelle des estives de Soule nous permettra de mettre en lumière une matérialité cartographique et institutionnelle que revêt l'estive.



**Légende**  
 Propriétés Commission Syndicale du Pays de Soule  
 ■ SyndicatDuPaysDeSoule  
 IGN 1/25000 ©2017

COMMUNE DE AUSSURUCQ



Carte 3 : Enclave d'un cayolar privé (bâti et espace de prairie) sur les terres indivises gérées par la commission syndicale du pays de Soule

### Les institutions du cayolar

L'indivision de droits de propriété et d'usages du cayolar est formalisée, dans tous les cas, par contrat oral et généralement par un acte notarié. Chaque part d'indivision est appelée *txotx*, du nom du bâton qui aurait servi de règle de partage. Par extension, l'unité de transhumance des troupeaux d'ovins est le *txotx*, environ 60 brebis laitières (Lefèbvre, 1928 ; Etchegoyhen, 2012). La part de cayolar et les droits qui y sont rattachés se louent, se vendent et se transmettent par héritage comme n'importe quel bien immobilier (Richer, 1998). Des demi-*txotx* et même semble-t-il des quarts de *txotx* changent ainsi de propriétaires.

Le mode de formalisation du *txotx* existe à plusieurs niveaux. Pour monter au cayolar, il faut en avoir fait la demande et y être autorisé par l'assemblée annuelle des bergers dudit cayolar :

Écrivain 1 :

*« Et tu ne peux pas monter au cayolar si tu ne participes pas à artzainideak. Artzainideak, les réunions des communautés de bergers. « artzain-ide, assemblée de bergers, c'est ça que ça veut dire, et pas bide<sup>99</sup>, chemin de berger... Ide, c'est comme adiskide [ami], ça veut dire membre d'une communauté -ide, membre de la communauté des bergers. »*

Nous avons entendu et lu les deux terminologies de *artzainidea* et *artzainbide* dans nos entretiens. Les précisions apportées pour l'emploi du terme de *artzainide* nous incitent à conserver ce terme. Dans tous les cas, cette assemblée des bergers est évoquée comme un moment essentiel de la vie du cayolar.

Un ancien technicien de la CSPS, CSPS — Technicien·ne retraité·e — se référant à l'époque de la fin du 20<sup>e</sup> siècle, nous précise les fonctions de cette assemblée et les sujets qui devaient y être réglés :

---

<sup>99</sup> Comme le relate Philippe Etchegoyhen dans le tome II de ses *Mémoires souletines*, la nuance entre les deux termes est importante pour certains souletins entre Artzanide ou Artzanbide « J'ai été très choqué par le fait qu'un travail universitaire employait l'expression artzanbide plutôt que le mot artzanide. Tous les spécialistes auxquels j'en ai parlé m'ont affirmé que le mot que le mot exact était bien artzanide issu du mot artzan kide qui signifie compagnon berger. Certains ont même ajouté avec une certaine ironie que les bergers n'avaient pas besoin de se réunir pour trouver le chemin des estives (artzanbide signifie en effet chemin des bergers). Mon père n'a jamais employé que le mot artzanide mais de nombreuses autres personnes employaient et emploient le second. Le mot kide était de moins en moins employé en Soule ; on lui préférait le mot lagun. On parlait facilement de Olha lagun ou de txotx lagun et le mot kide ne faisait pas partie de notre environnement linguistique. Dans ces conditions, la déformation de artzanide en artzanbide est tout à fait logique. De plus, dans le langage courant, artzanide pourrait signifier bœuf de bergers ; or, pour un paysan souletin, les bœufs n'avaient rien à faire au cayolar et cette expression était donc absurde. Si on y ajoute le fait que bideak se prononce bidiak, kideak se prononce [kidiak], avouez qu'il y a de quoi y perdre sinon son latin, du moins son souletin » (Philippe Etchegoyhen, communication personnelle)

CSPS Technicien·ne retraité·e

*« Chaque année ils avaient leur assemblée générale artzainbidea « le chemin de bergers » et ça c'était un rituel où tout se fixait la fabrication du fromage, la fabrication du bois de chauffage, qui a droit de petit lait, les tours de garde, il y avait vraiment une gestion très fine. Ça, ce n'était pas une AG [assemblée générale] comme pour une association, mais la plupart étaient faites sans des titres notariés et on vivait avec ça. »*

Un éleveur transhumant retraité se remémore les *artzainide* du cayolar de son père et de sa jeunesse, dans les années 1960 :

ET retraité·e :

*« Après, s'ils avaient un conflit par exemple, à la réunion des bergers, c'était mon oncle, qui fait aussi des brebis à l'époque, qui est resté aussi longtemps Maire ici au village [...] il avait le bistro lui et c'est au bistro que se faisait le dimanche avant Pâques la réunion des bergers. »*

Cette présentation de la réunion des bergers met en scène plusieurs dimensions institutionnelles : les cayolaristes qui sont montés l'été précédent, membres de l'assemblée, se retrouvent selon les règles de gouvernance établies et pour régler les éventuels conflits nés du non-respect de leurs règles (dimension interne au commun). Parmi eux ; le berger exerçant également la fonction de Maire du village, est présenté dans le témoignage comme l'organisateur de cette rencontre qui va se dérouler chez lui. La position d' élu au sein de la communauté villageoise, relevant d'un niveau méta-institutionnel, au-delà du commun, semble conférer au Maire une légitimité à l'intérieur du commun. Le lieu également du bistro, centre de vie de la communauté villageoise met en évidence une autre dimension méta-institutionnelle ; sociale et culturelle celle-ci ; du cayolar. Enfin, toujours dans cette dimension, la référence à la date de l'*artzainide* « le dimanche avant Pâques » inscrit l'institution du cayolar dans la dimension religieuse qui rythme la communauté villageoise.

Un éleveur transhumant se souvient également des bases de la résolution et de la conclusion des conflits :

ET retraité·e

*« Mais là, rien n'était écrit; mais rien rien, absolument rien, mais la parole basque, quand on avait décidé ça, on n'y revenait plus. Pam ! Terminé. »*

Ce mode de décision collectif oral fonde l'institution du cayolar, sur la une connaissance et l'acceptation des règles du commun du cayolar, dans ses dimensions opérationnelles lors de la transhumance, pour l'organisation du travail, le partage des recettes et des dépenses mais aussi de la gouvernance permettant, en particulier, l'assemblée des bergers.

Au cours des années qui suivent, l'officialisation des *txotx* et de l'association des cayolaristes va s'accroître.

Aujourd'hui, la formalisation des parts de cayolar par un acte notarié est généralisée, et elles sont associées à la propriété de la maison, l'*etxe*<sup>100</sup>. Le *txotx* suit donc normalement la transmission de la maison<sup>101</sup>, à moins qu'il n'ait été omis dans les actes lors d'une succession ou que personne n'y ait prêté attention lors d'une vente. Des droits se perdent ainsi et cela peut avoir des conséquences sur l'équilibre de la gestion collective, comme l'illustrent les témoignages suivants.

CAPB Technicien·ne 2

*« Certains encore sont réticents à écrire alors qu'on est obligés parce qu'on est dans un monde de plus en plus procédurier et voilà, de plus en plus complexe du point de vue juridique, voilà. »*

Dans le cadre d'un projet financé par un programme LEADER (fonds européens) et des collectivités territoriales, Écrivain 1 relate la réhabilitation, comme refuge de montagne, par une association de randonneurs ; du cayolar Ohla qui avait perdu sa vocation pastorale. :

Journaliste-écrivain :

*« Il y a eu un petit problème au niveau de Ohla, ils nous demandaient à [l'association] Bortükariak, les documents notariés. Les propriétaires ils ont failli s'évanouir « Mais... on les a pas... ».*

Le projet de rénovation a pris finalement plus de temps que prévu à se réaliser...

Autre témoignage de la belle-fille et épouse d'un éleveur transhumant :

ENT

*« Mon beau-père, il avait, au moins depuis son père, une part qu'il utilisait dans un cayolar à Sainte-Engrâce. Toujours avec les mêmes. Quand il a fallu faire des travaux, ils ont tous donné de l'argent. Mais quand on lui a demandé le titre de propriété, il ne l'avait pas. Alors il n'a pu remonter au cayolar, c'était fini. »*

Les titres de propriété ont révélé leur importance avec le développement de financements publics accordés au titre des politiques de la montagne, pour le maintien du pastoralisme transhumant et de la biodiversité.

Les conflits entre cayolaristes peuvent aboutir à l'abandon par un ou plusieurs bergers de leur usage, à la location ou à la vente de leur part. C'est une des causes identifiées aujourd'hui pour l'abandon de la transhumance, la propriété des parts primant sur l'usage, des propriétaires renonçant à monter lorsque le groupe ne parvient pas à régler les conflits et/ou

<sup>100</sup> Dans la société pastorale souletine, et basque plus généralement, les droits d'usage sont associés à une maison, *etxe* en basque. L'*etxe* est « un tout constitué de bien matériels (*habitation, meubles, domaine agricole, droits d'usage et de parcours*) et de biens immatériels (*la maison a son nom, ses morts, elle reste le point de ralliement de la famille même une fois dispersée*) » (Etcheverry-Ainchart et Hurel, 2004:37).

<sup>101</sup> Certaines maisons sont également et de la même façon d'un caveau au cimetière du quartier ou de la commune.

à s'accorder sur les pratiques d'élevage (troupeaux d'une ou plusieurs races de brebis, transformation du lait en fromage ou bien brebis montées tarées...).

En effet, comme le souligne un technicien·e de la CSPS :

CSPS Technicien·ne 1

*« Il n'y a pas d'association, il n'y a rien qui lie les différents propriétaires, à part qu'ils sont indivisaires, au sens contemporain. Et ça c'est des choses qui sont importantes et c'est vrai que l'on peut écrire plein de choses, je pense que l'on peut tout écrire mais je pense qu'après ça dépend aussi, et ça dans le sens collectif et de commun, c'est aussi beaucoup, je pense dans la capacité des gens, ou la volonté des gens, à savoir faire et porter un projet en commun. »*

Le passage à l'écrit dans l'organisation des cayolars s'est fait au travers de la rédaction des règlements intérieurs des cayolars, règles de fonctionnement des groupements pastoraux<sup>102</sup> (GP) qui le formalisent.

CSPS Technicien·ne retraité

*« On a été amené à instituer les groupements pastoraux en lieu et place des cayolars, ça pas été toujours facile, mais pourquoi on a été amené de faire ? La commission syndicale portait des dossiers de travaux des cayolars. Pour leur donner cet aspect collectif que ne voulait pas reconnaître l'administration, on a fait des groupements pastoraux. On a eu du mal à les faire dans certains cas "mais pourquoi vous voulez faire des groupements pastoraux plus ? On est déjà des groupements nous." »*

Le sentiment des cayolaristes d'appartenance à un collectif était donc suffisamment présent pour ne pas ressentir la nécessité de formaliser ce collectif dont les règles étaient connues et appliquées oralement.

L'argument décisif qui a poussé les éleveurs transhumants à accepter de constituer des groupements pastoraux, a été financier :

CSPS Technicien·ne retraité

*« " Si vous ne vous mettez pas en association officielle, vous ne toucherez pas d'argent ". Et c'est ce qui nous a amenés à faire de nos cayolars des groupements pastoraux. Voilà ça s'est passé comme ça [ ... ] Voilà ce qui a poussé à faire des cayolars des groupements pastoraux. »*

L'obligation de choisir une forme juridique aurait peut-être été administrativement suffisante. Ce passage s'est également accompagné d'une révision des règles et de la gouvernance du cayolar, avec la nécessité de prendre en compte différents statuts : les propriétaires non-usagers, les propriétaires usagers et les usagers non-propriétaires.

<sup>102</sup> Un Groupement Pastoral est un regroupement d'éleveurs constitué en structure collective ayant une forme juridique reconnue (association Loi 1901, syndicat professionnel, société civile, coopérative...) pour une valorisation collective de surfaces pastorales, agréé par l'État. La définition légale du GP a été donnée par la loi de 1972 « relative à la mise en valeur pastorale dans les régions d'économie montagnarde ». Elle se trouve actuellement dans le Code rural, aux articles L 113-2 à L 113-5 pour la partie législative et aux articles R 113-1 à R 113-12 et D 343-33 pour la partie réglementaire. D'après [https://cerpam.com/wp-content/uploads/2019/05/Guide-GP-2013-Version-imprimerie\\_compressed.pdf](https://cerpam.com/wp-content/uploads/2019/05/Guide-GP-2013-Version-imprimerie_compressed.pdf) consulté le 10 janvier 2022.

Journaliste-Écrivain

*« On n'a pas tout conservé. Par exemple, la règle de l'unanimité [pour les prises de décisions] ...Impossible... Surtout comment tu peux concevoir des gens qui ne pratiquent plus le pastoralisme puissent venir dire à ceux qui continuent, « voilà, moi je suis pour cette position-là » c'est pour cela qu'ils ont créé les groupements pastoraux. »*

Le groupement pastoral adoptant une forme associative, la désignation ou l'élection d'un président du groupement pouvant représenter légalement le cayolar est devenue nécessaire.

ET retraité-e

*« La discussion... tout le monde prenait la parole, je veux dire... tout le monde s'exprimait autour de la table... on peut pas dire qu'il y avait un Président... qui dirigeait ça, comme moi je vais diriger ou Lauxentx diriger... Un président de GP où il faut écrire... là aussi c'est pareil, c'est très démocratique, il n'y a rien à dire mais bon... »*

CSPS Technicien-ne retraité

*« Ça a été un grand travail de persuasion de construction de l'assemblée générale, pour la validation par tous. Et après on a construit des collèges dans des groupements pastoraux. Il y avait les utilisateurs, les propriétaires non-utilisateurs, ainsi de suite, pour faire la gestion des parts là-dedans »*

Ce travail mené avec les usagers eux-mêmes du cayolar pour établir les règles opérationnelles et de gouvernance nous apparaît comme déterminant pour définir une continuité entre institutions du cayolar traditionnel et groupement pastoral contemporain.

Journaliste-Écrivain

*« C'est une adaptation, une adaptation pour se sortir du système (dans lequel tous les copropriétaires ont le droit de décider etc. Dans les groupements pastoraux, tu n'as que les transhumants »*

Cette formalisation des règles du commun intervient au niveau intra-institutionnel du commun et concerne ses dimensions « **opérationnelle** » et de « **gouvernance** ». Elle est rendue nécessaire par une décision prise au niveau méta-institutionnel (la définition des conditions d'attribution des aides publiques) et correspond à une modification de l' « **environnement constitutionnel** ». En effet, les groupements pastoraux sont un des trois types d'instruments — avec les associations foncières pastorales et les conventions pluriannuelles de pâturage — institués par la loi n° 72-12 du 3 janvier 1972 relative à la mise en valeur pastorale dans les régions d'économie montagnarde. Avec cette loi, « *l'affirmation d'un droit à la différence est établie et, progressivement, une politique de la montagne prend corps* » (Lorenzi, 2013:129). Si le statut juridique des groupements prend en compte les pratiques collectives des espaces d'altitude, il va cependant modifier profondément l'institution traditionnelle en obligeant le passage par l'écrit et en privilégiant une gouvernance démocratique. Le volet

financier de la loi, au travers d'aides publiques individuelles et collectives, va également modifier les enjeux de propriété en montagne, transformant les cabanes en véritables outils de production et d'habitation. Il va également donner un rôle déterminant aux élus locaux, détenteurs des règles d'attribution des subventions aux groupements d'agriculteurs comme aux territoires.

Comme le dit un éleveur transhumant :

ET sans terre

*« On a fait un groupement pastoral parce que c'est le nouveau système adapté à notre société qui fait que quand on a des projets en montagne c'est la façon de faire rentrer les soutiens publics. »*

Au travers de cet exemple de formalisation administrative du cayolar, nous avons décrit comment l'institution reposant sur l'oralité a dû se conformer à un mode d'organisation standard, le GP associatif. L'intervention de l'action publique dans les règles du cayolar a plusieurs conséquences. Le nouveau projet partagé par les cayolaristes est l'obtention d'aides financières (niveau méso-institutionnel). Pour cela, ils vont devoir modifier leurs règles opérationnelles (passage à l'écrit dans les statuts du GP) et leur gouvernance (adoption à l'unanimité, présidence), deux dimensions du niveau intra-institutionnel. L'introduction des GP a nécessité la mise en place d'un nouvel arrangement institutionnel, entre les membres du cayolar et les collectivités territoriales pour l'obtention d'aides publiques, rendu nécessaire par une modification de la loi.

Être propriétaire ou locataire d'un *txotx* et participer à son assemblée générale sont des conditions établies et gérées au niveau de la communauté de cayolaristes pour accéder aux estives de Soule. Selon les communautés d'éleveurs, des conditions complémentaires peuvent être décidées, comme les races de brebis, la fabrication ou non du fromage, les dates de montée ou de descente, le mode de gardiennage tournant et/ou avec un berger-ère salarié... A l'échelle de l'ensemble des estives gérées collectivement, des règles sont également établies. Elles viennent compléter ou s'imposer aux règles du cayolar. En Soule, sur les terres indivises, ces règles collectives sont établies par la CSPA.

### **Les droits pastoraux collectifs sur les terres indivises**

La CSPA, partie prenante publique de la gestion collective des terres indivises, établit un règlement des estives qui comprend plusieurs rubriques : les terrains concernés par le règlement, en référence à la matrice cadastrale, le bétail autorisé à transhumer, les dates d'ouverture des estives et de fermeture des réseaux d'eau, les moyens de contrôle et de

surveillance du règlement (gardes assermentés), le cadre légal à respecter (code forestier et code rural) ainsi que les aides financières apportées par la CSPS et les redevances dues par les éleveurs.

Leur fréquence de leur mise à jour n'est pas régulière, elle dépend des « *modifications jugées nécessaires à porter* ». Elles sont synthétisées dans Tableau 11 ci-après.

Bien	Statut du bien	Communauté d'usagers	Droits
Cayolar	Privé	Propriétaires et locataires de <i>txtotx</i>	Droit d'usage de la cabane et de l'enclos lié au titre de propriété et à l'autorisation des autres propriétaires ou locataires Droit d'usage de parcours pour les ovins et du bois sur le parcours
Biens communaux	Public	Habitants de la commune	Droits d'usage réglementés par la commune
Bien indivis	Public	Communes indivisaires	Répartition des bénéfices de la gestion des biens et des droits indivis
		Habitants des communes indivisaires (coutume de Soule et jusqu'au règlement de 2016)	Droits d'usage des ressources des terres indivises définis par la commission syndicale
		A titre expérimental (2019) tout berger accepté par les autres cayolariste	Droits d'usage des ressources des terres indivises définis par la commission syndicale

Tableau 11 : Droits pastoraux collectifs sur les terres indivises du Pays de Soule en 2016 par communauté d'usagers et type de biens d'après Bagdassarian *et al.* (2019).

Ces règles s'établissent à **différents niveaux institutionnels** et dans différentes dimensions des interactions action publique-communs.

Au **niveau infra-institutionnel** par exemple, le règlement établit une règle de dimension opérationnelle qui relève, en partie, des pratiques des cayolaristes et en partie de la dimension de l'environnement constitutionnel : la CSPS fait réaliser et assure le suivi de diagnostics pastoraux pour permettre la gestion des ressources à l'échelle de l'ensemble des

terres indivises<sup>103</sup>. L'article 2 précise la règle opérationnelle définie par la CSPS<sup>104</sup> en fonction de la ressource disponible.

*Art. 2 « sont autorisés à transhumer les bergers (en ovins uniquement) dans la limite des plafonds acceptables (confère diagnostic pastoral) [...]»*

Cette règle est complétée, au **niveau méta-institutionnel**, par une règle de dimension de l'environnement constitutionnel défini par la CSPS sur des critères techniques :

*Art. 6 : « la Commission Syndicale du Pays de Soule, suite à des études techniques (potentialités fourragères et autres) pourra appliquer des mesures visant à améliorer la gestion des estives. Dans ce but et dès à présent, tout changement de secteur ou apport nouveau doit faire l'objet d'une demande écrite à la Commission Syndicale. [...] Les nouvelles demandes seront donc orientées vers des secteurs moins chargés. Les situations seront également regardées au regard des arrêts/diminution de transhumance. »*

Toujours dans ces deux articles, la CSPS reprend des règles du niveau-intra institutionnel, de la dimension de la gouvernance du cayolar :

*Art. 2 « sont autorisés à transhumer les bergers (en ovins uniquement) dans la limite des plafonds acceptables (confère diagnostic pastoral) et **après acceptation des cayolaristes** »*

*Art. 6 « les troupeaux de brebis sont rattachés aux cayolars et **ne peuvent monter que les propriétaires ou locataires de "Txotx"** (location directe ou mise à disposition via, par exemple, les conventions pluriannuelles de pâturages) »*

Apparaît ici aussi le « *rattachement des brebis aux cayolars* », au lieu ; ce sont les brebis qui ont un droit, avant même le droit du propriétaire ou du locataire. Nous voyons dans ce rattachement un niveau méta-institutionnel de l'estive, lié à la « **dimension sociétale, culturelle et anthropologique** ». De la même façon que le droit de monter en estives est attaché à la maison, les brebis, comme biens de la maison, sont également rattachées à un cayolar. Les brebis de plusieurs maisons étant rattachées au même cayolar, le troupeau collectif fonctionnel d'estives relie également les maisons. Une organisation sociale existant dans la vallée se prolonge, en se recomposant, en montagne : les éleveurs dont les brebis constituent le troupeau du cayolars ne sont pas systématiquement voisins dans la vallée. Ils se retrouveront cependant pour l'assemblée des bergers, recréant l'organisation sociale de la montagne. Le

<sup>103</sup> En zone de montagne, les couverts végétaux sont caractérisés par l'absence d'intervention autre que le pâturage (pas de fauchage en particulier). Or, le renouvellement de la végétation et sa qualité fourragère dépendent de la pression pastorale exercée. Afin d'éviter l'abandon des terres les plus difficiles et le surpâturage des meilleures surfaces, une gestion pastorale est mise en place. Les autres ressources comme l'eau sont aussi à suivre dans un plan de gestion et son ajustement (Agréil et al., 2011).

<sup>104</sup> Nous avons vu qu'au niveau du cayolar, l'accord des autres cayolaristes est préalablement nécessaire pour être autorisé à transhumer (règle opérationnelle du cayolar).

règlement d'estives de la CSPS prend ici en compte, dans le même temps, un niveau infra-institutionnel du cayolar en établissant la règle opérationnelle de « qui peut monter » et un niveau méta-institutionnel qui se réfère à la dimension sociale, culturelle et anthropologique de la maison en rattachant les troupeaux au cayolar, et donc à des maisons.

Cayolar ET sans terre

*« On a oublié un truc de base, c'est que la montagne c'est tout simplement un prolongement de l'activité et c'est des systèmes de conduites de troupeaux qui font que les gens ils gèrent la ferme en bas, avec la montagne. La montagne, c'est dans un système plus complet et global, ça n'est qu'un prolongement de l'activité de la ferme, ça fait partie complètement des ressources du territoire à valoriser. »*

### **L'évolution des droits pastoraux collectifs sur les terres indivises**

Nous nous sommes alors interrogée sur la façon dont le règlement d'estive de la CSPS était établi et modifié. Rédigé par les techniciens de la CSPS, discuté par les élus en commission puis voté par l'assemblée, le règlement n'est pas immuable et il peut à tout moment être modifié, comme cela a été le cas en 2016 et en 2019. Jusqu'au règlement adopté en 2016, la condition d'être propriétaire d'une exploitation située sur l'une des communes indivisaires de Soule était précisée dans les conditions d'accès aux terres indivises. Elle reprenait celle de « *faire hiverner son troupeau en Soule* » mentionnée dans la Coutume. Dans le règlement de 2019, cette clause a été supprimée. Une des raisons de cet aménagement des conditions de montée en estives est évoquée dans l'article 6 « *les nouvelles demandes seront donc orientées vers des secteurs moins chargés. Les situations seront également regardées au regard des arrêts/diminution de transhumance* ».

En effet, la réduction du nombre d'éleveurs transhumants, même si elle est partiellement compensée par l'augmentation de la taille des troupeaux, est une évolution qui met en jeu l'équilibre de l'action publique-communs.

Un technicien de la CSPS, ayant participé à la prise de décision, explique sur quelles bases elle a été prise :

- le constat d'une menace sur le commun par diminution de la pratique :

CSPS Technicien-ne 2

*« On est parti sur ce constat là qu'il y avait des gens hors cadre familial qui n'avaient pas de txotx mais qui voulaient aller sur le cayolar, il y avait des extérieurs à la Soule qui cherchaient à transhumer, et en croisant avec nous les données que l'on avait [ ... ] aujourd'hui on a beau avoir un nombre d'éleveurs qui reste relativement stable, des effectifs qui sont*

*relativement stables, dus à l'agrandissement des troupeaux, on a quelques inquiétudes à avoir sur 5, 10, 15 ans sur certains cayolars. »*

- le choix d'une expérimentation en 2019<sup>105</sup> :

CSPS Technicien·ne 2

*« On a préféré anticiper [ ... ] à titre expérimental on va ouvrir les estives aux extérieurs qui le souhaitent, en mettant deux règles : la première que ce soit les éleveurs qui fassent directement la démarche auprès des cayolaristes, qu'ils se fassent accepter par les cayolaristes, et si les cayolaristes sont OK [ ... ] on ne s'oppose pas à ce qu'ils puissent transhumer sur le territoire souletin. »*

Si la CSPS intervient par règlement à tous les niveaux institutionnels de l'action publique-communs, le **niveau infra-institutionnel**, lui, reste de la compétence exclusive des éleveurs. La CSPS l'aborde par le biais de la charge pastorale comme nous l'avons vu à l'article 6. Mais l'intervention de la CSPS dans les affaires d'un cayolar peut être très mal perçue :

Journaliste-Écrivain

*« Un jour, pour régler le conflit avec d'autres co-propriétaires, il [un des éleveurs du cayolar] avait fait venir la CSPS, le représentant de la CSPS, qui avait commencé à donner des leçons à tout le monde "oui, mais là il faudrait... ". Et là, un des copropriétaires avait dit "mais, là tu es privé là, là tu assistes à une réunion privée, tu es chez nous. C'est pas à toi de dire ce que l'on doit faire chez nous. Tu vois, là là-bas, là tu peux. Mais ici tu peux pas" .»*

CSP Technicien·ne 1

*« J'étais aidé [d'une technicien·ne] du centre ovin, en leur expliquant le rôle du groupement pastoral, du cayolar etc. ils ont pas su s'en ressaisir, ils ont pas compris, pourtant on leur a bien expliqué je pens, à plusieurs voix, souvent quand tu entends qu'une seule voix tu entends qu'un... Ils ont pas su s'en ressaisir... ça marche pas. Mais ça, je pense que quand le lien est défait après, c'est très difficile de le refaire. »*

CAPB Technicien·ne 2

*« Voilà la collectivité, là je te dis on comme si j'étais un privé, parce que la collectivité ne peut pas trop rentrer dans, il n'a pas légitimité à rentrer dans les affaires privées. »*

Journaliste-écrivain

*« Le cayolar, c'est une indivision privée. Et ensuite, tu as l'indivision collective. Ya deux strates quoi, y a deux cercles et attention, il a des fois où ils disent " ez du sindikata nahi, ez ez, (... ?) hor sindikata hasten ", " ici c'est chez nous, c'est là que c'est le syndicat s'arrête— ils disent le syndicat – ou le syndic, c'est marrant- par...par facilité de langage. « hor zindika ", " ici, on est chez nous". »*

<sup>105</sup> Cette expérimentation a été renouvelée en 2020.

L'intervention du représentant de la CSPA au niveau intra-institutionnel du cayolar pour discuter des règles opérationnelles et intervenir dans sa gouvernance est mal perçue par les usagers de la cabane.

Pourtant le risque d'abandon des estives pour cause de désaccord privé au sein du cayolar est réel, comme le relate un·e berger·ère salarié·e :

BS

*« Il allait à la montagne et il a fait ses tours de garde pendant des années. Sauf qu'il s'est disputé avec les autres éleveurs et qu'il n'amène plus son troupeau là-bas et il confie ses bêtes à un berger qui les amène en Béarn, à côté de Gourette qui a deux ou trois troupeaux là et qui se paie grâce au lait et au fromage. »*

Pour un éleveur sans terre, qui a réussi à louer un cayolar à une commune, situation exceptionnelle, le rôle même de l'acteur public responsable de la gestion des biens indivis communaux dans ce domaine est remis en cause :

ET sans terre

*« Les gestionnaires d'estives [la CSPA et les communes] entre guillemets "ils ne font rien", ils ne font que subir ce que les éleveurs individuellement veulent faire. »*

Il pointe ici le risque, peut-être majeur aujourd'hui, qui pèse sur le système transhumant collectif :

ET sans terre

*« De faire les choses de façon obligée, plus que volontaire, c'est ce qui fait que très souvent ils se tirent entre les pattes [ ... ] Et la tendance c'est plutôt que, actuellement avec ces telles différences entre les proprios et les utilisateurs, tu vas plus vers un système qui se freine et plutôt dans une spirale d'une moins bonne utilisation de la montagne, plutôt qu'un système vertueux où tout le monde a envie de faire quelque chose et que ça intéresse et de continuer quoi. »*

Ce manque d'envie « de faire » et de « continuer » exprimée ici relève du niveau méso-institutionnel, de la dimension de l'idéal partagé.

Nous nous interrogeons i sur les leviers d'actions de la CSPA pour maintenir aujourd'hui le système de pastoralisme transhumant sur les terres indivises, le système reposant sur des indivisions privées. Assimilée à un pouvoir public, la posture adoptée ici par la CSPA serait celle d'un protecteur du commun. Le fait que le système associe action publique et commun modifie les marges de manœuvre et les postures de partie prenante publique par rapport au commun, à la fois extérieur (intervenant à un niveau méta-institutionnel) et à l'intérieur (niveau infra-institutionnel). Le niveau méso-institutionnel, où se construit le projet partagé, semble lui moins investi.

La compréhension du fonctionnement de la CSPA est à rechercher dans l'histoire de cette institution. Depuis sa création en 1838, les missions données à la CSPA et sa façon de les remplir ont évolué. Nous allons voir dans le prochain chapitre à quels niveaux et dans quelles dimensions de l'action publique-communs elle s'est progressivement placée.

### **4.1.3 Évolution du rôle de la commission syndicale du pays de Soule :**

#### **4.1.3.1 Genèse de la commission syndicale**

Les biens et les droits indivis gérés aujourd'hui par la commission syndicale du pays de Soule sont un héritage des usages collectifs de biens communs transposés dans le contexte social, juridique et économique contemporains. Le statut de commission syndicale est constitué en 1837, sous la Monarchie de juillet, pour trouver une issue à la gestion des terres gérées traditionnellement collectivement et menacées d'appropriations privées et/ou d'abandon. Les incertitudes et les conflits autour des terres communes duraient depuis le début de la Révolution et la fin des privilèges (voir Encadré 6, p.189).

Encadré 6 : Des terres communes de l’Ancien régime aux terres indivises de la monarchie de juillet

A la Révolution, la fin des privilèges et la volonté d’égalité des droits entre les citoyens vont conduire à la fin des droits d’usage collectifs attribués par la seigneurie ou la Royauté. La notion de propriété privée marque la fin des droits associés à un statut social, seigneurie et petite paysannerie, et favorise l’acquisition de droits exclusifs et d’égalité entre les citoyens. Ce faisant, elle fait disparaître des droits d’usage de communautés qui faisaient partie d’un système d’utilisation des ressources vitales plus prégnants que la propriété elle-même qui n’était pas toujours précisément établie. Le Directoire va faire voter une loi donnant la propriété des terres collectives aux communes. La période qui va suivre va être très trouble pour les biens communaux, leur accès et leur gestion : leurs usages vont demeurer une nécessité pour les membres des communautés rurales, mais les communes pouvaient alors en disposer légalement, les droits coutumiers ayant été abolis dans un souci d’égalité.

La Constituante considère que les communaux sont des propriétés des habitants et que le statut d’habitant donne le droit de décider du partage en totalité ou en partie. L’assemblée des habitants peut également décider de conserver le fonds en droit commun et d’en partager les fruits. La loi de 1793 ne supprime donc pas la possibilité de propriété commune mais lutte contre l’accaparement pour garantir un droit d’accès à des ressources, principe d’une politique républicaine (Bosc, 2017).

En 1795, devant la complexité de mise en œuvre, la loi de 1793 est suspendue jusqu’à la fin de la Première République. Les débats se poursuivent et se politisent, les conflits dans les provinces s’intensifient.

Sous le Premier Empire, Napoléon Bonaparte, dans un souci d’apaisement, met fin aux autorisations de partage et régularise ceux qui ont été effectués. En cas de conflit entre particuliers sur l’attribution de la propriété des parcelles, la propriété est alors donnée à la commune et l’exploitant demeure en place moyennant une redevance. Pour les communaux restant non appropriés, leur propriété est alors définie comme étant celle de la commune, leur exploitation devant permettre des rentrées d’argent par des redevances dues par les exploitants.

A partir du début du 19<sup>e</sup> siècle et jusqu’à aujourd’hui, nous pouvons observer un changement durable quant à la solution privilégiée par l’État face aux communaux : ce ne sont plus le partage et la propriété privée qui priment. Une raison politique est avancée : « *la propriété des communaux étant définie comme celle de la commune, elle est le patrimoine des générations futures autant que de la génération présente. Elle doit donc être préservée et l’administration ne donne que difficilement l’autorisation de vendre* » (Demélas et Vivier, 2003 :148). Cette posture revêt également un argument économique : les communes encaissent des redevances sur l’exploitation des biens communaux et elles peuvent être autorisées, en cas de besoin, à les vendre comme cela sera le cas de 1813 à 1816.

Au cours de la Monarchie de Juillet, une évolution dans la perception des biens communaux intervient dans les années 1840. Alors que, jusque-là, la culture de céréales était mise en avant, le pâturage des zones de montagne apparaît comme une valorisation possible des biens communaux qui justifie l'instauration de taxes de pâturage. C'est en 1837 que le statut de commissions syndicales sera constitué pour gérer des indivisions de terres communales, notamment d'altitude.

La commission syndicale du Pays de Soule est, elle, instituée par l'ordonnance royale du 3 juin 1838 « *dans la nécessité de gérer collectivement un espace indispensable à la vie pastorale* » Achigar-Elichondoborde et Baudon-Gelber, 1988: 11). Elle est « l'héritière » de l'organisation codifiée des usages de la Coutume du Pays de Soule de 1520 et de son périmètre qui s'étendait sur 69 paroisses.

Aujourd'hui, c'est le Code général des collectivités territoriales (voir Encadré 7, p.200) qui institue le cadre juridique des commissions syndicales (niveau méta-institutionnel, dimension de l'environnement constitutionnel). La fonction d'une commission syndicale est d'assurer l'administration et la mise en valeur des biens et droits indivis. L'existence d'un ensemble de ressources immatérielles (droits) et matérielles (biens), parce qu'elles sont indivises, constitue donc une communauté composée des communes indivisaires. Les articles L5222-1 et L5222-2 indiquent que c'est l'existence de bien indivis qui nécessite la création d'une commission syndicale, personne morale de droit public. Les biens indivis sont instituants. La posture de l'État par rapport au commun peut alors être qualifiée de méta-institutionnelle, il ne participe pas au commun mais se place comme protecteur des biens et des droits indivis en reconnaissant ce commun et en le protégeant ainsi contre les risques d'enclosure. Au niveau méso-institutionnel, l'État en favorisant les modes de gouvernance coopératifs et démocratiques est instituant. Il définit un cadre légal dont les limites sont celles des biens et des droits indivis.

La CSPS s'organise à deux niveaux territoriaux, sont territoire de compétence et son territoire de gouvernance.

Son territoire de compétence est celui des terres indivises (voir Carte 4, p.198) soit 14 100 ha essentiellement constitués de de pâturages et de forêts. Les règlements qu'elle adopte, essentiellement en matière d'estives et de chasse, s'appliquent donc sur l'ensemble de ces 14 000 ha de biens indivis. Ces 14 000 ha sont répartis sur sept communes, dont quatre abritent la majeure partie des surfaces : Aussurucq, Alçay, Lacary, et Larrau.

Cependant, sa gouvernance est organisée à l'échelle des 43 communes indivisaires des biens et des droits et membres de la commission, chaque commune disposant d'une voix.

CSPS Technicien·ne 2

*« On pourrait se dire, le territoire de la commission syndicale c'est 15 000 hectares qui reposent sur sept communes support, on aurait très bien pu imaginer, comme ça aurait pu se faire dans d'autres arènes de discussion ou de décision<sup>106</sup>, un poids plus fort pour les délégués de ces communes support-là par rapport à d'autres. Non, tout le monde est vraiment sur un pied d'égalité et, ici, on a quand même la chance d'avoir énormément de participation »*

Comme l'explique un·e autre technicien·ne de la commission syndicale, c'est la loi qui fait a référence :

CSPS Technicien·ne 1

*« Les droits... ce qu'il y a de réglementaire, c'est ce qui est marqué dans le code général des collectivités locales, qui est générique pour toutes les commissions syndicales. Et après, [les biens] c'est ce qui est porté au cadastre pour la partie foncière. »*

L'étude de la représentation cartographique des terres indivises nous a déjà amenée à identifier la particularité des enclaves privées indivises dans l'indivision publique (voir 4.1.2, p.167). La lecture de la Carte 3 nous a également alertée sur le statut d'une parcelle facilement identifiable, accessible en voiture aux abords d'un restaurant, sur laquelle se situe la fontaine d'Ahusquy, connue pour ses propriétés thermales. Elle est également principale source du secteur riche en cayolars. Cette parcelle (cadastrée AM30<sup>107</sup>) est gérée par la CSPS. Elle y a réalisé de nombreux travaux, d'adduction d'eau en particulier, et elle a même déposé à l'institut national de la propriété industrielle (INPI) le toponyme de la fontaine pour le « protéger » du désir d'une entreprise privée de l'utiliser pour la fabrication d'un whisky (Bagdasarian et *al.*, 2019).

CSP Technicien·ne 2

*« Il y a eu de longues tractations en disant nous on vous donne l'accord [prélèvement de l'eau], mais on récupère le nom de domaine parce que c'est quand même notre propriété, on est propriétaire de l'espace, du lieu qui s'appelle comme ça. Bon et puis après plusieurs relances, on n'a eu aucune nouvelle de l'entreprise [...] Si cette "appropriation" s'est faite aussi, [c'est parce que] tout s'est passé aussi relativement vite, il y avait la volonté aussi de vouloir "protéger" aussi tout ça. »*

<sup>106</sup> Il s'agit d'une référence à la gouvernance de la communauté d'agglomération Pays basque (CAPB), le nombre de sièges par commune étant défini par rapport à sa population. Un pacte de gouvernance a été établi lors des travaux préparatoires à la mise en place de la CAPB en 2017.

<sup>107</sup> Sa superficie est de 417 ha.

Cependant, cette parcelle n'est pas répertoriée au compte de la commission syndicale, mais est qualifiée de bien non délimité (BND), c'est-à-dire comme un ensemble de propriétés juridiquement indépendantes que les différents propriétaires n'ont pas pu délimiter. Or, aucun propriétaire de cette parcelle n'est mentionné au cadastre<sup>108</sup>. Ce statut de propriété floue d'un ensemble de propriétés indépendantes est tantôt décrit comme « *ne relevant ni du régime de la copropriété ni de celui de l'indivision* » (JO Sénat du 07/11/2013) ou qualifié d'« *indivision forcée et perpétuelle* » (Beaussonie, 2009). Cette « appropriation » de la parcelle par la CSPS comme faisant partie à part entière des terres indivises, alors qu'elle ne l'est pas, relève de la « **dimension sociétale et anthropologique** », du méta-institutionnel. Elle se fait en référence à un territoire « imaginaire » des estives sur lequel la commission syndicale exercerait un droit exclusif de propriétaire pour en définir les règles opérationnelles et de gouvernance d'un niveau infra-institutionnel d'allocation des ressources en eau.

CSPS Technicien·ne 2

*« Et puis peut-être qu'aujourd'hui, tout simplement, on avait un petit peu oublié que l'on n'était pas les seuls propriétaires sur cette partie-là. Parce qu'aujourd'hui on a 15 000 ha, on sait plus où moins où sont toutes les limites mais... il y a des choses qui, de fil en aiguille, nous paraissent, voilà, ancrées. »*

La posture de la CSPS au niveau méta-institutionnel est définie par la loi, elle est protectrice du commun en tant que responsable de la gestion des biens et des droits indivis. Par ses compétences réglementaires, elle peut également intervenir à ce même niveau avec une plus grande souplesse. Au niveau intra-institutionnel, par contre, il est impossible pour une commission syndicale d'intervenir dans les dimensions opérationnelles et de gouvernance qui relèvent uniquement des cayolaristes. Reste le niveau d'action méso-institutionnel, pour envisager une action concertée. Nous voyons dans cette difficulté de positionnement de la CSPS le résultat des enjeux qu'elle a eu à gérer depuis le milieu des années 1950 et qui ont fragilisé les dimensions intra-institutionnelles et le niveau méso-institutionnel du commun.

#### 4.1.3.2 Du commun à l'action publique

Durant les deux premiers tiers du 20<sup>e</sup> siècle, la déprise agricole et la mécanisation<sup>109</sup> ont réduit le nombre des usagers et l'importance des institutions de gestion collective des pâturages, d'abord dans les villages puis dans la montagne. Le nombre d'enfants demeurant sur les exploitations se réduisant, la charge de travail a dû être adaptée. Lorsqu'il était possible de vendre le lait au lieu de le transformer sur l'exploitation, de récupérer des terres permettant en été de faire les foins et également de nourrir les bêtes et qu'un·e chef·fe d'exploitation se retrouvait seul·e, la transhumance devenait impossible et inutile.

<sup>108</sup> Consultation des registres municipaux à la mairie d'Aussurucq le 30/07/2021 et entretien avec la secrétaire de mairie et monsieur le maire.

<sup>109</sup> La mécanisation en montagne reste réduite aux zones les moins déclives.

Dans le même temps, la société de loisirs s'est développée entraînant une plus grande fréquentation des zones d'estive par des personnes qui ne connaissent pas la montagne.

L'exploitation forestière sur les terres indivises a, elle aussi, connu de grandes transformations au 20<sup>e</sup> siècle. A la fin des années 1950, elle était parcellaire et mal organisée. Dans le même temps, l'attrait touristique, des chasseurs et des pêcheurs en particulier, de la forêt d'Iraty, plus grande hêtraie d'Europe située sur les terres syndicales de Soule et de Cize, se faisait croissante. Les commissions syndicales, avec le soutien de financements d'État, ont entamé la réalisation d'un réseau routier permettant de desservir les zones forestière et pastorale. Chadeaud et Dala-Rosa (1973) nous renseignent sur le déroulement de ce projet d'envergure d'ouverture de la montagne « à des fins sylvo-pastorales » :

*« L'unicité des maîtres d'œuvre permettait des réalisations cohérentes et d'envergure. Ceci d'autant plus facilement qu'en dehors des territoires syndicaux, dans les fonds de vallée notamment, l'obstacle du foncier et des expropriations trouvèrent assez aisément des solutions. Les propriétaires basques, conscients de la plus-value apportée par la route, exigèrent rarement des indemnités compensatoires. L'attitude des montagnards béarnais est différente. »* (Chadeaud et Dalla-Rosa, 1973:16).

Ils mettent en avant les atouts de cette maîtrise d'ouvrage unique et la coopération des propriétaires privés pour la réalisation rapide de ces équipements publics. Ces aménagements vont améliorer notablement les conditions d'exploitation et de valorisation financière de la forêt et les revenus de la chasse par la location<sup>110</sup> des cols et des cabanes alors très prisés.

Ces aménagements de long terme ont permis d'améliorer considérablement les revenus forestiers et de la chasse de la CSPS.

À partir des années 1970, le contexte socio-économique a changé. Les soutiens spécifiques (publics) à l'agriculture de montagne et au pastoralisme ont désamorcé alors cette déprise (Eychenne, 2003: 197). Les règlements collectifs ont perduré, mais le projet commun à long terme de l'espace pastoral était à réorganiser (Balent et Gibon, 1993).

---

<sup>110</sup> Tous les trois ans, la CSPS met aux enchères publiques la location des cols et des cabanes situés sur les terres indivises et des droits de chasse à la palombe qui y sont liés. Le terme de « vente » généralement employé pour ces enchères par la CSPS elle-même. C'est l'office national des forêts (ONF), compétente en matière d'adjudication publique utilisée pour les ventes de bois des forêts soumises au régime forestier, qui assiste dans ces enchères la CSPS.

Une politique nationale s'est mise en place avec tout d'abord au travers de la loi Pastorale<sup>111</sup> puis des lois Montagne, la première en 1985<sup>112</sup> et la seconde en 2016<sup>113</sup>.

Le rôle de la CSPS a alors évolué au-delà de la gestion pastorale des terres indivises, son statut de groupement de communes lui autorisant une posture d'acteur public à part entière alors que jusque là, il n'était pas mis en avant. Par sa capacité à bénéficier d'aides publiques et à participer à leur répartition, à prendre la maîtrise d'ouvrage de projets collectifs dont la dimension dépassait celle des communes, elle est devenue une partie prenante essentielle du projet de territoire souletin. Au début des années 1971, elle a porté et mis en œuvre le projet des chalets d'Iraty, associant hébergements et équipements de loisirs, pour la pratique du ski de fond principalement. Ces aménagements permettront de favoriser les activités liées à la pêche et à la chasse et auront un effet sur l'augmentation des prix d'attribution aux enchères des locations des cols et des cabanes de chasse.

La structure intercommunale s'est alors progressivement dotée de services administratifs et d'une ingénierie plus importants pour gérer son budget propre — soumis aux règles des finances publiques — et gérer ces projets conséquents. Jusqu'à la fin des années 1990, le personnel technique était également nombreux pour la réalisation des aménagements nécessaires au désenclavement des cayolars — construction et entretien de pistes essentiellement — et des adductions d'eau pour desservir chaque estive, puis chaque cabane. Ses revenus se sont ainsi diversifiés, tout en restant en lien avec la valorisation des ressources dont elle a la gestion : traditionnellement, ce sont les baccades<sup>114</sup> et les ventes de bois qui constituaient l'essentiel des recettes.

Aujourd'hui, avec la baisse de revenus tirés de la forêt et la raréfaction des vols de palombe et des chasseurs, les financements publics nationaux et européens, liés aux projets entrepris et à la politique agricole commune, constituent la principale ressource de recette de la CSPS. Les aides publiques des collectivités territoriales de proximité permettent d'assurer la réalisation et l'entretien des équipements indispensables aux activités pastorales et touristiques (routes et pistes, réseaux d'eau...). La commission syndicale du Pays de Soule, par sa représentativité territoriale, sa gouvernance démocratique et sa capacité d'ingénierie, est devenue un porteur et un partenaire de projets collectifs de territoires

---

<sup>111</sup> Loi n°72-12 du 3 janvier 1972 relative à la mise en valeur pastorale

<sup>112</sup> Loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne

<sup>113</sup> Loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne.

<sup>114</sup> « Droit d'entrée sur l'estive payé par le berger à la commune ou à la commission syndicale. Ce prix est calculé par têtes de bétail ovin, bovin, équin. » (Lassalle, 2007 : 343).

CSPS Technicien·ne retraité·e

*« La commission syndicale a accéléré les équipements, on s'est occupé de monter tous les dossiers de restauration des cabanes, d'adduction d'eau et est tout cela, j'animais dans toutes les cabanes, je faisais des soirées. On a commencé à gagner vraiment en reconnaissance. »*

Les nouveaux enjeux de la montagne sont la fermeture du milieu avec la diminution du pâturage dans les zones intermédiaires et l'augmentation du multi-usage (pratiques traditionnelles, activités récréatives, suivis scientifiques...). Ils engendrent des conflits sur le terrain et lors des prises de décision.

CD64 1 majorité

*« Ces conflits sont intervenus lorsque, il y a un peu plus de 20 ans, des tours operators ont commencé à vendre ces espaces de liberté. [...] ils vendaient des séjours qui ne rapportaient rien aux territoires, mais qui étaient très embarrassants pour celui-ci parce que c'était soit des véhicules tout-terrain, soit des motos [...]. Alors ces conflits ont commencé à grandir, parce que ces gens ne respectaient rien. Ceux qui utilisaient avaient payé, donc ils ne comprenaient pas... Mais ils ne respectaient rien surtout pas les troupeaux et surtout pas la notion du citoyen souletin. »*

Face à ces situations, nous avons pu observer que les institutions collectives publiques se sont mobilisées et coordonnées pour faire face aux « "vides" dans la codification des usages et de la gestion » (Lurraldeia, 2006:5).

Cette responsabilité de la CSPS dans la prise en charge des nouveaux enjeux est exprimée par un élu départemental, ancien président de la CSPS :

CD64 1 majorité

*« Ces territoires indivis [...] peu à peu s'orientent vers la multi-utilisation de ces espaces de liberté. Moi je les ai toujours appelés comme ça, parce que la montagne est libre. Et qui dit indivis dit liberté. Mais dit aussi gestion. Gestion rigoureuse avec aujourd'hui une cohabitation qui [...] a été, un moment donné, très difficile. Un contexte environnemental, compliqué. Et Dieu merci si on n'avait pas les commissions syndicales, je ne sais pas comment on ferait pour continuer à entretenir cet espace là. »*

Ce maintien de l'importance du rôle de la CSPS est confirmé par une technicienne

CAPB Technicien·ne 1

*« C'est vrai que la commission syndicale souvent, longtemps, a été considérée un peu comme un tiroir-caisse, comme une collectivité qui avait plein d'argent. Aujourd'hui, comme elle ne lève pas d'impôt et qu'elle a des ressources domaniales en baisse, ce n'est plus le cas. Mais on continue à venir la solliciter comme financeur et " pour porter pour le compte de ". Parce que si elle porte, elle a aussi un peu plus la légitimité que certains acteurs. »*

Au-delà de ses capacités financières, la CSPS est identifiée comme un acteur contemporain légitime de projets de territoire. Cette légitimité peut être associée à sa représentativité territoriale et à sa capacité à élaborer des partenariats.

Les quatre commissions syndicales du Pays basque se sont constituées en 2006 en association, sous le nom d'Euskal herriko mendi alkargoen batasuna (EHMEB). Cette coopération s'est mise en place en réaction à la prise de conscience des dangers d'une gestion non concertée de la montagne.

CD64 1 majorité

*« Les conflits [d'usage] ont commencé là et ça a permis aussi de consolider largement l'action entre les quatre commissions syndicales. Et ceci est bien. On a créé une association. Que l'on a conforté à ce niveau-là et qui a permis d'aboutir sur un outil qui est l'association des commissions syndicales qui portent les projets dit collectif. »*

CAPB Technicien·ne 2

*« L'asso a été créée en 2006 pour porter la charte du développement durable de la montagne basque suite à un rapport du Conseil de développement en 2003 sur l'usage et le besoin d'écrire cette charte sur la cohabitation des activités en montagne. »*

CD64 1 majorité

*« C'est elle seule qui a apporté ça, auprès de du conseil développement et du conseil des élus, pour voir comment on pouvait pérenniser et accompagner le travail que faisaient les commissions syndicales dans l'entretien de l'espace. »*

Cette action collective des quatre commissions syndicales a ainsi permis d'élaborer, avec le soutien des pouvoirs publics locaux et du programme LEADER, cette charte de développement durable de la montagne basque<sup>115</sup>. Cette association porte aujourd'hui le projet d'un Parc naturel régional de la montagne basque (PNRMB) qui rassemblerait 110 communes. La communauté d'agglomération Pays basque mène également une politique Montagne depuis sa création en 2017 et est associée au projet de PNRMB.

La CSPS elle-même est confrontée à la valorisation de nouvelles ressources et à l'apparition de nouveaux acteurs privés sur le territoire avec de nouveaux projets commerciaux.

En un peu moins de 200 ans, la CSPS, constituée à l'origine par un régime monarchique pour gérer les terres communes appropriés par le pouvoir de l'Ancien régime et dont les activités principales étaient liées au respect de la Coutume, est devenue un acteur primordial du territoire de Soule et du Pays basque pour la prise en charge des enjeux contemporains.

---

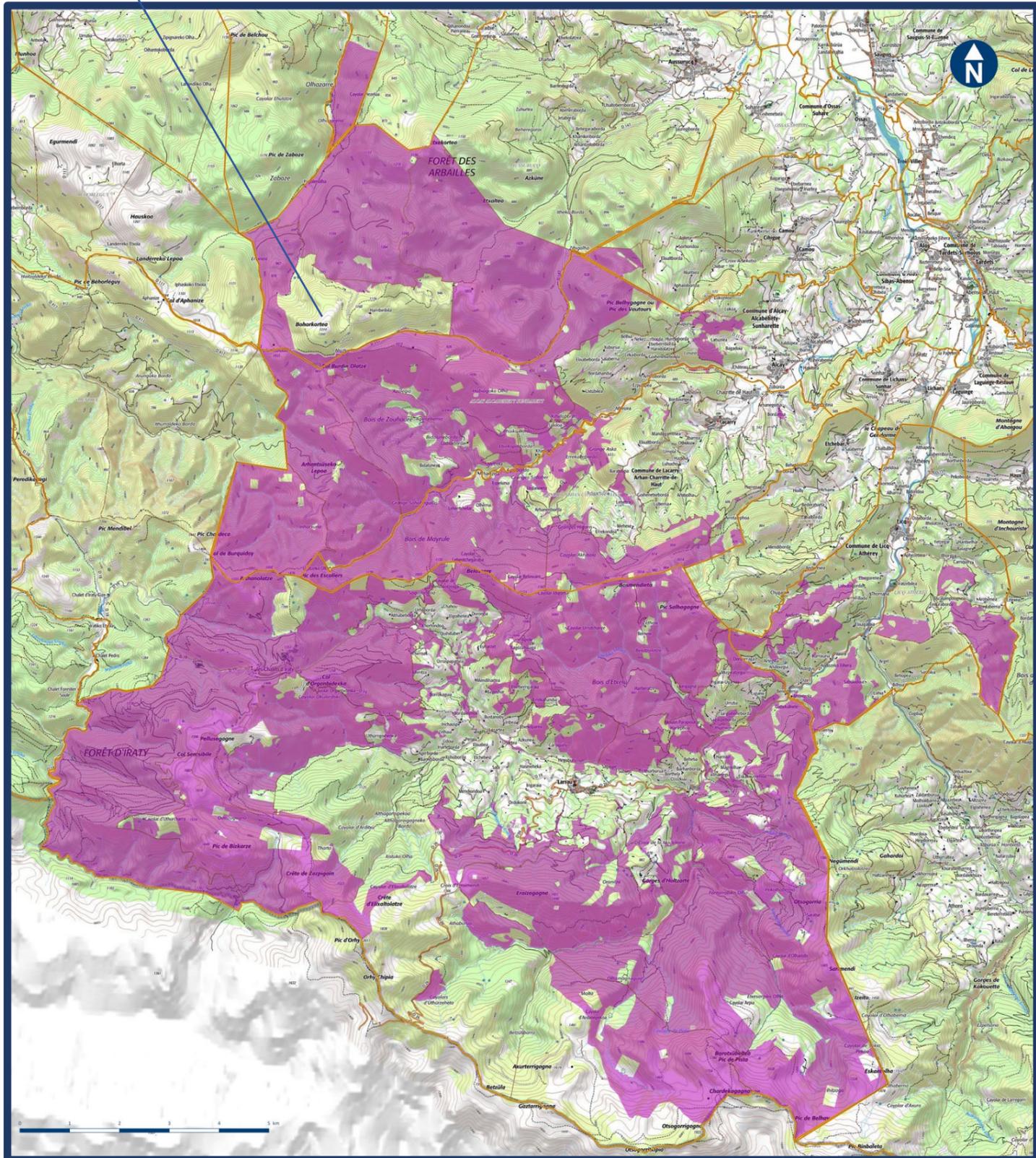
<sup>115</sup> Le projet a été porté dans le cadre des activités du Conseil des élus et du conseil de développement du Pays basque et a débouché sur la mise en place d'un programme spécifique LEADER Montagne basque <http://leader2007.lurraldea.net/fr/leader-montagne-basque/la-charte-de-developpement-durable-de-la-montagne-basque.html> consulté de le 8 août 2021

Sans quitter le niveau méta-institutionnel par sa contribution à la définition du cadre institué, juridique et social, elle a acquis une capacité instituante d'un idéal partagé d'une montagne dont la vocation principale est le pastoralisme transhumant.

CSPS Technicien-ne 2

*« Aujourd'hui, certes on est la commission syndicale du pays de Soule qui gère les 15 000 ha que l'on a de biens indivis des 43 communes, mais la réflexion elle est pas uniquement sur cette échelle-là, elle est sur une échelle plus large. Puisqu'aujourd'hui on participe notamment par le biais de l'association des quatre commissions syndicales du Pays basque, au projet global de réflexion sur un Parc naturel Régional. On a toujours cette volonté de réfléchir pour le commun, pour l'ensemble du territoire, on a nos réflexions propres sur notre territoire mais on participe aussi au débat à une échelle beaucoup plus large. Et c'est vrai que ces travaux dans le cadre du PNR, sont l'illustration d'une juste continuité. Nous on le voit comme une juste continuité de valorisation, de préservation de ce territoire commun quoi. »*

Parcelle AM30, Bien Non Délimité 081  
Fontaine d'Ahusquy

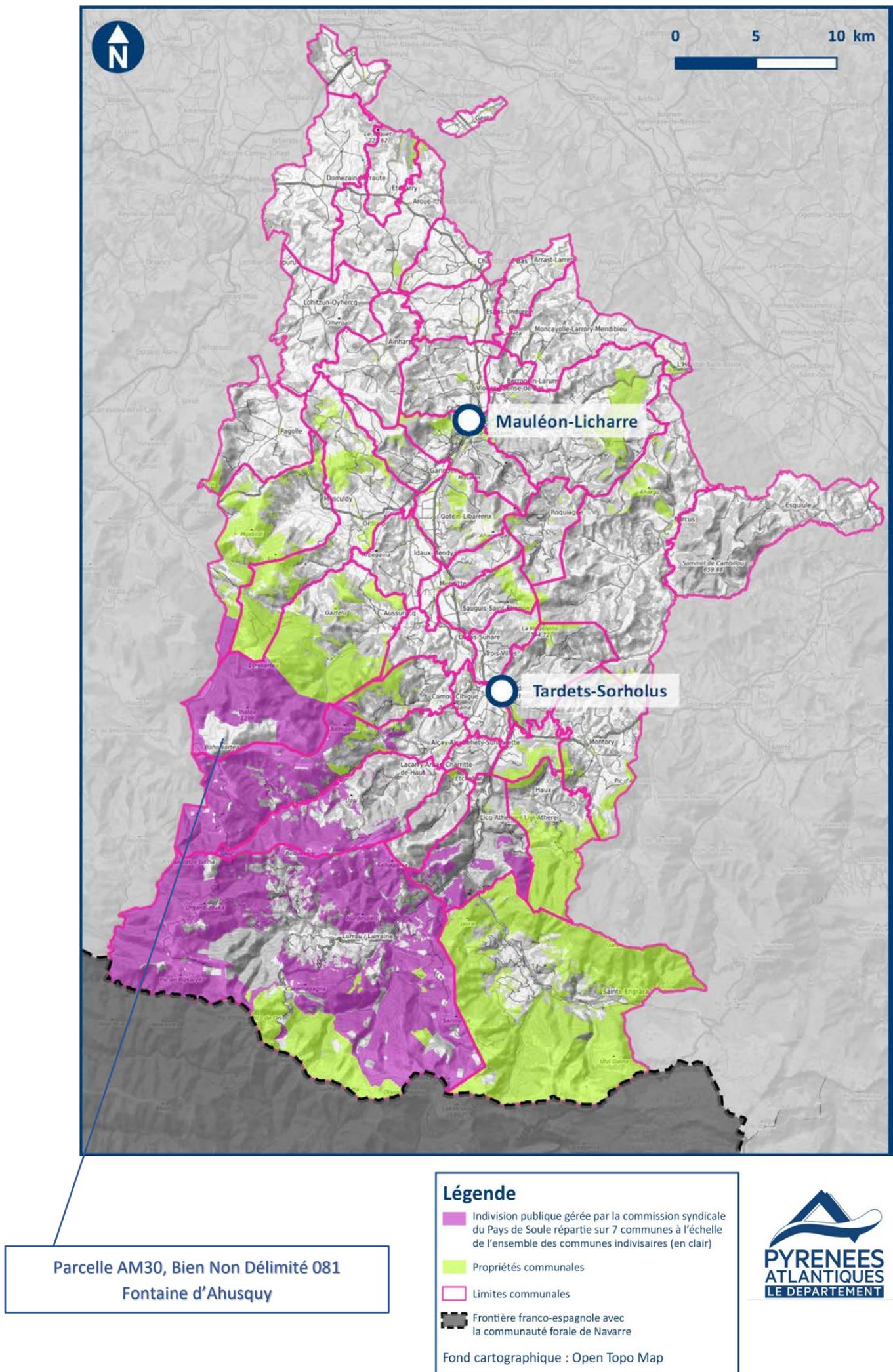


### Légende

Indivision publique gérée par la commission syndicale du Pays de Soule répartie sur 7 communes à l'échelle de l'ensemble des communes indivisaires (en clair)



Carte 4 : Terres indivises gérées par la commission syndicale du pays de Soule à l'échelle des sept communes – Fond cartographique : IGN 1/25 000 © 2017 (auteure).



Carte 5 : Terres indivises gérées par la commission syndicale du pays de Soule à l'échelle des 43 communes de Soule d'après Bagdassarian *et al.* (2019).

Encadré 7 : Extrait du Code général des collectivités territoriales relative à la gestion des biens et des droits indivis

CHAPITRE II : Biens et droits indivis entre plusieurs communes

Section 1 : Gestion des biens et droits indivis. (Articles L5222-1 à L5222-3)

**Article L5222-1**

Lorsque plusieurs communes possèdent des biens ou des droits indivis, il est créé, pour leur gestion et pour la gestion des services publics qui s'y rattachent, une personne morale de droit public administrée, selon les modalités prévues à l'article L. 5222-2, par une commission syndicale composée des délégués des conseils municipaux des communes intéressées et par les conseils municipaux de ces communes.

La décision portant institution de la commission syndicale est prise par arrêté du représentant de l'État dans le département ou par arrêté conjoint des représentants de l'Etat dans les départements concernés lorsque les communes appartiennent à des départements différents.

Chacun des conseils municipaux élit, en son sein, au scrutin secret, le nombre de délégués fixé par la décision d'institution. Parmi les délégués, sont désignés un ou plusieurs vice-présidents dont le nombre ne peut excéder 10 % de l'ensemble des membres de la commission syndicale.

Si un conseil municipal néglige ou refuse de nommer ses délégués, le maire représente la commune dans la commission syndicale.

La commission syndicale est présidée par un syndic élu par les délégués et pris parmi eux. Elle est renouvelée après chaque renouvellement général des conseils municipaux.

Les délibérations de la commission syndicale et les décisions du syndic sont soumises à toutes les règles établies pour les délibérations des conseils municipaux et les décisions des maires.

**Article L5222-2**

La commission syndicale et le syndic assurent l'administration et la mise en valeur des biens et droits indivis. Leurs attributions sont les mêmes que celles des conseils municipaux et des maires en pareille matière.<sup>116</sup>

[ ... ]

Sur proposition de la commission syndicale, la répartition de tout ou partie de l'excédent des recettes ou des dépenses votées par elle est faite entre les communes par délibération des conseils municipaux. Cette délibération est prise dans un délai de trois mois à compter de la communication des propositions de répartition établies par la commission syndicale [ ... ] La part de la dépense définitivement assignée à chaque commune constitue une dépense obligatoire [ ... ] Les dispositions du titre Ier et du titre IV du livre III de la deuxième partie sont applicables aux indivisions entre les communes.

<sup>116</sup> Les attributions des commissions syndicales leur venant des communes — comme pour les EPCI — et leurs représentants étant désignés au sein des conseils municipaux et non élus par un suffrage direct, elles n'ont pas le statut de collectivité territoriale.

## 4.2 LE DEVELOPPEMENT DE LA MONNAIE LOCALE COMPLEMENTAIRE AU PAYS BASQUE

Dans cette partie, notre étude portera sur le développement d'une monnaie locale complémentaire (MLC), l'eusko, conçue et mise en place sur une période de 10 ans. Nous envisagerons ici la MLC comme un commun et nous intéresserons à ses relations avec les pouvoirs publics, État et collectivités territoriales, au niveau national et local.

Nous verrons comment les différentes postures adoptées par les parties-prenantes à plusieurs niveaux institutionnels peuvent influencer l'interaction action publique-communs.

### 4.2.1 Présentation de l'étude de cas

En janvier 2013, l'association Euskal moneta (EM) est créée et lance, quelques jours plus tard, l'eusko, la monnaie locale complémentaire du Pays basque. Son territoire de validité est alors « Pays basque »<sup>117</sup> ; aujourd'hui c'est l'actuelle communauté d'agglomération Pays basque, une entité administrative qui n'a été mise en place qu'en 2017.

Outre ses statuts qui définissent, en particulier, ses règles de gouvernance, l'association s'appuie sur une charte d'adhésion en cinq points et 40 règles de fonctionnement réparties en cinq rubriques : Principes généraux, Fonds de réserve, Agrément des prestataires, Bonus d'émission, Organisation des bureaux de change. Tous ces documents sont disponibles en français et en basque.

En 2018, il existait 75 MLC en France comptant au total 37 000 utilisateurs particuliers et 3,3 millions d'euros changés (Blanc et Lakócai, 2020). L'eusko partage avec les MLC leurs grands principes de fonctionnement : la gestion associative, le taux de change de « un pour un », sans perte de valeur avec le temps — monnaie non fondante — et leur validité sur un territoire restreint.

L'eusko n'est pas convertible en euro pour les particuliers, il l'est avec une décote de 5% pour les professionnels. Les montants en eusko issus de ces 5% sont utilisés par Euskal moneta pour financer un « bonus d'émission » qui permet de soutenir les associations adhérentes choisies par les particuliers utilisateurs<sup>118</sup>. Annuellement, 3% des montants changés par les particuliers sont versés aux associations.

<sup>117</sup> Article 2 des statuts d'Euskal moneta daté du 26 janvier 2013 accessibles en ligne <http://www.euskalmoneta.org/statuts/> consultés le 01/08/2019

<sup>118</sup> Extraits des règles de fonctionnement, rubrique Bonus d'émission.

32- Une fois par an, un don en eusko équivalent à 3 % des sommes échangées par cet adhérent au cours de l'année écoulée est effectué par Euskal Moneta à cette association. En cas de changement de parrainage, c'est l'association parrainée au moment du calcul annuel du don qui reçoit le don de l'année entière.

34 Le bonus d'émission est financé par la commission de 5 % payée par les professionnels convertissant des euskos en euros.

35 La formulation du Le décalage de trésorerie entre les recettes liées à la commission de reconversion de 5% et le versement du don aux associations est assuré par le budget d'Euskal Moneta.

Sur le principe des autres monnaies locales, la monnaie papier a été mise en place au départ de son lancement. L'eusko existe sous forme de billets de 1, 2, 5, 10 et 20 euskos. Pour les centimes, ce sont les pièces en centimes d'euro qui sont utilisées en complément pour faire l'appoint<sup>119</sup>.

Il existe également depuis 2017, un format numérique de l'eusko et un compte eusko est accessible pour tous les adhérents. Ce passage au numérique a permis une montée rapide du nombre d'euskos en circulation et a été décisif dans le développement et l'installation dans la vie quotidienne de la monnaie (Pinos, 2020 ; Christy et *al.*, 2019 ; Piriou, 2018). Une application numérique sur smartphone permet également, depuis juin 2020, la gestion de son compte et le paiement chez les commerçants via un QR code à flasher.

Outre les particuliers et les associations, les commerçants et tous les professionnels peuvent adhérer à Euskal moneta et utiliser l'eusko. Un comité d'agrément reçoit les demandes d'adhésion des professionnels, ils étudient si les candidats s'engagent dans les domaines d'approvisionnement local et/ou respect de l'environnement et/ou utilisation de la langue basque et quels défis ils sont prêts à relever dans deux de ces domaines.

Plusieurs communes, syndicats de communes et la communauté d'agglomération Pays basque acceptent les règlements en eusko en paiement de leurs services au public — comme l'entrée dans une piscine ou un musée — et le versement en eusko pour les indemnités d'élus, le règlement de fournisseurs ou le versement de subventions. L'eusko est la première MLC en France à avoir été acceptée comme moyen de paiement par les collectivités territoriales et leurs groupements.

La montée en puissance de l'eusko depuis sa création en a fait la première monnaie locale complémentaire en Europe depuis le mois d'octobre 2018 — soit 5 ans après sa création — et le passage de la barre d'un million d'eusko en circulation.

---

<sup>119</sup> Les commerçants ne sont légalement pas autorisés à rendre la monnaie en euros. C'est à l'utilisateur de donner le montant exact ou de compléter à l'euro supérieur pour permettre au commerçant de rendre des centimes d'euros. <https://www.euskalmoneta.org/2021/07/10/comment-rendre-la-monnaie-sur-les-eusko/>

Tableau 12 : Données chiffrées de la situation de l'eusko au second semestre 2021

<p>Au 30/07/21, plus de 2,7 millions d'eusko sont en circulation, dont 508 000 en billets et 2 207 549 en numérique.<sup>120</sup></p> <p>Le nombre total d'adhérents individuels est de 5 331</p> <p>Le nombre d'adhérents individuels résidant sur l'une des 158 de la CAPB : 4 764 sur une population totale de 312 218 habitants<sup>121</sup> soit 1,5% de la population</p> <p>Nombre d'entreprises : 1 351</p> <p>Nombre d'associations : 1 430</p>
--

#### 4.2.2 La genèse des interactions action publique-communs

Le système monétaire tel que nous le connaissons est soumis à un monopole de l'État— via la Banque centrale européenne (BCE) pour les 19 États membres de l'Union européenne qui utilisent l'Euro — pour contrôler la mise en circulation de la monnaie, agir ou fixer son cours et garantir sa valeur. Sa dimension publique est forte. Elle s'amoindrit et disparaît même lorsque cette monnaie est utilisée, par des particuliers ou des entreprises, comme moyen d'échange ou de thésaurisation.

La façon dont l'État va s'acquitter de ce monopole a des répercussions positives et négatives dans de nombreux domaines : une trop grande mise en circulation déprécie la valeur de certains patrimoines ou revenus, des fluctuations incontrôlées de son cours vont également perturber la valeur des biens de consommation ou le coût des crédits et des dettes. L'exercice de cette compétence régaliennne, exclusive, a des effets sur l'ensemble de la société et relève de l'intérêt général. Cette institution commune ainsi constituée va au-delà de la question de la possession et l'usage de la monnaie par chacun des individus et touche à l'équilibre de l'ensemble de la société. Considérée comme l'ensemble des moyens de paiement, elle repose sur une convention et sur la confiance (Isla, 2021).

Pour Dissaux et Fare (2016), la monnaie peut être comprise en tant qu'institution sociale. Cette acception partagée par le groupe apparaît comme « un “ système symbolique “ permettant aux individus d'une même société de communiquer et d'échanger dans une relation de confiance » (Dissaux et Fare, 2016 :6). La dimension sociale verticale, celle de la reconnaissance des règles monétaires établies et de leur légitimité est associée à une dimension sociale horizontale.

Cependant, la création monétaire repose, elle, sur la possibilité qu'ont les banques d'ouvrir un volume de crédits proportionnel aux dépôts confiés par les particuliers dans ces

<sup>120</sup> Source Euskal moneta.

<sup>121</sup> <https://www.communaute-paysbasque.fr/la-communaute-pays-basque/le-territoire/en-chiffres> consulté le 18 août 2021

mêmes institutions financières privées. Elles exercent alors un pouvoir important en possédant le droit de prêter ou non aux acteurs de la société ; aux particuliers, aux entreprises ainsi qu'aux pouvoirs publics. Ce pouvoir est décrit par Servet (2017) comme un risque de « nouvelle enclosure » sur la dimension de commun de la monnaie.

La mise en place de monnaies locales complémentaires s'appuie sur la dimension de commun de la monnaie et se fonde sur un projet territorial et social, réduisant ainsi le risque de nouvelle enclosure. Les règles monétaires ne sont alors plus exclusivement établies par l'État et le marché, elles sont fixées — démocratiquement — par les usagers eux-mêmes. Parmi les principes pouvant garantir sa mise en œuvre, ceux qui sont le plus souvent mis en avant sont : la mise en place d'une économie locale par les circuits courts limitant l'empreinte carbone, la gestion démocratique du projet impliquant ses usagers et la mise en place d'une charte de valeurs et de principes d'action partagés. A cette dimension de « commun local », Servet (2017) s'ajoute une autre dimension de « commun global » à la monnaie de « *production du volume de liquidités nécessaires au fonctionnement d'une économie et d'une société* » (Servet, 2017 :4).

Les MLC sont le fruit d'une volonté locale de créer un système d'échange dont les utilisateurs maîtrisent les différents paramètres de valeur financière et éthique et d'un cadre établi par l'État de partage de son monopole monétaire. En France, ce cadre a été fixé par modification du Code monétaire par la loi ESS<sup>122</sup>, qui encadre et reconnaît les MLC émises et gérées par des personnes morales privées dont c'est l'unique objet. La posture méta-institutionnelle de l'État vis à vis du commun est alors double (voir 2.4.1, p.141) : dans cet esprit, il est protecteur de la monnaie considérée comme une institution sociale et facilitateur en reconnaissant les MLC et en établissant leur cadre juridique. Cette double posture a été prise alors qu'il existait déjà 13 MLC en France en 2013 ; elle a probablement facilité leur développement ; au moins temporairement ; leur nombre passant à 37 en 2015 avec la création de 13 MLC en 2015 contre sept en 2013 (Blanc et Lakócai, 2020). Parmi ces sept MLC, il y a la MLC du Pays basque dont le projet était porté depuis au moins deux ans auparavant. Plusieurs des membres fondateurs de ce qui allait devenir l'eusko, sont encore impliqués dans l'association, à titre bénévole ou professionnel. Il a été aisé d'échanger avec eux sur la genèse du projet.

Pour un·e membre actif·ve de l'association, membre du comité d'agrément depuis les débuts :

---

<sup>122</sup> Loi n°2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire dite loi Hamon

EM Comité agrément

*« il y a avait déjà quelques personnes dominantes comme Txetx, et deux ou trois autres personnes comme Dante<sup>123</sup> aussi. Il y avait tout un groupe [ ... ] des personnes qui sont toujours dans cet engagement là et qui continuent »*

Au-delà des personnes déjà impliquées dans de multiples actions collectives militantes, ce sont les associations elles-mêmes qui ont pu élaborer et soutenir l'idée-même du projet. Ce même membre actif·ve de l'association Euskal moneta relie son entrée dans l'aventure de l'eusko à un engagement antérieur, celui de membre d'Hemen. Hemen est une association de développement local par l'animation économique inspirée par les luttes des années 1960 et résultant d'un « *choix de développement nouveau, intégrant des éléments culturels et politiques* »<sup>124</sup> qui a été créée 1979. Elle joue, depuis, un rôle majeur dans la promotion de l'économie sociale et solidaire et est à l'origine d'Herrikoa, société de capital-risque fondée en 1980.

EM Comité agrément

*« Assez vite, j'ai vécu l'aventure de l'eusko, parce qu'on s'y intéressait, à Hemen. Pour nous c'était assez logique compte-tenu de nos souhaits pour le territoire. C'est quand même l'essentiel, l'ancrage territorial. Je crois que j'ai fait partie des groupes de réflexion du départ qui ont débouchés sur la création de l'eusko. »*

Le Pays basque est donc doté de longue date de structures de financement qui permettent de soutenir financièrement des entreprises et plus largement l'innovation économique locale (Itçaina, 2010).

CAPB Élu·e 2

*« Herrikoa c'est 1980, ou à peu près... et tout le monde a l'habitude de mettre de l'argent comme ça sans se demander ce que ça devient d'ailleurs [ ... ] Herrikoa ça a été un succès, ça aurait pu être un échec, et on est un peu dans cette démarche qui est un créative et qui part du terrain Et c'est une chance en fait pour la collectivité, maintenant qu'elle existe [ ... ] on peut s'emparer, soutenir, faciliter; avant, on ne pouvait rien faire [ ... ] c'est pas la Banque de France, mais c'est développer l'économie, l'emploi, que les gens restent au pays tagada soing soing...»*

<sup>123</sup> Dante, c'est Dante Edme-Sanjurjo, directeur général d'Euskal moneta. Quant à Txetx, il s'agit de Jean-Noël Etcheverry, militant impliqué depuis les années 1980 dans de nombreux combats au Pays basque. Il est à l'origine de plusieurs mouvements collectifs dans le domaine politique, comme la plateforme Batera ou le mouvement des Démos ; culturel, avec le festival Euskal herri zuzenean ; ou l'agriculture, avec l'association Euskal herriko laborantza ganbara (EHLG), chambre— associative et non établissement public — de développement agricole et rural du Pays Basque et Lurrama. Il est également impliqué dans les luttes transfrontalières syndicales et pour le désarmement. Il est l'actuel président de Bizi !, association du mouvement altermondialiste dont l'objet est « répondre aux défis constitués par l'urgence écologique, la justice sociale et la démocratie, au niveau mondial comme au niveau local ; ce par tous les moyens appropriés et légaux » (article 1 des statuts en date du 9 décembre 2020 consultés le 12 août 2021 sur <https://bizimugi.eu/wp-content/uploads/2021/03/20201209-STATUTS-DE-BIZI.pdf>

<sup>124</sup> Historique de Hemen-Herrikoa présenté sur son site <http://hemen-herrikoa.org/hemen/> consulté le 12 août 2021

La concrétisation du projet de MLC est liée à un tissu économique coopératif déjà existant au Pays basque et à un tissu associatif se déclinant dans plusieurs domaines : pour un·e élu·e départemental·e et membre d'Euskal moneta, l'engagement est passé par une autre participation associative, dans le domaine agricole cette fois :

CD64 2 opposition

*« Le premier contact, c'était le repas des bénévoles de Lurrama, j'étais bénévole à Ainice-Monjelos, à Laborantza ganbara. C'est là que l'on a appris la naissance de l'eusko et que je lui ai pris la carte »*

Lurrama est une manifestation annuelle, créée par Euskal herri laborantza ganbara (EHLG), la Chambre d'agriculture associative au Pays basque.<sup>125</sup>

Le domaine d'engagement associatif agricole n'est toutefois pas le seul à mobiliser ses militants pour la MLC au Pays basque.

Les *ikastolas* sont les écoles associatives immersives en langue basque — l'euskara —, reconnues et soutenues par les pouvoirs publics ; AEK est l'association de cours de basque pour adultes (Amado-Borthayre, 2012). Après l'économie, c'est un troisième domaine qui est ici cité comme moteur de la création de la MLC.

CD64 2 opposition

*« Qui est bénévole à Lurrama ? C'est les parents d'ikastolas... C'est les mêmes personnes ; et petit à petit il y a de plus en plus de gens... il y a AEK, il y a Machin, Truc... et ça crée un petit monde. Et ce petit monde se dit "tiens, on va créer notre monnaie pour créer des emplois, pour relocaliser, pour la transition écologique... pour l'agriculture..." »*

Un quatrième domaine est également cité comme participant à l'engagement pour la création de l'eusko, celui de la transition écologique, confirmé par un·e des acteur·rice présent·e au démarrage du projet puis membre du comité de pilotage d'Euskal moneta :

EM Fondateur·trice

*« Il y avait une réflexion au niveau de Bizi ! d'une part, pour chercher quelque chose de concret qui favorise les liens et la transition écologique par une économie locale et il y avait d'autre part, notamment une autre personne Dante Edme-Sanjuro qui avait déjà réfléchi à cette question-là. »*

---

<sup>125</sup> La création de Euskal herri laborantza ganbara (EHLG) s'est faite à l'issue d'un conflit avec l'État. C'est une association qui a 10 ans maintenant et qui est issue de l'action collective des agriculteurs souhaitant poursuivre le développement d'une agriculture paysanne au Pays basque, en désaccord avec la FDSEA, majoritaire dans les instances agricoles départementales.

Nous voyons ici comment le tissu associatif de défense d'une agriculture paysanne, de la langue basque et de la transition écologique a été présent et mobilisé pour la création d'une MLC. Nous mettons en évidence que l'organisation du commun au niveau méso-institutionnel préexiste à son organisation infra-institutionnel. Le lien de confiance entre les personnes qui s'engagent est également préexistant et s'est déjà concrétisé dans la dimension sociétale, culturelle et anthropologique du niveau méta-institutionnel au sein d'associations.

Tout cela a facilité la concrétisation du projet de MLC, pour laquelle plusieurs groupes se sont mis en place :

EM Fondateur·trice

*« Il y a un groupe qui s'est formé, un groupe de réflexion [ ... ] il a compilé des données, rencontré des gens, il y a eu des voyages qui ont été organisés, notamment pour connaître le Chiemgauer<sup>126</sup> [ ... ] Et l'idée à ce moment-là, c'était de voir ce qui c'était passé ailleurs, ce qui marchait, qu'est ce qui marchait pas et en conséquence ce que l'on mettait en place nous »*

Un des membres fondateurs, aujourd'hui salarié·e d'Euskal moneta, relate la phase qui a suivi la mise en commun des connaissances acquises collectivement sur les MLC existantes et les MLC en général :

EM Salarié·e 1

*« On a créé le comité de pilotage dans sa première version en septembre 2011, avec une dizaine de bénévoles, après une première phase de réflexion, en juin 2011 avec une prise de décision : est-ce que l'on y allait, est ce que l'on n'y allait pas, et on a décidé qu'on y allait. »*

La phase suivante d'élaboration du projet a été une phase de « *promotion pédagogique* » de réunions et d'animations publiques sur l'ensemble du territoire du Pays basque destinées à démocratiser le concept de MLC, à enclencher une appropriation et à intégrer les remarques à la construction du projet (Christy *et al.*, 2019).

Alors que jusque-là, l'idée d'une MLC au Pays basque était le projet des associations et des militants déjà engagés dans des actions, il ne paraissait pas comme novateur mais plutôt comme aller de soi :

---

<sup>126</sup> Le Chiemgauer est la MLC fondante (qui perd de sa valeur avec le temps) de la Région de Chiemgau en Allemagne créée en 2003. Elle compte aujourd'hui 1 million de chiemgauer en circulation, qui pratique le 3% d'aide et 3 784 adhérents particulier adhérents et un peu moins de 800 entreprises d'après le site de la monnaie consultée le 12 août 2021 <https://www.chiemgauer.info/ueber-uns/> contre 3 100 adhérents et 561 entreprises en 2015 qui était alors considéré comme son apogée d'après un article de Le Monde du 15 avril 2018 consulté le 12 août 2021 [https://www.lemonde.fr/economie/article/2018/04/05/le-developpement-du-chiemgauer-la-monnaie-bavaroise-s-est-tari\\_5281031\\_3234.html](https://www.lemonde.fr/economie/article/2018/04/05/le-developpement-du-chiemgauer-la-monnaie-bavaroise-s-est-tari_5281031_3234.html)

CD64 2 opposition

*« Dans le milieu de l'ESS on en parlait. C'était évident quoi ; là où il y avait des territoires où il y avait à la fois de la culture et un cadre de l'ESS, des structures économiques, comme Hemen Herrikoa, Tecgecoop, il y avait Laborantza ganbara... il y avait le potentiel pour une monnaie locale... on savait... et tous ces gens-là étaient là-dedans. Même si c'était une petite association qui était nouvelle, il y avait les ikastolas, il y avait tout ça derrière. Ça va marcher. On savait pas en combien de temps, mais ça va marcher. »*

EM Fondateur·trice

*« On faisait un comité de pilotage plus diversifié avec des gens qui ont aussi des activités par ailleurs et qui représentent un peu tous les pans, toutes les franges [de la société] ... il y a le monde euskaldun, le monde écolo, le monde syndical, le monde.. Voilà. et là du coup j'ai recommencé, j'ai reparticipé au comité de pilotage. »*

La phase publique de communication et de concertation sur le projet a permis de changer de dimension : d'un niveau méso-institutionnel, comportant une « **dimension d'idéal partagé** » par les associations et leurs membres déjà impliqués et une « **dimension instituante** » avec le projet de création de MLC, le commun s'est élaboré à un niveau méta-institutionnel, rejoignant la « **dimension sociale, culturelle et anthropologique** » en étant nommé par les habitants, qui allaient bientôt devenir des usagers à même d'élaborer la « **dimension opérationnelle** » et la « **dimension de la gouvernance** » du niveau infra-institutionnel.

EM Fondateur·trice

*« On a fait connaître à travers des réunions publiques notamment, à travers différentes présentations dans des structures et des associations et du coup a été constituée l'assemblée générale constituante au moment du lancement de la monnaie »*

L'ouverture à l'ensemble des habitants du Pays basque a permis de lancer un appel à propositions pour nommer la MLC. Pour départager les 380 propositions, un jury de « *personnalités emblématiques* » en a retenu sept qui ont été soumises au vote auquel 2 000 personnes ont participé. C'est finalement le nom « eusko » qui est retenu, l'adjectif « basque » en langue basque.

La dénomination de la MLC du Pays basque est donc issue d'un choix collectif qui s'est fait avant même la création de l'association.

CAPB Élu·e 2

*« Le mot Eusko il peut être... Bon ça a été un choix déjà, on savait que ça allait fermer une certaine porte à une certaine population parce qu'il est connoté [...] basque, aberzale<sup>127</sup>... pour une partie de la population, tout ce qui commence par "eus-<sup>128</sup>", on n'y va pas. Et en même temps il y a une identification pour d'autres, une identité [...] En plus, Eusko euro, ça pouvait pas mieux tomber... après ils ont voté, il y avait plusieurs mots tout le monde pouvait voter... »*

La perception de la MCL va alors prendre une place particulière, dans sa dimension culturelle, sociale et anthropologique et sa dimension politique. Elles vont prendre une place essentielle dans le développement du projet en constituant différentes catégories d'adhérents ou sympathisants et d'opposants.

EM Salarié·e 1

*« Il y a les gens qui sont positifs on va dire, qui sans être militants, vont y passer par capillarité, contacts personnels, ou communication. Et tu as les plus réticents qui n'y passeront jamais. »*

Les motivations des adhérents à Euskal moneta sont de nature différente mais le projet territorial est mis en avant. C'est le cas pour cet·te fondateur·trice, de langue maternelle basque, dont les enfants sont scolarisés en ikastola qui parle de son engagement :

EM Fondateur·trice

*« C'est comme "prendre la télécommande" de ce que l'on vit, d'agir vraiment sur nos liens, sur nos échanges, sur nos liens avec le territoire, de manière plus concrète. »*

Pour cet·te autre adhérent·e, originaire d'une autre région et habitant dans les landes, en dehors du territoire de l'eusko mais travaillant et ayant scolarisé son fils à l'ikastola :

EM Adhérent·e 1

*« On est allé vers l'eusko, au début je pense, parce que c'était une initiative locale et que soutenir une initiative locale, on trouvait ça pas mal et après on a fait une grosse augmentation de nos contributions quand l'ikastola a pu être bénéficiaire des 3% de reversement puisque ça, c'est quelque chose qui nous intéressait pas mal [...] c'était vraiment l'idée de faire travailler l'économie locale et que l'argent reste là. »*

<sup>127</sup> *Aberzale* signifie nationaliste en basque. « « "Abertzale", "nationalistes basques", "baskoi", ou tout simplement "les Basques"... vous en entendez souvent parler, parfois sans vraiment comprendre ce qu'ils racontent sur leurs affiches, ce qu'ils réclament dans leurs manifestations, ou ce qu'ils proposent durant les élections. Pourtant, ils représentent aujourd'hui une force politique majeure au Pays Basque, alternative face à des partis de droite ou de gauche françaises dont tout le monde connaît les propositions » Etcheverry P., Etcheverry-Ainchart P. (2017). Pourquoi nous sommes Abertzale: 55 clés pour comprendre le mouvement basque, Arteaz, Urrugne.

<sup>128</sup> Eus-, en langue basque, préfixe signifiant « basque »

Les parents d'ikastolas, constituées sous formes d'associations loi 1901, contribuent financièrement et par leur bénévolat au fonctionnement de l'école. La mise en place des comptes numériques permet le virement mensuel automatique de leur compte vers celui de l'ikastola.

Pour ce troisième adhérent, de langue maternelle basque et en cours d'apprentissage, c'est également le projet local qui est mis en avant :

EM Adhérent·e 2

*« [l'eusko] j'en entends parler depuis sa création. Un peu plus depuis que je travaille sur Bayonne. J'ai l'impression que c'est un foyer important, on voit quand même pas mal d'affichages de l'eusko et donc, après, moi j'y trouve un attrait plus en termes de monnaie locale et d'économie courte, qu'un véritable ancrage culturel basque [...] ce n'est pas l'attrait premier. J'y vois plus un attrait écologique et l'économie à une plus petite échelle que la mondialisation. J'aurais pu m'y intéresser à Brest ou à Nantes »*

La motivation commune à ces trois adhérents, de profils culturel et familial différents, est centrée sur un projet de territoire, d'une économie locale. La langue et la culture basques restent présentes, mais elles ne sont pas mises en avant dans l'engagement pour l'eusko. Le financement d'une association, qui bénéficiera à leurs enfants et, réduira potentiellement leur propre participation, est présent.

Cet ancrage culturel et de défense de la langue est mis en avant dans le projet d'Euskal moneta et fait partie des défis que les professionnels et les associations peuvent choisir pour obtenir leur agrément, il fait également l'objet d'une convention avec l'office public de la langue (OPLB). Euskal moneta l'exprime ainsi sur son site *« en adhérant à l'Eusko, vous participez au développement d'un Pays Basque plus écolo, euskaldun<sup>129</sup> et solidaire »<sup>130</sup>*

Pourtant, lorsque l'argument culturel et linguistique est évoqué par les personnes rencontrées, cela l'est plutôt comme un contre-argument qu'une motivation pour de nouvelles adhésions :

EM Salarié·e 2

*« Pour moi l'eusko, c'était la langue pour les Basques. C'est vrai que c'est cette première image là que j'ai eue de l'eusko oui. Je pense que c'est ça qui rebute vachement les gens. [...] Alors que pas du tout, mais ça reste assez tenace là-dedans. »*

Le lien entre défense de la langue basque et d'un projet de territoire qui met en avant ces arguments peut alors être associé à un projet politique marqué :

EM Salarié·e 2

*« Il y a eu aussi des fois, une mauvaise image du projet. Je pense que ça y joue vachement ça [contre le développement du projet] même des fois ce qu'on entend dire*

<sup>129</sup> Euskaldun : en basque, celui qui maîtrise le basque, basque.

<sup>130</sup> <https://www.euskalmoneta.org/les-defis-de-leusko/> consulté le 23 août 2021

"Ah mais c'est pour les bascoi, il faut parler basque pour ça", "c'est que pour les extrêmes aberzale et tout. »

EM Fondateur·trice

*« Ce que l'on peut entendre aussi c'est "l'eusko, c'est un truc à touristes", voilà. Du côté du monde un peu abertzale, que "nous on a pas besoin de ça pour être euskaldun" ou "c'est pour les Français qui veulent se sentir Basques..." si je vais au bout de la réflexion. »*

Pour certains interlocuteurs en effet, ce triptyque écologie, langue et solidarité est difficilement audible sans le relier à un projet politique.

EM Salarié·e 2

*« Ici il ne faut pas parler politique, parce que les extrêmes ne touchent qu'une part infime de la population et tu as tout le reste qui est un peu, pas braqué mais enfin, moi c'est mon ressenti, je sais pas. Mais j'ai l'impression que ça peut jouer en notre défaveur. Donc il y a tout ça à essayer de mettre de côté. »*

Cette idée que le projet politique peut aller à l'encontre du développement de l'eusko à une échelle plus large est partagée avec un·e élu·e qui soutient le projet à titre individuel et en tant qu'élue municipal·e et communautaire :

CAPB Élu·e 2

*« Après ils sont malins...Ils vont pas écrire à toutes les pages "on construit le Pays basque"... je crois que c'est pas leur problème... Je crois qu'ils sont "monnaie locale" avant tout, qu'ils ont compris l'enjeu pour le territoire. Ils travaillent pour le bien du territoire, c'est quand même ça la tendance aberzale, faire vivre le pays basque. »*

La mise en avant d'un projet territorial, qui est celui priorisé par un collectif (au sens de parti) politique, peut apparaître comme « clivant » et susceptible de limiter, à terme, le développement de l'eusko.

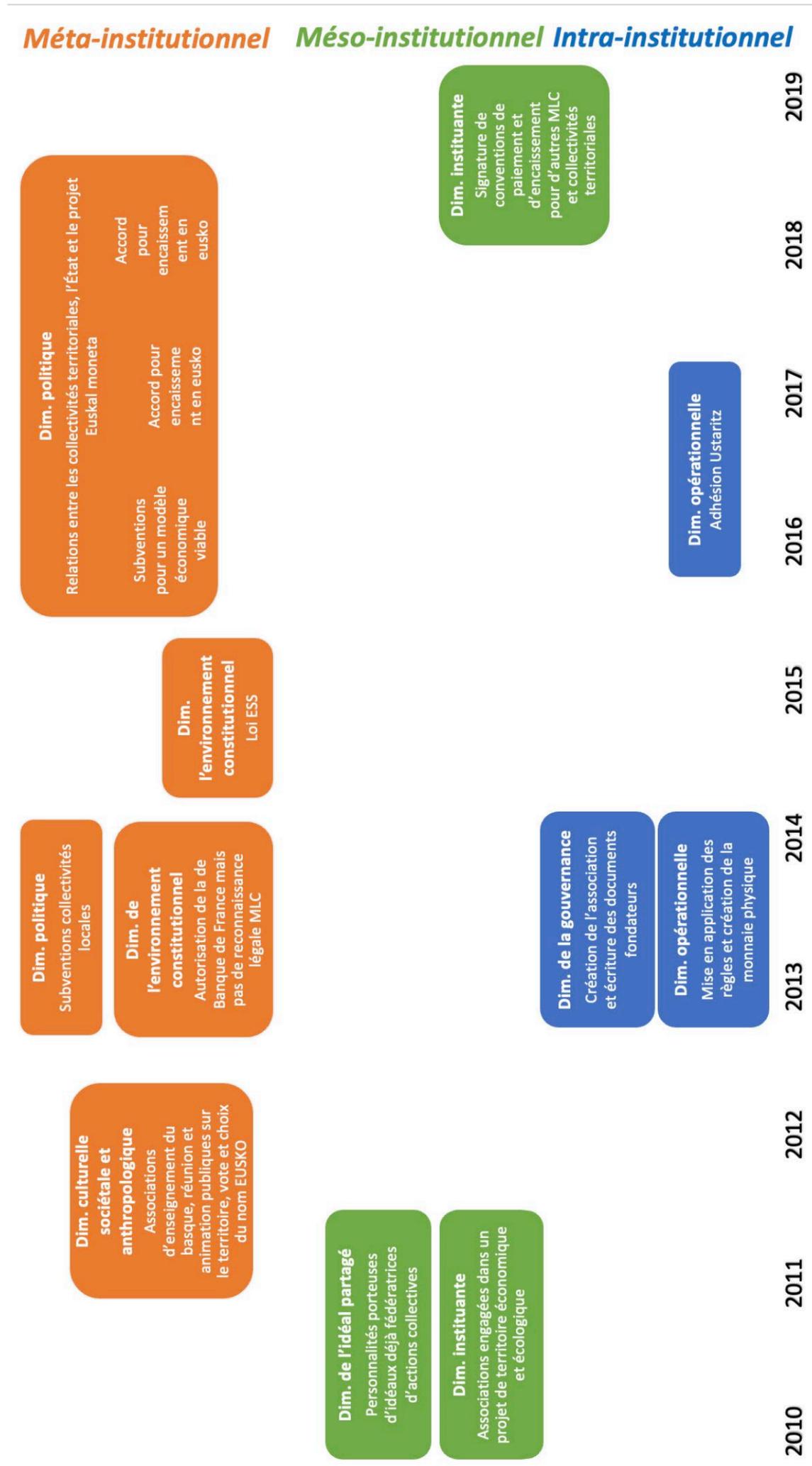
La dimension politique de l'eusko est double : la première est liée à sa nature de MLC, au positionnement du commun sur le champ régalién de la monnaie. C'est la « **dimension politique** » du commun qui se place dans le champ de l'action publique. La seconde dimension est liée au contexte politique locale et à des revendications territoriales.

Le positionnement de l'eusko sur ces deux champs politiques incite les collectivités territoriales, l'EPCI et l'État eux-mêmes à se positionner.

Nous avons vu dans ce chapitre comment le processus d'élaboration du commun MLC du Pays basque a commencé au niveau méso-institutionnel à partir d'idéaux fédérateurs d'actions collectives et déjà présents et portés. Cette dimension instituante rejoint et renforce celle d'un projet économique et écologique de territoire. Par une décision collective de

choix du nom de la MLC, son ancrage territorial est accentué et s'enrichit d'une dimension sociale et culturelle. Le commun MLC acquiert également une dimension politique, en affirmant une identité basque. La structuration du projet par la création d'une association, de sa charte et de ses statuts, n'intervient qu'à cette étape, en dotant le projet d'une personnalité morale, de règles opérationnelles et d'une gouvernance. Lancées dans le même temps, en janvier 2013, l'association Euskal moneta — association loi 1901 formalisant les règles infra-institutionnelles — et l'eusko, matérialisent le lien entre les trois niveaux institutionnels. Euskal moneta devient alors un interlocuteur potentiel des collectivités territoriales et leur donne la possibilité d'être parties-prenantes du commun.

Figure 16 : Schéma d’institutionnalisation multidimensionnelle de la MLC du Pays basque de 2010 à 2019 (niveau méta-institutionnel en orange, niveau méso-institutionnel en vert et niveau intra-institutionnel en bleu) (auteure).



### 4.2.3 Relations d'Euskal moneta avec les pouvoirs publics

L'État, avec la loi ESS de 2014, a constitué un cadre permettant l'existence légale des MLC, en les introduisant dans le Code monétaire. Au niveau territorial, les relations spécifiques vont se créer entre MLC, collectivités territoriales, EPCI et représentants locaux de l'État. Ces relations vont induire des postures particulières. Nous allons nous intéresser aux rapports d'Euskal moneta et des pouvoirs publics au niveau de l'aire de validité de l'eusko.

#### 4.2.3.1 Les collectivités territoriales au côté du projet de l'eusko

Les relations entre les collectivités territoriales et les MLC sont décrites par un·e salarié·e d'Euskal moneta comme étant en évolution et allant vers un rapprochement. Les premières MLC se tenant loin de la sphère des pouvoirs publics :

EM Salarié·e 1

*« La première génération de monnaies locales, c'est la majorité des monnaies locales en France, qui sont parties d'un groupe de bénévoles, qui sont restées sur ce mode du bénévolat, ou avec des services civiques, des emplois précaires... non professionnalisés... sont arrivées à un épuisement. Et généralement aussi, une version assez cercle fermée de la monnaie locale très écolo, avec des commerces qui étaient déjà vertueux. »*

Dans cette première génération, que nous daterons d'avant 2014, l'État et les pouvoirs publics locaux adoptaient une posture intra-institutionnelle qualifiée d'indifférent (voir Tableau 7, p. 145) : ils ne s'impliquent pas dans les MLC, ne soutiennent pas les initiatives citoyennes ; mais ne s'y opposent pas non plus.

Le second modèle<sup>131</sup>, décrit par un·e salarié·e d'Euskal moneta, est celui des MLC dont l'acteur public est alors producteur du commun en étant à son initiative, impliqué à un niveau intra-institutionnel.

Un troisième modèle de développement serait celui d'Euskal moneta, issu d'une dynamique de bénévolat (voire de militantisme) mais bénéficiant également de soutiens publics. Le soutien des collectivités territoriales a été financier et est intervenu rapidement après la création de l'association, début 2013. Le conseil général des Pyrénées-Atlantiques, par sa délibération de mai 2013, a accordé une aide financière au titre de sa politique visant à « soutenir la promotion et le développement de l'économie sociale et solidaire » pour la « mise en œuvre » d'une MLC (délibération du conseil départementale des Pyrénées-Atlantiques n°CP-

<sup>131</sup> En 2015, Blanc et Fare établissaient un panorama mondial des dispositifs des monnaies associatives en quatre générations. Ils placent alors l'eusko dans la troisième génération « ce sont des projets de troisième génération, moins lourds techniquement et financièrement, relativement peu articulés aux collectivités locales, et revendiquant leur caractère ascendant contre le développement centralisé du SOL expérimental » (Meunier, 2015:61). Cette classification serait aujourd'hui à revoir.

2013/05/24-03-004). L'aide de 10 000 € est accordée au titre du fonctionnement de l'association dont le budget de première année s'élève à 182 000 K€, dont 19 000 € de bénévolat valorisé. Euskal moneta comptait alors 1 200 adhérents particuliers et 270 professionnels. Il est précisé, dans l'argumentaire en annexe de la délibération, qu'une MLC « *ne porte pas atteinte au système financier actuel (elle n'a pas cours légal et ne peut pas faire l'objet de spéculation) mais permet de créer une transition dans la façon d'appréhender les achats, de relocaliser la consommation et de re-matérialiser les échanges* ». Il est fait mention d'une absence de « cours légal » dans cet extrait et, un peu plus loin, dans la même annexe de la délibération, il est précisé que « *l'association gère la monnaie complémentaire conformément au Code monétaire et financier français (parité obligatoire et stockage obligatoire d'un euro pour un Eusko émis)* ». En se référant aux postures intra-institutionnelles décrites des pouvoirs publics (voir Tableau 7, p. 145), nous voyons dans cette expression une double posture du département vis-à-vis de la MLC : par son soutien financier il est à fois *aidant* en fournissant des ressources et *intermédiaire* en reconnaissant l'existence et en partageant les objectifs de l'association porteuse d'une MLC alors que l'État ne le fait encore pas. En effet, avant la loi de 2014, les MLC n'avaient pas de statut légal de « *monnaie* », les associations émettrices n'étaient pas définies comme des entreprises de l'ESS. Elles étaient passibles de la prohibition de l'article L.442-4 du Code pénal qui punit « *la mise en circulation de tout signe monétaire non autorisé ayant pour objet de remplacer les pièces de monnaie ou les billets de banque ayant cours légal en France* ». Dorénavant, lorsqu'elles sont émises dans les conditions posées par la loi, les mises en circulation des MLC n'exposent plus les structures émettrices à la sanction de l'article L.442-4.

Nous notons que le contrôle de légalité <sup>132</sup>, sur les délibérations des collectivités territoriales et de leurs groupements, n'a pas remis en cause cette double posture du conseil départemental. Aussi, celle de l'État de « ne pas faire » ou de laisser faire peut être interprétée comme une posture intra-institutionnelle d'indifférence par rapport au commun, puisqu'il ne s'implique pas dans son organisation. Elle pourrait également être vue comme régulatrice, facilitant l'émergence du commun en encourageant leur mise en place, par anticipation, de la loi ESS. Nous reviendrons sur ces deux interprétations possibles lors de l'analyse d'une prochaine situation impliquant à nouveau la préfecture des Pyrénées-Atlantiques.

Au sein de l'assemblée départementale, le débat n'a pas porté sur la légalité des décisions mais plutôt sur la dimension politique du commun, au niveau méta-institutionnel, qui donne au commun une valeur en lui-même, associé à un projet politique. Un.e élu.e de la majorité d'alors relate ainsi la réaction des élus départementaux :

---

<sup>132</sup> Contrôle de légalité : contrôle administratif et budgétaire exercé par la représentation territoriale de l'État au niveau départemental (la préfecture) défini par l'article 72 de la Constitution. Il consiste à vérifier la conformité des actes pris par les collectivités territoriales avec les dispositions législatives et réglementaires en vigueur.

CD64 2 opposition

*« Ils avaient peur du nationalisme basque, des indépendantistes. Mais c'était nouveau pour eux : " une autre monnaie, alors que l'on a l'euro maintenant ? " [ ... ] Après il y a quand même un certain nombre de personnes qui ne sont pas aberzale compatibles. Et eux qui disaient : " Pourquoi pas sur le département ? " Mais ça ne fonctionne pas comme ça, on le sait que ça fonctionne pas comme ça. »*

Pour le technicien des services départementaux qui a instruit la demande de subvention :

CD64 Technicien·ne

*« La présentation de la monnaie était vraiment intéressante parce qu'elle permettait de démythifier et de faire en sorte que tout le monde puisse s'approprier cette monnaie sans craindre qu'elle vienne remplacer l'euro et que ce soit une monnaie qui devienne un enjeu de puissance sur un territoire. »*

La conviction de la majorité de l'assemblée départementale a alors été emportée « à partir du moment où on a été en mesure de dire ça se fait partout en France » :

CD64 2 opposition

*« Le maire de Nantes qui était premier ministre, Jean-Marc Ayrault, était en train de créer une monnaie locale à Nantes. Et grâce à ça, j'ai réussi à convaincre mes collègues que non, que ce n'était pas quelque chose de nationaliste basque exclusivement, que ça n'avait rien à voir avec l'indépendance du Pays basque... [...] Et donc j'ai fait un gros dossier et tout pour expliquer. Et ils ont adhéré. »*

C'est en plaçant le débat sur le champ politique que l'élu·e de la majorité départementale au moment du vote, relate comment il·elle a emporté l'adhésion de ses collègues, alors qu'une partie des élus aurait préféré le projet d'une monnaie départementale, à l'échelle une entité administrative. Cette tentation, d'une MLC à l'échelle de l'entité administrative, exprimée ici dans les débats est aussi celle d'un·e élu de la région nouvelle Aquitaine qui s'interroge sur la possibilité de faciliter l'émergence des MLC en assurant une continuité territoriale entre les différentes MLC :

CRNA Élu·e

*« On sent qu'il y a une petite réticence sur le terrain parce que les gens qui ont leur monnaie locale ils ont, enfin voilà ça reste sur leur territoire et moi je réfléchis parfois à comment on pourrait faire une monnaie locale régionale mais qui servirait plus d'équivalent et de pouvoir [ faire du change ]... c'est un sujet assez vaste. »*

Cette posture illustre celle d'une collectivité qui pourrait être intermédiaire entre les communs, parties-prenante du commun, en inventant un nouveau type d'interface entre les associations porteuses de MLC en nouvelle Aquitaine.

Nous avons ainsi trois exemples de collectivités territoriales pensant une MLC à l'échelle de leur entité administrative et territoriale<sup>133</sup>, et non d'un « *territoire vécu* » par les usagers eux-mêmes.

Ce type de projet de MLC est qualifié par un·e salarié·e d'Euskal moneta de « *seconde génération des MLC* », celle de première génération étant portée par un bénévolat qui finit par s'épuiser.

EM Salarié·e 1

*« Autre monnaies locales, celles qui sont top-down, [...] ce sont des CL qui lancent des monnaies, sans la participation citoyenne, sans le milieu associatif, [...] elles sous-estiment la participation citoyenne et qui donc ne fonctionnent pas ; du coup pour moi on est dans deux niveaux qui ne marchent pas »*

Ce double constat d'échec ou de semi-échec a incité Euskal moneta à se lancer dans un modèle différent, associant bénévolat, professionnalisation, modèle économique viable et implication des collectivités territoriales, qui fait dire à ce même salarié·e d'Euskal moneta que « *la troisième est encore à construire* ».

La voie de l'implication des collectivités territoriales comme contributeur du commun est alors ouverte.

#### 4.2.3.2 Les postures différentes des acteurs publics face au commun

La ville de Bayonne occupe une place particulière sur le territoire de la communauté d'agglomération Pays basque en matière de pratiques des adhérents à Euskal moneta. En effet, si seulement 2% de la population est adhérente, les professionnels adhérents sont sur-représentés à plus de 7% par rapport au total des commerçants adhérant à l'eusko sur l'ensemble du territoire. En 2017, la volonté de cette collectivité territoriale de « *mettre en œuvre l'eusko dans ses propres transactions, c'est-à-dire la fois à pour pouvoir encaisser et également pour pouvoir recevoir des fonds* <sup>134</sup> » a engendré une réaction de l'État :

CAPB Élu·e 1

*« Alors pour ce qui est de recevoir des euskos, ça posait pas de problèmes, on a eu aucune résistance, c'est pour les règlements ; or nous voulions faire des règlements pour les associations qui reçoivent des subventions de notre part, aussi aux entreprises via les marchés publics, donc on avait cette intention nous, de l'intégrer complètement. Et c'est là que l'État a vu quelques inconvénients ».*

<sup>133</sup> De nombreuses autres collectivités territoriales ont tenté l'aventure, à commencer par Toulouse et le Sol Violette.

<sup>134</sup> CAPB Élu·e 1

Nous interprétons cette première posture de la ville de Bayonne comme « intermédiaire »<sup>135</sup>

Nous allons voir dans ce paragraphe les étapes de ses prises de positions et la résolution du différend par la mise en place d'un nouvel arrangement institutionnel.

Le 19 juillet 2017, une convention entre la ville de Bayonne et l'association Euskal moneta est présentée au conseil municipal, « *les buts poursuivis par l'association étant conformément aux orientations municipales relevant de l'Agenda 21 : soutien à la solidarité économique et sociale, accompagnement à la transition écologique, développement de l'usage public de la langue basque* »<sup>136</sup>.

La convention a été établie pour définir les modalités d'utilisation de l'eusko, pour l'encaissement des recettes publiques comme cela est déjà le cas pour la convention signée avec la commune d'Ustaritz<sup>137</sup>, première commune à disposer d'une régie de recettes en eusko. Une seconde partie de la convention est, elle, originale et est consacrée au paiement des dépenses publiques. Par ces deux volets, l'objectif de la commune est le même « *participer de manière active à la réorientation du pouvoir d'achat local vers les acteurs du territoire* » (voir Annexe VIII).

Aucun élément n'indique que cette convention a soulevé des remarques au moment de son contrôle de légalité. Cependant, en début d'année suivante, « *consécutivement à la signature de la convention par les deux parties le 10 janvier 2018, le préfet des Pyrénées-Atlantiques l'a [la commune de Bayonne] déférée le 8 mars 2018 devant le tribunal administratif de Pau, recours assorti d'une demande de suspension* »<sup>138</sup> de l'exécution de la convention signée le 10 janvier 2018.

<sup>135</sup> Nous faisons ici référence aux postures de l'acteur public telles que définies dans le Tableau 7 des postures intra-institutionnelles des acteurs public. Dans les postures favorables aux communs (faire pour), l'acteur public se place en tant qu'intermédiaire lorsqu'il « prend un rôle d'intermédiation entre les parties prenantes de son territoire : il identifie et connecte les ressources et les acteurs, construit des solutions pour permettre la rencontre entre les propositions des citoyens et l'administration, invente de nouvelles interfaces avec les habitants. Il adopte ainsi de nouveaux métiers, de nouvelles postures mais aussi de nouveaux cadres juridiques et techniques. »

<sup>136</sup> Note explicative de synthèse d'accompagnement des projets de délibération du Conseil municipal du 7 juin 2018 de la ville de Bayonne (Annexe VII).

<sup>137</sup> Après signature de la convention sur le modèle de celle de Bayonne permettant également le règlement des dépenses en eusko, lors du nouveau mandat de 2020, tous les élus indemnisés le sont en eusko. « *Ustaritz devient ainsi la première commune du Pays Basque et de l'hexagone où tous les élus indemnisés touchent une part de leur indemnité en monnaie locale, en l'occurrence l'Eusko. Bruno Carrère, Maire d'Ustaritz : « Nous avons la chance d'avoir au Pays Basque Nord la plus importante monnaie locale d'Europe, qui permet à chaque Mairie de s'engager aux côtés de ses habitants et habitantes, de ses entreprises et de ses associations pour l'emploi local, l'environnement et la langue basque, il est normal que nous participions avec les moyens qui sont les nôtres au développement de ce projet »* communiqué de presse d'Euskal moneta du 21/04/2021, <https://www.euskalmoneta.org/2021/04/13/ustaritz-premiere-commune-ou-tous-les-elus-indemnisent-passent-a-leusko/> consulté le 23 août 2021

<sup>138</sup> Note explicative de synthèse d'accompagnement des projets de délibération du Conseil municipal du 7 juin 2018 de la ville de Bayonne (Annexe VII).

Le motif de cette mise en cause est « *l'existence d'un doute sérieux* » quant à la légalité de la convention portant sur cinq points dont trois sont relatifs au paiement des dépenses publiques en eusko, un sur l'esprit de la loi et un sur une supposée subvention en nature<sup>139</sup>.

Dans son ordonnance du le 28 mars 2018<sup>140</sup>, le juge des référés du tribunal administratif de Pau, « *considérant qu'en l'état de l'instruction, aucun des moyens soulevés par le préfet des Pyrénées-Atlantiques [...] n'est de nature à créer un doute sérieux quant à la légalité de la convention en litige* » rejette le déféré du préfet et condamne l'État à verser à la commune de Bayonne une somme de 1 000 € au titre des dépenses engagées.

CAPB Élu.e 1

*« On a gagné en référé d'ailleurs, parce que le juge a considéré, malgré tout, que notre position n'était pas infondée au regard de ce qu'est la volonté de la loi, parce que le texte de la loi est clair, et l'esprit l'est encore d'avantage. »*

Le préfet décide alors de ne pas en rester là et, par une requête enregistrée le 10 avril 2018, il demande au juge des référés de la cour administrative d'appel de Bordeaux d'annuler l'ordonnance du 28 mars 2018 du juge des référés du tribunal administratif de Pau et d'ordonner la suspension de l'exécution de la convention, sa demande initiale.

Le juge d'appel va annuler l'ordonnance du tribunal administratif de Pau et suspendre la convention « *jusqu'à ce qu'il ait été statué au fond sur la validité de cet acte* <sup>141</sup>».

Juridiquement, le différend porte sur la contradiction existant entre le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 et l'arrêté du 24 décembre 2012. En effet, le premier prévoit que les moyens de paiement qu'une collectivité territoriale peut accepter sont ceux prévus par le code monétaire et financier ; le second dresse la liste exhaustive de ces moyens et instruments de paiement. Or, depuis 2012, le code monétaire et financier a été modifié par la loi ESS de 2014 reconnaissant les MLC. L'arrêté n'a pas été révisé depuis afin qu'il mentionne les MLC au titre des moyens de paiements recevables.

<sup>139</sup> Cinquième motif : « la commune de Bayonne « s'engage à mettre à disposition ses moyens pour les manifestations de promotion de l'eusko », ce qui constitue une subvention au sens de l'article 10 de la loi du 12 avril 2000 ; en ne prévoyant pas de valoriser les concours en nature ainsi consentis à l'association Euskal Moneta, la convention méconnaît les dispositions législatives précitées qui imposent que soient définis l'objet, le montant et les conditions d'utilisation de la subvention » Ordonnance N°1800476 du Tribunal administratif de Pau consulté le 28 août 2021 <https://www.lagazettedescommunes.com/telechargements/2018/04/ta-pau-ordonnance-28-mars-2018-monnaie-locale.pdf>. Le juge des référés ne reprend pas dans son ordonnance, il ne se prononce pas sur ce point.

<sup>140</sup> Ordonnance N°1800476 du Tribunal administratif de Pau consulté le 28 août 2021 <https://www.lagazettedescommunes.com/telechargements/2018/04/ta-pau-ordonnance-28-mars-2018-monnaie-locale.pdf>

<sup>141</sup> Ordonnance 18BX01306 – Juge des référés de la 4<sup>ème</sup> chambre de la cour administrative d'appel de Bordeaux du 4 mai 2018 consulté le 28 août 2021 <http://jurissite-caa-bordeaux.fr/index.php?post/Impossibilité-pour-une-commune-de-régler-des-dépenses-dans-une-monnaie-locale>

Cette contradiction était connue par le réseau des MLC avant ce conflit entre la ville de Bayonne et l'État comme le relate un·e salarié·e d'Euskal moneta :

EM Salarié·e 1

*« Par ma participation au réseau d'échange des monnaies locales complémentaires citoyennes et de SOL<sup>142</sup>, on avait identifié ce problème des paiements en monnaies locales par les collectivités. Le juriste [ ... ] avait identifié un conflit entre deux choses : un décret de novembre 2012, qui dit que les CL peuvent utiliser tous les moyens de paiement inscrits au code monétaire et financier, et là du coup comme la loi du 31 juillet 2014 a inscrit les ML dans le code monétaire, les collectivités pouvaient à priori utiliser les ML comme moyen de paiement. Mais il y a eu un arrêté qui a été pris le 24 décembre 2012 ou du 23 qui liste tous les moyens de paiement qui sont dans le code monétaire et financier. Et bien sûr les monnaies locales n'y sont pas, parce qu'en 2012 les monnaies locales ne sont pas au code monétaire et financier. »*

Face à cette contradiction, la première action envisagée par Euskal moneta et le réseau des MLC, était d'intervenir à un au niveau national :

EM Salarié·e 1

*« Il faudrait modifier cet arrêté pour qu'il tienne compte de l'inscription des monnaies locales dans le code monétaire et financier. Donc, il faut faire du lobbying à Paris. »*

La solution envisagée par les différentes MLC françaises organisées en réseau pour modifier la posture de l'État était de mener une action collective d'influence des élus nationaux pour faire évoluer la loi ou, plus exactement, demander la mise à jour de l'arrêté de 2012. Nous analysons cette démarche comme une recherche de solution au niveau méta-institutionnel, dans la « dimension de l'environnement constitutionnel » dans laquelle s'inscrivent les textes de loi.

Nous voyons, ici, que malgré une loi ESS facilitatrice et protectrice des MLC, l'État n'a pas prévu de devenir contributeur du commun en rendant sa contribution directe. Plus encore, l'absence de dispositifs administratifs adaptés ne permet pas aux collectivités territoriales de devenir elles-mêmes des contributrices si elles le souhaitent.

Euskal moneta va alors imaginer un mode d'action individuel et local :

EM Salarié·e 1

*« Les collectivités locales délibèrent sur ce qu'elles veulent, par contre derrière, il y a un contrôle de légalité qui est mis en place par l'État, donc le préfet a deux mois pour réagir<sup>143</sup>, et s'il ne dit mot, il consent. Du coup, je me suis dit pourquoi pas tester*

<sup>142</sup> Mouvement SOL(idaire) qui regroupe les MLC et favorise leur développement.

<sup>143</sup> Dans le différend avec la ville de Bayonne, la réaction du préfet intervient au moment de la signature de la convention et non contrôle de légalité de la convention approuvée par le conseil municipal.

*le paiement par les monnaies locales par le bas. Au lieu de faire bouger Paris, partons de la base. »*

La possibilité pour une collectivité territoriale d'adopter une posture différente de celle de l'État et de devenir contributrice a trouvé rapidement une possibilité de se concrétiser. Le commun, représenté ici par l'association Euskal moneta, a élaboré avec la collectivité territoriale la possibilité d'engager une action instituante :

EM Salarié·e 1

*« On discutait à cette époque-là de l'adhésion de la Ville de Bayonne avec les services, et donc entre autres sujets on avait mis ça sur la table : est-ce que ça intéresserait la ville de Bayonne d'être cette collectivité-là qui pourrait monter une délib. Le maire a, je pense, tout de suite vu l'intérêt de la chose, c'est vrai que dépenser l'argent public en monnaie locale c'est être plus sûr que l'argent reste sur le territoire, donc c'est intéressant pour le territoire, c'est un vrai positionnement d'élu. »*

Cette perception de la situation est confirmée par un·e élu·e qui participa aux débats et aux prises de décision :

CAPB Élu·e 2

*« Donc à un moment avec le maire on s'est dit, c'est une façon de crédibiliser et de légitimer la chose. Une mairie rentre dedans. Donc ça dépasse les cercles militants, les réseaux... et l'explication, même si elle n'est pas perçue par tout le monde, c'est celle d'une monnaie écologique, d'une monnaie locale... »*

La décision de la ville de Bayonne de présenter au conseil municipal le projet d'une convention associant à l'encaissement des recettes, le règlement des dépenses est donc fait, en connaissance de cause, de cette contradiction juridique entre décret et arrêté de 2012. Des élus municipaux, dont le maire, connaissaient la contradiction qui existait entre le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 et l'arrêté du 24 décembre 2012. L'association était, elle aussi, consciente de la possibilité de « faire bouger » l'État en présentant au contrôle de légalité une convention qui positionnait une collectivité territoriale au niveau méta-institutionnel comme contributeur du commun MLC par la contribution directe via le paiement en eusko.

CAPB Élu·e 2

*« On a réfléchi, entre nos services juridiques, le maire, [qui] entre autres défauts, est avocat de droit public, donc il s'en est beaucoup mêlé... le service juridique... je ne sais pas si au départ il y a eu un avocat ; et l'association bien sûr... je pense que tout cela a été fait avec eux [...] Ce qui est sûr c'est que quand on a commencé à nous chercher des poux dans la tête, là il a pris un spécialiste à Paris de droit fiscal et toute la comptabilité publique [...] on est pas allé sans munitions au tribunal administratif. [...] Dante [Edme, directeur général d'Euskal moneta] [...] c'est lui qui a suivi ça mais Jean-*

*René [Etchegaray, maire de Bayonne] qui lui-même a mis son nez dans les affaires quoi. »*

Nous voyons ici une dimension méso-institutionnelle de l'interaction publique-communs qui se concrétise par la recherche d'une solution, conjointement, par les représentants élus et techniciens de la collectivité territoriale, et de l'association, pour modifier le cadre juridique et le rendre favorable au développement de l'action.

Cette volonté apparaît comme déterminée puisque la ville de Bayonne décida de se pourvoir en cassation du jugement de la cour administrative d'appel de Bordeaux qui décidait de suspendre la convention jusqu'à ce qu'elle soit jugée sur le fond.

CAPB Élu·e 1

*« Plus une monnaie reste sur son territoire, plus elle produira et moins elle générera de gaz à effet de serre [...] Mais voyez, j'ai eu en face de moi à expliquer cela au préfet, au sous-préfet, et nous avons le sentiment de ne pas avoir la même grammaire. On a beau parler des mêmes textes, des textes de la République, d'une loi républicaine, et bien on n'en faisait pas la même interprétation. »*

Ne souhaitant probablement pas une escalade juridique à l'issue incertaine pour l'État, *« le préfet a fait part à Monsieur le Maire de son souhait d'aboutir à une conclusion amiable de la procédure, en trouvant un accord sur la formulation de l'article 4 de la convention <sup>144</sup>»*

EM Salarié·e 1

*« L'État décide de négocier. Et on a négocié très rapidement, puisque ce que l'on disait depuis le début était vrai, et que l'on proposait était légal. Et proposait toutes les garanties légales. »*

Le pierre d'achoppement de la convention était le « *règlement des dépenses publiques en eusko* », intitulé de l'article 4. Cela aurait impliqué que le trésor public lui-même accepte les transactions dans une autre monnaie que l'euro. Nous analysons l'engagement d'une négociation comme une recherche de solution au niveau méso-institutionnel. Celle-ci devra se concrétiser par des décisions administratives et budgétaires qui dépendent, elles, du niveau méta-institutionnel, de la « **dimension de l'environnement constitutionnel** ».

La possession d'un compte en eusko restant impossible pour une collectivité territoriale, la solution retenue et acceptée par les trois parties est d'admettre que la collectivité fasse une cession de dette à l'association Euskal moneta, qui, elle, va régler en eusko son montant. Le comptable public effectue donc un virement en euro, à l'association qui, elle, va créditer l'eusko-compte du créancier. Il s'agit donc d'une convention de mandat, prévue par le code général des collectivités territoriales, pour déléguer la gestion de certains paiements.

---

<sup>144</sup> Note explicative de synthèse d'accompagnement des projets de délibération du Conseil municipal du 7 juin 2018 de la ville de Bayonne, voir Annexe VII.

En soi, ce n'est pas une innovation administrative, en revanche son domaine d'application l'est.

Pour la ville de Bayonne, le différend se situe au-delà du champ l'application de cette convention :

CAPB Élu·e 1

*« L'État nous a mis beaucoup d'entraves, il y a eu de la part de l'État beaucoup incompréhension, moi je pense que c'est parce que cette question est éminemment politique et que l'État a eu, à mon avis à tort, le sentiment que l'on attentait à sa souveraineté. J'emploie le mot à dessein. »*

CAPB Élu·e 1

*« L'État a eu peur qu'une collectivité, et puis pas n'importe laquelle, une ville qui s'appelle Bayonne, qui est la capitale du Pays basque, alors-même que le pays basque est en train de s'organiser pour [...] avoir une reconnaissance institutionnelle, faut se mettre dans cette résonance-là ; l'État a eu des exigences extrêmement importantes, remettant presque en cause l'esprit de la loi. »*

Il est vrai qu'un des arguments avancés par le préfet dans son référé du 8 mars 2018 au tribunal administratif de Pau considère que la convention va au-delà de ce que le législateur des limites que le législateur a souhaité donner :

*« La convention méconnaît le champ d'application des dispositions législatives qui régissent l'utilisation des titres de monnaies locales complémentaires (TMLC) tel qu'il résulte de la loi du 31 juillet 2014 ; l'usage des monnaies locales est réservé aux personnes morales de droit privé ; le champ d'utilisation de la monnaie locale, tel qu'il est défini dans la convention, dépasse le seul domaine de l'économie sociale et solidaire pour lequel la loi permet l'institution d'une monnaie locale complémentaire, de sorte que la convention a pour effet d'instituer l'eusko en une monnaie de substitution à la monnaie nationale alors que le législateur a entendu en limiter l'emploi à un usage complémentaire <sup>145</sup> »*

Nous voyons ici que le différend se situe au niveau de la notion de souveraineté de l'État et des collectivités territoriales, à un niveau méta-institutionnel qui comprend une dimension politique et une dimension constitutionnelle.

La dimension politique est liée au commun MLC qui permet de compléter, en le substituant dans certains domaines économique et social, le système monétaire régalien. L'État perçoit cette action du commun comme une remise en cause de sa légitimité institutionnelle,

---

<sup>145</sup>Ordonnance N°1800476 du Tribunal administratif de Pau consulté le 28 août 2021 <https://www.lagazettedes-communes.com/telechargements/2018/04/ta-pau-ordonnance-28-mars-2018-monnaie-locale.pdf>

bien qu'il l'ait rendue possible par la loi. L'État se retourne alors contre une collectivité territoriale en s'inscrivant cependant dans la dimension juridique et sans aller dans la dimension politique.

CAPB Élu.e 1

*« Ça traduit malgré tout une résistance de la part de l'institution étatique par rapport à cette forme d'émancipation des collectivités sur ce sujet de l'économie sociale et solidaire. Et ça, c'est très embêtant, c'est très embêtant [...] et ce n'est pas habile. Parce que, je vais vous dire, on est rentré en résistance. Il n'y a rien de tel, au Pays basque en particulier, de sentir une résistance pour être déçu dans ses moyens. Et on a mal vécu ce moment-là. »*

Cette dimension politique est encore aujourd'hui en débat au niveau national, comme en témoignent les échanges qui ont pu avoir lieu au Sénat et sur lesquels nous reviendrons dans le chapitre suivant.

Nous avons analysé deux situations d'interactions action publique-communs au moyen d'une grille institutionnelles multiniveau. Nous avons ainsi montré de quelles façons ces interactions sont organisées aux trois niveaux institutionnels et dans plusieurs dimensions. Il a alors été possible d'identifier et de décrire des arrangements institutionnels ainsi que leurs évolutions dans le temps. La grille d'analyse a donc rempli notre objectif méthodologique de se doter d'un outil de compréhension de l'existence de gouvernances locales issues des interactions action publique-communs. Au-delà de ce premier outil d'analyse, nous avons obtenu des résultats propres à chacune des situations.

Concernant la première situation, nous avons vu comment la modification, au niveau méta-institutionnel, de l'environnement juridique et économique, par l'introduction d'un financement public, a modifié l'organisation intra-institutionnelle du commun *cayolar* dans la « **dimension opérationnelle** » et la « **dimension de la gouvernance** ». Un nouvel arrangement institutionnel, nécessitant la mise en place d'une nouvelle organisation, le groupement pastoral, a alors été trouvé. Nous avons également abordé l'évolution, au cours du temps et des différents régimes politiques, de la permanence de la gestion collective des terres communes et l'organisation stabilisée depuis près de 200 ans sous la forme de terres communales en indivision gérées par une commission syndicale, acteur public. Nous avons ensuite abordé les postures que peut adopter cet acteur public en tant que partie-prenante du commun. Il apparaît que, si sa capacité à évoluer dans la dimension méta-institutionnelle est grande pour s'adapter aux évolutions de l'environnement économique, ses compétences sont restreintes, voire inexistantes, pour se placer au niveau intra-institutionnel. Quant au niveau méso-institutionnel, c'est la capacité instituante d'un idéal partagé d'une montagne dont la vocation principale est le pastoralisme transhumant qui constitue le lien le plus solide entre action publique et communs.

Concernant la seconde situation, l'analyse institutionnelle nous amène à reconstituer les étapes d'émergence du commun MLC. Nous avons mis en évidence comment les premières dimensions mises en place relèvent d'abord du niveau méso-institutionnel, puis du niveau méta-institutionnel dans la dimension sociétale et culturelle. En dernier lieu, c'est la dimension intra-institutionnelle qui a été investie avec la création de l'association, de la monnaie et de leurs règles de fonctionnement. Dans un second temps, l'étude d'un différend entre l'État et une collectivité territoriale nous a permis de mettre en évidence le lieu de résolution d'un conflit de niveau méta-institutionnel. La résolution s'est traduite au niveau intra-institutionnel par la mise en place de nouvelles règles opérationnelles, établies à partir d'une volonté commune de négocier et de mettre en place un système relevant de la dimension instituante du niveau méso-institutionnel.

Nous nous interrogeons maintenant sur les thématiques des interactions action publique-communs en menant une analyse simultanée des deux études de cas que qualifierons de transversale. Nous avons pour cela appliqué la même grille d'analyse aux deux études de cas pour mener une analyse transversale.

### 4.3 LES RESULTATS DE L'ANALYSE TRANSVERSALE

#### 4.3.1 Les résultats relatifs à l'application de la grille d'analyse

L'étude des entretiens semi-directifs a été réalisée à partir de la grille d'analyse institutionnelle multiniveau (intra-institutionnel, méso-institutionnel et méta-institutionnel) et multidimensionnelle<sup>146</sup>. Nous avons pour cela procédé à un premier codage *a priori* de chaque dimension avec le logiciel Nvivo (voir 3.3, p.158) de chaque dimension. Un second codage *a posteriori* a permis d'identifier 45 thématiques et sous-thématiques. Pour chaque dimension, de zéro à cinq thématiques, ont ainsi été dégagées. Seule la dimension culturelle, sociétale et anthropologique a fait apparaître un plus grand nombre de thématiques, 17 au total<sup>147</sup>.

Niveau	Dimension	Thématiques (sous thématiques)	Références <sup>148</sup>
Méta-institutionnel	Culturelle, sociétale, anthropologique	19 (4)	378
	Environnement constitutionnel	4	143
	Politique	0	19
Méso-institutionnel	Instituante	4	242
	Idéal partagé	5	216
Intra-institutionnel	Opérationnel	4	155
	Gouvernance	4	98

Tableau 13 : tableau de la répartition du nombre de références codées par dimensions institutionnelles aux trois niveaux institutionnels (méta-institutionnel en orange, méso-institutionnel en vert et intra-institutionnel en bleu).

La liste exhaustive des thématiques identifiées par dimension et par niveau est présentée en Annexe IX. Nous remarquons tout d'abord l'importance des références liées à la dimension méta-institutionnelle et, en particulier, à la dimension culturelle, sociétale et anthropologique. Ceci signifie que lorsque les personnes interviewées décrivent et/ou expliquent les interactions actions publique-communs qu'elles connaissent, elles les situent fréquemment dans cette dimension méta-institutionnelle.

<sup>146</sup> Dimensions opérationnelles et de la gouvernance au niveau intra-dimensionnel, dimensions de la culturelle, sociétale et anthropologique ; du contexte constitutionnel et de politique du niveau méta-institutionnel et des deux dimensions l'une instituante et l'autre de l'idéal du niveau méso-institutionnel.

<sup>147</sup> Nous avons même affiné le codage jusqu'à quatre sous-thématiques et deux sous-sous-thématiques.

<sup>148</sup> Une « référence » est un verbatim extrait d'un des 26 témoignages enregistrés et retranscrits qui a été encodé dans un ou plusieurs catégories (dimension puis thématique ou sous thématique) appelées « nœuds ». Il s'agit ici d'un nombre de références codées par dimension. C'est donc un nombre d'occurrences de références et non de références, une référence pouvant être codée dans plusieurs dimensions. Total d'occurrences : 1 035.

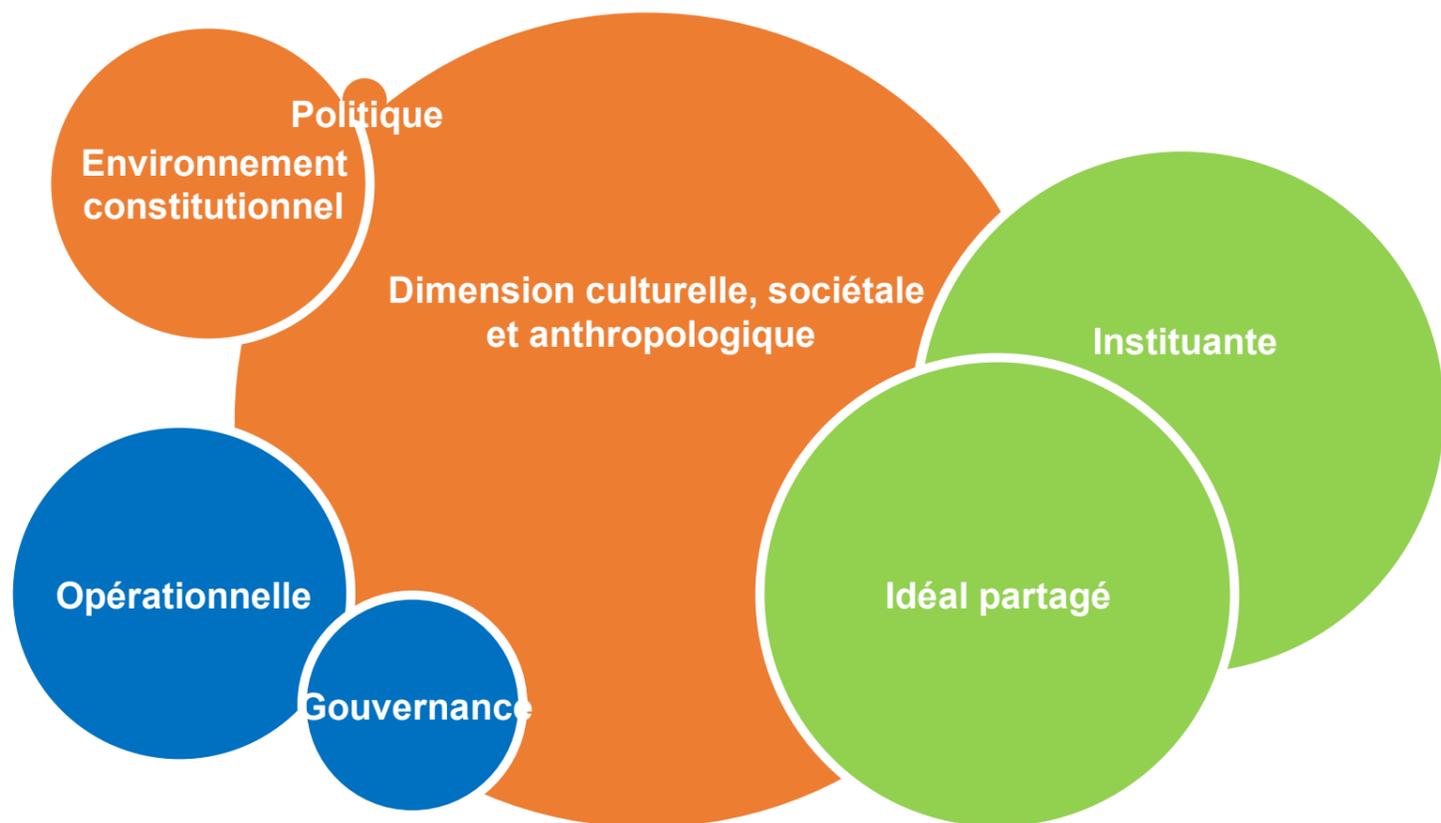


Figure 17 : Représentation du nombre de références codées par dimensions institutionnelles au trois niveaux institutionnels (méta-institutionnel en orange, méso-institutionnel en vert et intra-institutionnel en bleu) (auteure).

Nous remarquons dans la Figure 17, la représentation très importante par rapport aux autres de la dimension culturelle, sociétale et anthropologique (CSA) alors qu'à ce même niveau la dimension politique est peu présente.

La dimension politique correspond à celle où le commun est mis en en avant pour lui-même, comme un instrument de l'action. Elle nous apparaît comme rarement appropriée par les personnes interviewé·e·s, qu'elles soient ou non élu·e·s.

Nous considérons que lorsqu'un·e élu·e place les politiques publiques au service de la défense des « biens communs », il se situe dans cette dimension :

CAPB Élu·e 1

*« Je pense que toutes les politiques publiques sont au service des...du bien commun ou des biens communs... [...] Qu'est-ce que c'est le commun pour moi ? C'est mettre en place des politiques publiques au service d'une conscience collective qui est la défense des biens communs. »*

Nous avons également considéré que c'est dans cette dimension un·e salarié·e d'Euskal moneta interprète la posture de la ville de Bayonne de devenir « intermédiaire »<sup>149</sup> par rapport du commun MLC (monnaie locale complémentaire), comme un réel positionnement de son maire en faveur du territoire, partageant l'une des ambitions de la MLC au-delà même de sa fonction électorale.

EM Salarié·e 1

*« Le Maire a, je pense tout de suite vu l'intérêt de la chose, c'est vrai que dépenser l'agent public en monnaie locale, c'est être plus sûr que l'argent reste sur le territoire, donc c'est intéressant pour le territoire, c'est un vrai positionnement d' élu. »*

D'autres fois, le commun est situé au-dessus des partis politiques. C'est le cas ici pour un·e élu·e communautaire qui évoque des dynamiques territoriales liées à la transmission de la langue et de la culture basques et à la revendication d'une institution territoriale.

CAPB Élu·e 3

*« Dans toutes les sensibilités politiques, quelles qu'elles soient [...] ils ont tous été traversés. Et tu as des gens qui se sont impliqués dans les dynamiques territoriales, et d'autres qui ne l'ont pas fait. Des gens qui ne s'y sont pas impliqués. Mais cette espèce de ligne de partage elle traverse tous les courants. »*

Cette dimension politique du commun n'est pas réellement investie, elle n'est pas revendiquée en tant que telle.

### 4.3.2 La dimension « culturelle, sociétale et anthropologique » du niveau méta-institutionnel

L'importance des références à la dimension « culturelle, sociétale et anthropologique » de l'interaction action publique-communs nous a amenée à détailler les thématiques de cette dimension.

Nous avons regroupé ensemble les thématiques liées à la culture proprement dite du Pays basque (langue, chant et danse), celles liées au territoire (amour du Pays basque, identité et appartenance) et celle de l'organisation « traditionnelle » (maison, agriculture, religion, femme, famille, savoir-faire, liens entre les personnes). Une autre thématique a été constituée autour des références qui décrivent un engagement collectif existant de longue date associé à une certaine représentation du Pays basque (transmission, enseignement, politique locale, lutte indépendantiste, image).

---

<sup>149</sup> Nous faisons ici référence aux postures de l'acteur public telles que définies dans le Tableau 7 des postures intra-institutionnelles des acteurs public. Dans les postures favorables aux communs (faire pour), l'acteur public se place en tant qu'intermédiaire lorsqu'il « prend un rôle d'intermédiation entre les parties prenantes de son territoire : il identifie et connecte les ressources et les acteurs, construit des solutions pour permettre la rencontre entre les propositions des citoyens et l'administration, invente de nouvelles interfaces avec les habitants. Il adopte ainsi de nouveaux métiers, de nouvelles postures mais aussi de nouveaux cadres juridiques et techniques. »

Enfin l'évocation fréquente de collectifs nés d'une solidarité importante a constitué une thématique à part entière. Dans les quatre références ci-après, différents aspects de cette solidarité sont exprimés :

CRNA Élu·e

« Ça fonctionne bien parce que y'a vraiment cette solidarité et cette identité on va dire un peu culturelle. »

EM Comité d'agrément

« Le fait que le "tu" soit utilisé pour s'adresser à tous, d'entrée, il y a un mode de relation très différent du reste de la société française et une habitude de faire appel aux voisins systématiquement si besoin. L'habitude de se tourner vers l'autre. »

Présidente association

« Le fait que j'apprends le basque ça met en œuvre une solidarité complémentaire. »

Journaliste-écrivain

« C'est un cayolar resté célèbre parce qu'Etxahun de Barcus s'était réfugié là, après avoir tué par erreur son voisin Etchegohyen... Les bergers de Igelou l'avaient recueilli. »

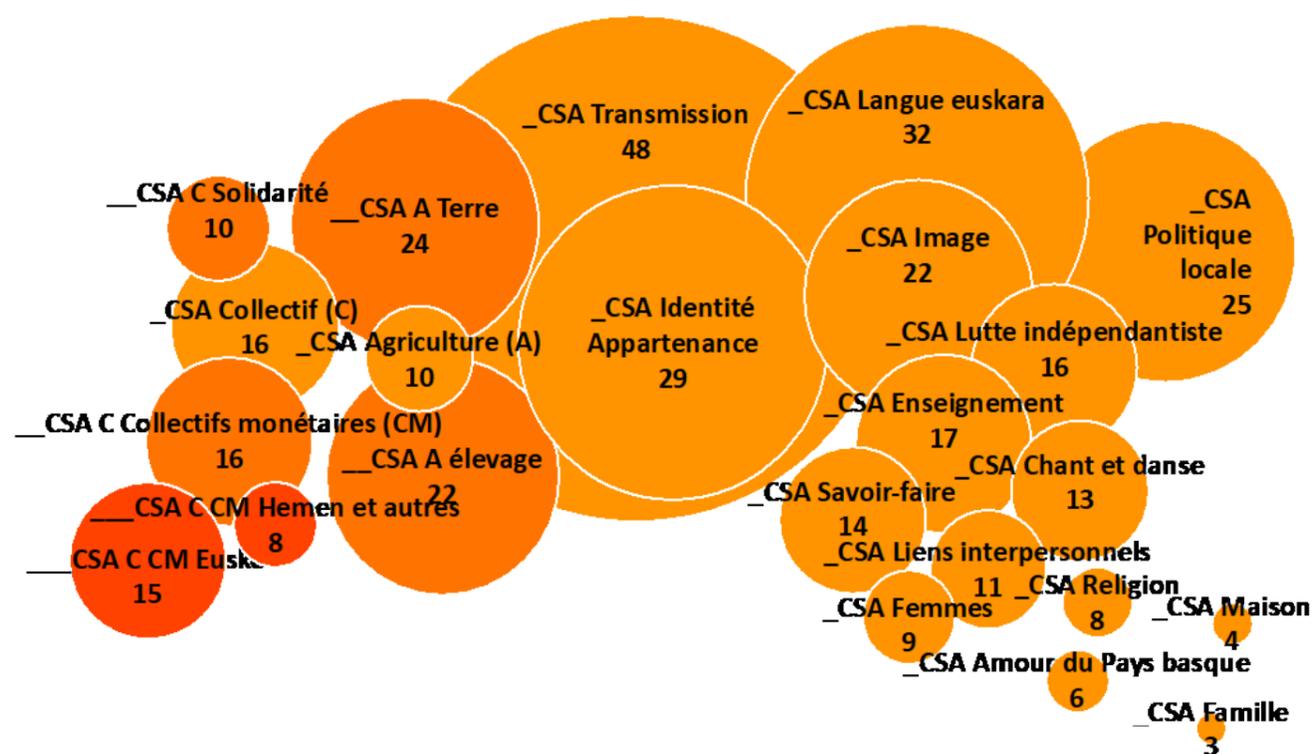


Figure 18 : Représentation du nombre de références codées par thématiques de la dimension culturelle, sociale et anthropologique du niveau méta-institutionnel (auteure).

Au moins 12 des 26 personnes interviewées font référence aux thématiques de la **transmission**, de la **politique locale**, de la **langue basque**, de l'**image** du Pays basque, de l'**identité et de l'appartenance** et de la **terre** comme thématiques associées aux situations qu'elles évoquent.

En matière de **politique locale**, des enjeux spécifiques au territoire sont présents de façon transversale par rapport aux traditionnels clivages droite-centre et gauche : parmi eux il y a le processus de paix, les langues régionales, les migrants et il y avait la création d'une institution Pays basque. Quant à l'image, il s'agit de l'image positive du Pays basque à l'extérieur qui peut être mobilisée commercialement pour les AOP, par exemple, mais aussi pour son attractivité touristique. Dans les deux cas, elle apparaît comme un facteur puissant de mise en place de dynamiques collectives.

Nous avons identifié la thématique de la **transmission** à partir des problématiques exprimées autour du passage d'une génération à l'autre, du patrimoine, matériel ou immatériel. Cette thématique nous apparaît comme essentielle pour comprendre les interactions action publique-communs, car relevant de l'individuel et du collectif.

Dans la thématique de la transmission, nous avons retenu un premier sujet lié à la possession et l'exploitation de la terre qui se pose particulièrement en agriculture :

CAPB Technicien·ne 2

*« Parce qu'on leur a transmis l'exploitation, on leur a transmis la ferme, c'est un outil et ils voulaient le transmettre à quelqu'un de familial ou hors cadre familial mais ils sont rares quand même ceux-là. Et là c'est l'intérêt collectif, l'outil, l'agriculture du territoire qui prime. Mais combien il y en a ? Très peu. »*

Ce témoignage met en évidence comment la problématique intrafamiliale peut rapidement être pensée à l'échelle plus large du territoire. Les choix effectués en matière de transmission de l'exploitation sont liés aux conditions de succession fixées au niveau méta-institutionnelle. Elles s'inscrivent dans la dimension environnement constitutionnel (EI) également dans la dimension CSA, CSA Agriculture et les sujets qui regroupent un nombre réduit de références mais qui sont liés : CSA Maison, CSA Amour du Pays basque, CSA Femmes et CSA Relations interpersonnelles.

CSPS Technicien·ne 1

*« C'est quelqu'un qui est célibataire, qui n'exploite plus maintenant son exploitation, qui est à la retraite, depuis quelques années. Il a été élu, il a été délégué ici à la commission syndicale et il a su transmettre la présidence du cayolar à un jeune. Il est toujours actif au niveau du cayolar, mais il a su, je pense, la transmettre, sans heurt de conflit générationnel. »*

Cayolar BS

*« Je trouvais que certains se rendaient compte que beaucoup de fils et filles d'agriculteurs d'ici ne voulaient pas reprendre, ne veulent pas transhumer. Alors oui, il va bien falloir que l'on s'ouvre un peu à des gens de l'extérieur. »*

Ces trois extraits mettent en évidence de nouvelles pratiques dans la transmission des exploitations agricoles lorsqu'elle ne se fait pas « naturellement » d'une génération à l'autre

au sein de la famille. La conscience et la volonté de voir perdurer l'agriculture en général mais aussi et surtout le pastoralisme transhumant incitent à accepter et à rechercher les candidats à la reprise de « l'outil » de travail, les terres et les bâtiments agricoles. L'entreprise est douloureuse lorsqu'il s'agit d'élargir la réflexion et le raisonnement à la maison, comme en témoigne un éleveur·se transhumant·e retraité·e et sans enfant :

Cayolar ET retraité·e

*« Si je dois tout vendre par exemple, parce que c'est ça qu'il faudrait faire, il faudrait vendre la maison et tout... mais l'etxe au Pays basque, c'est difficile de vendre l'etxe... On va y venir aux terres, on va vendre... mais l'etxe... »*

Le maintien du pastoralisme transhumant, qui ne se conçoit en Soule que comme une activité collective, est encore largement lié à la propriété des exploitations dans la vallée. Or, les exploitations agricoles sont indissociables des maisons d'habitation, l'ensemble du bâti étant contiguë, voire abrité, sous un même toit dans l'architecture traditionnelle. Vendre les terres sans la maison, c'est privilégier l'agrandissement des exploitations existantes plutôt que de permettre l'installation d'un nouvel agriculteur ; c'est rendre la transhumance accessoire, voire impossible, pour une exploitation devenue trop vaste pour un ou une seul·e chef·fe d'exploitation. La résolution de ce dilemme social est actuellement en discussion. Les collectivités territoriales sont conscientes de ces enjeux et se mobilisent. La CSPS, comme nous l'avons vu, a pour cela fait évoluer son règlement des estives en 2019 en l'ouvrant aux non souletins<sup>150</sup>; la CAPB et plusieurs communes achètent des terres ou des exploitations pour permettre l'installation de nouveaux agriculteurs. Des actions collectives issues de la société civile se sont également mises en place et se développent, utilisant des moyens différents : Lurzaindia — composé d'une société en commandite par actions, d'un fonds de dotation et d'une association — fait appel à l'actionnariat et aux dons et travaille en partenariat avec les consommateurs comme avec l'association Inter AMAP Pays basque et le syndicat ELB<sup>151</sup>.

Parmi les points relevés par plusieurs personnes interrogées, la question de la transmission d'une dimension immatérielle de l'action collective est ressortie. Dans le premier cas, il s'agit de la tradition, de ce qui est considéré comme faisant partie de la « tradition ».

CAPB Technicien·ne 2

*« Y'a pleins de choses, quand on est sur de la parole ou de la tradition, tout le monde a l'impression que ce qui se fait aujourd'hui c'est ce qui s'est toujours fait et que*

<sup>150</sup> Une réflexion est actuelle en cours pour une nouvelle modification du règlement en octobre 2021

<sup>151</sup> ELB : *euskal herriko laborarien batasuna*, la confédération paysanne du Pays basque. Le secteur agricole est syndicalement très clivé en Pays Basque depuis une quarantaine d'année entre la Fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles (FDSEA) et ELB (Itçaina, 2009).

*c'est ça la tradition. Et en fait si tu regardes dans les délibérations il y a quelques années, sur un sujet précis, tu vas te rendre compte que c'était pas ça la tradition. »*

EM Fondateur·trice

*« On légitime des pratiques comme traditionnelles, parce que « on a toujours fait comme ça » et on les oppose à des prises de conscience, notamment écologique, parce qu'elles sont récentes. »*

Ces deux témoignages remettent en cause le caractère acquis et définitif de la tradition, caractère mis en avant par certains pour justifier de comportements et de décisions contemporaines. La tradition n'est pas toujours présentée comme une composante stable influençant l'action collective.

Un autre patrimoine immatériel important de la transmission dans le groupe est celui de l'action collective elle-même, de sa permanence dans le temps et au-delà de la durée de vie des individus.

Cette menace est exprimée aussi lorsque le collectif dépend de mandats électifs :

CAPB Technicien·ne 1

*« C'est un collectif de personnes et ces personnes sont élues et demain c'est peut-être plus les mêmes personnes qu'on a en face. Donc y'a cette fragilité dans la continuité de ce qui est fait quand même. »*

Le groupe peut se prémunir de cette menace en partageant le récit de l'action collective, en le transmettant pour constituer un apprentissage.

CD64 2 opposition

*« On mettait en place quelque chose, des formations internes pour apprendre aux nouveaux, l'histoire, pourquoi on a fait ça comme ça, ce que l'on veut en faire. Parce qu'il y a les fondateurs, la seconde génération s'est facile aussi. Arrivé à la troisième c'est perdu si on apprend pas les choses, si on raconte pas les choses, si on sait pas qu'à tel moment on a eu telle merde et on s'en est sorti ou on s'en est pas sorti. »*

Enfin, cette menace est dépassée lorsque le constat est fait des actions menées sur plusieurs générations et qui aboutissent :

CAPB Élu·e 3

*« Des initiatives collectives qui correspondent à un contexte social, historique, tu en a un paquet. Mais des démarches collectives qui arrivent à sauter les générations, de mon point de vue, là, là, tu n'es plus sur un effet mode, t'es plus sur un effet conjoncturel, tu pénètres plus le territoire dans lequel tu es. »*

Les initiatives collectives qui durent sur plusieurs générations sont associées ici au territoire lui-même, comme si elles en devenaient une composante. Cet engagement transgénérationnel est associé à plusieurs revendications :

CAPB Élu·e 3

*« Je l'ai repéré sur la partie revendication institutionnelle qui est très ancienne, depuis quarante ans. Et en quarante ans, tu as au moins trois générations si tu veux. Tout le volet agricole a réussi ça aussi, initié par des générations de gens qui peuvent avoir 80 ou 90 ans et tu retrouves aussi des gens qui ont 20 ans dedans. Là tu as aussi deux, pratiquement, trois générations. Et le volet linguistique, aussi. Pour moi le point commun entre ces trois-là, c'est le sentiment d'appartenance à un territoire qui se transmet dans les générations [...] Pour l'eusko il faut attendre encore un petit peu, c'est encore le phénomène d'une génération. »*

Les trois domaines cités sont l'agriculture, la revendication institutionnelle territoriale, qui s'est concrétisée en 2017 par la constitution de la CAPB et le maintien de la langue basque, associée à la culture et à l'enseignement.

Parmi ces trois domaines, le premier a déjà été évoqué au travers du combat pour le maintien d'une l'agriculture paysanne que nous avons déjà abordé. Nous nous attarderons donc sur les deux autres en commençant par la langue.

Alors que jusqu'au début du 20<sup>e</sup> siècle environ, la transmission de la langue ne se posait pas, les Basques demeuraient, dans leur majorité, habiter sur leurs territoires de naissance<sup>152</sup>.

CAPB Élu·e 3

*« Dans notre famille, ce n'est pas un cas particulier parce que beaucoup l'ont vécu comme ça, c'est-à-dire des parents naturellement bascophones, parlant basque naturellement, mais sans aucune démarche militante, mes parents il n'étaient pas politisés. Leur basquitude elle était culturelle, c'était leur langue, ils n'avaient pas non plus de soucis particuliers de transmission non plus, ce n'était pas une préoccupation pour eux. »*

En quelques générations, après un exode rural qui a suivi la seconde guerre mondiale et une faible valorisation de la langue et de la culture basques dans la société, le combat est devenu essentiel. La prise de conscience de l'importance de la transmission, de la langue et de la culture basques, et la recherche de solutions s'est faite sur plusieurs générations et apparaît aujourd'hui comme essentielle comme en témoigne ici un locuteur natif :

Cayolar ET retraité·e

*« Ils ne parlent pas en basque à leurs enfants. C'est un drame ça. »*

---

<sup>152</sup> Même si l'école publique et laïque n'était pas toujours favorable à son emploi et/ou l'a combattue et l'émigration outre-atlantique a été importante au 19<sup>e</sup> siècle.

Ce drame est vécu collectivement et les solutions apportées ont associé action publique et action collective<sup>153</sup>, que ce soit pour l'enseignement des enfants et des adultes, pour le soutien à la culture et création d'un office public de la langue (OPLB)

EM Salarié-e 1

*« Je ne parlais pas un mot de basque, je me suis inscrit à la gau eskola<sup>154</sup>, et là c'est comme ça que j'ai appris un peu l'esukara. Je parle aujourd'hui à mes enfants en basque. »*

La menace de perte de la transmission de la langue a fait de son apprentissage, de son usage et de son enrichissement, un enjeu important pour une partie de la société. Cet enjeu a réuni action collective et action publique. Cette dynamique pourrait elle aussi renvoyer à une analyse institutionnelle croisée publique-communs, nous avons vu son importance dans le lancement de la MLC au Pays basque, en particulier à travers des personnes engagées autour des *ikastolas* (voir 4.2.2, p.203).

Nous retiendrons que la dimension culturelle, sociétale et anthropologique comprend de larges pans de la société contemporaine du Pays basque qui sont ici décrits comme des composantes communes qui participent à l'engagement dans un projet collectif. Elles pourraient chacune renvoyer à une analyse institutionnelle croisée action publique-communs.

Si nous revenons à la représentation du nombre de références par dimension institutionnelle au trois niveaux représentés sur la Figure 17, les dimensions de l'idéal partagé (IP) et la dimension instituante (I) constituent une part importante des références mentionnées lors des entretiens semi-directifs pour décrire les interactions action publique-communs. Nous sommes ici à un autre niveau institutionnel, plus proche du commun dans ses thématiques. Nous allons détailler dans le chapitre suivant comment ce niveau d'analyse nous permet de mieux comprendre les interactions action publique-communs.

### 4.3.3 Les thématiques identifiées au niveau méso-institutionnel

Par l'analyse de l'ensemble des sources, il nous a été possible de dégager plusieurs thématiques à l'intérieur des deux dimensions du niveau méso-institutionnel. La **dimension instituante** est apparue comme constituée de quatre thématiques : la première en nombre de références, rassemble les idées exprimées autour de la conviction de la capacité d'action collective est dénommée « **se regrouper pour agir** » (voir Figure 19, p.236).

<sup>153</sup> La mise en place d'un office public de la langue basque est le résultat d'actions associatives et protestataires ayant abouties à la prise en compte des enjeux linguistiques par les pouvoirs publics.

<sup>154</sup> Cours du soir

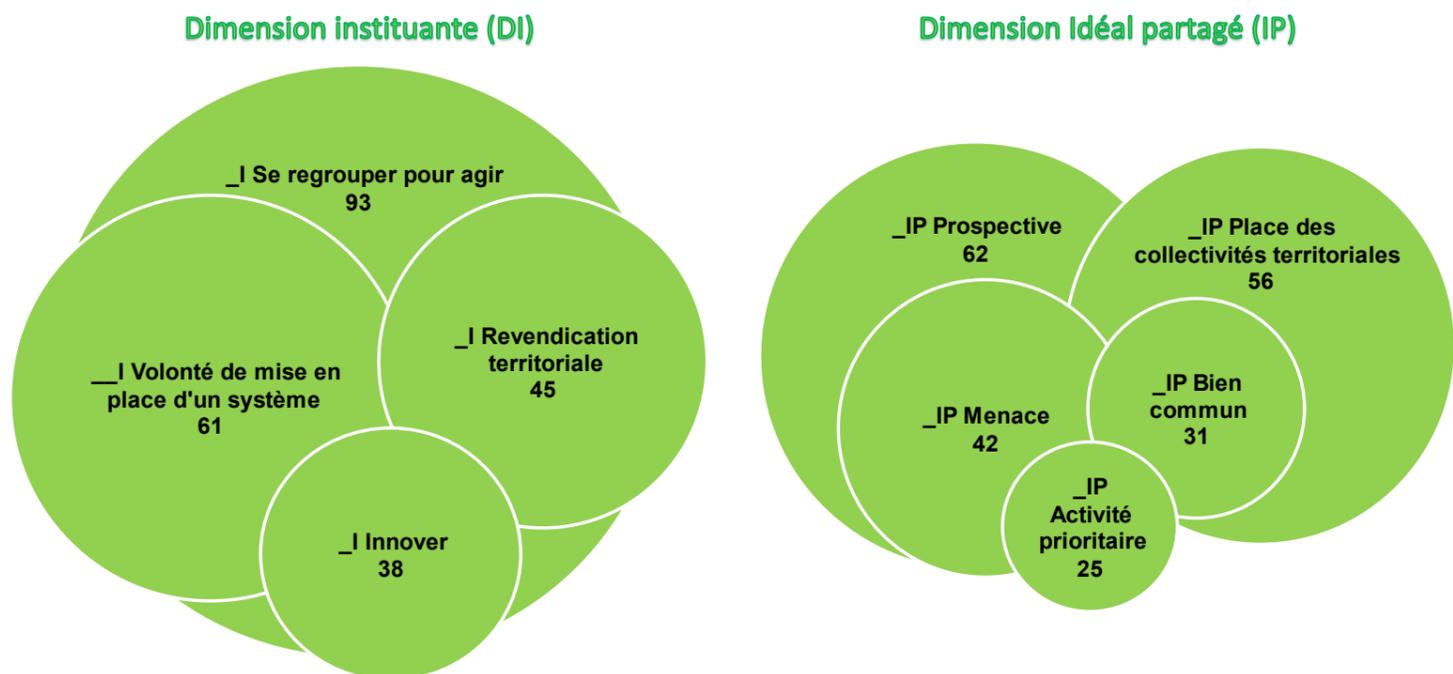


Figure 19 : Représentation du nombre de références codées par thématiques de la dimension instituante et de la dimension de l'idéal partagé du niveau méso-institutionnel (auteure).

Cette conviction est conscientisée, présentée comme un mode de fonctionnement, une force qui est encouragée. Lorsque des élu·e·s l'ont exprimée, ils s'incluent dans cette dynamique (élu·e communautaire) ou ils s'en excluent, comme c'est le cas pour l'élu·e régional·e: CAPB Élu·e 2

*« C'est un inconscient collectif qui fait que quand les choses ne viennent pas à nous, on a tendance à les organiser. »*

Du côté des citoyens impliqués dans des collectifs d'action, la conscience du regroupement pour agir est également perçue :

EM Fondateur·trice

*« C'est des associations classiques jusqu'au moment où il y a besoin de revendiquer quelque chose voilà et où là il y a un mouvement qui se crée à ce moment-là. »*

La conviction de la nécessité de « se regrouper pour agir » se retrouve également dans les relations avec les pouvoirs publics, notamment face à la recherche de financements publics. Cette problématique ancienne favorise de longue date les stratégies collectives :

CSPS Technicien·ne 2

*« On a la chance, ici dans le département, de travailler tous ensemble, sur tout le département, de connaître les besoins des uns et des autres... Donc les appels à projet sont discutés déjà entre les différents partenaires, pour essayer de rentrer dans les enveloppes qui sont allouées, et éviter de laisser des projets sur la touche. Donc là on est dans une logique aussi de commun, mais à l'échelle du département. »*

Cayolar ET sans terre 2017

*« Je me rappelle, j'avais été chercher à l'époque la veuve Pitrau<sup>155</sup>, Anita, pour la convaincre... parce qu'on était 5; 6 et pour faire une coop fallait être 7... Donc comme elle faisait un peu de fromage, j'ai dit "t'inquiète pas on va s'en occuper mais viens, rejoins nous, on va être 7 et on va créer une coop ce sera beaucoup plus facile pour avoir les trucs pour fonctionner, les aides et tout". »*

Du point de vue individuel, cet élan vers le regroupement est vécu comme un plaisir et une satisfaction personnelle, que ce soit pour un·e élu·e, un·e technicien·ne ou un·e professionnel·le :

CAPB Élu·e 3

*« J'ai, à titre individuel ou en tant qu'élu, participé, toujours à cette même dynamique, mais là, sans obligation avec, l'envie d'y être quoi. »*

CSPS Technicien·ne retraité·e

*« Pour moi, la vie n'a de saveur que dans l'échange et le partage. Donc, si vous voulez échanger et partager, il faut être dans des groupes, dans des collectifs, voilà, c'est ça... C'est vrai que je n'arrive pas à concevoir [autrement]... »*

Cayolar ET sans terre 2017

*« Une fois que j'arrivais moi à tourner, à gérer mon truc, je me suis dit, l'intérêt c'est d'avoir cette vision de territoire et une dynamique collective, c'est là-dedans que je me retrouve [...] Voilà, donc je me suis impliqué dans ces trucs là mais c'est venu tout naturellement mais pour moi c'était une évidence. »*

Si cette conviction et cette mobilisation peuvent surprendre un témoin arrivé récemment au Pays basque, pour un habitant de longue date la réponse serait « génétique » et liée au territoire :

CAPB Élu·e 2

*« C'est un territoire qui a un fort esprit coopératif. Beaucoup de coopératives ont marché ici, ça fait partie un peu de nous, on appelle ça l'ADN. »*

Une des traductions de cette certitude passe par la mise en place d'un système, d'outils qui vont permettre de transformer cette dynamique en réel moyen d'action.

Une seconde thématique identifiée dans cette **dimension instituante** est celle de la « **volonté de mise en place d'un système** » (voir Figure 19, p.236), de concevoir et rendre

---

<sup>155</sup> Jean Pitrau (1929-1975) est un paysan souletin qui a mené des luttes qui ont été décisives pour le maintien de la vie et de l'agriculture de montagne. Sa vie et son parcours ont fait l'objet d'un livre en 2010 et de la pastorale de 2019.

opérationnels les instruments de cette action collective. Cette recherche de systèmes fonctionnels peut se faire à des niveaux très opérationnels<sup>156</sup>, sous forme d'outils à même de résoudre des problèmes de terrain. Nous observons qu'il s'agit d'outils conçus spécifiquement pour la résolution du problème identifié (comme le guide des bonnes pratiques de la montagne basque pour gérer les conflits de multi-activité) comme d'outils existants transposés sur le territoire (AOP<sup>157</sup>, PNR). Selon les situations, les outils sont mis en place à l'échelle territoriale du problème, qui peut être réduit par rapport au territoire du Pays basque, en l'occurrence à l'échelle de la montagne basque, ou en dépasser les frontières comme pour le fromage Ossau-Iraty.

La volonté de mise en place d'un système va également au-delà de la résolution de la situation. Dans chacun de ces cas cités précédemment, nous avons pu observer une volonté de partage des solutions et de disponibilité des parties prenantes pour essayer les outils élaborés.

CAPB Technicien-ne 1

*« Est-ce que c'est le seul outil à y répondre ? Est ce qu'il y a d'autres outils qui peuvent y répondre en totalité ou en partie, et dans ces autres gouvernances, il y a le PNR. Mais il y a peut-être d'autres choses que l'on a pas imaginées. »*

Cayolar ET sans terre

*« Les gens, ils n'ont pas compris la force d'un outil public. Parce que l'appellation<sup>158</sup>, c'est pas une marque comme une autre. Je veux bien, on fait de la pub, du marketing... et heureusement parce qu'on est avec la filière et on fait parler de nous, sinon on n'existerait pas. »*

CAPB Élu-e 2

*« Au-delà de l'opérationnalité, qui est importante, c'était bien de marquer cette possibilité qu'une commune, qu'une agglomération PEUT et qu'il n'y a pas ce truc unique. Et je pense que ça aidera d'autres territoires. »*

---

<sup>156</sup> Nous avons considéré que cela ne relevait pas du niveau intra-institutionnel, l'outil élaboré étant un instrument d'une action qui va au-delà des communs « estive » ou « cayolar ».

<sup>157</sup> Appellation d'Origine Protégé (AOP) Ossau-iraty, fromage de brebis du Béarn ou du Pays basque qui fête ses 40 ans d'existence en 2021.

<sup>158</sup> Appellation d'Origine Protégé (AOP) Ossau-iraty, fromage de brebis du Béarn ou du Pays basque qui fête ses 40 ans d'existence en 2021.

Nous voyons à travers cette « **volonté de mise en place d'un système** » la capacité collective d'innovation organisationnelle par la création d'organisations inédites ou la transposition d'organisations déjà existantes ailleurs.

La capacité à « **Innover** » (voir Figure 19, p.236) s'entend comme la capacité à imaginer et mettre en place des organisations et des institutions à partir de la volonté de pérenniser un projet collectif basé sur une conception des problématiques et des solutions différentes de celles mises en place par la seule action publique.

Cette capacité se retrouve dans les trois domaines déjà abordés : l'agriculture, la culture et la langue et la revendication territoriale.

Dans le domaine agricole, cette volonté est passée par la création de Euskal herri labo-rantza ganbara (EHLG), la Chambre d'agriculture associative au Pays basque EHLG<sup>159</sup>. C'est la nature-même du projet de « *défendre un modèle plus prospectif que quelque chose qui existe* » (CAPB Élu-e 3) qui porte la créativité :

Cayolar ET sans terre 2017

*« ELB revendiquait une chambre d'agriculture, l'État veut pas la donner, donc on s'est dit si il veut pas la donner, on va essayer de faire quelque chose. Et puis on va pousser pour que ça vienne. »*

En matière culturelle, la première innovation à la fin des années 1980, a été celle de la création de deux associations loi 1901 dans lesquelles siégeaient l'État, la région, le département et les 158 communes du Pays basque regroupées en syndicat communal<sup>160</sup>, pour gérer de façon concertée et partagée la politique publique culturelle : une « *structure scène nationale classique*<sup>161</sup> », la scène nationale Sud-Aquitain d'une part et l'institut culturel basque (ICB) un outil spécifique à *la culture basque*<sup>162</sup> » d'autre part.

CAPB Élu-e 3

*« L'institut culturel basque c'était une réponse institutionnelle à une préoccupation territoriale majeure partagée par beaucoup. Militante au début, plutôt des milieux basques, mais partagée de façon transversale par d'autres sensibilités politiques. »*

L'État, dans sa représentation déconcentrée du ministère en charge de la culture (DRAC Aquitaine), a été un acteur à part entière de la mise en place de cette structuration qui est

<sup>159</sup> Voir p. 221 note p. 124

<sup>160</sup> Depuis janvier 2017, ce syndicat intercommunal a été dissout, la CAPB ayant repris ses compétences.

<sup>161</sup> Voir page 258

<sup>162</sup> CAPB Élu-e 3

toujours en place aujourd'hui. Au cours de la décennie suivante, c'est l'émergence d'un besoin « d'un schéma d'aménagement linguistique » qui a débouché sur la création d'une forme d'organisation originale, un office public de la langue<sup>163</sup> réunissant l'ensemble des pouvoirs publics sous forme d'un groupement d'intérêt public (GIP). L'innovation est tout d'abord institutionnelle, elle a consisté à associer les collectivités territoriales puis l'État dans une réflexion commune autour de cet objectif partagé matérialisé par une contractualisation et des comités de pilotage. Cela implique un changement de posture de l'État et des acteurs publics qui deviennent parties prenantes du projet commun « d'aménagement<sup>164</sup> linguistique ». D'une posture relevant du niveau méta-institutionnelle, les acteurs publics passent à une posture locale infra-institutionnelle en s'impliquant dans la solution à mettre en place. Ils deviennent parties prenantes publiques. Cette voie engagée sera suivie par d'autres territoires confrontés à une problématique identique<sup>165</sup>.

CAPB Élu·e 3

*« L'office public, on est vraiment parti de rien, on a inventé un outil si tu veux, c'est certainement un des épisodes les plus enrichissants quand même là. Parce que en fait on était dans un désert juridique voilà et il a fallu trouver la manière dont la langue, les langues régionales si on se situe à un niveau plus large, les langues régionales pouvaient être investies par l'institutionnel »*

L'évolution de la demande de prise en compte de la langue et de sa transmission à partir des années 1960 a également conduit à une dynamique culturelle et politique de recherche d'une organisation adaptée. Elle est associée à la revendication institutionnelle<sup>166</sup> territoriale, c'est-à-dire à l'existence d'une entité administrative à l'échelle du Pays basque, des communes identifiées comme telles<sup>167</sup>. Cette « **revendication territoriale** » (voir Figure

<sup>163</sup> L'office public de la langue basque a été constitué en 2004 sous forme d'un groupement d'intérêt public (GIP), qui rassemble l'État (services déconcentrés des ministères de l'éducation nationale et en charge de la culture), le conseil départemental, le conseil régional et la CAPB. C'est une personne morale de droit public dotée de l'autonomie administrative et financière qui est a été constituée par l'approbation par l'État d'une convention constitutive d'une durée initiale de six ans, renouvelée en 2010 et en 2017.

<sup>164</sup> Ce terme « d'aménagement » était alors en vigueur et cohabitait avec celui de « développement » jusqu'au début des les années 2010 en matière culturelle

<sup>165</sup> En 2016, douze ans après la création de l'office public de la langue basque (OPLB), c'est un office public de la langue occitane qui a vu le jour : « L'institut occitan c'est la copie, enfin dans sa structure, dans ses structures c'est très inspiré, les statuts eux-mêmes de l'OPLO, c'est des copier/coller de l'office public. Ça a été aussi pour l'équivalent en Bretagne, et puis ça a été l'occasion pour l'État de se doter d'une jurisprudence sur le sujet. » CAPB Élu·e 3

<sup>166</sup> Dans le sens des institutions publiques.

<sup>167</sup> Cette délimitation s'établit à plusieurs niveaux, pas uniquement culturel ou historique. Sur le critère linguistique en particulier, la langue basque n'est pas la seule parlée sur l'ensemble des 158 communes composant la CAPB. L'occitan gascon est également présent et associé à une culture spécifique, en particulier autour de

19, p.236) est également parfois exprimée à une autre échelle territoriale, celle de la Soule ou d'une commune, toujours en lien avec la mise en place d'un projet.

CAPB Élu·e 3

*« L'office public il a répondu à une problématique et en même temps à une revendication du conseil des élus et le conseil de développement : il a répondu une revendication institutionnelle. »*

Le conseil des élus du Pays basque et le conseil de développement du Pays basque sont deux organisations mises en place au début des années 1990 pour accompagner les réflexions et l'animation du projet de territoire. Ce projet incluait un volet « **revendication institutionnelle** ». Le conseil des élus a été dissous en 2017 à la création de la CAPB<sup>168</sup>, le conseil de développement s'est maintenu avec des statuts et des missions adaptées au nouveau contexte institutionnel (voir Encadré 8, p.241).

#### Encadré 8 : Conseil de développement et conseil des élus du Pays basque

Au début des 1990, une démarche concertée des acteurs socio-professionnels, des collectivités territoriales et de l'État s'organise pour élaborer un projet de territoire. Cette dynamique, dénommée Pays basque 2010 va se concrétiser par l'élaboration d'un état des lieux diagnostic partagé de la situation du territoire. Elle va s'appuyer sur la création de deux structures associatives, le conseil de développement du Pays basque et le conseil des élus du Pays basque. Le conseil de développement était composé de 130 membres issus de trois pôles : le pôle des socio-professionnels et des associatifs, numériquement le plus important, comprenant en particulier des organisations syndicales — dont les syndicats agricoles — et les organisations patronales, l'université et les chambres consulaires ; un collège des pouvoirs publics et un collège d'élus désignés par le Conseil des élus du Pays basque. Ce dernier était composé de 85 membres, représentant pour moitié des élus communautaires et pour l'autre moitié des élus départementaux, régionaux, nationaux et/ou européens et membres du gouvernement en exercice. Pour Itçaina (2009), la création du conseil de développement a mis en place « *un nouveau cadre d'action publique mettant en avant une valeur – le développement local – et de nouvelles normes – l'animation, la participation, le recours à l'expertise et la contractualisation.* » (Itçaina, 2009 :56).

---

Bayonne ou d'Anglet et de Bidache, où influence basque et influence gasconne composent la mosaïque du pays Charnègue. Pour Itçaina (2009) « *Le Pays Basque français regroupe les provinces historiques du Labourd, de Basse-Navarre, de Soule et la ville de Bayonne. Depuis 1790, il forme avec le Béarn le département des Pyrénées-Atlantiques.* » (Itçaina, 2009 :52).

<sup>168</sup> Le dernier président du conseil des élus a été Jean-René Etchegaray, maire de Bayonne et premier président de la CAPB. En 2020, il se succède lui-même à ces deux fonctions.

Ces deux associations mèneront à bien les travaux de prospective dans différents domaines (projet territorial 2020, transition écologique, gestion des déchets, santé...) et d'animation du territoire avec en particulier le suivi des conventions territoriales Pays basque 2007-2013 et 2015-2020 signés avec l'État, la région et le département. Une des dernières productions de cette double organisation sera l'animation collective sur le terrain et la production du projet de gouvernance de la future communauté d'agglomération Pays basque en janvier 2017. Elle avait auparavant accompagné, depuis 2012, les réflexions pour la création d'une collectivité territoriale à statut particulier rejeté par l'État en 2013 puis de recherche d'une solution de droit commun encouragée par le gouvernement. Les réformes territoriales de 2014 et 2015 ouvrent la porte à la création d'une entité administrative par regroupement des communautés de communes et des communautés d'agglomération déjà existantes, soit dix EPCI. La création de la CAPB en 2017 mettra fin à l'existence du conseil des élus et modifiera les statuts du conseil de développement pour qu'ils soient conformes aux nouveaux statuts prévus par la loi auprès des EPCI sans perdre ses spécificités. Le conseil de développement du Pays basque continue aujourd'hui d'animer les réflexions sur le terrain et d'assurer un lien entre société civile et assemblée communautaire.

La nécessité de l'existence d'un territoire électif et administratif permettant la réalisation d'un projet décidé localement est exprimée par 14 des 26 personnes interviewées (Annexe IX). Elles associent leur motivation à s'engager dans l'action collective à un projet territorial plus large dont la composante « **revendication territoriale** » est citée. Par conséquent nous considérons qu'une des motivations des personnes pour s'engager dans le commun est liée à un projet partagé de revendication d'une institutionnalisation du Pays basque <sup>169</sup>. Ce souci d'auto-organisation démocratique pérenne pour mener un projet collectif est présent et essentiel dans la mise en place des communs. La création d'institutions spécifiques, adaptées aux conditions locales en fait également partie. Nous les retrouvons dans les principes-clés de conception des communs 3 et 4 (voir Encadré 4, p.116). Nous assimilons donc cette revendication territoriale à une dynamique de commun, le territoire investi culturellement et par un projet de territoire étant bien définis, la revendication portant sur la mise en place d'une gouvernance (principe en particulier) et la reconnaissance de l'État (principe 7).

---

<sup>169</sup> Les principales composantes de ce projet de territoire exprimées au cours des entretiens menés sont culturelles et agricoles comme nous l'avons déjà évoqué. L'ensemble des composantes du projet territorial du Pays basque n'est pas ici traité, mais les deux évoquées en font partie.

Cette revendication d'une entité démocratique existe depuis l'origine de ce mode d'organisation administrative de la France à la fin du 18<sup>e</sup> siècle<sup>170</sup> (Annexe II). Elle est transversale par rapport aux clivages politiques et a d'abord pris la forme d'un échelon territorial existant, le département :

CAPB Élu·e 3

*« Ça a traversé de larges courants [politiques], et côté État et institutions, ça a été de dire “ Essayons de trouver quelque chose qui, petit à petit, vide de son sens la revendication du département Pays basque “. Et personne n'était dupe. Et tout le monde s'est engagé dans ce dispositif conseil des élus-conseil de développement, certains pour éviter que ça évolue vers une représentation institutionnelle et d'autres pour tout faire pour que, à partir de ce système-là, on aille vers autre chose et dont je faisais partie... »*

Cette possibilité de modification de la finalité du commun par sa gouvernance nous interroge. Elle fait apparaître une menace interne au commun qui va au-delà de celle du « passager clandestin », la volonté étant de faire disparaître le commun, pas uniquement de profiter de ses bénéfices. Nous pensons que cette menace ne se réalisera pas si les 4 principes surveillance et les 6 principes d'existence de mécanismes de résolution des conflits sont bien respectés. Ce sont des points qui sont rarement abordés lorsqu'il est question d'établir les règles d'une action collective.

De la fin du 20<sup>e</sup> siècle au milieu des années 2010, deux évolutions se sont produites en parallèle : le département a perdu, avec la réduction de ses compétences, son attrait d'institution publique « souhaitable ». Une nouvelle façon de mener le projet du territoire s'est mise en place avec le système conseil des élus-conseil de développement qui a rendu possible l'animation du territoire avec la société civile et les contractualisations avec l'État, le département et la région. Durant cette période, les interrogations restaient nombreuses :

CAPB Élu·e 3

*« Il n'y avait pas de réponse à la question du contenant et cela permettait de patienter en quelque sorte... mais en même temps avec la conviction que la réflexion sur le contenant nourrissait l'aptitude du territoire à, un jour, se doter d'une enveloppe institutionnelle. »*

---

<sup>170</sup> Cette mémoire est toujours présente est encore mobilisée aujourd'hui :

« Moi je suis une militante, il y avait une vieille revendication territoriale qui était celle d'avoir un statut juridique pour ce territoire, qui est passé par la revendication d'un département pendant près de 200 ans, et vu ce que deviennent les départements, ça a évolué. » (CAPB Élu·e 2)

Cette conviction de l'issue positive de la concrétisation de la revendication territoriale par la mise en place d'une organisation publique, élective et administrative dotée de compétences et de budgets, apparaît comme constante, collective et transversale. Elle est ainsi établie sur une dynamique propre. Elle correspond bien à la dimension instituante d'un projet commun, projet orienté vers l'action publique. Elle revêt cependant également une dimension culturelle, sociétale et anthropologique de niveau méta-institutionnelle par l'implication de la société civile dans les réflexions et les luttes préalables, mais également par la construction de l'institution<sup>171</sup> publique :

CAPB Élu·e 3

*« Les deux ans qui ont précédés la création de l'interco, c'était comme un laboratoire intéressant à observer... ça s'est beaucoup joué au niveau des élus, mais c'était des élus en tant que citoyens, c'était pas des élus en tant que membre d'un parti ou maire, et tout ça, c'était des discussions de citoyens, qui connaissaient la mécanique institutionnelle »*

La mise en place de la communauté d'agglomération Pays basque est ainsi née du regroupement de 158 communes, sur des axes partagés d'un projet de territoire pensé et déjà incarné dans le domaine agricole et culturel depuis plusieurs années par des organisations collectives originales. Elle a cependant été vécue comme un aboutissement :

EM Fondatrice

*« Eh bien pour moi, la création de la communauté d'agglomération, ce qu'elle a vraiment apporté, ce qui était nécessaire et qui manquait énormément, c'est la reconnaissance d'un périmètre, d'un territoire Pays basque, d'une existence d'un territoire [...] jusqu'à présent, ce territoire-là moi je le ressentais, mais il n'avait aucune identité officielle et du coup il n'y avait aucune étude qui concernait uniquement le Pays Basque. »*

CAPB Élu·e 2

*« Pour avoir beaucoup fréquenté les Corses, ils demandent, ils attendent tout de l'État. Ici on a compris que l'État, il n'allait pas tout de suite faire, alors on a organisé. »*

Aujourd'hui, la revendication n'existe plus, en tant que telle, depuis la création de l'institution Pays basque qui a pris la forme d'une action collective de communes, la communauté d'agglomération en janvier 2017. Une dynamique territoriale « instituante » demeure cependant. Elle porte aujourd'hui sur l'acquisition de nouvelles compétences (en matière de petite enfance et d'aide sociale par exemple) et sur leur exercice :

---

<sup>171</sup> Etablie sur sa souveraineté

CAPB Élu·e 2

*« On s'est dit on nous propose un mode de fonctionnement qui n'est certainement pas satisfaisant mais plutôt que de continuer à chouiner, voyons ce que l'on peut en faire. »*

Nous abordons maintenant la seconde dimension du niveau méso-institutionnel (voir Figure 19, p.236), la « **dimension d'un idéal partagé** ». L'encodage *a posteriori* a permis d'identifier cinq thématiques : le bien commun<sup>172</sup> qui guide l'idéal partagé ; les menaces qui pèsent sur cet idéal partagé ; les perspectives que les interviewés envisagent pour l'évolution de cet idéal partagé ; les activités prioritaires qu'il sous-tend ; et la place des collectivités territoriales.

Dans cette dimension, nous avons identifié deux thématiques qui apparaissent comme particulièrement moteurs des interactions action publique-communs. La première est relative aux « **menaces** » qui peuvent peser sur l'idéal partagé et la seconde est celle de « **la place des collectivités territoriales** ».

Parmi les **menaces** exprimées par les interviewé·e·s dont la crainte de la réalisation participe à leur engagement dans l'action, nous en avons particulièrement retenu deux. La première s'exprime à l'échelle du Pays basque, il s'agit des évolutions démographiques et de leurs conséquences, la seconde est planétaire et d'ordre climatique.

L'évolution démographique est double, perte de population à l'intérieur du Pays basque et très forte attractivité de la zone côtière.

**D'une part**, la baisse de population dans le Pays basque intérieur est particulièrement préoccupante en zone montagne où elle menace l'organisation sociale, le maintien des exploitations agricoles et leur transmission. La perte d'un tissu social fait peser une menace sur le commun lui-même. La mise en place d'institutions de gouvernance pérennes repose sur des relations personnelles fréquentes et présentes dans la vie professionnelle et personnelle.

Cayolar ET retraité·e

*« Il y avait du monde, il y avait le bistro, il y avait l'église, tout le monde allait à la messe, tout le monde se retrouvait après la messe, jouait aux cartes le samedi soir... et puis malheureusement, la population diminuant, les bistro disparaissent... »*

CSPS Technicien·ne retraité·e

*« Je trouve et j'ai entendu des gens dire, que pour sauver le métier [d'éleveur transhumant] il va falloir des gens d'ailleurs, de l'extérieur. »*

<sup>172</sup> Le bien commun, défini ici comme la cause finale de la société, proche du sens donné par Aristote.

Le problème est perçu du point de vue individuel et collectif, mais également du point de vue de ses implications privées et publiques. L'interaction action publique-communs est ici alors interpellée comme un recours possible pour la prise en compte de cette menace.

CD64 1 majorité

*« On a souvent des propriétaires de txotx, donc propriétaire de l'indivis cayolars, qui ne sont plus exploitants, qui ne veulent pas louer, des cayolars qui ont bénéficié jusqu'à 90, 95% de subvention [...]. Et aujourd'hui, certains le sont devenus (et d'autres pourraient devenir) des résidences secondaires [...] Il va falloir porter une réflexion dès qu'il y aura des aides publiques, il faudra effectivement que soit assuré le maintien en estive lié à ce cayolar et à l'occupation de ce cayolar. »*

Il s'agit, **d'autre part**, des effets de l'augmentation de la population sur la zone côtière, zone d'attractivité économique et touristique. La principale préoccupation aujourd'hui en Pays basque se tourne vers l'augmentation du prix des logements à l'achat et l'absence de locations à l'année. Elle constitue une menace, là encore, sur la structure sociale et les activités envisageables :

CAPB Élu·e 1

*« Quand on dépasse, sur certaines parties de notre territoire 10 000 à 12 000 € le m<sup>2</sup>, on a l'impression d'être devenus fous. Or, ce n'est pas à ce prix-là que nous parviendrons à loger les enfants du pays, et pas seulement, aussi les personnes qui décident de venir vivre ici sans pour autant avoir des moyens aussi importants. »*

La seconde menace ressentie et exprimée en lien avec la motivation pour l'engagement collectif se situe à une échelle planétaire. Il s'agit de l'évolution du climat et de ses effets sur notre alimentation, la destruction du milieu naturel en particulier :

CSPS Technicien·ne 2

*« Et peut-être une menace que l'on mesure pas parce qu'on n'a pas d'indicateur à proprement parler, le changement climatique [...] C'est un dérèglement, je parlerais pas de réchauffement, mais je parlerais de dérèglement. Et on le sent un petit peu, sur certaines petites sources, qui d'habitude se tarissaient pas, qui malgré le printemps qu'on a eu l'an dernier, l'hiver et le printemps qui a été extrêmement pluvieux, et bien en fin d'année, on avait quelques petites sources qui commençaient à tarir. »*

CAPB Élu·e 2

*« Continuons joyeusement à déboiser, et on ne dira jamais ce que « les opportunités » [économiques] ont fait au climat dans ce monde, elles dépassent largement le Pays basque. »*

Ces menaces incitent les personnes interviewées à s’impliquer dans la recherche d’un autre mode de vie, la création de nouveaux systèmes, dans lequel s’inscrivent les deux études de cas d’interaction action publique-communs étudiées :

CD64 2 opposition

*« Il y a un monde qui s’écroule et il y en a un autre qui se construit. Et ici, il se construit depuis 50 ans. Si des gens ne le voient pas, il faut être aveugle [...] On construit un autre monde. Un monde de rechange, parce que celui-là il est en train de se suicider. »*

Concernant la seconde thématique que nous aborderons de façon détaillée dans cette diemnsion, il s’agit de la « **place de la collectivité territoriale** ».

Nous avons procédé d’une manière particulière pour cette thématique en cherchant à dresser le « portrait type » qui se dégage d’une collectivité territoriale.

Pour cela, à partir de la cinquantaine de références codées dans cette thématique, nous avons regroupé, synthétisé et reformulé les *verbatim* (Annexe XI) pour établir le portrait de la place qu’occuperait une **collectivité territoriale « idéale »**, des postures qu’elle adopterait selon les domaines et par rapport à différents acteurs. Le terme « d’idéal » utilisé ici l’est dans le sens de « collectivité territoriale générique », qui conviendrait à tous. Cependant, comme nous l’avons vu, la revendication territoriale ayant abouti à la mise en place d’un EPCI regroupant 158 communes, c’est dans ce cadre que nous avons interprété les références faites à une collectivité territoriale qui répondrait pleinement à leurs attentes.

Concernant son **mode de fonctionnement**, selon les personnes interviewées, la collectivité territoriale idéale, favorise le débat, elle prend des décisions de façon démocratique et selon des procédures adaptées au sujet abordé. Dans ses regroupements (CAPB, CSPA), le poids relatif de chaque commune ne dépend pas uniquement de sa population mais peut varier selon la question abordée (par exemple, le nombre de voix des communes rurales de l’intérieur serait plus important pour le vote d’une décision relative à un projet concernant la montagne basque alors qu’il serait minoré lorsqu’il s’agit de transport urbain). Pour faire aboutir ses dossiers de demande d’aides, elle utilise les leviers techniques et politiques, délègue pour cela un élu expert du sujet. Elle privilégie, dans **son mode d’action**, la conception de solutions innovantes, et incite les autres acteurs publics à faire de même. Par conséquent, elle peut être amenée à expérimenter des solutions que l’État ne lui accorde pas car elle s’engage dans l’action plutôt que d’attendre de l’extérieur des solutions. Pour être mieux représentée, par rapport à l’État en particulier, elle se regroupe avec d’autres collectivités territoriales. Selon les secteurs, les attentes sont différentes : si en matière d’affaires privées elle ne doit pas interférer, son intervention est souhaitée en matière de problèmes de sécurité, de développement touristique et économique, environnementaux ou de sauvegarde des exploitations agricoles. Enfin, du point de vue des **postures par rapport aux autres acteurs**

**du territoire** qu'elle devrait adopter, c'est l'aspiration à une position « ferme » par rapport à l'État qui revient le plus souvent : une collectivité territoriale indépendante, qui fait respecter ses droits, sa légitimité et son territoire. Le respect de la coutume est également mentionné. Enfin, la collectivité territoriale idéale apprécie et considère comme une chance d'avoir sur son territoire une société civile<sup>173</sup> engagée. Si nous considérons les **postures par rapport aux communs**, ce sont des postures méta et intra-institutionnelles qui sont exprimées : une posture instituante<sup>174</sup> pour aider d'autres territoires à faire progresser les communs ; et une posture intra-institutionnelle de contributeur au commun, avec la conscience que les communs peuvent participer, au même titre que d'autres instruments, à la réalisation du projet.

Cette représentation d'une collectivité territoriale telle qu'elle est pensée par 17 interviewé·e·s constitue une des cinq thématiques de la dimension de l'idéal partagé du niveau méso-institutionnel. Elle est décrite par les interviewé·e·s dans ses trois niveaux institutionnels. Elle comprend, en particulier, au niveau intra-institutionnel, une dimension de gouvernance et une posture de collectivité territoriale contributrice des communs. Sa participation à des actions concertées de collectivités territoriales est également pensée.

Au niveau méta-institutionnelle, cette collectivité se distingue clairement de l'État en adoptant des postures qu'elle considère comme légitimes ; même si cela peut engendrer des conflits.

Dans le paragraphe suivant, nous abordons deux dimensions de l'environnement constitutionnel, les « **relations avec l'État** » et les « **lois du marché** ».

#### 4.3.4 Les thématiques de la dimension de l'environnement constitutionnel

Nous avons vu dans les résultats des études de cas (voir 4.2.3.2, p.217) que la posture d'une collectivité territoriale (la ville de Bayonne) pouvait être différente de celle de l'État (préfecture des Pyrénées-Atlantiques) vis-à-vis d'un commun (une monnaie locale complémentaire eusko) et que cela avait été à l'origine d'un conflit qui a trouvé son issue par un nouvel arrangement institutionnel. Les **relations des parties prenantes du territoire avec l'État ou les acteurs étatiques** sont évoquées par 14 des 26 interviewé·e·s et correspondent à 43 références.

---

<sup>173</sup> Société civile.

<sup>174</sup> Selon le Tableau 6, p.144.

## Dimension environnement constitutionnel (EC)

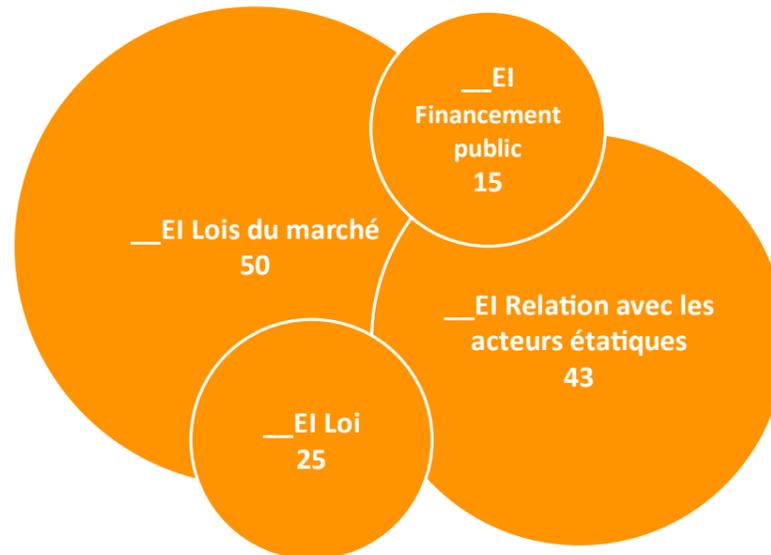


Figure 20 : Représentation du nombre de références codées par thématiques de la dimension de l'environnement constitutionnel du niveau méta-institutionnel (auteure).

En remontant aux années 1980, avant la première vague de décentralisation, la conscience qu'une identité était en train de se perdre, était partagée « *par une partie significative de la population, n'acceptant pas ou vivant mal la perte de cette identité* »<sup>175</sup> face à « *un système institutionnel complètement réfractaire* »<sup>176</sup>. Ceci a engendré de violents conflits. La posture de l'État était alors d'être « tout puissant »<sup>177</sup>, car « *il fixait la ligne sur beaucoup de choses* »<sup>178</sup> et dans les faits « l'État [qui] venait même, comment dire, forcer une majorité d'élus locaux à faire évoluer leur position »<sup>179</sup>. Cela se traduisait au niveau des politique et sur le plan technique : « *le sous-préfet de Bayonne, s'il s'occupait d'un sujet, il pouvait embarquer le système décisionnel local* »<sup>180</sup>.

Nous voyons ici comment le contexte national<sup>181</sup> associé à la posture des fonctionnaires de l'État a pu influencer les relations entre acteurs locaux et représentants de l'État.

<sup>175</sup> CAPB Élu.e-3

<sup>176</sup> Ibid

<sup>177</sup> Ibid

<sup>178</sup> Ibid

<sup>179</sup> Ibid

<sup>180</sup> Ibid

<sup>181</sup> Le contexte international était alors prégnant sur la situation au Pays basque, en particulier avec les attentats perpétrés et la coopération entre les polices espagnoles et françaises au travers de(s) Groupes antiterroristes de libération (GAL) « *Les GAL sont [ainsi] créés en 1982 par des hauts fonctionnaires du ministère de l'Intérieur espagnol. Ils sont alors composés de policiers, de membres des services de renseignement et des services antiterroristes, tandis que les assassinats seront commis par des « exécutants », dont des Français, spécialement recrutés et rémunérés par des fonds secrets.* » (Koulechov, 218 :438) Koulechov D. (2018). « Groupes antiterroristes de libération (GAL) », dans Moutouh H., Poirot J. (dirs.), Dictionnaire du renseignement, Perrin, Paris.

Même après cette période où le Pays basque était « *un territoire tendu [...] nécessitant d'être suivi de près* » par l'État, les relations avec ses représentants sont restés empreints du « *friktionnement habituel* »<sup>182</sup> qui incite à « *rentrer en résistance* »<sup>183</sup>. Cette résistance est décrite comme un moteur puissant de l'action collective : « *Et il n'y a rien de tel, au Pays basque en particulier, de sentir une résistance pour être déçu dans ses moyens* »<sup>184</sup>.

Aujourd'hui, l'origine de ces tensions est ainsi expliquée par un·e élu·e par « *la peur de l'État, une peur irrationnelle et qui n'est pas fondée [...] par rapport à cette forme d'émancipation des collectivités [...] L'État ne comprend pas ce qui se passe. On est un territoire complètement atypique* »<sup>185</sup>

Nous venons d'illustrer ici de quelle façon les relations entre collectivités territoriales et représentants locaux de l'État ont notablement évolué au cours de ces dernières décennies.

Un autre domaine où se jouent les relations avec l'État est le niveau national, lorsqu'il s'agit de faire voter ou modifier les lois. La première solution évoquée pour influencer sur ce processus est celle de se structurer et d'agir, lors des débats parlementaires, avant l'adoption de la loi :

CSPS Technicien·ne retraité·e

« *Quand la loi Montagne est arrivée, il y avait un paragraphe sur les commissions syndicales mais il n'était pas satisfaisant car il ne permettait pas d'aller jusqu'au bout pour permettre la souplesse et la modernité. On a décidé de combattre sur ce point-là et nous sommes arrivés à faire écrire des choses plus souples. »*

Pour certaines parties prenantes, cette solution n'est pas envisagée, que la loi soit depuis longtemps passée et/ou qu'elles ne disposent pas des moyens suffisants pour parvenir à organiser une telle action :

EM Salarié·e 1

« *Faire du lobbying à Paris, ça demande beaucoup de moyens à Paris et d'expertise... et de ressources et des réseaux. Les monnaies locales n'en sont pas là encore aujourd'hui »*

Nous voyons, au travers des références codées dans cette thématique des relations avec les acteurs étatiques une teinte générale conflictuelle due à l'opposition ressentie entre

<sup>182</sup> CAPB Élu·e·2

<sup>183</sup> idem

<sup>184</sup> Idem

<sup>185</sup> CAPB Élu·e·1

les décisions de l'échelle nationale et de l'échelle territoriale. Cependant, au cours des années, l'évolution du contexte géopolitique, les lois de décentralisation et l'expérience acquise par les différentes parties prenantes dans l'élaboration et la mise en œuvre de leurs projets tend à pacifier ces relations. Les tensions qui existent encore demeurent une motivation pour entrer en résistance, qu'il s'agisse d'actions collectives ou d'opposition d'une collectivité territoriale à une décision jugée en désaccord avec l'esprit de la loi.

Nous constatons, au travers de la codification *a posteriori* des références, que les interviewé-e-s font une différence entre l'action publique menée par les collectivités territoriales et la CAPB, et celle de l'État. Si bien que l'action des premières apparaît dans une thématique méso-institutionnelle alors que celles relatives aux relations avec l'État se situent au niveau méta-institutionnel (voir 4.3.4, p.248). Nous terminons ici avec deux thématiques mettant en jeu les pouvoirs publics, de deux façons très différentes : la première à un niveau-méso institutionnel qui impulse l'action et est liée à la « futurité » ; la seconde à un niveau méta-institutionnel qui donne un cadre. La rigidité de ce cadre et son caractère contraignant, ressortent au travers des interactions avec les représentants de l'État, elles sont incarnées dans la nature des relations humaines qui s'établissent.

Nous allons maintenant aborder deux autres thématiques de la **dimension de l'environnement constitutionnel**, toutes deux liées à des aspects financiers. Il s'agit les **lois du marché** et de la recherche de rentabilité.

Le premier aspect de la thématique des « **lois du marché** » est la façon dont les collectivités elles-mêmes s'y sont conformées avec comme perspective la sortie de l'état de crise économique (voir 1.1, p.42). Nous allons également voir comment les autres parties prenantes sont à la recherche de rentabilité.

CSPS Technicien·ne 1

*« La collectivité [territoriale] aura tendance à rentabiliser ou à valoriser économiquement certaines activités pour ramener des sous, pour entretenir après le territoire. Et ça je pense que ça peut amener à des choses plus ou moins bien, amener à privatiser... »*

La menace que peut faire peser la privatisation de biens ou de services de la collectivité au nom de la rentabilité est ici bien perçue. Elle pèse aussi sur les choix agricoles et sur modes d'élevage :

Cayolar ET sans terre

*« Au fil du temps, tu te rends compte que vu que le maïs, il vaut pas très cher, il vaut mieux avoir que de l'herbe et mettre plus de bêtes... et le raisonnement paysan est tellement axé sur aussi la rentabilité économique à court terme, ils intègrent très vite le raisonnement. »*

Un des problèmes cruciaux qui se pose actuellement au Pays basque est celui du logement. Plusieurs approches du problème se rencontrent sur le territoire. Pour un·e élu·e dont la collectivité est compétente en matière d'urbanisme, la régulation dans ce domaine se fait par les lois du marché :

CAPB Élu·e 1

*« La loi de l'offre et de la demande, qui est la loi d'airain sur la gestion du foncier, fait que le prix est fixé selon la somme que toute personne venant sur le territoire est prête à mettre. Et ces sommes sont de plus en plus élevées. »*

La référence aux lois du marché est présente comme nous l'avons vu dans les choix politiques de modernisation de l'État et l'application du principe supposé de l'économie d'échelle (voir 1.2.3.1, p.77). Elle l'est aussi dans les choix faits par la CSPA pour établir une relation commerciale avec l'entreprise désireuse de produire du whisky portant le nom de la source des estives d'Ahusquy (voir 4.1.3.2, p.192).

Dans la gestion d'une association porteuse du projet, le modèle de référence peut également être, dans certains domaines, celui d'une rationalité adoptée par les entreprises lucratives :

EM Salarié·e 1

*« Avec un plan stratégique 2018-2021, avec des indicateurs annuels et pour l'instant en première année en tout cas, 2018 on a atteint tous les objectifs, 2019 on atteint aussi les objectifs. On est vraiment en route vers l'autonomie financière. »*

EM Salarié·e 2

*« L'intéressement.... Alors en fait ça fait un petit que ça a été mis en place, tu as des objectifs à atteindre. Tu dois faire rentrer en fonction du nombre de temps de travail que tu as, tant de professionnels par mois. »*

Nous mettons en lumière, par cette dimension, de quelle manière les lois du marché sont intégrées et régissent une partie des interactions action publique-communs et constituent le contexte constitutionnel de la dimension méta-institutionnelle.

La grille d'analyse utilisée pour un codage *a priori* des références issues des entretiens semi-directifs a été complétée par un codage *a posteriori* pour chaque dimension. Ce second codage a fait apparaître une grande diversité de thématiques évoquées par les personnes interviewées pour décrire l'action publique-communs et/ou leur motivations à y s'y engager.

Nous avons pu analyser chacune des situations d'interactions action publique-communs cas (les terres indivises du pays de Soule et le développement de la monnaie locale complémentaire au Pays basque) à partir des résultats du codage *a priori*. Nous avons également procédé à l'analyse transversale des deux cas grâce à la grille d'analyse complétée d'un codage *a posteriori*.

Par conséquent, les études de cas ont été orientées de façon privilégiée vers la compréhension des dimensions mobilisées. L'analyse transversale a, elle, été menée en prenant en compte les thématiques. Les thématiques qui apparaissent comme le plus souvent mentionnées lorsqu'il s'agit de décrire ou de motiver l'engagement pour l'action publique-communs, sont issues des trois dimensions institutionnelles. Notre grille d'analyse nous a permis de montrer que les interactions action publique-communs sont organisées à chacun des trois niveaux institutionnels.

**Au niveau intra-institutionnel**, les thématiques identifiées sont la « **formalisation des règles opérationnelles** », les « **règles explicites** », les « **règles implicites** » et la « **surveillance** ». Les thématiques de la « **dimension de la gouvernance** » sont les « **conflits** », les « **modifications des règles** », la « **négociation** » et les « **prises de décision** ». Pour l'analyse transversale, nous n'avons pas détaillé les thématiques du niveau intra-institutionnel, un traitement complémentaire aurait sans doute été nécessaire pour les interpréter de façon réellement transversale, chaque référence étant étroitement liée à l'étude de cas concernée.

**Au niveau méta-institutionnel**, la « dimension sociétale, culturelle et anthropologique (CSA) » est celle qui est la plus riche en thématiques. Parmi celles-ci, la **transmission** d'une génération à l'autre du patrimoine, matériel ou immatériel (de la terre et des exploitations la langue et le savoir lié aux l'actions collectives) est une problématique qui est très présente.

**Au niveau-méso institutionnel**, dans la « **dimension instituante** » nous avons retenu quatre thématiques « **se regrouper pour agir** » et la « **volonté de mettre en place un système** », liées à la nature même de l'action collective ; « **innover** » relative à la façon de concrétiser cette action et la « **revendication territoriale** » qui est liée à l'institutionnalisation du Pays basque, résultat elle-même des interactions action publique-communs. La seconde dimension du niveau méso-institutionnel est celle de « l'idéal partagé » et elle comprend deux thématiques « **les menaces** » et « **la place des collectivités territoriales** ».

Nous avons terminé notre analyse par une seconde dimension du niveau méta-institutionnel, la « **dimension de l'environnement constitutionnel** » dans laquelle les thématiques des « relations avec les représentants de l'État » et « les lois du Marché » ont été identifiées.



## 5 DISCUSSION



Après avoir abordé, dans le premier chapitre, l'état de crise de l'action publique territoriale, puis dans la deuxième partie, les dynamiques d'une action publique intégrant les communs, nous avons ensuite analysé deux études de cas, de façon individuelle puis de façon transversale. Nous allons maintenant consacrer cette partie à discuter les différentes possibilités de sortie de crise de l'action publique territoriale. Nous envisagerons, dans un premier temps, les pistes ouvertes par les actions collectives engagées dans les domaines de l'action publique ; puis, dans un deuxième temps, les voies ouvertes par l'action publique elle-même. Le troisième temps sera, lui, consacré aux interactions action publique-communs, comme perspective de sortie de crise par le renouvellement de la gouvernance locale.

## **5.1 LES PERSPECTIVES DE RENOUVELLEMENT DE L'ACTION PUBLIQUE PAR L'ACTION COLLECTIVE POUR SORTIR DE L'ETAT DE CRISE**

Nous avons vu, dans le deuxième chapitre, les différentes approches de l'action collective et comment la coopération plutôt que la compétition entre les individus pouvait amener à des modes d'action motivés par « *un but à atteindre dans le futur par des actions présentes* » (Talbot, 2008:11). Commons (1934:84) parle alors de « *futurité* ».

Pour envisager l'apport des actions collectives à la sortie de crise, nous aborderons tout d'abord les mobilisations protestataires. Puis nous considérerons des actions collectives qui proposent une alternative face à des situations qui mettent en échec l'action publique qui ne peut, seule, y faire face.

### **5.1.1 L'action collective contestataire**

Un des modes de contestation face à la crise d'une action publique qui ne remplit ni la totalité de ses fonctions, ni les attentes des citoyens, est le recours ou la réclamation individuelle. Elle est prévue par l'administration pour la plupart de ses procédures. Il existe également des mouvements de groupe qui s'organisent autour d'une contestation commune qui dépasse le cadre administratif. Parmi les éléments décisifs pour l'engagement au sein d'un mouvement, Maurer et Pierru (2001) mettent en tête le fait, pour les individus, « *d'être convaincus que la protestation collective est un mode d'action efficace. Il faut donc accepter le postulat selon lequel les chances qu'un groupe arrive à ses fins sont plus grandes que celles d'individus isolés* » (Maurer et Pierru, 2001:400). Cette conviction est préalable à l'action et se retrouve dans les organisations associatives, syndicales ou politiques dont les membres seront les premiers mobilisés pour un mouvement de groupe. Dans nos organisations sociales empreintes des principes de rationalité et d'individualisme, la mobilisation collective n'est pas un recours habituel face à des difficultés rencontrées. Cependant, l'augmentation du niveau de mécontentement peut amener à passer au-delà de la logique individuelle et les convictions des groupes organisés, dépasser le cercle de leurs adhérents.

En France, les mouvements de grève de 1995 contre la réforme du système de retraite peuvent être identifiés comme un moment de prise de conscience par les acteurs publics de la puissance de la protestation. Ce mouvement a largement dépassé le domaine des luttes syndicales organisées. Il a été le fait d'engagements individuels et a engendré de nouveaux comportements d'adaptation aux difficultés provoquées par la protestation elle-même (notamment les grèves des services publics de transport en commun). Des comportements solidaires se sont développés, comme le covoiturage et la cohabitation ou l'échange de logements. Ces comportements d'entraide ont décuplé l'ampleur du phénomène protestataire au-delà de la communauté des citoyens directement concernés. Ils ont été temporaires mais ont ouvert la voie à de nouvelles façons d'envisager l'action collective contestataire. Ainsi, « *tandis que la catégorie de " mouvement social " repassait dans le langage ordinaire lors des événements de décembre 1995, les sociologues et les politistes découvraient, avec le temps de retard coutumier à la France, l'énorme industrie de recherche sur les mobilisations collectives aux États-Unis et dans le reste du monde* » (Cefaï, 2007:7).

Les grèves de 1995, qui sont allées au-delà de la protestation organisée, peuvent être identifiées comme un moment de prise de conscience en France de l'importance d'un mode d'expression et d'action différent de celui des grèves, déjà bien connu, lui, et caractéristique du mode de dialogue français entre pouvoirs publics et monde du travail. Depuis la fin des années 1990, l'entrecroisement des urgences sociale, écologique et sanitaire a vu la multiplication et la diversification des formes de contestation sur l'espace public comme les mouvement Nuit debout ou des Gilets jaunes (Sénac, 2021).

### 5.1.2 L'action collective engagée sur les domaines d'action de l'État

Parmi les exemples d'émergence d'actions collectives conduites sur le domaine de compétence de l'action publique, nous prendrons celui des déchets ménagers. Dans ce secteur, les choix stratégiques se sont faits au niveau national : après avoir privilégié l'enfouissement, c'est l'incinération qui a été mise en avant. Selon Beulque et *al.* (2016), il est possible de distinguer trois phases de politique publique dans le traitement des déchets : la première, des années 1960 aux années 1980, durant laquelle la politique publique nationale est « *confinée à un objectif réduit qui est la protection des populations contre cette pollution visible que constitue le déchet. Elle opère au travers d'un éventail réduit d'instruments, pour l'essentiel de type réglementaire, et mis en place par un acteur unique qu'est l'État central et ses services déconcentrés* » (Beulque et *al.*, 2016:5). La deuxième phase (1990-2000) est celle de la recherche de modes de traitement alternatifs à l'enfouissement et d'un élargissement des parties prenantes publiques aux EPCI et aux conseils généraux, en charge de la mise en place de schémas départementaux. L'explosion de la production de déchets incite à la multiplication des infrastructures de traitements. Cela va donner lieu à de nouveaux instruments d'ac-

tion publique, mis en œuvre selon une logique de filière qui implique les producteurs de déchets. Le début des années 2000 voit ainsi une troisième phase par l'instrumentation accrue de la prévention et du recyclage qui implique les consommateurs.

Cette démarche par les instruments met en évidence les changements d'approches publiques de la même problématique. Cependant, celle privilégiée par les politiques publiques ne nous semble pas suffisante pour sortir durablement d'une telle situation installée depuis 60 ans.

Parmi les pistes de sortie de crise offertes par l'action collective portée par les citoyens confrontés à cette problématique des déchets ménagers, nous prendrons l'exemple de l'association Zéro waste France qui a été créée en France en 1997<sup>186</sup>. Ce qui, au départ, relevait plutôt de la mobilisation contestataire, s'est peu à peu transformé en possibilité de solution qui n'avait pas été explorée par les acteurs publics : au lieu de chercher un nouveau mode de traitement des déchets, l'attention collective s'est portée sur la source du problème, recherchant à réduire la production de déchets plutôt que d'améliorer leur traitement.

L'action collective apporte une piste de solution qui implique directement les individus et qui agit pour faire disparaître la cause du problème alors que l'approche par les institutions publiques va mobiliser des moyens financiers et des investissements importants pour résoudre techniquement les conséquences de comportements individuels devenant un problème collectif et public que l'État prend en charge.

Nous venons de voir dans cette partie, à travers deux exemples, comment l'action collective contestataire et l'action collective alternative, pouvaient offrir des perspectives concrètes de sortie de crise de l'action publique en s'invitant dans leur domaine de compétence. Ces exemples demeurent ponctuels et localisés. Ils pourraient cependant inspirer des changements de prise en compte des problématiques par les acteurs publics. Nous allons aborder, dans la prochaine partie, les voies ouvertes par l'action publique pour sortir de la crise.

---

<sup>186</sup> Site internet de l'association Zéro waste France <https://www.zerowastefrance.org/lassociation/missions/> consulté le 7 juin 2020

## 5.2 LES PERSPECTIVES DE RENOUVELLEMENT DE L'ACTION PUBLIQUE PAR ELLE-MEME

Le changement de l'action publique est un processus difficile à observer et à analyser : comme beaucoup d'organisations complexes (Amar et Berthier, 2007), son évolution se fait sous l'effet de multiples facteurs interdépendants et à différentes échelles de temps et d'espace. Que cette évolution soit considérée comme lente et plutôt continue ou comme un processus plus profond, un suivi des changements est à analyser à court, moyen et long terme, selon les différentes temporalités et niveaux de l'action publique (Palier et Surel, 2010).

C'est pourquoi nous allons envisager les possibles changements de l'action publique entrepris par l'action publique elle-même pour tenter d'en percevoir les effets sur la sortie de la crise territoriale.

### 5.2.1 La crise comme révélateur des capacités de changement des organisations publiques

Nous nous intéressons ici aux effets d'une crise des organisations publiques afin de comprendre dans quelle mesure elle peut modifier durablement son fonctionnement.

Pour Rochet *et al.* (2008), les organisations publiques sont encore largement influencées par une approche Weberienne qui considère que le changement ne peut intervenir que par une modification de l'environnement de la collectivité, légal ou réglementaire ou d'allocation des ressources. Ils relèvent aussi que le New public management (NPM) s'intéresse peu au travail adaptatif mais plutôt à l'apprentissage par l'expérience. Il a lui-même été instauré en réaction à une crise financière et à ses conséquences sur les dépenses publiques. L'évolution des organisations publiques ne dépend pas du type d'organisation lui-même, mais doit être pensée en tant que telle dans un projet plus large. Rochet *et al.* (2008) considèrent la crise comme la voie ultime d'évolution des organisations publiques qui ne disposent pas de processus d'évolution interne suffisant : « *en l'absence de système d'évaluation suffisamment structuré pour stimuler un processus d'évolution au niveau des organisations, les organisations publiques n'évoluent, au-delà des améliorations incrémentales possibles à système constant, que parvenues au point critique de la crise* » (Rochet *et al.*, 2008:74)

Nous pensons qu'un « système d'évaluation structuré » n'est pas l'unique possibilité pour « stimuler un processus d'évolution » des organisations et qu'il ne peut certainement pas être suffisant à lui seul. Il peut détourner le regard des « pilotes » de l'observation de la route et de ses bas-côtés, en le fixant sur le cadran de la vitesse ou sur la jauge de carburant. Envisager la crise comme source possible d'évolution des organisations publiques, subie ou

choisie, est une possibilité qui peut renouvellement la gestion de crise. En confrontant l'organisation à de nouveaux problèmes et les agents à la mise en place de solutions, de nouvelles formes de pensée apparaissent, sont formalisées et modifient la dimension institutionnelle de l'organisation avant d'en modifier le mode de fonctionnement et éventuellement la structure. Création de connaissances et apprentissage organisationnel seront possibles si la gestion de la crise est efficace, c'est-à-dire si elle ne paralyse pas l'organisation et qu'elle maintient ses capacités d'action. Le rôle des managers intermédiaires est essentiel dans la « gestion de crise », et leur capacité à mettre en place un processus itératif « moyen haut bas », décrit par Nonaka et Takeuchi<sup>187</sup> (2005) et mentionné par Boumrar (2010). Les cadres intermédiaires créent des connaissances par la pratique qu'ils adoptent en réaction à une situation de crise. Ils mettent en place un processus de « conversion » à cette pratique par leur rôle de leader de leur équipe (bas) et vers leur hiérarchie (haut). Ils impulsent un mouvement de spirale qui va orienter l'action au-delà de la situation chaotique de crise.

La crise, considérée comme processus, n'est donc pas forcément un frein à l'apprentissage des organisations si elles ont la capacité d'adapter leur organisation, en capitalisant les connaissances et en la transformant en mécanisme d'apprentissage. Ainsi, comme il y a un mode de gestion de crise, un mode de gestion post-crise peut également être identifié.

Deux qualités importantes des organisations permettent d'évaluer leur capacité à gérer la crise et ses conséquences.

La première est issue de la recherche d'efficacité sur des critères financiers. Cette recherche a profondément orienté le management public vers une production de services pour des clients-usagers et une quête de « légèreté », en termes de procédures comme de masse salariale, pour s'adapter aux variations constantes de son environnement. L'agilité organisationnelle visée est définie comme « *la possibilité de réagir rapidement au changement, mais également d'agir et de " maîtriser " ce dernier, grâce à d'importantes capacités d'anticipation, d'innovation et d'apprentissage* » (Charbonnier-Voirin 2011).

La seconde qualité des organisations publiques face à la crise est leur résilience organisationnelle qui peut être définie comme la « *capacité intrinsèque des organisations à retrouver leur état d'équilibre, soit leur état initial soit un nouvel équilibre, pour fonctionner après un désastre* » (Bout, 2005:14). Des études empiriques faites sur la résilience organisationnelle établissent un lien entre la fiabilité des organisations et une bonne résilience. L'analyse

---

<sup>187</sup> Ils ont mis en évidence, à partir de l'expérience des entreprises japonaises prenant en compte les connaissances tacites et explicites, la dynamique de l'entreprise apprenante.

d'organisations militaires, présentées comme fiables, telles qu'un porte-avion nucléaire ou une caserne de sapeurs-pompiers de Paris, mettent en évidence l'agilité organisationnelle de ces bureaucraties en contexte extrême qui agirait comme un révélateur et un catalyseur sur l'organisation bureaucratique. Riberot (2019) met alors en avant-deux « *dimensions symbiotiques* » participant à la capacité des organisations bureaucratiques à la résilience : l'une très hiérarchisée et pyramidale qui donne la priorité à l'action de terrain ; et l'autre qui renvoie à l'importance de l'engagement individuel au service d'un intérêt collectif clair basé sur la discipline et la confiance.

Ces analyses des organisations publiques face à la crise donnent espoir quant à leur capacité à se révéler dans la période actuelle de crise systémique comme des organisations résilientes capables de poursuivre leur action. Cependant, si un parallèle était à faire avec l'évolution des espèces animales et végétales devant l'accélération des crises climatiques, il est à craindre que la multiplicité et le rythme des crises externes et internes aux organisations publiques ne permettent pas l'installation d'un cercle vertueux. Deux facteurs à l'inadaptation des organisations publiques à la répétition des états de crise ont pu être identifiés. Le premier, sur lequel nous nous sommes déjà penché (voir 1.1.2.2, p.55), est la crise managériale que traversent les organisations publiques liée à l'introduction de principes de management d'organisations lucratives et à la perte de sens de l'action. Le second est lié à la structure dyarchique, politique et administrative de l'action publique qui doit articuler fonctionnement organisationnel et fonctionnement institutionnel à chacune de ses adaptations (Rochet *et al.*, 2008). Aussi, les organisations publiques peinent à se stabiliser, à se centrer sur une « raison d'être » qui servirait de référentiel. En effet, sous l'effet des volontés politiques, du contexte économique et des stratégies de positionnement des territoires les uns par rapport aux autres, dans leur concurrence nationale et internationale, pour renforcer leur attractivité (recherche d'habitants, d'acteurs économiques et de fonds publics), les collectivités territoriales et les EPCI doivent se réinventer par des réorganisations internes pour s'adapter à de nouveaux projets de territoire rendus nécessaires par les lois de modernisation.

La capacité d'action confirmée des organisations publiques associant structures du NPM et structure bureaucratique ne peut cependant être mobilisée que si elle est impulsée par une réaffirmation constante du sens de l'action publique et de sa finalité, l'intérêt général, puis par sa traduction symbolique et pratique pour les citoyens.

### 5.2.2 Le retour aux sources : l'intérêt général comme finalité de l'action publique

Nous avons vu comment la généralisation des principes d'efficacité et de rationalité du management à l'action publique a fondamentalement modifié les façons de faire et ses finalités et a engendré une crise réduisant sa capacité d'action et de réaction face aux crises exogènes. Consciemment ou non, certains élus et techniciens du service public ont assimilé, dans l'exercice de leur mandat et leurs objectifs politiques pour les premiers et dans la pratique professionnelle pour les seconds, une recherche d'économie de moyens et la satisfaction d'intérêts individuels comme indicateur de réalisation des objectifs de l'action publique. La satisfaction des élus communaux a été retenue comme indicateur de performance de la subsidiarité, la satisfaction des usagers, considérés comme des clients, comme indicateur de réalisation des services publics qu'ils soient tarifés, taxés ou non (transports en communs et scolaires, collecte des déchets, attribution d'aides...).

Si l'on s'en tient à la justification de l'action publique, nous devons nous intéresser à la définition d'intérêt général. Pour le Conseil d'État dans son étude annuelle l'année du bicentenaire du Conseil d'État en 1999 <sup>188</sup>, « *l'intérêt général se situe, depuis plus de 200 ans, au cœur de la pensée politique et juridique française, en tant que finalité ultime de l'action publique* » (Conseil d'État, 1999:1).

Dans cette approche juridique, le Conseil d'État distingue deux conceptions de l'intérêt général. Une première, utilitariste, se base sur la somme des intérêts particuliers et leur satisfaction au regard de composantes économiques. La seconde conception, volontariste, « *exige un dépassement des intérêts particuliers [ ... ] ce qui confère à l'État la mission de poursuivre les fins qui s'imposent à l'ensemble des individus* » (Conseil d'État, 1999:1).

La conception utilitariste de l'intérêt général est celle privilégiée par une action publique mue par la satisfaction de besoins et la recherche de rationalité à moindre coût ; celle du NPM. La Commission européenne elle-même dans son Livre blanc des services d'intérêt général en 2007<sup>189</sup> semble privilégier cette approche. En effet, à partir d'une vaste consultation publique, « *le livre blanc souligne avec force l'importance des services d'intérêt général en tant que pilier du modèle européen de société et la nécessité d'assurer la fourniture de services d'intérêt général de qualité et abordables à tous les citoyens et entreprises de l'Union européenne. Dans l'Union, les services d'intérêt général restent essentiels pour la cohésion*

<sup>188</sup> Étude annuelle Réflexions sur l'intérêt général rapport public 1999

<https://www.conseil-etat.fr/ressources/etudes-publications/rapports-etudes/etudes-annuelles/reflexions-sur-l-interet-general-rapport-public-1999> consulté le 29 avril 2020

<sup>189</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, du 12 mai 2004, intitulée « Livre blanc sur les services d'intérêt général » [COM(2004) 374 final - Pas encore publiée au Journal officiel].

Livre blanc des services d'intérêt général en 2004, page 1

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=LEGISSUM%3A123013b> consulté le 29 avril 2020

*sociale et territoriale et pour la compétitivité de l'économie européenne* ». En associant l'intérêt général aux services et leur définition avec une consultation publique, c'est une conception utilitariste de l'intérêt général qui prime.

Cette voie, même si elle cherche à refonder le sens de l'action sur l'intérêt général, reste trop attachée à la production de services et non d'un service public, qui pourrait, lui, acquérir la qualification d'intérêt général dans un sens volontariste. Cette conception utilitariste de l'intérêt général, inspirée par la logique d'un monde gouverné par les lois du marché, promue par la Commission européenne, était déjà présente dans le Livre vert <sup>190</sup> des services d'intérêt général de 2004 qui a servi de base à la consultation publique pour la réalisation du Livre blanc. Dans la synthèse du premier document, il est bien précisé le contexte et la place de chacun : « *le rôle des autorités publiques dans une économie de marché* » est décrit comme celui de veiller au bon fonctionnement du marché et de ses règles et de garantir l'intérêt général en assurant la satisfaction des besoins essentiels des citoyens et la préservation des biens publics, « *lorsque le marché n'y parvient pas* »<sup>191</sup>. Comme le relève Flahaut (2013) au sujet de cette définition du rôle des autorités publiques, « *le postulat implicite, ici comme à chaque page du texte, est que l'économie constitue la base de la société. Étant aujourd'hui partagé par l'ensemble de la classe politique et des économistes, qu'ils soient de droite ou de gauche, ce postulat passe pour une évidence première* » (Flahaut, 2013:773). La définition de l'intérêt général et donc du service public questionne les bases-mêmes de la société.

Cependant, dans la seconde acception, retenue par l'État, du sens d'intérêt général, à savoir l'acception volontariste, il n'existe pas de définition juridique sur laquelle s'appuyer pour orienter l'action publique. En effet, du point de vue juridique, l'intérêt général n'est pas défini en lui-même. Il doit être explicité par le législateur dans chaque proposition de loi et est apprécié par le Conseil constitutionnel. Ce mécanisme est mis en place tout à la fois pour limiter les risques de recours par un gouvernement à l'intérêt général pour restreindre les libertés individuelles et les risques d'une interprétation et d'une application discrétionnaires par l'administration. L'intérêt général n'est donc pas défini par l'exercice de l'action publique elle-même mais par l'application des lois. En effet, le Conseil constitutionnel intègre depuis 1979 l'intérêt général parmi les instruments de contrôle de la loi en en faisant une « *condition*

<sup>190</sup> Glossaire des synthèses législatives de l'UE : Livre vert : Les livres verts sont des documents publiés par la Commission européenne dont le but est de stimuler une réflexion au niveau européen sur un sujet particulier. Ils invitent ainsi les parties concernées (organismes et individus) à participer à un processus de consultation et de débat sur la base des propositions qu'ils émettent. Les livres verts sont parfois à l'origine de développements législatifs qui sont alors exposés dans les livres blancs. [https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/green\\_paper.html?locale=fr](https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/green_paper.html?locale=fr) consulté le 10 mai 2020

<sup>191</sup> Livre vert de la Commission, du 21 mai 2003, sur les services d'intérêt général [COM(2003) 270 final - Journal officiel C 76 du 25.03.2004].

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=LEGISSUM%3A123013> consulté le 10 mai 2020

*de constitutionnalité* ». C'est au législateur de faire impérativement apparaître, dans le texte de la loi ou dans ses travaux préparatoires, l'objectif d'intérêt général poursuivi. Cette mission du Conseil constitutionnel ne pourra être exercée sans cela. Comme le spécifie bien Merland (2004), « *l'essentiel du contrôle exercé par le Conseil constitutionnel sur le respect de la condition d'intérêt général consiste à rechercher les objectifs que le législateur s'est assigné à l'appui de sa mesure. Une fois que le juge est parvenu à les identifier, ils peuvent être qualifiés d'intérêt général* » (Merland, 2004:2). Ce double dispositif est un « *avertissement implicite mais ferme à l'égard du gouvernement et de son administration* ». L'intérêt général n'ayant pas de contenu précis, il serait dangereux que le législateur ne précise pas la nature de l'objectif d'intérêt général du texte de loi. C'est cette justification qui servira de fondement à l'action de l'administration, qui, sans cela pourrait en avoir une interprétation discrétionnaire. La condition d'intérêt général s'applique également à la plupart des droits et libertés comme le droit de propriété, la liberté d'entreprendre ou le principe de libre administration des collectivités locales.

Par cette approche juridique, nous mettons en évidence la façon dont l'intérêt général fédère à la fois la société par une idéologie commune et supérieure, mais aussi comment il oriente et garantit l'application des lois: le gouvernement ne peut définir seul l'intérêt général en légiférant sans s'en remettre au contrôle du Conseil constitutionnel et sa formulation évite sa libre interprétation par l'administration.

### 5.2.3 Un intérêt général qui n'est pas l'exclusivité des pouvoirs publics

Mais l'intérêt général est-il vraiment l'apanage de l'action publique et de ses organisations ?

Si l'on s'en tient au domaine du droit français, on voit qu'en matière fiscale, le législateur, au travers du Code général des impôts, et l'administration fiscale ont recours à cette notion. Ils définissent même les conditions d'attribution de ce caractère à des organisations, à des « *œuvres ou organismes* » sans mention d'une nature publique.

En effet, s'appuyant sur l'article 200 du Code général des impôts<sup>192</sup>, le Bulletin officiel des finances publiques-impôt du 10 mai 2017<sup>193</sup> précise les critères d'attribution de cette qualité :

*« Un organisme est d'intérêt général au sens du b du 1 de l'article 200 du Code Général des Impôts à des organismes dès lors qu'il remplit cumulativement les trois conditions suivantes :*

<sup>192</sup> Article 200 du Code général des Impôts <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?idArticle=LEGIARTI000018619914&cidTexte=LEGITEXT000006069577> consulté le 29 avril 2020

<sup>193</sup> BOI-IR-RICI-250-10-10-20170510

<http://bofip.impots.gouv.fr/bofip/5825-PGP.html?identifiant=BOI-IR-RICI-250-10-10-20170510> consulté le 29 avril 2020

- *il n'exerce pas d'activité lucrative au sens du 1 de l'article 206 du Code général des impôts ;*
- *il ne fait pas l'objet d'une gestion intéressée ;*
- *il ne fonctionne pas au profit d'un cercle restreint de personnes. »*

Il est à noter que la définition de cette qualité est la réduction d'impôt sur le revenu, c'est-à-dire le renoncement par l'État d'une recette. En effet, le b du 1 de l'Article 200 stipule que :

*« 1-Ouvrent droit à une réduction d'impôt sur le revenu égale à 66 % de leur montant les sommes prises dans la limite de 20 % du revenu imposable qui correspondent à des dons et versements, y compris l'abandon exprès de revenus ou produits, effectués par les contribuables domiciliés en France au sens de l'article 4 B, au profit :*

*[ ... ]*

*b) d'œuvres ou d'organismes d'intérêt général ayant un caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social, humanitaire, sportif, familial, culturel, ou concourant à la mise en valeur du patrimoine artistique, notamment à travers les souscriptions ouvertes pour financer l'achat d'objets ou d'œuvres d'art destinés à rejoindre les collections d'un musée de France accessibles au public, à la défense de l'environnement naturel ou à la diffusion de la culture, de la langue et des connaissances scientifiques françaises ;*

*Définition de l'intérêt général. »*

Ainsi, le législateur et l'administration reconnaissent au contribuable, par le biais de l'impôt, et au citoyen en général, par le biais de son engagement collectif, la qualité de contribuer à l'intérêt général autrement que financièrement. La dimension immanente de l'intérêt général est reconnue à un collectif par l'État.

Nous souhaitons maintenant aborder une conception de l'intérêt général qui se démarque à la fois de la logique utilitariste et de la logique volontariste en cherchant à s'affranchir de l'État et de sa position centrale apportée par la définition précédente. Dans le Dictionnaire des biens communs<sup>194</sup>, Mekki présente plusieurs définitions de l'intérêt général. Pour l'une d'entre elles, il propose de répondre à la question *« qui, comment et pourquoi, en un lieu donné et à un moment donné, tel intérêt a été jugé ou considéré comme supérieur à un autre ? »* (Orsi et al., 2017:695) pour engager une définition qu'il qualifie de *« méthodique »* et qui doit permettre d'observer les métamorphoses d'un système social. La réponse qu'il apporte constitue une définition de l'intérêt général qui est *« le résultat d'un arbitrage réalisé, tantôt entre intérêts privés et publics, tantôt entre intérêts publics ou intérêts privés*

<sup>194</sup> Dans l'introduction de cet ouvrage qu'elles ont dirigé, Marie Cornu, Fabienne Orsi et Judith Rochefeld mentionnent que le titre initialement proposé était le *Dictionnaire critique des communs*. Le nom définitif a été décidé par l'éditeur (Orsi, Rochfeld et Cornu-Volatron, 2017).

entre eux. Il s'impose comme un « équilibre », un « juste milieu » » (Mekki, 2017:695). Pour parvenir à cet arbitrage, Mekki (2017) met l'accent sur la nécessité d'identifier les acteurs et leurs méthodes.

C'est cette définition « *auto-transcendante* » que nous retiendrons dans la suite de nos propos. Elle nous guidera dans l'approche des problèmes et de leur résolution. Nous rechercherons à comprendre de comment l'intérêt général est arbitré par les acteurs que nous identifierons.

Nous avons vu que l'État privilégie une conception volontariste de l'intérêt général associé aux institutions publiques, fortement lié au pouvoir législatif et au rôle législatif des parlementaires. Cependant, la possibilité de mobilisation, pour engager des actions dans les champs de compétence des pouvoirs publics, nous interroge sur la seule responsabilité des organisations publiques à résoudre les problèmes engendrés par les crises exogènes et par les crises endogènes de l'action publique qui les rendent défailtantes. Nous souhaitons maintenant explorer la voie de la contribution à l'intérêt général par d'autres acteurs de la société, distincts des institutions publiques. Pour ce faire, nous considérons que « *les rapports qui s'établissent entre l'intérêt général et les intérêts particuliers ne relèvent ni de la thèse selon laquelle le premier est la somme des seconds, ni de la conception qui en fait une donnée transcendante, s'imposant de manière descendante et/ou autoritaire, mais d'une unité contradictoire entre eux* » (Espagno-Abadie et Peneranda, 2018:124)

#### 5.2.4 Une action publique qui n'est pas l'exclusivité des pouvoirs publics

Comme nous l'avons déjà abordé, l'approche de l'action publique par les politiques publiques peut mettre en avant le rôle acteurs étatiques et la recherche d'efficacité et de performance. Nous pensons qu'il est important d'aborder l'action publique comme un mode action collective, vaste par les acteurs qu'il rassemble et les ambitions qu'il porte. Nous rejoignons en cela Espagno-Abadie et Peneranda, (2018) pour qui « *l'action publique s'est construite dans l'histoire longue des sociétés européennes dans le but d'assurer l'équilibre et la cohésion économique, sociale et culturelle de chaque collectivité humaine, ce que le marché seul ne permettait pas* » (Espagno-Abadie et Peneranda, 2018:123). Dans un ouvrage intitulé *Sociologie du droit et de la justice*, Delpeuch et al. (2014) consacrent un chapitre au droit et à l'action publique. Ils proposent comme définition de la politique publique « *un projet d'action commune donnant lieu à la création de dispositifs, l'attribution de crédits et de moyens destinés à la réalisation d'objectifs plus ou moins clairs dans des secteurs aussi divers que la santé, l'environnement, le sport, l'emploi, la lutte contre les discriminations, etc.* » (Delpeuch et al. 2014). Ils n'établissent pas une liste exhaustive des domaines des politiques publiques

mais mettent l'accent sur une projection commune et l'attribution de moyens pour y parvenir. Dans la suite de leurs propos, ils relativisent même la place de l'État dans ce processus en actant l'évolution des politiques publiques vers l'action publique, ne limitant pas les acteurs aux acteurs publics. Ils actent alors une évolution qui aboutit à une définition de l'action publique que nous retiendrons :

« *L'État a longtemps constitué le point focal de l'analyse des politiques publiques. Le terme d'action publique, qui s'y substitue aujourd'hui, met l'accent sur la pluralité d'acteurs (opérateurs économiques et sociaux, acteurs locaux, citoyens) et d'échelles (locale, régionale, nationale, supranationale) qui concourent à sa production* » (Delpeuch, Dumoulin et Galembert, 2014:143).

Nous retiendrons que la dimension sociale de l'action publique est essentielle pour qu'elle s'accomplisse.

Cette évolution nous apparaît comme une réponse aux risques que pointait Thoenig (2005) qui alerte sur un danger d'une pensée « *étatocentrique* », celle que l'autorité publique soit seule à « *labelliser les problèmes, à construire la catégorie de ce qui est public* » (Thoenig, 2005:290). Nous pensons en effet que le risque d'une telle posture est de ne voir les problèmes et leurs solutions que par le prisme de ce qui peut être pensé et résolu par l'État et ses institutions.

Nous nous affranchirons donc de l'approche des politiques publiques centrées sur l'action de l'État comme étant celui qui est en charge de la chose publique. Nous considérons, comme le dit Thoenig (2005), que « *le temps n'est plus à l'arrogance hégémonique de l'État Providence et [que] la centralité des autorités publiques est battue en brèche. Les cercles savants soulignent la complexité, la fragmentation et la fluidité qui s'installent. Les problèmes collectifs et leur traitement public sont produits dans maintes circonstances par des processus et des dispositifs de co-construction liant la puissance publique à des groupes tiers et à des institutions privées* » (Thoenig, 2005:292).

C'est donc dans cette perspective que nous nous intéresserons dans la partie suivante aux « *groupes tiers* » que nous aborderons à partir des interactions action publique-communs et nous nous interrogerons sur la façon dont elles peuvent participer au renouvellement de l'action publique.

### **5.3 LES PERSPECTIVES DE RENOUVELLEMENT DE L'ACTION PUBLIQUE PAR LES INTERACTIONS ACTION PUBLIQUE-COMMUNS**

Les perspectives de renouvellement de l'action publique par les interactions action publique-communs sont issues de la discussion de nos résultats. Nous allons aborder ces perspectives dans le cadre de chacun des cas étudiés (agriculture, monnaie), puis de façon générale, à partir de l'analyse transversale menée.

Les trois niveaux institutionnels identifiés à partir de la littérature nous ont permis d'analyser nos deux études de cas à travers les interactions action publique-communs et de mettre en évidence la complexité d'organisation multiniveau de ces interactions, leurs forces et leurs faiblesses.

La grille d'analyse appliquée transversalement nous a amené à identifier une grande diversité de thématiques sous-jacentes au domaine concerné par les interactions étudiées. Ces thématiques identifiées, de façon conjointe pour les deux situations, constituent un ensemble caractéristique du territoire d'étude. La prise en compte de cet ensemble par les acteurs publics territoriaux pour participer à l'élaboration d'une action publique territoriale nous semble décisive pour son renouvellement.

Nous allons maintenant envisager de quelle façon ces interactions sont susceptibles de renouveler l'action publique et la gouvernance locale.

#### **5.3.1 Les perspectives et les limites des interactions action publique-communs**

Concernant les biens et les droits indivis du Pays de Soule, les interactions entre la commission syndicale du Pays de Soule et les cayolars (indivision privée) sont anciennes ; elles datent de plus de 180 ans. Leur principal domaine d'interaction est la gestion collective de la zone d'estive pour permettre l'accès de chacun et éviter le surpâturage.

La longévité de ce mode de gestion illustre plusieurs principes des communs.

Tout d'abord, elle traduit la possibilité de mettre en place des solutions pérennes pour la gestion de ressources naturelles accessibles à tous, selon des règles originales et adaptées à la situation.

Un deuxième principe observable est celui de l'existence d'un autre mode de propriété que celui de la propriété privée à jouissance exclusive ; c'est l'indivision. Elle est prévue par le Code civil pour les particuliers comme pour les acteurs publics, comme en témoignent l'indivision privée du cayolar et l'indivision publique des terres. Les indivisions créent des communautés de propriétaires indivisaires et la possibilité d'une action collective organisée autour d'une finalité.

Dans les deux cas, les indivisaires sont propriétaires de biens matériels (cabane, terrain...) et de bien immatériels (droits d'usages collectifs). Les droits sont attachés aux biens et permettent d'assurer une priorité d'attribution à un usage, pastoral en l'occurrence. Cette possibilité ouvre également celle de renouvellement de la gouvernance locale, en fixant une règle attribuant un usage à une chose, à un bien.

Conséquence de l'indivision publique, le fonctionnement de la commission syndicale du Pays de Soule (SPS) est basé sur l'action collective de communes (rendue obligatoire par le statut de l'indivision) qui est soumis aux principes de gestion publique. La CSP dispose cependant d'une liberté pour définir ses finalités et les règlements pour les mettre en œuvre dans le cadre donnée par les textes, la valorisation des biens et des droits indivis. Cette capacité à définir les règles de son action rejoint une des dynamiques des communs. Elle est également de nature à renouveler la gouvernance locale.

L'étude des interactions action publique-communs a également révélé des faiblesses. Nous avons identifié deux menaces pesant sur ce mode d'organisation.

La première est liée aux relations avec l'État, et plus largement avec l'action publique d'échelles territoriales supérieures aux limites du commun. La prise en compte des conditions administratives pour l'obtention d'aides publiques a modifié les règles internes du cayolar. Cet appauvrissement des institutions du cayolar s'est produit alors que son mode de gestion collectif était déjà en régression. Aujourd'hui, alors que la montée en estives repose sur cette organisation (malgré les modifications du règlement d'estives par la CSPA), nous nous interrogeons sur l'existence-même de ces collectifs et sur la responsabilité qu'ils peuvent assumer. Nous pensons que la perte du mode de gestion en communs des cayolar, affaibli par la réduction du nombre d'éleveurs transhumants et la priorité donnée à une organisation reconnue par l'administration, a engendré une menace sur le maintien des interactions action publique-communs. Elle est également à l'origine du manque de possibilités de dialogue pour une relance du nombre de bergers transhumants. Une réflexion sur la répartition et la

gestion des droits d'accès aux cayolars pourrait être engagée dans le cadre d'une recherche d'amélioration des interactions action publique-communs.

La seconde menace est liée aux postures adoptées par la CSPS. Le statut de groupement de communes lui donne tout à la fois les compétences d'un acteur public et d'une action collective définissant ses propres finalités. Cependant, aujourd'hui, par ses modes de décision, par ses prises de position, par son ingénierie, ses maîtrises d'ouvrage et par ses partenariats, son fonctionnement est proche de celui d'un acteur public. Les institutions de choix collectifs, associant les usagers l'élaboration des règles d'utilisation et de gestion des biens et des droits indivis dont elle a la charge ne sont pas formalisées. Le montant des baccades ou les modifications des règlements d'estives, par exemple, ne sont pas issus d'une décision collective prise avec les éleveurs-usagers. Il nous semble que la CSPS se prive d'une force qui permettrait de conserver sa spécificité d'acteur public territorial « en communs ». Cette tentative de la CSPS d'exercer une souveraineté ou des droits de propriété exclusive se retrouve également dans ses prises de décision lorsqu'il s'agit de valoriser les biens et les droits indivis. Par exemple, la mise aux enchères publiques des droits de chasse associés aux cabanes et aux cols est assimilée à une « vente ». Il est pourtant clair, pour tous, qu'il s'agit d'une cession temporaire des droits, d'une location des lieux situés sur les terres indivises. De même, le dépôt à l'institut national de la protection industrielle (INPI) d'un toponyme d'une source pour sa potentielle exploitation en tant que marque illustre cette posture inspirée des lois du marché plutôt que de règles collectives.

L'existence et la longévité des commissions syndicales mettent en évidence la possibilité d'interactions action publique-communs bénéfiques comme mode de gouvernance local. L'analyse institutionnelle multiniveau nous permet cependant de mettre en lumière des menaces internes et des pistes pour y remédier.

La seconde étude de cas d'interactions action publique-communs concerne une compétence exclusive de l'État et un commun construit autour de la gestion durable des ressources locales. Par leur création même, les monnaies locales complémentaires (MLC) sont en opposition avec l'action publique. Elles mettent en cause, par leur action collective auto-organisée, un domaine réservé à l'État et touchant à sa souveraineté. Par leur existence-même, elles interrogent l'action publique.

La mise en place des MLC, en France et dans le monde, repose sur la confiance. Il s'agit d'une confiance dans la mise en place d'un système alternatif, basé sur les relations entre les personnes, leurs échanges et la possibilité de les relocaliser pour mieux répartir les ressources. Les MLC mettent en avant le lien social, la solidarité, la transition écologique là où l'État établit la monnaie nationale sur la loi et la souveraineté.

La mise en place de l'eusko au Pays basque a pris sa place dans un réseau de mouvements collectifs déjà engagés sur des problématiques publiques de gestion durable et de préservation des ressources locales (agriculture, langue, ressources). Cela a permis au mouvement d'exister d'emblée au niveau méso-institutionnel, le niveau de la « futurité ». Il a fédéré des personnes autour de thématiques déjà mobilisatrices en proposant une solution complémentaire. Le choix collectif de son nom, l'eusko, a acquis une dimension culturelle, sociétale et anthropologique. La première interaction formalisée avec l'action publique territoriale est la demande de subventions d'Euskal moneta au conseil général, avant même la reconnaissance par l'État des MLC en 2014. Cette interaction était déjà placée au niveau méta-institutionnel, dans la dimension politique du commun. En votant une aide financière à l'association, le conseil départemental lui accorde une reconnaissance territoriale alors que l'État ne le faisait pas. La prise de position de la ville de Bayonne, face aux décisions de la représentation locale de l'État, ira encore plus loin en cherchant, au niveau méta-institutionnel (la mise en cohérence du décret et de l'arrêté), la résolution d'un différend et qui trouvera sa résolution au niveau intra-institutionnel (la modification des termes de la convention).

L'interaction action publique-communs a permis aux collectivités territoriales de s'inviter dans un domaine de l'État où elles n'avaient ni la compétence, ni *a priori* l'intention de s'aventurer.

La solution mise en place localement pour rendre possible le paiement en eusko par la ville de Bayonne a pu être reproduite par d'autres territoires. Le problème de fond n'est toujours pas aplani. L'État ne souhaite pas aller au-delà de cet « *état du droit qui paraît fixer un point d'équilibre satisfaisant entre les principes de libre administration des collectivités territoriales, d'unité et d'indivisibilité de la République, ainsi que des exigences de protection du consommateur [...] en protégeant les administrés de l'obligation de percevoir des flux au moyen de ces titres de paiement, ce qui serait profondément inopportun.* »<sup>195</sup>

---

<sup>195</sup> Réponse du Ministère de l'économie, des finances et de la relance, publiée dans le JO Sénat du 11/03/2021 - page 1632 en réponse à la Question écrite n° 20085 de Mme Marie Evrard (Yonne - RDPI) publiée dans le JO Sénat du 21/01/2021 - page 332

La prise en charge par une action collective auto-organisée de la question de l'économie locale, en intervenant sur un domaine réputé réservé à l'État, a incité les collectivités territoriales à prendre position dans le débat public, au-delà de leurs strictes compétences. Elles ont, pour cela, fait usage de leur droit de libre administration. L'État lui-même, en réaction, a dû prendre position pour établir un nouvel équilibre, quitte à être en contradiction avec ses propres textes.

La mise en place d'une gouvernance locale, impliquant l'association gestionnaire et la ville de Bayonne, a abouti à un renouvellement de la gouvernance de la monnaie jusque-là « étatocentrique » stricte.

La différence de postures des acteurs publics locaux et de l'État par rapport à un commun engagé sur un domaine de compétence régalien montre de quelle façon la gouvernance locale peut être renouvelée par les interactions action publique-communs. Ce renouvellement met également en évidence une autre crise de l'action publique, celle qui oppose les décisions nationales aux décisions territoriales.

Nous avons montré la complexité institutionnelle des organisations action publique-communs. Dans la première situation, cette complexité renvoie à des centres de décision multiples qui dépendent de niveaux et cadre de référence différents. La recherche d'évolution de la gouvernance doit prendre en compte ces mécanismes sous peine de se retrouver en échec.

Dans la seconde situation, une gouvernance locale s'est établie dans un domaine jusque-là réservé à l'État par la prise en compte en commun d'une problématique présente dans l'espace public. Cette nouvelle gouvernance locale remet en question les relations entre les collectivités territoriales et l'État.

### 5.3.2 Les thématiques d'interactions action publique-communs comme levier du renouvellement

L'analyse transversale nous permet d'identifier, dans les différentes dimensions institutionnelles, des thématiques communes aux deux situations d'interactions actions publiques-communs. Elles nous apparaissent comme essentielles pour comprendre comment de nouveaux arrangements institutionnels peuvent constituer la base d'un renouvellement de la gouvernance locale par les parties prenantes.

Parmi ces thématiques, nous commencerons par la **transmission**, porteuse par excellence de « futurité ». Elle représente la capacité d'une action d'aller au-delà de la durée d'une

génération, au-delà des potentialités d'action individuelle. C'est une composante de la pérennité de l'action. Elle associe volontés collective et individuelle, pérennité des institutions et engagement immédiat. Elle est, selon nous, une thématique primordiale à prendre en compte pour impulser le renouvellement d'une gouvernance locale et aller au-delà de crises générées par la recherche de finalités immédiates.

La seconde thématique qui nous semble essentielle pour envisager ce renouvellement de la gouvernance locale, c'est **l'action collective** elle-même. Ce sont la conscience et la confiance dans la recherche de solutions collectives qui pourront être bénéfiques au collectif comme aux particuliers. Parmi ces actions collectives, il y a bien sûr les communs mais sans en faire la solution à privilégier dans tous les cas.

Enfin, il nous paraît essentiel, pour envisager le renouvellement de la gouvernance locale, de repenser l'action publique territoriale elle-même.

Tout d'abord, il convient de ne pas la limiter à l'action des collectivités territoriales et de leurs groupements, mais de chercher à l'ouvrir à d'autres parties prenantes, porteuses de projets et de règles d'action qui leur sont propres. Ensuite, il importe de réfléchir aux évolutions possibles de ses relations avec l'État.

L'abandon par les collectivités territoriales et leur groupement d'une posture dominante et d'une gouvernance « étatocentrique », toutes deux héritées de l'État, est une voie sérieuse à envisager pour « *faciliter le développement d'institutions qui fassent ressortir ce qu'il y a de meilleur chez les humains* » (Ostrom et Laurent, 2012:60).

## **CONCLUSION**



La principale interrogation de cette thèse a été de savoir si la prise en compte des communs par les collectivités territoriales pouvait renouveler l'action publique territoriale et favoriser une sortie de crise que nous pourrions qualifier de crise de sens. Cette interrogation et cette perception ont été formulées depuis notre position de fonctionnaire territoriale, agent d'une organisation publique.

Deux notions ont été rapidement associées à cette problématique : il s'agit de la gouvernance et de l'action collective. Elles nous sont apparues comme toutes les deux partagées par l'action publique et les communs.

Le concept de commun a particulièrement retenu notre attention car les communs sont un mode d'appropriation et de résolution de problématiques collectives. Ils permettent l'identification du problème et en proposent une nouvelle conceptualisation. Ils ouvrent de nouvelles voies de résolution de crise en concevant des règles spécifiques qui ne sont pas dépendantes des lois de l'État et/ou du Marché. C'est une façon, au moins conceptuelle, de s'affranchir du dilemme public/privé auquel font face les organisations publiques dans leur recherche de solution.

Nous avons été confrontée à une difficulté d'appréhension des communs par l'action publique territoriale en ce qu'ils remettent en cause, au moins, quatre de ses principes fondateurs.

Le premier est sa légitimité législative et territoriale exclusive pour aborder les problèmes publics, les communs s'emparant de toute problématique collective.

Le deuxième est l'établissement des règles, la conformité à la loi étant la règle pour les pouvoirs publics, les communs établissant leurs propres règles, s'affranchissant en partie des lois de l'État et du marché.

Le troisième est le mode de décision confié au vote démocratique des élus et/ou au chef de l'exécutif, le mode de résolution des communs faisant intervenir des institutions de niveaux différents et des centres de décision multiples.

Le quatrième renvoie à la gouvernance, la gouvernance publique plaçant les acteurs publics au centre du système, l'auto-gouvernance des communs favorisant, elle, la gouvernance polycentrique (plusieurs centres de décision).

Pour parvenir malgré tout à analyser des situations d'interactions action publique-communs, nous avons élaboré une grille d'analyse institutionnelle multiniveau à partir d'une littérature rassemblée sur l'étude des communs et l'évolution de ce concept au cours des vingt dernières années. Les communs ostromiens sont principalement décrits et étudiés à partir de leurs ressources, de leurs communautés et de leur gouvernance. Ce niveau, que nous avons qualifié d'intra-institutionnel, nous est apparu comme insuffisant pour appréhender la diversité des communs décrits dans la littérature et leur encastrement dans la société.

Allaire (2019) distingue trois niveaux d'analyse des communs. Le premier, celui des communs comme système de ressources, est le niveau que nous avons appelé intra-institutionnel. Le deuxième celui des valeurs et idéaux qui animent l'action collective, nous l'avons défini comme niveau méso-institutionnel il est établi sur la dimension instituante de la « futureté » et sur celle de l'idéal partagé autour du bien commun. Le troisième niveau est celui de la valorisation du commun en lui-même, comme principe politique d'auto-gouvernance démocratique (Dardot et Laval, 2017). Nous avons choisi d'ajouter à ce troisième niveau les dimensions culturelle, sociétale et anthropologique et d'environnement constitutionnel qui constituent ainsi un niveau méta-institutionnel.

### Principaux résultats

Tout d'abord, chacune des deux études de cas a été analysée à partir de la grille d'analyse institutionnelle multiniveau que nous avons conçue.

Le premier résultat concerne la mobilisation de la grille d'analyse. Elle nous a permis d'aborder les interactions action publique-communs et de mettre en évidence le caractère multiniveau et multidimensionnel des arrangements institutionnels qui en découlent. Cette grille d'analyse permet également d'aborder, de façon transversale, les deux situations d'interactions action publique-communs. Elle permet de mettre en évidence les arrangements institutionnels issus de ces interactions et leurs évolutions au cours du temps. C'est cette grille d'analyse qui pourra être mobilisée, dans un objectif managérial, par des parties prenantes d'interactions action publique-communs. Leurs observateurs de ces situations le pourront également dans une finalité de diagnostic partagé de situation, de d'amélioration de l'existant ou de recherche de solutions nouvelles.

Le deuxième type de résultats renvoie à chacune des deux études de cas. Dans le premier, l'étude des biens et des droits indivis du Pays de Soule, nous avons mis en évidence les effets des modifications du niveau méta-institutionnel sur les dimensions organisationnelles et sur la gouvernance du commun (la cabane d'estives). D'autre part, la grille d'analyse appliquée à la seconde étude cas nous a éclairée sur les phases possibles de mise en place d'une situation d'interactions action publique-communs (la création d'une monnaie locale complémentaire) opérée à partir du niveau méso-institutionnel., du projet collectif

La troisième série de résultats est issue de l'application de la grille d'analyse aux études de cas, en retenant une perspective transversale cette fois. Elle a permis de faire émerger une codification *a posteriori* de thématiques à l'intérieur de chacune des dimensions (quatre thématiques par dimension la plupart du temps). Ces thématiques apparaissent comme spécifiques au terrain d'étude. La thématique de la transmission, d'une génération à l'autre et au sein d'une même génération, de la terre comme de la culture ou de l'action collective elle-même est apparue comme essentielle dans l'institutionnalisation des actions étudiées.

La discussion de ces résultats comme possible voie de sortie de crise de l'action publique par le renouvellement de la gouvernance locale nous a permis d'engager plusieurs pistes de réflexion. La prise en compte des thématiques de la transmission et de l'action collective par une action publique territoriale ouverte et partagée avec l'ensemble des parties prenantes (organisations publiques et privées, citoyens) nous paraît la piste à retenir pour un renouvellement de la gouvernance locale.

### **Réflexions personnelles sur la recherche en management public**

Notre parcours personnel fait état d'une expérience individuelle de la confrontation de la pratique professionnelle dans le secteur public et de la recherche dans ce même domaine. Nous avons eu la chance, dans notre parcours de formation, de suivre un cursus universitaire en sciences de gestion (diplôme de troisième cycle de l'institut d'administration des entreprises de Bordeaux) avant de débiter notre carrière de fonctionnaire. La chance également d'être élève et intervenante à l'école nationale du patrimoine et à l'institut des études territoriales après la réussite du concours territorial de conservateur du patrimoine nous a permis, très tôt, de nous interroger sur nos pratiques. Durant toute cette période, nous avons nourri le projet de faire de la recherche, comme un accomplissement intellectuel, personnel et professionnel inculqué par un milieu familial et une première expérience passionnante de la recherche en botanique tropicale dans le laboratoire de Francis Hallé (Université de Montpellier).

Cette expérience de la difficulté d'accès à la recherche en management public pour les fonctionnaires ne semble pourtant pas spécifique à un parcours individuel :

*« Pour les fonctionnaires de catégorie A (personnel d'encadrement moyen et supérieur), les écoles abondent. Parmi celles qui forment des administrateurs et les cadres [...], la règle générale est l'absence de corps enseignant permanent et de laboratoire de recherche. [...] On ne peut donc en attendre une production scientifique. [...] Dans le système universitaire, outre le fait que la chose publique était traditionnellement l'affaire de juristes puis de politistes, la logique disciplinaire des sections du CNU n'a pas favorisé des approches pluridisciplinaires des affaires publiques. De ce fait, les spécialistes de management public ne peuvent s'y consacrer pleinement et sont très peu nombreux. Le système français n'a donc pas connu les innovations institutionnelles d'autres pays [...]. » (Chatelain-Ponroy et al., 2021:16).*

Le constat dressé ici est préoccupant. Notre thèse montre qu'il a été possible d'associer pratique professionnelle et recherche dans le domaine du management public. Au-delà d'une expérience personnelle très enrichissante et permettant de renouveler notre perception de notre territoire professionnel et de nos pratiques, nous espérons que cette thèse participera à une innovation institutionnelle qui pourrait se révéler salutaire pour une action

publique territoriale en plein questionnement, confrontée à des crises mais porteuse d'idéaux partagés.

### Perspectives de recherche

La recherche dans le domaine des communs et de l'action publique est en développement, plusieurs thèses sur le sujet étant en cours ou sur le point d'être soutenues comme celle de Sébastien Shulz intitulée *Transformer l'État par les communs numériques*<sup>196</sup>. Elles s'appuient sur les nombreuses expériences menées dans ce domaine. C'était également le cas de la thèse, soutenue en 2014, d'Adrien Peneranda consacrée aux collaborations Public-Commons et qui s'intitulait *Commons et management public du patrimoine culturel à l'ère numérique*. Il a étudié les collaborations entre collectivités territoriales et citoyens dans leur contribution aux communautés en ligne gérant des plateformes web appelées *Commons*. S'agissant d'un mode particulier d'interactions action publique-communs, nous nous sommes intéressée à ses conclusions. Un des constats qu'il dresse est d'ordre éthique. Les collaborations Public-Commons qu'il a étudiés « ne peuvent prétendre à la poursuite du bien commun au sens moral. Ce sont d'abord des processus de numérisation et de diffusion du patrimoine culturel qui sont mis en œuvre. L'orientation éthique que nous recherchions initialement n'existe pas, mais cette évidence n'a pas été aisée à dévoiler [...] Il s'agissait simplement d'alimenter un système de ressources informationnelles communes pour rendre disponibles sous forme numérique des informations culturelles susceptibles d'intéresser d'autres individus. » (Peneranda, 2014 :235). Nous interprétons ce résultat comme le constat qu'une collaboration action publique-communs, pourtant engagée volontairement, comme se réalisant à un niveau intra-institutionnel, reste éloignée de la dimension méso-institutionnel d'un idéal partagé. Prenant en compte ce constat, nous nous interrogeons alors sur nos propres résultats qui montrent que les interactions action publique-communs sont sous-tendues par des institutions riches, variées et transversales à tous les niveaux institutionnels ; la dimension culturelle, sociétale et anthropologique méta-institutionnelle et la dimension de l'idéal partagé du niveau méso-institutionnel étant particulièrement représentées.

Cela nous amène à relativiser nos résultats sur la richesse institutionnelle des interactions action publique-communs par le fait que nos deux études de cas se situent sur un territoire bien identifié et à des échelles réduites marquées par des enjeux culturels et de gouvernance démocratiques qui passent par une revendication territoriale. Itçaina (2009) nous

---

<sup>196</sup> <http://www.theses.fr/s186478>

<sup>196</sup> L'unité de calcul territorial est alors basée sur les distances parcourues à cheval : pour la taille du canton, il s'agira de respecter un délai de route d'une journée pour se rendre au chef-lieu de canton ; pour l'application des lois, un délai de quarante-huit heures après leur vote est prévu. La première condition était déjà présente dans les cahiers de doléances de 1788.

apporte un éclairage particulier sur ce questionnement par ses conclusions sur la représentation agricole au Pays basque. Il met en avant que « *l'observation du cas basque permet surtout de mettre à jour l'imbrication profonde entre les débats sectoriels et les enjeux de la démocratie territoriale.* » (Itçaina, 2009 :63). Nous retrouvons cette imbrication des enjeux sectoriels et territoriaux dans notre analyse transversale. La mobilisation de notre grille d'analyse sur d'autres terrains et d'autres études de cas nous permettrait d'avancer sur notre compréhension de ces possibles imbrications et de dépasser ainsi le contexte très spécifique que nous avons étudié. Il y a dix ans déjà, alors qu'un EPCI à l'échelle du Pays basque n'était pas envisagé, « *les nouvelles instances, par les démarches contractuelles avec l'État et les collectivités locales qu'elles génèrent, contribuent en effet à instaurer de nouvelles règles et procédures, et surtout à banaliser le Pays Basque comme cadre territorial d'action publique* » (Itçaina, 2010:80). Nous nous interrogeons aujourd'hui sur les limites de ce cadre territorial d'action publique, en souhaitant qu'il puisse réellement continuer d'évoluer en espérant que les résultats de cette thèse se traduiront par la prise en compte des communs comme un élément de l'action publique territoriale au Pays basque.

Aujourd'hui, au Pays basque, la question n'est plus tant de disposer d'outils publics (institution publique, financements publics, gouvernance publique) que de renforcer et de partager un projet de territoire pour concevoir des institutions capables de mettre en place de nouvelles règles et de nouvelles gouvernances locales. La question de maintenir des communautés de pensée et d'action porteuses de ces renouvellements et interlocutrices des acteurs publics se pose maintenant. L'impossibilité d'habiter où chacun le souhaite, selon son projet professionnel et familial, déstructure la mise en place potentielle de collectifs. L'arrivée permanente de nouveaux habitants et le phénomène de résidence secondaire limitent l'implication possible des habitants dans des problématiques de long terme, dans la création d'une culture commune.

La crainte, dans les années à venir, serait que le renouvellement de cette gouvernance locale soit freiné par la difficulté à implanter durablement des habitants au Pays basque, de faire culture commune, d'appauvrir la dimension culturelle, sociétale et anthropologique du niveau-méta institutionnel qui a alimenté le niveau méso-institutionnel. Les solutions à envisager sont, peut-être, dans des actions collectives prenant en compte la place des acteurs publics, comme la création de l'office public de l'agriculture et de l'alimentation ou des solutions de société coopérative d'intérêt collectif (SCIC) pouvant intégrer collectivités territoriales et établissements publics.



# **BIBLIOGRAPHIE**



## A

ACAPA (Association des chambres d'agriculture des Pyrénées), 2013, Bilan 2007-2013 du Plan de soutien à l'économie montagnarde et perspectives 2014-2020 ; analyses évaluatives : réalisations, résultats et impacts. Préfecture de Midi-Pyrénées. Toulouse.

Achigar-Elichondoborde J., Baudon-Gelber, E. (1988). Les commissions syndicales et la loi montagne à travers deux exemples : la commission syndicale de Soule et la commission syndicale de Saint-Savin. Diplôme d'études supérieures et spécialisées Administration des collectivités locales, université de Pau et des Pays de l'Adour, Pau.

Agreil, C., Guérin, G., Magda, D., de Sainte Marie, C., Mestelan, P., Barthel, S., Meignen, R. (2011). La gestion pastorale des milieux naturels: mise en oeuvre des MAE-t et gestion adaptative avec la démarche PATUR'AJUSTE. *Fourrages*, 208(208), 293-304.

Allaire, G. (2013). Les communs comme infrastructure institutionnelle de l'économie marchande. *Revue de la régulation. Capitalisme, institutions, pouvoirs*, (14).

Allaire, G. (2019). L'ambivalence des communs. *Développement durable et territoires. Économie, géographie, politique, droit, sociologie*, 10(1).

Allard-Poesi, F., Perret, V. (2014). Fondements épistémologiques de la recherche. *Méthodes de recherche en management*, 14-46.

Amado-Borthayre, L. (2012). La construction collective de l'action publique en faveur de la langue dans un cadre transfrontalier au Pays Basque et en Catalogne (Doctoral dissertation, Bordeaux 4).

Amar, A., Berthier, L. (2007). Le nouveau management public : avantages et limites. *Gestion et management publics*, 5, 1-14.

Antona, M., Bousquet, F. (2017). Une troisième voie entre l'État et le marché : Échanges avec Elinor Ostrom (p. 148). éditions Quae.

Arnaud, C. (2012). Approche fonctionnelle et dynamique du portefeuille territorial d'évènements culturels. Manager la proximité pour une attractivité durable du territoire (Doctoral dissertation, Aix Marseille université; Institut de Management Public et Gouvernance Territoriale).

Asensio A. (2008). Chapitre 1. L'économie politique classique. 9-14. Le Fonctionnement des économies de marché. De Boeck Supérieur, Louvain-la-Neuve (Le point sur...Économie).

Assemblée nationale constituante (1790). Archives parlementaires de 1787 à 1860.

Ayerbe, C., Missonier, A. (2007). Validité interne et validité externe de l'étude de cas: principes et mise en œuvre pour un renforcement mutuel. *Finance Contrôle Stratégie*, 10(2), 37-62.

## B

Bagdassarian, I., Peneranda, A., Baron, C. (2019). Évolution d'un commun d'altitude: entre matérialité et immatérialité. Le cas de la montagne basque de Soule en Pyrénées-Atlantiques. *Développement durable et territoires. Économie, géographie, politique, droit, sociologie*, 10(1).

Bailly, G. (2008). Nommer les espaces de coopération intercommunale. *L'Espace Politique. Revue en ligne de géographie politique et de géopolitique*, (5).

- Balent, G., Gibon, A. (1992). Transformation des pratiques collectives dans les systèmes pastoraux des Pyrénées Centrales. *Aménagement et nature*.
- Baron C. (2003). La gouvernance : débats autour d'un concept polysémique. 329-349. *Droit et société* (54).
- Baron C., Bonnassieux A., Mossi Maïga I., Nguyen G. (2010). Gouvernance hybride et viabilité des grands périmètres irrigués au Niger. 51-66. *Mondes en développement*. 151(3).
- Baron, C., Petit, O., Romagny, B. (2011). Le courant des "Common-Pool Resources": un bilan critique. *Pouvoirs, sociétés et nature au sud de la Méditerranée, Hommes et Sociétés*, 29-52.
- Bartoli, A. Blatrix, C., (2015). *Management dans les organisations publiques: défis et logiques d'action*. Dunod. Paris.
- Bartoli, A., Blatrix, C. (2012). Des sciences modestes de l'action publique? *Politiques et management publics face à la crise. Politiques et management public*, 29(3), 289-304.
- Bartoli, A., Hervé, C. (2011). Le développement du management dans les services publics : évolution ou révolution ?. *Informations sociales*, 167, 24-35.
- Bazzoli L., Villeval M.-C. (2018). n°7.2. Conventions, régulation, institutions, pour une confrontation élargie. In *La Théorie de la Régulation au fil du temps: Suivre l'évolution d'un paradigme au gré des transformations des capitalismes contemporains*, Éditions des maisons des sciences de l'homme associées, La Plaine-Saint-Denis.
- Beaussonie G. (2009). L'indivision faute de mieux pour les "biens non délimités". *Semaine juridique notariale et immobilière*. 12.
- Bennis, W., Nanus, B. (1985). *The strategies for taking charge. Leaders*, New York: Harper. Row, 41.
- Berthet, E. T., Segrestin, B., Weil, B. (2018). Des biens communs aux inconnus communs: initier un processus collectif de conception pour la gestion durable d'un agro-écosystème. *Revue de l'organisation responsable*, 13(1), 7-16.
- Berthier, N. (2016). *Les techniques d'enquête en sciences sociales*. 4<sup>e</sup> édition, Armand Colin, Paris (Cursus sociologie)
- Beulque, R., Micheaux, H., Aggeri, F. (2016). D'une politique de gestion des déchets vers une politique d'économie circulaire? In *Conférence OPDE-Les outils pour décider ensemble* (p. 25).
- Billaudot, B. (2012). Qu'est qu'un bien commun?. *Revue de l'organisation responsable*, 7(2), 31-45.
- Biziou M. (2003). *Adam Smith et l'origine du libéralisme*, Presses universitaires de France, Paris (Fondements de la politique).
- Biziou, M. (2015). Adam Smith (1723-1790): L'intérêt et la morale. 7-12. In Xavier Molénat éd., *Les penseurs de la société*. Éditions Sciences Humaines. Auxerre.
- Blanc, J., Lakócai, C. (2020). Toward spatial analyses of local currencies: the case of France. *International Journal of Community Currency Research*, 24(1), 11-29.
- Boisseaux, S., Faure, A., Leresche, J. P., Muller, P., Nahrath, S. (2011). Penser la territorialité des changements d'échelle. In *5<sup>ème</sup> Congrès international des Associations Francophones de Science Politique*.
- Bollier D., Petitjean O., Le Crosnier H. (2013). *La renaissance des communs pour une société*

de coopération et de partage, C.L. Mayer, Paris.

Bollier, D. (2014). *La renaissance des communs: pour une société de coopération et de partage* (Vol. 202). Editions CLM, Paris

Bonnemaison, J. (1981). Voyage autour du territoire. *L'Espace géographique*. 10(4), 249-262.

Bonnet-Pineau, É. (2016). La réforme régionale en France: une occasion manquée?. *EchoGéo*, (35).

Bosc Y., (2017). Orsi, F., Rochfeld, J., Cornu-Volatron, M. (dir.). Loi du 10 juin 1793 sur le partage des biens communaux.766-760. In dans *Dictionnaire des biens communs*, Presses Universitaires de France. Paris.

Boudon, R. (1982). *Dictionnaire critique de la sociologie*. Quadrige/PUF, Paris.

Boudon, R. (1991). Chapitre 2. Individualisme et holisme dans les sciences sociales in *Sur l'individualisme : théories et méthodes*, Nouv. éd, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, Paris (Références), p. 45-59.

Boudon, R. (2004). Théorie du choix rationnel ou individualisme méthodologique?. *Revue du MAUSS*, (2), 281-309.

Boumrar, J. (2010). La crise: levier stratégique d'apprentissage organisationnel. *Vie sciences de l'entreprise*, (3), 13-26.

Bourricaud F., Boudon R. (2011). *Dictionnaire critique de la sociologie*, Quadrige/PUF, Paris.

Bout, L. (2005). De la gestion de crise à la résilience organisationnelle. *Magazine de la communication de crise et sensible*, 10, 14-15.

Boyer, R. (2019). La nouvelle économie institutionnelle : anything goes? Paradigme problématique mais succès académique. à propos de l'ouvrage collectif coordonné par Claude Ménard et Mary Shirley, *A Research Agenda for New Institutional Economics*, Edward Elgar, 2018. *Revue de la régulation. Capitalisme, institutions, pouvoirs*, (25).

Bozeman, B., Loveless, S. (1987). Sector context and performance: A comparison of industrial and government research units. *Administration & Society*, 19(2), 197-235.

Braun, A. (2016). Loi NOTRe et périmètre des EPCI à fiscalité propre: modalités d'élaboration et de mise en œuvre des nouveaux schémas. *Civitas Europa*, (1), 197-202.

Brondizio E., Ostrom E., Young O., (2012). Connectivity and the governance of multilevel Socio-Ecological Systems: the role of social capital. In : *Agro- ressources et écosystèmes : enjeux sociétaux et pratiques managériales* (Christophe B., Pérez R., dir.). Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, 33-70 (version originale : 2009. *Annual Review of Environment and Resources*, 34, 253-278).

Broussolle, Y. (2018). Les principales dispositions du projet de loi finances pour 2018 relatives aux collectivités territoriales. *Gestion Finances Publiques*, (1), 16-18.

Bullier A.J. (2007). *La common law*, 2<sup>e</sup> édition, Connaissance du droit, Paris, Dalloz, 2007, 163 pages, ISBN 978-2-247-07141-8

## C

Cambier, A., Kustos, I. (2016). L'exigence de modernisation de l'Etat est-elle justifiée? In *Questions contemporaines de culture générale*, Ellipses, (Optimum), 35-45.

Carassus, D., Baldé, K. (2020). Analyse de la gouvernance publique locale: proposition d'une grille de lecture et caractérisation exploratoire des pratiques de l'intercommunalité française. *Finance Contrôle Stratégie*, (NS-7).

Cefaï, D. (2007). Pourquoi se mobilise-t-on?. Les théories de l'action collective. Découverte M.A.U.S.S, Paris (Recherches).

Celka A. (2015). Les théories néo-institutionnelles comme outil de l'étude de la normalisation de la responsabilité sociale (RSE) et de la gouvernance d'entreprise. 122-147. *GESTÃO E DESENVOLVIMENTO*. 12..

Chadefaud, M., Dalla-Rosa, G. (1973). L'aménagement d'une moyenne montagne forestière: Iraty. *Revue géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest. Sud-Ouest Européen*, 44(1), 5-27.

Chanal V., Lesca H., et Martinet A.C. (1997). Vers une ingénierie de la recherche en sciences de gestion. 47-51 *Revue française de gestion*, vol. novembre-décembre.

Chanteau, J. P., Labrousse, A. (2013). L'institutionnalisme méthodologique d'Elinor Ostrom: quelques enjeux et controverses. *Revue de la régulation. Capitalisme, institutions, pouvoirs*, (14).

Charbonnier P., Couturier P., Follain A., Fournier P. (2007) (dir.) (2007) Les espaces collectifs dans les campagnes XI<sup>e</sup>-XXI<sup>e</sup> siècle. Clermont-Ferrand, Presses universitaires Blaise-Pascal, p. 519. *Cahiers de géographie du Québec*, 52(147), 553-554.

Charbonnier-Voirin, A. (2011). Développement et test partiel des propriétés psychométriques d'une échelle de mesure de l'agilité organisationnelle. *M@ n@ gement*, 14(2), 119-156.

Chatelain-Ponroy, S., Patrick, G., Rival, M., Burlaud, A. (2021). *Le management public: la construction d'une identité* in Les grands auteurs du management public, EMS Management & Société, Caen (Grands auteurs).

Chatelain-Ponroy, S., Sponem, S. (2008). Comme l'entreprise, l'État doit adopter une "culture du résultat". Dans : Critique et Management (CriM) éd., Petit bréviaire des idées reçues en management (pp. 257-267). Paris: La Découverte.

Christy, X., Edme-Sanjurjo, D., Fois-Duclerc, M., Lung, Y., Milanesi, J., Pinos, F., Poveda, T. (2019). L'impact de la numérisation sur la trajectoire d'une monnaie locale: l'Eusko au Pays Basque Nord. *Note de travail MoLoNA*, (2).

Ciriacy-Wantrup, S. V. (1969). Natural resources in economic growth: the role of institutions and policies. *American Journal of Agricultural Economics*, 51(5), 1314-1324.

Ciriacy-Wantrup, S. V., Bishop, R. C. (1975). "Common property" as a concept in natural resources policy. *Natural resources journal*, 15(4), 713-727.

Coenen-Huther, J. (2003). Le type idéal comme instrument de la recherche sociologique. *Revue française de sociologie*, 44(3), 531-547.

Commons, J. R. (1934). *Institutional Economics*. Madison. University of Wisconsin.

De Coninck, A. (2015). Faire de l'action publique une action collective: expertise et concertation pour la mise en œuvre des continuités écologiques sur les rivières périurbaines (Doctoral dissertation, Paris Est).

Conseil d'État (1999). *Réflexions sur l'intérêt général - Rapport public 1999* », Annuel.

Coriat, B. (2015). *Le retour des communs: serviciel la crise de l'idéologie propriétaire*. Éditions Les Liens qui libèrent. Paris.

Cornut-Gentille, F. (2010). *Modernisation de l'État, qualité des services publics et indicateurs, rapport parlementaire du Ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État*

D

Dallier P. (2006). *Rapport d'information n° 193 (2005-2006) L'intercommunalité à fiscalité propre* », Sénat, 193, Observatoire de la décentralisation.

Dardot P., Laval C. (2017). Orsi, F., Rochfeld, J., Cornu-Volatron, M. (dir.). *Commun. Définition de la notion. Distinction d'avec les notions voisines*. 217-220. In dans *Dictionnaire des biens communs*, Presses Universitaires de France. Paris. (Quadrige).

Dardot, P., Laval, C. (2014). *Commun: essai sur la révolution au XXI<sup>e</sup> siècle*. La découverte. Paris.

Defalvard, H., Fontaine, G. (2018). *Construire les PTCE comme des communs sociaux: quel rôle pour les pouvoirs publics?*. *RECMA*, (3), 56-70.

Delas, J. P., Milly, B. (2015). *Chapitre 8 - Les individualismes méthodologiques* 371-411 in *Histoire des pensées sociologiques-4<sup>e</sup> éd.* Armand Colin. Paris.

Delpeuch, T., Dumoulin, L., de Galembert, C. (2014). *Chapitre 5-Droit et action publique*. *U*, 143-174.

Demélas, M. D., Vivier, N. (2003). *Les propriétés collectives face aux attaques libérales (1750-1914): Europe occidentale et Amérique latine*. PU Rennes.

Dendaletche C., Saule M., Tiberghien G., Lalanne R. (1973). *Guide du Naturaliste dans les Pyrénées occidentales : Moyenne Montagnes, Delachaux et Niestlé, [Lonay (Suisse)] (Les Guides du naturaliste)*.

Desage, F., Guéranger, D. (2014). *La démocratie locale, ils n'en ont pas voulu*. *Mouvements*, (1), 145-156.

Di Méo, G. (1998). *De l'espace aux territoires: éléments pour une archéologie des concepts fondamentaux de la géographie*. *L'information géographique*, 62(3), 99-110.

Dissaux T., Fare M. (2016). *La monnaie comme commun : une illustration à partir du cas des monnaies locales associatives*. 2nd EMES-Polanyi International Seminar Societies in transition: Social and solidarity economy, the commons, public action and livelihood. CNAM.

Dolez, B. (2015). *Le cumul des mandats, la professionnalisation des élus et la réforme territoriale*. *Revue française d'administration publique*, (4), 931-944.

Dumez, H. (2011). *Qu'est-ce que la recherche qualitative?*. *Le Libellio d'Aegis*, 7(4-Hiver), 47-58.

Dupuy C., Torre A., 2000, *Confiance et coopération au sein des Réseaux Spatialisés d'Entreprises*, in Gilly J.P., Torre A. (eds.), *Dynamiques de Proximité*, L'Harmattan, Paris.

Duran P. (2011). *Territorialisation*. In *Dictionnaire des politiques territoriales*, Presses de Sciences Po, Paris (Références).

## E

EHLG (Euskal Herriko Laborantza Ganbara) (2010), Portrait et évolution de l'agriculture du Pays basque nord, focus sur la montagne, tome 1. Les cahiers techniques de Euskal Herriko Laborantza Ganbara n° 2.

Elissondo R., (1984), Les terres communes dans le Pays de Soule à la fin de l'Ancien Régime, travail d'étude et de recherche, sous la direction de Christian Desplat, université de Pau et des Pays de l'Adour, Pau.

Emery, Y., Giauque, D. (2014). L'univers hybride de l'administration au XXI<sup>e</sup> siècle. Introduction. *Revue internationale des sciences administratives*, 80(1), 25-34.

Espagno-Abadie, D., Peneranda, A. (2018). *Fonction (s) publique (s): le défi du changement* Presses de l'école des hautes études en santé publique, Rennes.

Estèbe P. (2015), IV Fonder un nouveau principe d'égalité des territoires. 51-79. In L'égalité des territoires. Une passion française, Estèbe P. (dir ). Presses Universitaires de France. Paris. (La Ville en débat)

Etchegoyhen P. (2012). Mémoires souletines 2, Elkar. Bayonne.

Eychenne C. (2004). Les éleveurs et l'estive, un regard sur l'action collective. Le cas de la "montagne" ariégeoise. *Ruralia*. 14

Eychenne, C. (2003). Les Éleveurs et l'estive, un regard sur l'action collective: le cas de la "montagne" ariégeoise (Doctoral dissertation, Université de Toulouse 2 Jean Jaurès).

## F

Faure A., Négrier E. (2019). Territoire. 635-643. In Laurie Boussaguet éd., Dictionnaire des politiques publiques. 5<sup>e</sup> édition entièrement revue et corrigée. Presses de Sciences Po. Paris. (Références).

Faure, A. (2020). Action publique territoriale. Dans : Romain Pasquier éd., Dictionnaire des politiques territoriales 29-34. Paris: Presses de Sciences Po.

Faure, S. B. (2020). Quand le souverainisme l'emporte. *Gouvernement et action publique*, 9(3), 31-57.

Fenneteau H. (2015). Enquête : entretien et questionnaire. 3<sup>e</sup> édition, Dunod, Paris.

Ferraton, C., Vallade, D. (2019). *Les communs, un nouveau regard sur l'économie sociale et solidaire ?* Presses universitaires de la Méditerranée. Montpellier.

Festa D. (2016). Les communs urbains. 233-256. L'invention du commun. Tracés. Revue de Sciences humaines. 6.

Fillon F. (2009). « Déclaration de M. François Fillon, Premier ministre, sur la réforme de l'État, celle des collectivités locales et des finances locales prononcée le 15 octobre 2009 »,.

Flahault, F. (2013). Pour une conception renouvelée du bien commun. *Études*, 418(6), 773-783.

Fontaine, G. (2016). Susciter l'émergence de communs comme outils du développement durable. In Conférence internationale de l'AFD sur le développement-12ième éditions «Communs et développement».

Fourniau, J. (2021). Consultation, délibération et contestation : trois figures du débat comme procédure de légitimation. In Loïc Blondiaux éd., *Le tournant délibératif de la démocratie*. 279-30. Paris: Presses de Sciences Po.

Freeman, R. E. (1984). *Strategic management: A stakeholder approach*. Cambridge university press.

Fresso, P. F. (2012). La fonction publique territoriale. *Annuaire des Collectivités Locales*, 32(1), 587-615.

## G

Garreau, L., Mouricou, P. (2014). Le logiciel comme outil d'aide à l'analyse des données qualitatives, l'exemple de NVivo. Conférence de l'Association internationale de Management Stratégique, Rennes, France

Gaudin J.-P. (2002). Chapitre 1. L'éloge de la gouvernance. 13-31. In *Pourquoi la gouvernance ?*. Presses de Sciences Po, Paris (La Bibliothèque du citoyen).

Gauthier, F. (2017). Orsi, F., Rochfeld, J., Cornu-Volatron, M. (dir.). Enclosure. Définition de la notion. 506-511. In dans *Dictionnaire des biens communs*. Presses Universitaires de France. Paris. (Quadrige).

Gautier-Gentès J.-L. (2015). L'équipement des communes et groupements de communes en bibliothèques : lacunes et inégalités territoriales, Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche; Ministère de la culture et de la communication.

Gerbet, P. (2007). *La construction de l'Europe*. Armand Colin.

Gibert, P. (1994). Ménager la publicité. Intervention à l'École de Paris de management, 27.

Gilly, J. P., Lung, Y. (2004). Proximités, secteurs et territoires. In 4th Proximity Congress Proximity, Networks and Co-ordination, Marseille.

Giraud, G. (2009). *La Théorie des jeux. 3<sup>e</sup> édition revue et augmentée*. Flammarion. Paris. (Champs Essais).

Girod-Séville M. (1996). *La mémoire des organisations*, L'Harmattan, Paris; Montréal. (Logiques de gestion).

Gislain, J. J. (2002). Causalité institutionnelle: la futurité chez JR Commons. *Économie et institutions*, (1), 47-66.

Granovetter, M. (2006). L'influence de la structure sociale sur les activités économiques. *Sociologies pratiques*, (2), 9-36.

Grosclaude, M. (Ed.). (1993). *La Coutume de la Soule: Texte Gascon de l'édition de 1760*. Izpegi. Saint Etienne de Baïgorry.

## H

Haller, C. (2014). Développement et valorisation des routines d'échanges d'informations au sein du territoire vitivinicole provençal: l'effectuation comme approche intégrative (Doctoral dissertation, PhD thesis in Management Science, Aix Marseille University).

Halpern, C., Lascoumes, P., Le Galès, P. (2014). L'instrumentation de l'action publique: controverses, résistances, effets. Presses de Sciences Po.

Hardin, G. (1968). The tragedy of the commons: the population problem has no technical solution; it requires a fundamental extension in morality. *Science*, 162(3859), 1243-1248.

Harribey, J. M. (2011). Le bien commun est une construction sociale. Apports et limites d'Elinor Ostrom. *L'Économie politique*, (1), 98-112.

Helfrich S., Bollier D. (2017). Orsi, F., Rochfeld, J., Cornu-Volatron, M. (dir.). Commoning. 204-211. In Dictionnaire des biens communs. PUF Paris. (Quadrige).

Herbert V., Maillefert M., Petit O., Zuindeau B. (2009). Risque environnemental et action collective : l'exemple de la gestion du risque d'érosion à Wissant (Côte d'Opale) », *VertigO*, 9, n° 3.

Héritier, A. (2002). New modes of governance in Europe : Policy making without legislating ? IHS political science series (81).

Hermann, C. F. (1963). Some consequences of crisis which limit the viability of organizations. *Administrative science quarterly*, 61-82.

Hernandez S. (2006), Paradoxes et management stratégique des territoires : étude comparée de métropoles européennes, Thèse de doctorat en Sciences de Gestion sous la direction de R. Fouchet, IMPGT, Université de Droit, d'Économie et des Sciences d'Aix- Marseille III, 25 novembre, Aix en Provence.

Hernandez, S. (2008). Paradoxes et management stratégique des territoires: étude comparée de métropoles européennes. *Vie sciences de l'entreprise*, (1), 54-75.

Hess, C., Ostrom, E. (2007). Understanding knowledge as a commons. from theory to practice, MIT Press, Cambridge, Mass.

Hindriks, F., Guala, F. (2015). Institutions, rules, and equilibria: a unified theory. *Journal of Institutional Economics*, 11(3), 459-480.

Hollard, G., Sene, O. (2010). Elinor Ostrom et la gouvernance économique. *Revue d'économie politique*, 120(3), 441-452.

Hourcade, J. C. (1985). Les économies d'échelle. *Communications*, 42(1), 103-119.

I

Isaurralde, M. (2015). L'approche comportementale de l'action collective chez Elinor Ostrom: quels prolongements pour l'économie sociale et solidaire?. *Revue française de socio-Economie*, (1), 97-115.

Isla A. (2021). Histoire des faits et des idées économiques: le pluralisme des idées, Ellipses, Paris.

Itçaina X. (2009). La représentation agricole en débat. Le cas du Pays Basque français. *Économie rurale*. 52-65. *Agricultures, alimentations, territoires*. 12(4).

Itçaina X. (2010). Les régimes territoriaux de l'économie sociale et solidaire : le cas du Pays Basque français. 71-87. *Géographie, économie, société*. 12(1).

K

Kalberg Stephen, « La sociologie historique comparative de Max Weber et les écoles sociologiques contemporaines », dans *La sociologie historique comparative de Max Weber*. Paris, La Découverte, « Recherches », 2002, p. 249-264.

Kalberg, S. (2002). La sociologie historique comparative de Max Weber et les écoles sociologiques contemporaines. 249-264. In *La sociologie historique comparative de Max Weber*. La Découverte. Paris. (Recherches).

Kalika, M., Mouricou, P. Garreau, L. (2018). Le mémoire de master-5<sup>e</sup> éd: Piloter un mémoire, rédiger un rapport, préparer une soutenance. Dunod. Paris.

Kirat, T., Lung, Y. (1995). Innovations et proximités: le territoire, lieu de déploiement des processus d'apprentissage. Coordination économique et apprentissage des firmes, Paris, *Economica*, 206-227.

Kooiman, J. (2003) *Governing as Governance*, London: Sage.

Krief, N., Zardet, V. (2013). Analyse de données qualitatives et recherche-intervention. *Recherches en sciences de gestion*, (2), 211-237.

Krikorian G., Sultan F. (2017). La politique comme commun. *Vacarme*, 81(4).

L

La 27<sup>e</sup> Région (2019). Quelles postures de l'acteur public face aux communs ? <https://enactingthecommons.la27eregion.fr/2019/12/23/895/>

Lafourcade M. (2011). La société basque traditionnelle, Elkar, Donostia Baiona [i.e. Bayonne] (Terre et gens).

Lascoumes, P., Le Galès, P. (2004). *Gouverner par les instruments*. Presses de Sciences po. (P.F.N.S.P.), Paris (Académique).

Lascoumes, P., Le Galès, P. (2018). *Sociologie de l'action publique-2e éd.* Armand Colin. Dunod éditeur. Paris.

Lassalle D. (2007). Berger pyrénéen : une identité professionnelle, culturelle et sociale, en question (Pyrénées occidentales et centrales), (doctoral dissertation, université Toulouse 2 Jean Jaurès)

Laufer, R., Burlaud, A. (1980). *Management public*. Dalloz. Paris (Dalloz gestion : Systèmes et stratégies).

Lazaro, L. (2015). Estives en partage. Une approche relationnelle des externalités du pastoralisme collectif pyrénéen (Doctoral dissertation, Université Toulouse 2 Jean Jaurès).

Le Couédic, M. (2010). Les pratiques pastorales d'altitude dans une perspective ethnoarchéologique. Cabanes, troupeaux et territoires pastoraux pyrénéens dans la longue durée (Doctoral dissertation, Université François Rabelais-Tours).

Le Galès P. (2019). Laurie Boussaguet éd. Gouvernance. 297-305. In Dictionnaire des politiques publiques, 5<sup>e</sup> édition entièrement revue et corrigée. Presses de Sciences Po, Paris (Références).

Le Masson, P., Weil, B. (2014). Réinventer l'entreprise: la gestion collégiale des inconnus communs non appropriables. *L'entreprise, point aveugle du savoir*, 238.

Le Moigne J.-L., Morin E. (2013). Intelligence de la complexité: épistémologie et pragmatique, Hermann, Paris (Cerisy archives).

Lefèbvre, G. (1928). Les Recherches relatives à la répartition de la propriété et de l'exploitation foncières à la fin de l'Ancien Régime. *Revue d'histoire moderne*, 3(14), 103-130.

Leloup F., Moyart L., Pecqueur B. (2005). La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale ? 321-332. *Géographie, économie, société* ; 7(4)

Lorenzi, F. (2013). Gestion foncière de type «bien commun» en montagne. Bilan de la loi pastorale. *Pour*, (4), 127-134.

Lurraldea (conseil de développement du Pays basque), 2006, « Mise en place d'une charte de développement durable de la montagne basque, contribution Pays basque 2020 », Bayonne, 15 p., <http://www.lurraldea.net/uploads/media/ContribComSynd.pdf>.

Van Laerhoven, F., Schoon, M., Villamayor-Tomas, S. (2020). Celebrating the 30 th Anniversary of Ostrom's Governing the Commons: Traditions and Trends in the Study of the Commons, Revisited. *International Journal of the Commons*, 14(1).

## M

Magnen, J. F., Fourel, C., Meunier, N. (2015). Mission d'étude sur les monnaies locales complémentaires et les systèmes d'échange locaux. *D'autres monnaies pour d'autres formes de prospérité*, Paris, Ministère du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité et Secrétariat Général chargé du commerce, de l'artisanat de la consommation et de l'économie sociale et solidaire.

Marlière, P. (2001). Le public au service du privé. Mondialisation néo-libérale et privatisation des services publics en Grande-Bretagne. *Les Temps modernes*, (4), 347-370.

Maurel L. (2019). La notion de « communs », une redécouverte inachevée. In *Les communs, une piste pour transformer l'action publique ?*, Berger-Levrault, (Horizons publics).

Maurer, S., Pierru, E. (2001). Le mouvement des chômeurs de l'hiver 1997-1998 Retour sur un « miracle social ». *Revue française de science politique*, 51(3), 371-407.

Mayntz, R. (2010). L'idéaltype wébérien de la bureaucratie et la sociologie des organisations. *Trivium. Revue franco-allemande de sciences humaines et sociales-Deutsch-französische Zeitschrift für Geistes-und Sozialwissenschaften*, (7).

Mearns R., (1996). Community, collective action and common grazing: the case of post-socialist Mongolia. 297-339. *Journal of Development Studies*, 32(3).

Mekki, M. (2017). Orsi, F., Rochfeld, J., Cornu-Volatron, M. (dir.). Intérêt général (approche juridique). 694-696. In *dans Dictionnaire des biens communs*, Presses Universitaires de France. Paris. (Quadrige).

Menard C. (1995). *L'économie des organisations*, 3<sup>e</sup> tirage. La Découverte, Paris (Repères).

Menard C. (2010). Oliver E. Williamson : Des organisations aux institutions. 421-439. *Revue d'économie politique*, 120(3).

Merland, G. (2004). L'intérêt Général, Instrument Efficace de Protection des Droits Fondamentaux?. *Cahiers du Conseil constitutionnel*, (16), 15.

Meunier N. (2015). « Mission d'étude sur les monnaies locales complémentaires et les systèmes d'échange locaux - 2 », Volume 2, p. 182.

Micheaux H., Aggeri F. (2019). Le déchet comme potentiel commun : vers une nouvelle forme de gouvernance de l'environnement. 3-15. *Annales des Mines - Gerer et comprendre*. 137(3).

Micheaux, H. (2017). Le retour du commun au cœur de l'action collective: le cas de la Responsabilité Élargie du Producteur comme processus de responsabilisation et de co-régulation (Doctoral dissertation, Paris Sciences et Lettres (ComUE)).

Mocalizzi, F. S. (2016). La réforme des collectivités territoriales: l'impact sur le département et le rôle du lobby départemental. Une étude d'étape. Master en droit Public de l'École nationale d'administration.

Moine, A. (2006). Le territoire comme un système complexe: un concept opératoire pour

l'aménagement et la géographie. *L'Espace géographique*, 35(2), 115-132.

Molin J.-L., Leprêtre N. (2019). Les formes de l'action publique. Étude. Lyon, Métropole de Lyon. <https://www.millenaire3.com/ressources/Les-formes-de-l-action-publique>

Mullenbach, A. (2007). L'apport de la théorie des parties prenantes à la modélisation de la responsabilité sociétale des entreprises. *La revue des Sciences de Gestion*, (1), 109-120.

Musgrave, R. A., Musgrave, P. B. (1973). *Public Finance in Theory and Practice*. First. New York: McGraw Hill.

## N

Nahrath S., Gerber J.-D. (2014). Pour une approche ressourcielle du développement durable. Développement durable et territoires. *Économie, géographie, politique, droit, sociologie*. 5(2).

Nonaka I., Takeuchi H., Ingham M. (2005). *La connaissance créatrice: la dynamique de l'entreprise apprenante*, De Boeck, Bruxelles.

North Douglass C. (1994), "Economic Performance Through Time", *The American economic review*, june 1994, 84:3, p. 359-368.

## O

Olson M., Levi M. (1965). *Logique de l'action collective*, traduit par Desmarez P., Université de Bruxelles.

Orange, G. (2019). Les régions issues de la fusion vont-elles connaître des économies d'échelle?. *Gestion Finances Publiques*, (3).

Orsi, F. (2013). Elinor Ostrom et les faisceaux de droits: l'ouverture d'un nouvel espace pour penser la propriété commune. *Revue de la régulation. Capitalisme, institutions, pouvoirs*, (14).

Orsi, F., Rochfeld, J., Cornu-Volatron, M. (dir.) (2017). *Dictionnaire des biens communs*. Presses Universitaires de France. Paris.

Ost, F. (1990). Jupiter, Hercule ou Hermès: quel modèle pour un droit postmoderne?. *Journal des procès*, 179(5).

Ostrom E. (2005). *Understanding Institutional Diversity*, Princeton University Press.

Ostrom, E. (1986). An agenda for the study of institutions. *Public choices*. 48(1).

Ostrom, E., Baechler, L. (1990 [2010]). *Gouvernance des biens communs*. Bruxelles: De Boeck, 54, 62.

Ostrom, E., Laurent, É. (2012). Par-delà les marchés et les Etats. La gouvernance polycentrique des systèmes économiques complexes *Revue de l'OFCE*, (1), 13-72.

Ostrom, V., Tiebout, C. M., Warren, R. (1961). The organization of government in metropolitan areas: a theoretical inquiry. *American political science review*, 55(4), 831-842.

Ott, S. (1993). *Le cercle des montagnes: une communauté pastorale basque*, Comité des Travaux Historiques et Scientifiques, Paris. [The circle of mountains, a Basque shepherding community, Oxford, Oxford University Press, 198

Ozouf-Marignier M.-V., Verdier N. (2009). « Le canton d'hier à aujourd'hui : étude cartographique d'un maillage », Le Bihan J., Tanguy J.-F., Lagadec Y. (dirs.), 281-295. In *Le canton, un territoire du quotidien?*, Presses universitaires de Rennes.

Ozouf-Marignier, M. V. (1990). La formation des départements. *Géographes associés*, 8(1), 11-14.

Ozouf-Marignier, M. V. (2013). Les mutations des circonscriptions territoriales françaises: crise ou mutation?. *Les mutations des circonscriptions territoriales françaises: crise ou mutation?*, 271-284.

P

Palier, B., Surel, Y. (2010). Temporalités et niveaux de l'action publique. In *Quand les politiques changent*, 1-420. L'Harmattan, Paris (Logiques politiques).

Palloix, C. (2002). À propos de la distinction entre institution et organisation chez les institutionnalisés: apports et limites. *Economie et institutions*, (1), 67-98.

Palu P. (1992). Rapports entre organisation sociale et écosystème dans la société pastorale souletine. 239-264. *Sociétés contemporaines*, 11(1).

Pasquier, R. (2016). Crise économique et différenciation territoriale. Les régions et les métropoles dans la décentralisation française. *Revue internationale de politique comparée*, 23(3), 327-353.

Pecqueur B., Zimmermann J.-B. (2004). *Économie de proximités*, Hermès-Lavoisier. Paris.

Peneranda, A. (2012). Du public aux communs regards croisés sur Ostrom et Simon. *Revue de l'organisation responsable*, 7(2), 24-30.

Peneranda, A. (2014). *Commons et management public du patrimoine culturel à l'ère numérique: étude de cas de production et de diffusion des données culturelles sur des plateformes libres par les villes de Toulouse, Brest et Monmouth* (Doctoral dissertation, Aix-Marseille).

Pesqueux, Y. (2020). *Institution et organisation*. <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-02498914/document>

Petit, O., Herbert V. (2010). *Risque environnemental et action collective*. Lavoisier. Paris. (Tec et Doc).

Peugeot V. (2018). Facilitatrice, protectrice, instituante, contributrice : la loi et les communs. 277-XX. In *Vers une République des biens communs?*, Liens qui libèrent, Paris.

Pinos, F. (2020). La monnaie locale eusko, une démarche stratégique dédiée à la création de valeur publique territoriale. 28-46. RECMA. 355.

Piriou N. (2018). « Le passage au numérique d'une monnaie locale complémentaire. L'exemple de l'eusko, monnaie locale du Pays basque », Université de Pau et des Pays de l'Adour.

Pitseys, J. (2017). Démocratie et citoyenneté. *Dossiers du CRISP*, (1), 9-113.

Polanyi K. (1944) [1983]. *La grande transformation*, Gallimard. Collection Bibliothèque des Sciences humaines, Gallimard

Prévoist, B. (2010). Douglass North: hétérodoxie néo-institutionnelle versus néolibéralisme?. *Éléments pour un débat sur les réformes institutionnelles dans les PVD*. *Revue de la régulation*. Capitalisme, institutions, pouvoirs, (7).

Pupion, P. C. (2012). *Statistiques pour la gestion-3<sup>e</sup> édition: Applications avec Excel, SPSS, AMOS et SmartPLS*. Dunod.

## R

Rendu C., Calastrenc C., Couédic M.L., Berdoy A. (2016). Estives d'Ossau, 7000 ans de pastoralisme dans les Pyrénées, Le Pas d'Oiseau.

Rhodes, R.A.W. (1997) *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham: Open University Press.

Riberot, J. (2019). *Adaptation et résilience des organisations de type bureaucratique en contexte extrême: le rôle de l'agilité organisationnelle. Étude de la brigade de sapeurs-pompiers de Paris et de l'armée de Terre* (Doctoral dissertation, Lille1).

Richer, M. (1998). Le cayolar en Soule. 123-130 *Azpilcueta*. San Sebastian.

Rochet, C., Keramidas, O., Bout, L. (2008). La crise comme stratégie de changement dans les organisations publiques. *Revue internationale des sciences administratives*, 74(1), 71-85.

Rose, C. (1986). The comedy of the commons: custom, commerce, and inherently public property. *The University of Chicago Law Review*, 53(3), 711-781.

Rouban, L. (2009). V. Les enjeux de la réforme. *Reperes*, 3, 98-114.

Ruggie, J. G. (1993). Territoriality and beyond: problematizing modernity in international relations. *International organization*, 47(1), 139-174.

## S

Samuelson P.A. (1954). The Pure Theory of Public Expenditure. 387-389. In *The Review of Economics and Statistic* 36 (4).

Schlager, E., Ostrom, E. (1992). Property-rights regimes and natural resources: a conceptual analysis. *Land economics*, 249-262.

Sénac, R. (2021). Introduction. 7-33. In R. Sénac, *Radicales et fluides : Les mobilisations contemporaines*. Presses de Sciences Po. Paris.

Servet J.-M. (2017). Institution monétaire et commun(s), *Économie et Institutions*. 26.

Seys, F. O. (2017). Les nouvelles régions françaises dans le contexte de l'Union européenne. *Pôle Sud*, (1), 97-113.

Shulz, S. (2021). *Transformer l'État par les communs numériques: Sociologie d'un mouvement réformateur entre droit, technologie et politique (1990-2020)* (Doctoral dissertation, Université Gustave Eiffel).

Simoulin, V. (2003). La gouvernance et l'action publique: le succès d'une forme simmélienne. *Droit et société*, (2), 307-326.

Smith A. (2011). Pasquier, R., Guigner, S. Cole, A. (Dir.). *Territoire* In *Dictionnaire des politiques territoriales*. Paris: Presses de Sciences Po dans *Dictionnaire des politiques territoriales*, Presses de Sciences Po, Paris (Références), p. 469-474.

Snow, D., Trom, D., Cefai, D. (2000). Le legs de l'École de Chicago à la théorie de l'action collective. Entretien avec David Snow. *Politix. Revue des sciences sociales du politique*, 13(50), 151-162.

Steinmetz, P. (2017). Quarante années de décentralisation: la symphonie inachevée. *Pouvoirs*, (3), 139-150.

Subra, P. (2016). Introduction. In *Géopolitique locale: Territoires, acteurs, conflits*. 5-11. Armand Colin. Paris.

## T

Talbot, D. (2006). La gouvernance locale, une forme de développement local et durable? Une illustration par les pays. *Développement durable et territoires. Économie, géographie, politique, droit, sociologie*, (Dossier 7).

Talbot, D. (2008). Les institutions créatrices de proximités. *Revue d'Économie Régionale Urbaine*, (3), 289-310.

Talbot, D., Kirat, T. (2005). Proximité et institutions: nouveaux éclairages. Présentation du numéro. *Économie et institutions*, (6-7), 9-15.

Thietart, R. A. (2014). *Méthodes de recherche en management-4ème édition*. Dunod.

Thoenig, J. C. (2005). Pour une épistémologie des recherches sur l'action publique. In *Les dynamiques intermédiaires au cœur de l'action publique*, Octarès, Toulouse.

Tonnerre-Seychelles S. (2018). La coutume, petite histoire d'une source de droit. *L'Histoire à la BnF*. Paris.

Trosa, S. (2012). *La crise du management public : Comment conduire le changement?*. De Boeck Supérieur. Louvain-la-Neuve (Méthodes & Recherches)

Truchet, D. (2017). La notion d'intérêt général: le point de vue d'un professeur de droit. *Legicom*, (1), 5-11.

## U

Urteaga, E. (2017). La Communauté Pays basque: l'institutionnalisation du territoire. *La Communauté Pays basque*. L'Harmattan. Paris. (Administration et aménagement du territoire).

## V

Valette, H. (2019). Articuler protection des ressources et accès à l'eau potable: quel cadre théorique, quels enjeux empiriques?: le cas de l'Indonésie (Doctoral dissertation, Toulouse 1).

Vanuxem S. (2018). *La propriété de la terre*, éditions Wildproject, Marseille (Collection « Le monde qui vient »).

Velasco-Graciet H. (2008). *Mobilités et frontière, ingrédients d'une alchimie territoriale au Pays basque*, Géoconfluences.

Vezinat, N. (2019). Le crépuscule des services publics. La vie des idées. [https://laviedesidees.fr/IMG/pdf/20190226\\_vezinat.pdf](https://laviedesidees.fr/IMG/pdf/20190226_vezinat.pdf)

Vivier N. (1993). Une question délaissée : les biens communaux aux XVIII<sup>e</sup> et XIX<sup>e</sup> siècles. 143-160. *Revue historique*. Juillet.

## W

Wacheux, F. (1996). *Méthodes qualitatives de recherches en gestion* Economica, Paris (Collection Gestion. Série Politique générale, finance et marketing).

Weber, M. (2014). Les trois types purs de la domination légitime (Traduction d'Elisabeth Kauffmann). *Sociologie*, 5(3), 291-302.

Worms, J. P. (2005). Crise de légitimité des élites gouvernementales et politiques françaises, et conditions d'une refondation de la république. *Revue du MAUSS*, (2), 105-120.

## Y

Yin R.K. (2012). *Applications of case study research*, 3rd ed, SAGE, Thousand Oaks, Calif.



# **ANNEXES**



## Annexe I : Effet multidimensionnel des différentes lois sur l'organisation territoriale de la France - 2010 et 2015 (Auteure)

	<b>Lois</b>	<b>Effets</b>	<b>Collectivités territoriales</b>	<b>EPCI à fiscalité propre</b>	<b>Compétences</b>	<b>Élus</b>
<b>2010</b>	N°2010-1563 du 16 décembre 2010 Réforme des collectivités territoriales (RCT)		Schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services	Métropoles remplacent communautés urbaines	Suppression de la clause générale de compétence pour les Départements et les Régions Exclusivité de l'exercice des compétences Possibilité de délégation de compétences entre collectivités Élaboration d'un schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services Limitation des financements croisés	Création des conseillers territoriaux Introduction du suffrage universel direct pour l'élection des conseillers communautaires
<b>2011</b>	Abrogation partielle de la RCT		Abrogation		Abrogation de la suppression de la clause générale de compétence pour les Départements et les Régions	Abrogation
<b>2013</b>	N°2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral					Conseiller départemental élu selon un mode de scrutin novateur, le scrutin binominal paritaire, dans le cadre de cantons élargis Nouveaux conseillers communautaires élus au suffrage direct Modification du calendrier électoral

	Lois	Effets	Collectivités territoriales	EPCI à fiscalité propre	Compétences	Élus
2014	Organiques n° 2014-125 et 2014-126 du 14 février 2014 de non-cumul					Interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur (n°2014-15) avec le mandat de représentant au Parlement européen (n°2014-126)
	N° 2014-58 Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d’Affirmation des Métropole (MAP-TAM)	Mise en place des Métropoles Conférences territoriales de l'action publique (CTAP) Conventions territoriales d'exercice concerté (CTEC)			Restitution de la clause générale de compétence pour les Départements et les Régions Mise en place du chef de filât	
2015	N°2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral		Tracé des nouvelles Régions plus étendues			Modification du calendrier électoral
	N°2015-991 du 7 août 2015 Nouvelle Organisation territoriale de la République (NOTRe)	Renforcement des compétences des Régions Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET)		Réaffirmation des métropoles à compétences élargies par attributions de compétences et transfert de compétences Renforcement du bloc local (communes-nouveaux EPCI, avec un seuil minimum de 15 000 habitants par EPCI)	Suppression de la clause générale de compétence pour les Départements et les Régions Spécialisation des compétences des régions et des départements Mise en place de compétences partagées Maintien du chef de filât modifié Transferts obligatoires Délégations possibles dans certains cas	
	N° 2015-366 du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat					Amélioration des conditions d'exercice des mandats par les élus locaux

## Annexe II : L'organisation de la France mise en place par la Constituante

À la Révolution française, l'organisation territoriale vise à l'égalité de tous, en particulier devant la loi. La période de la Constituante n'est pas seulement celle d'une construction territoriale, mais également d'une idéologie territoriale. Comme le relève Bailly (Assemblée nationale constituante, 1790), « *derrière un apparent constructivisme vertueux, idéaliste et régénérateur, s'exprimèrent des argumentaires revendicatifs, qui participèrent à la richesse d'un débat idéologique fait de régionalisme et de localisme autant que d'égalitarisme et d'ordre nouveau.* » (Bailly, 2008:80). Le découpage des unités territoriales, départements, districts, arrondissements, communes et le choix des chefs-lieux de canton sont alors source des conflits politiques et identitaires.

Si les délimitations des communes étaient la transposition presque directement des paroisses, la création des cantons *ex nihilo* répondait à une volonté d'une organisation administrative et de territoires de vie. Va prévaloir, la mise en place d'une administration dont le découpage ne puisse faire référence à l'Ancien régime et à ses états provinciaux et qui garantisse une équité d'accès des citoyens à leurs représentants. La dénomination des cantons, elle, se faisait par le nom de la commune chef-lieu de canton<sup>197</sup>.

Dix ans après leur création en 1790, les cantons connurent une redéfinition en passant de 4 600 à 3 000. Ce redécoupage engendra un bouleversement important par le déclassement de 1 600 chefs-lieux de canton et des pertes de représentation des administrations. En 200 ans d'existence, plus de 3 000 modifications liées aux cantons sont intervenues, avec une perte de 20% de leur nombre alors que le nombre de communes ne baisse dans le même temps que de 8%. Depuis 1949, ces redécoupages se font essentiellement en zone urbaine pour tenir compte des densifications de populations. Territoires administratifs, les cantons sont aussi des territoires de vie et d'histoire à suivre (Ozouf-Marignier et Verdier, 2009).

Le choix des noms des départements est basé sur la géographie. Il aurait fallu 5 mois pour établir cette organisation (Ozouf-Marignier, 1990) qui sera présentée et votée en 1790. Ils resteront quasiment inchangés pendant deux siècles, jusqu'en 1941.

Au 20<sup>e</sup> siècle, six départements demanderont leur changement de nom, pour éviter une connotation jugée négative : ainsi les Basses-Pyrénées devinrent Pyrénées-Atlantiques le 10 octobre 1969, comme plus tôt la Charente-Inférieure devenue maritime et plus tard en 1990, les Côtes-du-Nord devenues les Côtes d'Armor. Il faut voir dans cette première étape de changement d'identité des collectivités locales l'importance croissante de la toponymie dans l'attachement au territoire et les prémices du marketing territorial. Les départements sont également désignés par un système numérique qui est source de fierté ou de rejet. Nous prendrons pour exemple le « 93 » — quatre-vingt-treize ou neuf-trois — pour la Seine-Saint-Denis ou la marque de vêtements 64... Le phénomène peut également se constater sur les

plaques minéralogiques, particulièrement depuis que le choix de la région ou du département indiqué est libre et les autres appartenances territoriales tolérées. Au-delà du nom lui-même, l'identification territoriale au département va au-delà de son nom, jusqu'à son numéro.

**Institutions de la Constituante et revendications culturelles et politiques : le mariage forcé des Basses-Pyrénées**

Dans l'extrême sud-ouest de la France, Basques et Béarnais, culturellement et linguistiquement distincts, n'étaient pas enclins à intégrer la même entité administrative des Basses-Pyrénées, comme en témoignent les archives parlementaires de l'Assemblée nationale du 12 janvier 1790<sup>198</sup>. Le rapport des débats fait apparaître que « *le pays de Soule et le Labour témoignent une répugnance à se réunir au Béarn ; la différence de langue est le principal motif qu'ils présentent* » (Assemblée nationale constituante, 1790:170) contre l'avis du comité de les réunir dans le même département. Dominique Garat et son frère, députés du Tiers-état du Labourd, argumentent ainsi « *ma réclamation n'intéresse que des peuples pauvres et peu nombreux ; mais n'ont-ils pas, par là-même, des droits plus sacrés à votre justice éclairée ? La différence des langues est un obstacle insurmontable. L'assemblage qu'on vous propose est physiquement et moralement impossible* ». De l'autre côté, d'Arnaudat, député du Béarn, va dans le sens de l'avis du comité en arguant que « *beaucoup de Basques entendent le français et le béarnais ; que ces peuples s'unissent par des rapports journaliers de commerce ; que la différence de l'idiome peut être présentée comme une considération, mais non comme un moyen : qu'elle est au contraire une raison politique de réunir les deux peuples* » (Assemblée nationale constituante, 1790:171).

Ainsi le Département des Basses-Pyrénées sera-t-il institué, sans que les repères culturels et les territoires de vie des provinces basques ou des vallées du Béarn soient administrativement établis. Les oppositions culturelles et politiques perdureront jusqu'au 21<sup>e</sup> siècle. La création de nouveaux regroupements de communes autour d'agglomérations après la loi MAPTAM fera taire cette revendication d'un Département basque, l'institution départementale ayant dans le même temps perdu une partie de ses possibilités d'action par la suppression de la clause générale de compétence.

<sup>198</sup> Débats de l'Assemblée nationale du 12 janvier 1790 -Archives parlementaires Contestation du pays des Basques au Béarn pp 170 et 171 <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k495261> consultés le 23 mai 2020

Annexe III : Représentation de la correspondance entre idéal-type et modèle d'organisation selon Max Weber (Auteure)

Conscience du sens de l'orientation de l'action		Type de société	Idéal type	Domination = légitimité du pouvoir	Modèle d'organisation (publique ou privée)	
Forte	<b>Action rationnelle</b>	Moderne	<b>En finalité</b>	Rationnelle-légale	Bureaucratique	Action guidée par la confrontation rationnelle des buts et des moyens et par la conviction
			<b>En valeur</b>			
Faible	<b>Comportement</b>	Archaïque	<b>« Affectuel »</b>	Charismatique	Charismatique	Basée sur les qualités personnelles du leader, action guidées le sentiment et l'émotion
			<b>Traditionnel</b>	Traditionnelle	Traditionnelle	Basée sur les usages, la coutume

Annexe IV : Contraintes financières imposées par l'État sur les collectivités territoriales et les EPCI de 2010 à 2022

### Chronologie

#### 2010 : Suppression de la taxe professionnelle

La loi de finances pour 2010 supprime la taxe professionnelle qui est remplacée par la cotisation économique territoriale (CET), elle-même composée de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et de la cotisation foncière des entreprises (CFE). Forte protestation des Maires à partir de novembre 2009.

#### 2011-2013 : Gel des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales

La loi de programmation des finances publiques 2011-2014 impose un gel des dotations de l'État aux collectivités. Ce gel strict (sans tenir compte de l'inflation) est reconduit en 2012 puis, à nouveau, en 2013 : à chaque fois, le montant de la dotation globale de fonctionnement (DGF) est fixé en valeur par la loi de finances.

#### 2015-2017 : Baisse des dotations de l'État aux collectivités territoriales

La loi de finances pour 2015 et la loi de programmation des finances publiques 2014-2019 fixent une baisse des dotations de 3,67 Mds € par an pendant trois ans.

Au total, cette réduction de la DGF représentera 12,5 Mds € de 2014 à 2017.

#### 2017-2022 : Limitation contractuelle des dépenses de fonctionnement-pacte de Cahors

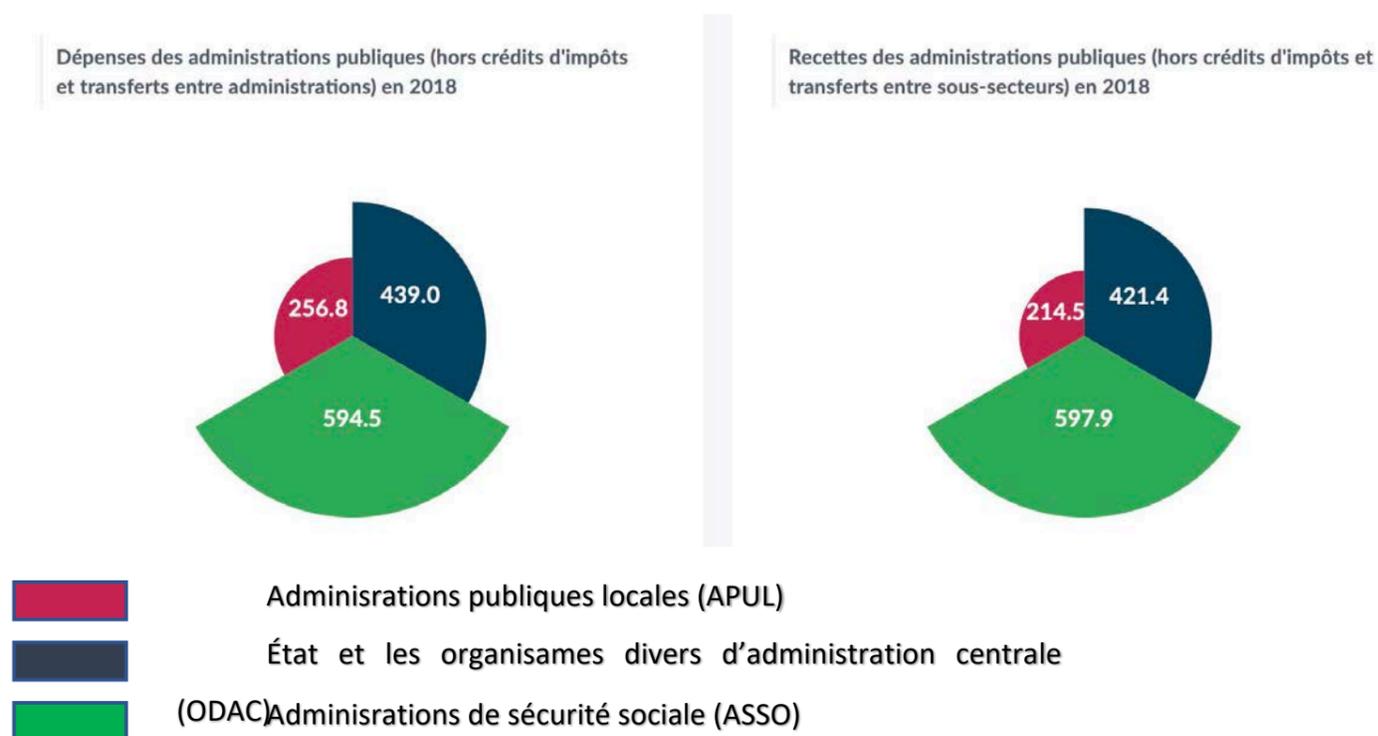
##### Projet de loi de finance 2018 et loi de programmation 2018-2022

Réduction de 12 Mds € des dépenses attendues, soit une économie de 2,6Mds € par an.

29% des 322 collectivités et EPCI concernés ne signent pas.

Suppression de la taxe d'habitation pour 80% des ménages

**Graphique** des dépenses et recettes des administrations publiques en France en 2018 en milliards d'euros d'après le Panorama des finances publiques 2018 d'après Panorama des finances publiques <https://www.budget.gouv.fr/panorama-finances-publiques> consulté le 20 mars 2021



La plus récente des réformes est la limitation contractuelle des dépenses de fonctionnement ou pacte de Cahors, a été instaurée par Emmanuel Macron. Elle prévoit sur 12 ans, un total potentiel de 24,5 Mds € « seulement » de réduction des dépenses de l'État alors que les dépenses des administrations publiques locales en 2018 s'élevaient à 256,8 Mds d'€ et 439 Mds d'€ pour l'État. En parallèle du calendrier des loi de modernisation de l'État 2010-2015, un calendrier des projets de loi de finance et des lois de programmation s'engage en vue de la diminution des taxes prélevées par les collectivités territoriales et les EPCI (2010 et depuis 2017) le gel puis la baisse des dotations générales de fonctionnement de l'État (DGF).

Annexe V : Décentralisation inachevée en matière culturelle-lecture publique et patrimoine (auteure)

### **Superpositions de compétences en matière culturelle : lecture publique et patrimoine**

La compétence « lecture publique » est dévolue aux départements, par transfert des bibliothèques centrales de prêt devenues bibliothèques départementales de prêt en 1983<sup>199</sup>. Elle est exercée sous le contrôle scientifique et technique et avec une dotation financière de l'État. A chaque conseil général puis départemental alors de s'emparer ou pas de ce transfert de responsabilité, selon son projet politique et ses moyens financiers propres. L'effet conjugué d'une action publique organisée autour de la satisfaction des besoins des usagers et de l'affectation des ressources selon la politique locale va très vite créer des disparités voire des inégalités territoriales. Si bien que dans un rapport de 2015 de l'inspection générale des bibliothèques, le constat était encore que « *à tous les échelons, national, régional, départemental, intercommunal ou communal, des inégalités très marquées doivent être relevées quant à l'accès au service public de la lecture* » (Gautier-Gentès, 2015:11).

Au niveau communal, les bibliothèques ou médiathèques municipales bénéficient également d'un transfert de l'État, notamment sous forme d'une dotation générale de décentralisation pour les bibliothèques municipales depuis 1986. Aussi, certains EPCI ont-ils pris la compétence liée à la lecture publique particulièrement lorsqu'il s'est agi de gérer les bibliothèques communales devenues ainsi intercommunales. Les nouveaux EPCI mis en place en 2017 ont eu obligation, dans un premier temps, de reprendre l'ensemble des compétences exercées par les EPCI fusionnés. Les débats sur le choix des compétences à conserver ne se sont pas toujours terminés pour le maintien de la gestion des bibliothèques.

Malgré le rôle de mise en réseau des bibliothèques ou médiathèques de territoires, dévolu aux Départements, le soutien financier et le contrôle exercés par de l'État, l'hétérogénéité des situations financières et politiques locales ne garantissent pas un accès à tous à la lecture sous toutes ses formes ce qui correspondrait à une mission de service public.

---

<sup>199</sup> la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000320195/> consultée le 16 juin 2021

### Perte d'ambition scientifique en matière patrimoniale lors de l'Acte II de la décentralisation

L'Acte I de décentralisation de la fin des années 1980 s'est poursuivi avec un Acte II en 2003, par une réforme qui inscrit dans l'article 1 de la Constitution « *l'organisation décentralisée de la République* ». Dans le domaine culturel, avec Acte II, l'État va transférer aux régions l'inventaire du patrimoine, tout en conservant la protection et la restauration. La mission d'« inventaire général du patrimoine » revêt une dimension scientifique ambitieuse : l'exhaustivité. Imaginée depuis le 17<sup>e</sup> siècle, l'inventaire général du patrimoine de la France avec pour ambition de « *recenser et décrire l'ensemble des constructions présentant un intérêt culturel ou artistique ainsi que l'ensemble des œuvres et objets d'art créés ou conservés en France depuis les origines [ ... ] de la petite cuillère à la cathédrale* » selon les termes d'André Malraux, ne deviendra une réalité politique qu'en 1964 alors qu'il est ministre de la Culture. Cette ambition culturelle est rendue possible par la mise en place d'une méthodologie rigoureuse et unique appliquée par tous les fonctionnaires d'État venant organiser et donner de la cohérence aux travaux déjà engagés depuis le 19<sup>e</sup> siècle.

Le transfert aux Régions des missions d'inventaire par la loi relative aux libertés et responsabilités locales<sup>200</sup> va dissocier cette mission de connaissance des autres missions de protection et de restauration. Ainsi le triptyque des politiques patrimoniales « connaissance, conservation, restauration » est-il démantelé. Dans le même temps, le statut de conservateur du patrimoine, cadre d'emploi de la filière culturelle commun à la fonction publique d'État et à la fonction publique territoriale, ne sera plus nécessaire à l'exercice des responsabilités de direction des services en charge de l'inventaire.

En conservant comme compétences régaliennes la protection des Monuments historiques, des autorisations et du suivi des travaux par ses services déconcentrés, l'État scelle la séparation entre le « grand » et le « petit » patrimoine, entre les Monuments qui auraient un sens historique régional ou national et les édifices dont la valeur n'est définie que par la négative en les qualifiant de « non protégés » et de rural. Ainsi, la partie réglementaire de la protection et de l'autorisation de travaux, de leur contrôle et de leur financement restent à l'État alors que 95% des édifices sont propriétés des communes... Quant au Patrimoine Rural Non Protégé, il devient compétence des conseils généraux ; il ne s'agira alors pas d'un transfert de compétence, seul un budget étant, pour un temps, transféré aux départements mais sans moyens humains.

<sup>200</sup> Loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000804607/> consulté le 20 mai 2020

## Annexe VI : Grille d'entretien

*Bonjour, je vous remercie d'avoir accepté de participer à cette étude.*

*Notre entretien s'inscrit dans le cadre de cette recherche doctorale et va me donner des clés pour comprendre votre démarche/la démarche de votre organisation dans ce domaine.*

*Peut-être avez-vous déjà participé à un entretien de recherche scientifique ? Je vous en précise le contexte et les conditions.*

*S'agissant d'une thèse de doctorat à l'Université, Université de Toulouse et laboratoire pluridisciplinaire LEREPS rattaché à Sciences Po Toulouse, les informations que je pourrais recueillir de votre part sont couvertes par l'anonymat dans les textes que je rédigerai ou les interventions que je réaliserai (articles, communications scientifiques, textes...). Votre nom ne pourra apparaître que si vous en êtes d'accord et si cela revêt un intérêt particulier, en lien avec votre fonction par exemple.*

*Une charte signée par l'Université, mes directeurs de thèse et moi-même ainsi que l'équipe du laboratoire de recherche public auquel je suis rattachée (LEREPS), garantit cette confidentialité.*

*Si vous l'acceptez, je souhaite enregistrer notre entretien. Cet enregistrement sera retranscrit et traité, avec l'ensemble des entretiens menés, par une méthode qualitative. Des extraits anonymisés ou non, selon l'accord que vous donnerez, pourront être cités dans le manuscrit de la thèse.*

*Je vous ferai parvenir, si vous le souhaitez, la retranscription de cet entretien et ma thèse dès sa diffusion prévue en 2021.*

**Questionnaire**

Pouvez-vous présenter, en quelques mots SVP ?

**TERRITOIRE**

De quel territoire êtes-vous originaire ?

A quel territoire avez-vous le sentiment d'appartenir ?

Quel est le territoire sur lequel vous vivez ?

Quelle(s) langue(s) utilisez-vous dans la vie courante ? Familiale ? Professionnelle ?

**ACTIONS COLLECTIVES**

Quelles sont les actions collectives qui ont pu vous impressionner le plus, au niveau local, national ou international ?

Quelle sont les actions collectives en Pays basque qui vous semblent les plus remarquables ?

Vous ou votre organisation est-elle membres de l'une d'entre elles ? Des membres de votre famille ? Des amis font-ils partis de cette action également ?

Quelle sont les actions collectives en Pays Basque avec lesquelles vous êtes en opposition ? Pourquoi ? En quoi heurtent-elles vos approches ?

A votre avis, quelle est la motivation des personnes qui s'engagent pour cette action ? Pour vous cette coopération/opposition a-t-elle une influence sur la façon dont votre organisation remplit ses fonctions ?

**COMMISSIONS SYNDICALES**

Que pouvez-vous me dire de la commission syndicale du pays de Soule ? Des commissions syndicales au Pays Basque ?

Qui sont les personnes que vous associez spontanément aux commissions syndicales et pourquoi ?

Quelles sont, parmi toutes, leurs missions essentielles à votre avis ?

Quelles sont leurs relations avec la CAPB (communauté d'agglomération pays basque) ?

A votre avis, quelles sont les personnes qui sont le plus attachées aux commissions syndicales ?

A votre avis, quelle est la motivation des personnes qui s'engagent pour les commissions syndicales ?

Comment se placent les collectivités locales vis-à-vis des commissions syndicales ? (partenaires, prestataires, membre, facilitateur...)

**MONNAIES LOCALES COMPLEMENTAIRES**

Que pouvez-vous me dire des monnaies locales complémentaires ? De leurs relations avec l'euro ? Avec le monde de la finance ?

Que pensez-vous de l'Eusko, la monnaie locale complémentaire de votre territoire ?

Êtes-vous utilisateur ?

Si non, pourquoi ?

Si oui, pourquoi ?

Comment vous procurez-vous des Eusko ?

Comment les dépensez-vous ?

Êtes-vous adhérents à Euskal moneta

Participez-vous au développement de l'eusko ?

Si non, pourquoi ?

Si oui, de quelles façons ?

Quelles sont les personnes que vous associez spontanément à l'Eusko ?

Depuis octobre 2018, l'Eusko est la première monnaie locale complémentaire en Europe par le montant en circulation. A quoi attribuez-vous cette place ?

Avez-vous entendu parler des difficultés rencontrées par la Ville de Bayonne pour régler des dépenses en Eusko ?

A quoi sont-elles liées à votre avis ?

**AVENIR**

Comment imaginez-vous l'avenir des commissions syndicales à 10 ans ?

Comment imaginez-vous l'avenir de l'Eusko dans 10 ans ?

Comment imaginez-vous l'avenir du Pays Basque à 20 ou 30 ans ?

En matière de population ?

De culture et de langue ?

D'économie ?

De qualité de vie ?

De gouvernance ?

Quelles sont à votre avis les collectivités territoriales qui existeront à 20 ou 30 ans ?

Quelles sont à votre avis les actions collectives qui existeront à 20 ou 30 ans ?

Souhaitez-vous aborder un autre sujet en relation avec les collectivités locales et/ou les actions collectives ?

Je vous remercie du temps que vous avez accordé à nos échanges.

Annexe VII : Note explicative de synthèse - Conseil municipal de la ville de Bayonne du 7 juin 2018

NOTE EXPLICATIVE DE SYNTHÈSE

SEANCE DU CONSEIL MUNICIPAL DU JEUDI 7 JUIN 2018

P 10 à 12

### **8. Avenant à la convention avec l'association Euskal Moneta.**

Dans le but de favoriser le développement durable local et de stimuler l'activité économique sur des territoires, la loi du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire a défini le cadre juridique des monnaies locales, dénommées « titres de monnaie locale complémentaire » (TMLC). L'association Euskal Moneta, instigatrice et gestionnaire de l'eusko, créé dès le 31 janvier 2013, s'inscrit dans cette démarche. A ce titre, la Ville de Bayonne a souhaité appuyer cette initiative, les buts poursuivis par l'association étant conforme aux orientations municipales relevant de l'Agenda 21 : soutien à la solidarité économique et sociale, accompagnement à la transition écologique, développement de l'usage public de la langue basque.

C'est ainsi que par délibération du 19 juillet 2017, le conseil municipal a autorisé Monsieur le Maire à signer, avec l'association Euskal Moneta – Monnaie locale du Pays Basque, la convention définissant les modalités d'utilisation de l'eusko, pour l'encaissement des recettes publiques d'une part et le paiement des dépenses publiques d'autre part, l'objectif pour la commune étant de participer de manière active à la réorientation du pouvoir d'achat local vers les acteurs du territoire.

Consécutivement à la signature de la convention par les deux parties le 10 janvier 2018, le préfet des Pyrénées-Atlantiques l'a déférée le 8 mars 2018 devant le tribunal administratif de Pau, recours assorti d'une demande de suspension. Il est précisé que les différents moyens soulevés par les services de l'État visaient à soutenir l'existence d'un doute sérieux quant à la légalité de la convention, exclusivement sur le volet « paiement des dépenses publiques ».

Par une ordonnance en date du 28 mars 2018, le juge des référés du tribunal administratif de Pau a rejeté cette demande du préfet. Ce dernier a décidé d'interjeter appel de cette décision auprès de la cour administrative d'appel de Bordeaux. Cette fois, le juge d'appel a annulé l'ordonnance et suspendu la convention, renvoyant les parties jusqu'à ce qu'il soit statué au fond sur la validité de l'acte.

Parallèlement à la décision de la Ville de se pourvoir en cassation, le préfet a fait part à Monsieur le Maire de son souhait d'aboutir à une conclusion amiable de la procédure, en trouvant un accord sur la formulation de l'article 4 de la convention, intitulé « Règlement des dépenses publiques en eusko », objet du contentieux. L'État ne remet pas en cause le dispositif proposé pour les élus, associations ou entreprises souhaitant être payés au final en eusko et consistant à ce que le comptable public fasse un virement en euros à l'association Euskal Moneta, charge pour elle de créditer le compte eusko du créancier de la Ville du même montant.

C'est pourquoi, l'État et la Ville se sont accordés sur une nouvelle rédaction de l'article 4 de la convention, sous le titre « Dispositif visant à favoriser la mise en circulation d'eusko ». Le texte intégral de l'article 4 tel que résultant de l'avenant proposé est le suivant :

« Afin de participer activement à la réorientation de la richesse produite au Pays Basque vers les acteurs du territoire, la Ville de Bayonne entend encourager l'utilisation de l'eusko par ses créanciers, notamment les élus, les associations et les entreprises, dans le respect du principe d'égalité d'accès à la commande publique.

Dans ce cadre, et sur la base du libre consentement, le créancier peut donner mandat à l'association Euskal Moneta d'encaisser en euro en son nom tout ou partie des créances qu'il tient de la commune de Bayonne.

Le déroulement des opérations est alors réalisé de la manière suivante :

1. Le créancier, qui doit être membre de l'association Euskal Moneta sur la base du libre consentement, remet au comptable public de la commune, directement ou par l'intermédiaire de la commune, un mandat signé autorisant Euskal Moneta à percevoir en son nom tout ou partie des créances qu'il tient de la Ville.

Le mandat doit être formulé par écrit pour permettre au comptable public de la commune de s'assurer du caractère libératoire du règlement.

Note explicative de synthèse - Conseil municipal du 7 juin 2018

Page 11 sur 86

2. Le comptable public verse, en euros, le montant de la créance sur le compte de l'association Euskal Moneta.

3. L'association crédite le compte du créancier de la ville d'un montant en eusko égal au montant d'euros reçus. ».

La possibilité de rendre la description du dispositif plus consensuelle, et ce, sans en dénaturer la finalité, semble donc aujourd'hui devoir être saisie. En effet, un accord sur ce texte autoriserait les élus, associations et entreprises qui le souhaitent à obtenir, en fin de cycle, le règlement en eusko des créances qu'ils détiennent auprès de la Ville, objectif majeur de la convention. En outre, il permettrait de trouver une issue au blocage de l'encaissement des eusko par les régies municipales.

En conséquence, il est demandé au conseil municipal d'approuver l'article 4, dans les termes présentés précédemment, qui annule et remplace par voie d'avenant l'article correspondant de la convention initiale et d'autoriser Monsieur le Maire à signer cet avenant avec l'association Euskal Moneta – Monnaie locale du Pays Basque.

Il est enfin précisé que dans le cadre de cet accord, Monsieur le Maire et le représentant de l'État s'engagent respectivement à retirer le pourvoi en cassation formé par la Ville et le déféré au fond déposé par le préfet des Pyrénées-Atlantiques.

Annexe VIII : Extraits de la convention : La Ville de Bayonne et l'association Euskal moneta – Monnaie locale du Pays basque

**Version originale de l'article 4 de la convention présentée au conseil municipal du 19 juillet 2017 mis en cause par la préfecture des Pyrénées-Atlantiques**

**Règlement des dépenses publiques en eusko**

*Afin de participer de manière active à la réorientation d'une partie du pouvoir d'achat local vers les acteurs du territoire, la Ville de Bayonne entend proposer le paiement de certaines de ses dépenses en eusko. Cette procédure pourrait s'appliquer ainsi, sur demande de leur part, aux élus pour le règlement de leurs indemnités, aux associations pour le versement des subventions attribuées et aux entreprises pour le paiement de leurs factures.*

*Dans ce cadre, Euskal Moneta s'engage à mettre en œuvre le dispositif suivant répondant à cette attente.*

**Article 4 : Organisation des paiements en eusko réalisés par la Ville :**

*1. La Ville reçoit une demande de versement de subvention en eusko de la part d'une association, d'indemnité de la part d'un élu ou une demande de règlement de facture en eusko de la part d'une entreprise.*

*2. L'association, l'élu ou l'entreprise doit être membre d'Euskal Moneta et fournir à la Ville un relevé d'identité Eusko, qui indique son nom et son numéro de compte eusko.*

*3. La Ville de Bayonne transmet au Trésorier Payeur Général la demande de versement de subvention, d'indemnité ou la facture, qui précise le montant d'eusko demandé.*

*4. Le Trésorier Payeur Général fait un virement sur le compte bancaire d'Euskal Moneta du montant d'eusko demandé par l'association, l'élu ou l'entreprise. Il précise dans le libellé du virement à la fois le nom et le numéro de compte eusko de l'association, de l'élu ou de l'entreprise destinataire du paiement.*

*5. À réception du virement du Trésorier Payeur Général sur son compte bancaire, Euskal Moneta transfère les euros reçus sur son compte dédié (fonds de réserve recevant les euros reçus en échange de l'émission d'eusko numériques), puis crédite le compte eusko de l'association, de l'élu ou de l'entreprise du même montant.*

*6. Euskal Moneta fournit trimestriellement au Trésorier Payeur Général ou sur simple demande de sa part un relevé de l'ensemble des opérations réalisées à sa demande.*

**Version modifiée de l'article 4 de la convention votée par le conseil municipal du 7 juin 2018 : le créancier de la Ville cède sa créance à Euskal moneta**

**Article 4 Dispositif visant à favoriser la mise en circulation d'eusko**

*« Afin de participer activement à la réorientation de la richesse produite au Pays Basque vers les acteurs du territoire, la Ville de Bayonne entend encourager l'utilisation de l'eusko par ses créanciers, notamment les élus, les associations et les entreprises, dans le respect du principe d'égalité d'accès à la commande publique.*

*Dans ce cadre, et sur la base du libre consentement, le créancier peut donner mandat à l'association Euskal Moneta d'encaisser en euro en son nom tout ou partie des créances qu'il tient de la commune de Bayonne.*

*Le déroulement des opérations est alors réalisé de la manière suivante :*

*1. Le créancier, qui doit être membre de l'association Euskal Moneta sur la base du libre consentement, remet au comptable public de la commune, directement ou par l'intermédiaire de la commune, un mandat signé autorisant Euskal Moneta à percevoir en son nom tout ou partie des créances qu'il tient de la Ville.*

*Le mandat doit être formulé par écrit pour permettre au comptable public de la commune de s'assurer du caractère libératoire du règlement.*

*2. Le comptable public verse, en euros, le montant de la créance sur le compte de l'association Euskal Moneta.*

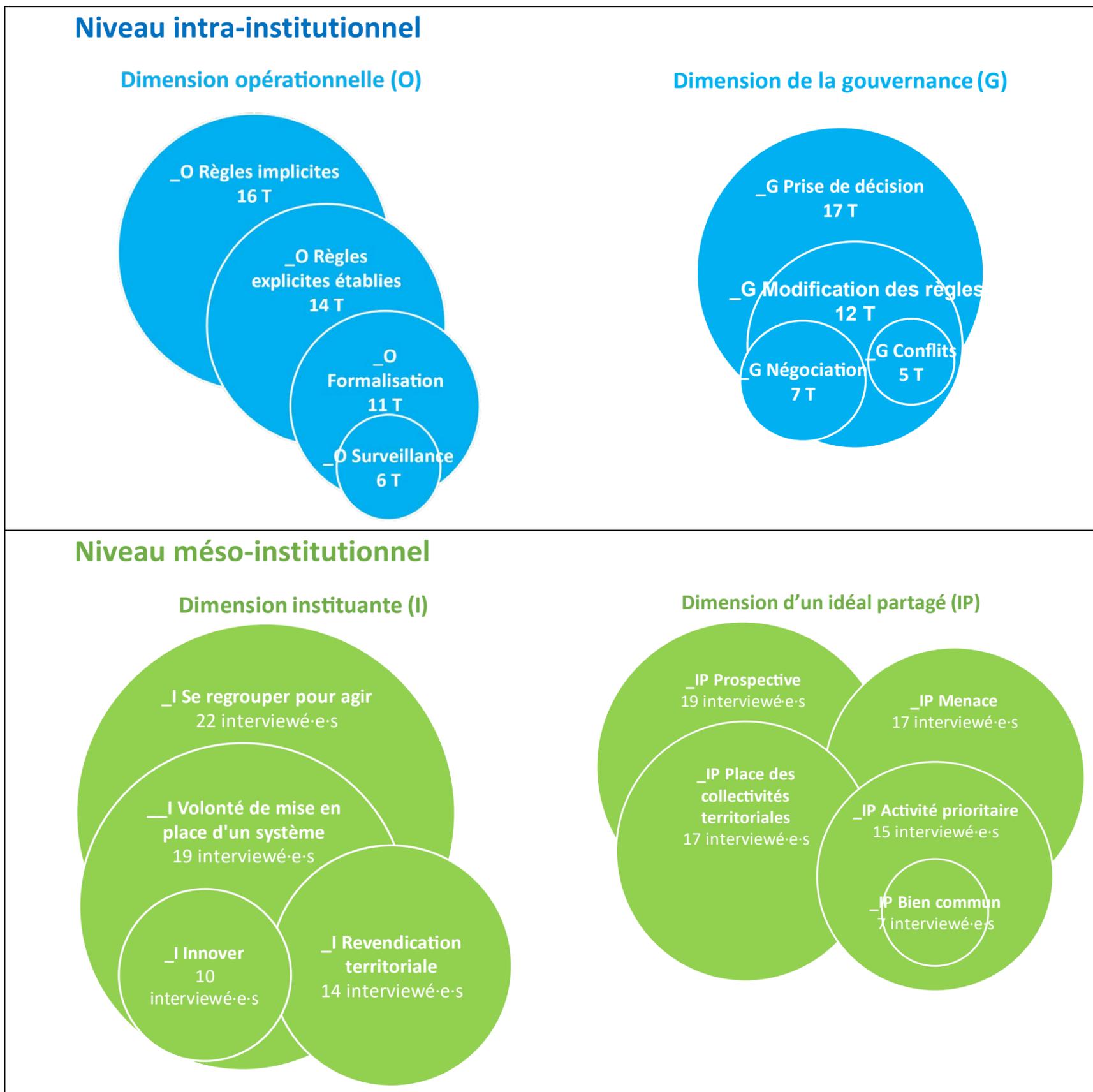
*3. L'association crédite le compte du créancier de la ville d'un montant en eusko égal au montant d'euros reçus. ».*

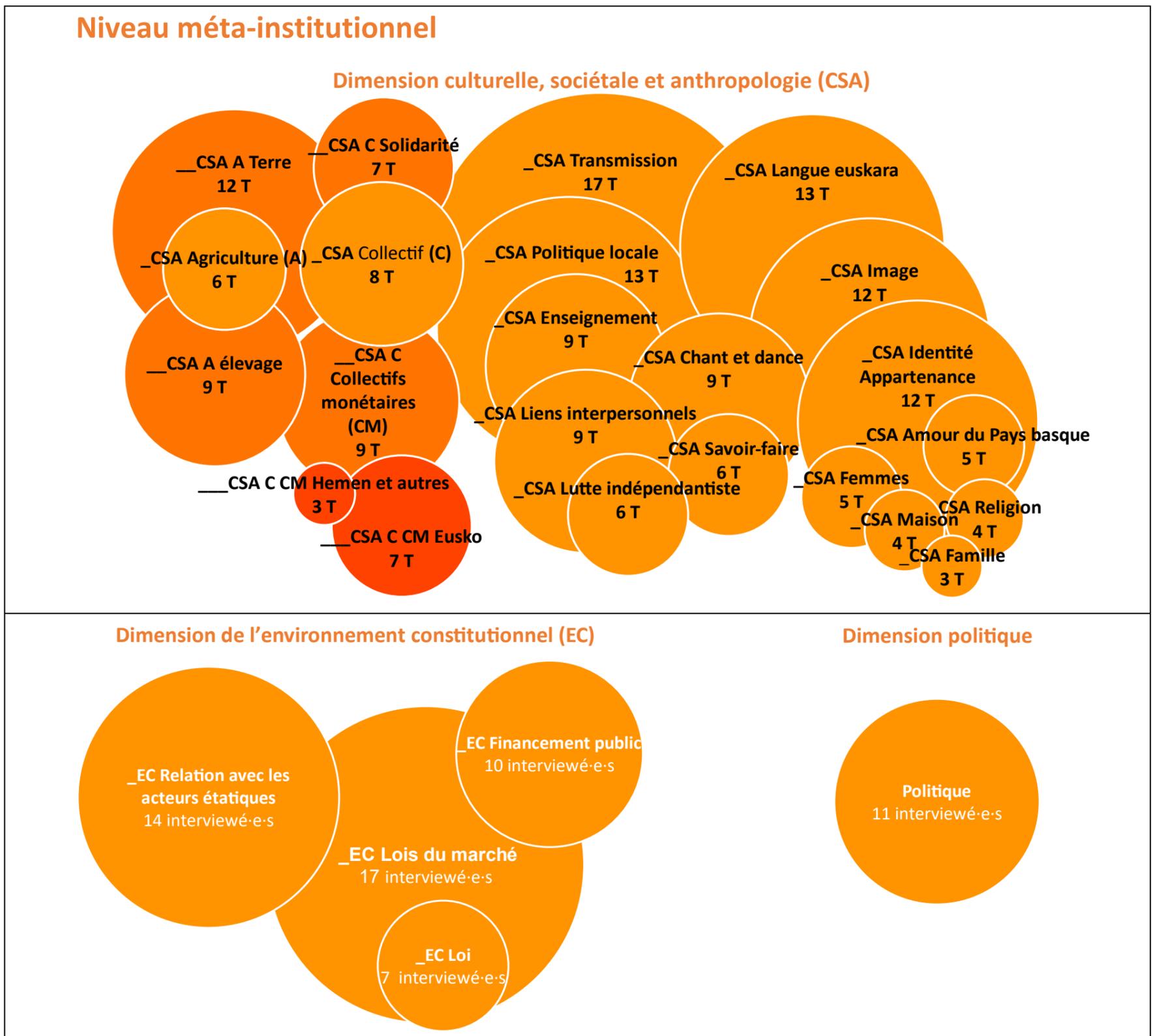
---

## Annexe IX : Liste des thématiques par dimension et par niveau institutionnel

Niveaux	Dimensions	Thématiques	Interviewés	Références
Méta	Culturelle, sociétale, anthropolo-	Culturelle, sociétale, anthropolo-	0	0
Méta	Culturelle, sociétale, anthropolo-	_CSA Agriculture (A)	6	10
Méta	Culturelle, sociétale, anthropolo-	_CSA A Élevage	9	22
Méta	Culturelle, sociétale, anthropolo-	_CSA A Terre	12	24
Méta	Culturelle, sociétale, anthropolo-	_CSA Amour du PB	5	6
Méta	Culturelle, sociétale, anthropolo-	_CSA Chant et danse	9	13
Méta	Culturelle, sociétale, anthropolo-	_CSA Collectif	8	16
Méta	Culturelle, sociétale, anthropolo-	_CSA Collectifs monétaires	9	16
Méta	Culturelle, sociétale, anthropolo-	_CSA C Eusko	7	15
Méta	Culturelle, sociétale, anthropolo-	_CSA C Hemen et autres	3	8
Méta	Culturelle, sociétale, anthropolo-	_CSA Solidarité	7	10
Méta	Culturelle, sociétale, anthropolo-	_CSA Enseignement	9	17
Méta	Culturelle, sociétale, anthropolo-	_CSA Famille	3	3
Méta	Culturelle, sociétale, anthropolo-	_CSA Femmes	5	9
Méta	Culturelle, sociétale, anthropolo-	_CSA Identité appartenance	12	29
Méta	Culturelle, sociétale, anthropolo-	_CSA Image	12	22
Méta	Culturelle, sociétale, anthropolo-	_CSA Langue euskara	13	32
Méta	Culturelle, sociétale, anthropolo-	_CSA Liens personnes	9	11
Méta	Culturelle, sociétale, anthropolo-	_CSA Lutte indépendantiste	6	16
Méta	Culturelle, sociétale, anthropolo-	_CSA Maison	4	4
Méta	Culturelle, sociétale, anthropolo-	_CSA Politique locale	13	25
Méta	Culturelle, sociétale, anthropolo-	_CSA Religion	4	8
Méta	Culturelle, sociétale, anthropolo-	_CSA Savoir-faire	6	14
Méta	Culturelle, sociétale, anthropolo-	_CSA Transmission	17	48
Méta	Environnement constitutionnel	Environnement constitutionnel (EI)	0	0
Méta	Environnement constitutionnel	_EI Financement public	10	25
Méta	Environnement constitutionnel	_EI Loi	7	25
Méta	Environnement constitutionnel	_EI Lois du marché	17	50
Méta	Environnement constitutionnel	_EI Relation avec les acteurs éta-	14	43
Méta	Politique	Politique	11	20
Méso	Idéal partagé	Idéal partagé IP	0	0
Méso	Idéal partagé	_IP Activité prioritaire	15	25
Méso	Idéal partagé	_IP Bien commun	7	31
Méso	Idéal partagé	_IP Menace	17	42
Méso	Idéal partagé	_IP Prospective	19	62
Méso	Idéal partagé	_IP Place des collectivités territo-	17	56
Méso	Instituante	Instituante I	0	0
Méso	Instituante	_I Innover	10	38
Méso	Instituante	_I Revendication territoriale	14	50
Méso	Instituante	_I Se regourper pour agir	22	93
Méso	Instituante	_I volonté mise en place d'un sys-	19	61
Intra	Gouvernance	Gouvernance	0	0
Intra	Gouvernance	_G Conflits	5	9
Intra	Gouvernance	_G Modification des règles	12	19
Intra	Gouvernance	_G Négociation	7	14
Intra	Gouvernance	_G Prise de décision	17	56
Intra	Opérationnel	Opérationnel	0	0
Intra	Opérationnel	_O Formalisation	11	31
Intra	Opérationnel	_O Règles explicites établies	14	65
Intra	Opérationnel	_O Règles implicites	16	50
Intra	Opérationnel	_O Surveillance	6	9

Annexe X : Représentation du nombre d'intervé·e·s ayant évoqué la thématique des différentes dimensions institutionnelles par niveau (orange, vert, bleu)





Annexe XI : Synthèse et reformulation des verbatim relatifs à la places des collectivités territoriales dans la dimension de l'idéal partagé- Portrait de la collectivité territoriale générique

**Mode de fonctionnement**

Favorise le débat et prend des décisions de façon démocratique (mais engagé)  
 Délègue à un·e élu·e qui expert du sujet sa représentation  
 Est dirigée par des élus qui détiennent leur pouvoir du peuple  
 Connait et utilise les leviers politiques et techniques pour être plus fortes et faire aboutir les dossiers de demande d'aide  
 Le poids décisionnaire ne dépend pas seulement du nombre d'habitant, il est pondéré selon les sujets

**Modes d'action**

Conçoit des solutions pour aboutir  
 Innove et incite les autres acteurs publics à innover  
 Expérimente des solutions que l'État ne leur accorde pas  
 Est capable de se regrouper ou de participer à des regroupements pour avoir plus de poids face à l'État en particulier  
 Se regroupe avec d'autres collectivité territoriale pour être représentée

**Missions par secteur**

Assure la gouvernance montagne basque  
 S'occupe, avec tous, des soucis de sécurité, de développement touristique, économiques et environnementaux  
 Ne s'occupe pas des affaires privées  
 S'engage pour sauver les exploitations, l'agriculture  
 Ne subventionnent pas des actions sur le long terme sans perspective

**Postures par rapport aux acteurs**

Défend son territoire  
 Fait respecter ses droits, sa légitimité  
 « Fait peur » (tient en respect) l'État qui ne reconnaît pas son territoire  
 Est indépendante des positions de l'État  
 Apprécie sa chance d'avoir une société civile engagée  
 Ne « chouine » pas et compte sur elle-même pour s'engage dans l'action  
 Garde son indépendance par rapport aux autres collectivités territoriales  
 Respecte la coutume

**Posture par rapport aux communs**

Elle aide d'autres territoires pour faire avancer des communs  
 Elle partage les appétences de certains militants  
 Elle est consciente que les communs sont des outils qui peuvent participer à la réalisation de projets  
 Elle a des rapports sains et trans-partisans avec les communs  
 Adhèrent aux communs



# TABLES

## Table des matières

<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>13</b>
<b>1 LA CRISE DE L'ACTION PUBLIQUE TERRITORIALE.....</b>	<b>31</b>
1.1 Les origines de la crise de l'action publique territoriale	42
1.1.1 <i>Une logique de modernisation de l'État .....</i>	<i>42</i>
1.1.1.1 De la nécessaire réduction des dépenses à la modernisation de l'État.....	42
1.1.1.2 Les lois de modernisation 2010-2015, nouvelle base de l'organisation territoriale de la France .....	47
1.1.1.3 Les contraintes financières imposées par l'État .....	51
1.1.2 <i>Une hybridation du mode de gestion publique et privée .....</i>	<i>54</i>
1.1.2.1 La fin de l'idéal-type bureaucratique .....	54
1.1.2.2 La transposition des principes managériaux du monde de l'entreprise à celui de l'action publique.....	55
1.2 Les différentes dimensions de la crise de l'action publique territoriale	59
1.2.1 <i>La crise de l'exercice du pouvoir .....</i>	<i>59</i>
1.2.1.1 L'exercice collectif du pouvoir.....	59
1.2.1.2 La modification des conditions d'exercice des mandats locaux.....	62
1.2.1.3 La difficile recomposition des compétences .....	63
1.2.2 <i>La crise d'identité.....</i>	<i>69</i>
1.2.2.1 Les nouveaux cantons sans chef-lieu .....	69
1.2.2.2 Des EPCI en quête d'attractivité.....	71
1.2.2.3 Des nouvelles régions influencées par leur Histoire .....	72
1.2.3 <i>La crise des organisations.....</i>	<i>77</i>
1.2.3.1 La création d'un univers hybride public-privé .....	77
1.2.3.2 La tentation de la délégation des services publics .....	80
1.2.3.3 Un changement d'échelles dans la résolution des problèmes .....	81
1.2.3.4 Un management public mû par la résolution de problèmes techniques .....	84
<b>2 LES DYNAMIQUES D'UNE ACTION PUBLIQUE INTEGRANT LES COMMUNS.....</b>	<b>89</b>
2.1 Les différentes approches de l'action collective	92
2.1.1 <i>L'approche méthodologique : l'individualisme et l'holisme méthodologiques.....</i>	<i>92</i>
2.1.2 <i>Le dépassement de l'individualisme et de l'holisme .....</i>	<i>94</i>
2.2 La « félicité » des communs : les communs ostromiens	100
2.2.1 <i>Les concepts renouvelés par l'école de Bloomington.....</i>	<i>103</i>
2.2.1.1 La typologie des biens .....	104
2.2.1.2 Les droits de propriété .....	108
2.2.2 <i>Approche institutionnelle des communs.....</i>	<i>113</i>
2.2.2.1 La performance institutionnelle .....	113
2.2.2.2 Les huit principes de conception des communs (key design principles) .....	114
2.2.2.3 Limites de l'analyse de la performance institutionnelle.....	118
2.3 L'expansion du domaine des communs aux domaines de l'action publique	128

2.3.1	<i>Les communs historiques en France : de la féodalité à la République.....</i>	131
2.3.1.1	<i>L'évolution des relations entre pouvoir et droits d'usages collectifs jusqu'à la fin de l'Ancien régime</i>	131
2.3.1.2	<i>Les communs dans le Code civil .....</i>	135
2.3.2	<i>Extension du domaine des communs depuis la fin du 20<sup>e</sup> siècle .....</i>	137
2.4	<i>Le cadre d'analyse d'une action publique intégrant les communs :</i>	141
2.4.1	<i>Les modes de relations entre acteurs publics et communs .....</i>	141
2.4.2	<i>Les trois niveaux de l'analyse institutionnelle des systèmes d'interaction ap-communs .....</i>	146
<b>3</b>	<b>L'ÉPISTEMOLOGIE ET LA METHODOLOGIE DE LA RECHERCHE .....</b>	<b>151</b>
3.1	<i>Mode exploratoire d'une recherche <i>ingénierique</i></i>	153
3.2	<i>L'étude de cas interactions action publique-communs</i>	154
3.3	<i>Le recueil des données</i>	158
3.4	<i>Éthique et déontologie</i>	160
3.4.1	<i>Posture de chercheur et de fonctionnaire territoriale .....</i>	160
3.4.2	<i>Prise en compte de la protection des données .....</i>	161
<b>4</b>	<b>LES RESULTATS DES ETUDES DE CAS INTERACTIONS ACTION PUBLIQUE-COMMUNS.....</b>	<b>163</b>
4.1	<i>La gestion collective des biens et les droits indivis du pays de Soule</i>	166
4.1.1	<i>Présentation de l'étude de cas .....</i>	166
4.1.2	<i>Système pastoral transhumant du cayolar souletin .....</i>	167
4.1.3	<i>Évolution du rôle de la commission syndicale du pays de Soule :.....</i>	188
4.1.3.1	<i>Genèse de la commission syndicale .....</i>	188
4.1.3.2	<i>Du commun à l'action publique.....</i>	192
4.2	<i>Le développement de la monnaie locale complémentaire au Pays basque</i>	201
4.2.1	<i>Présentation de l'étude de cas .....</i>	201
4.2.2	<i>La genèse des interactions action publique-communs .....</i>	203
4.2.3	<i>Relations d'Euskal moneta avec les pouvoirs publics .....</i>	214
4.2.3.1	<i>Les collectivités territoriales au côté du projet de l'eusko .....</i>	214
4.2.3.2	<i>Les postures différentes des acteurs publics face au commun .....</i>	217
4.3	<i>Les résultats de l'analyse transversale</i>	227
4.3.1	<i>Les résultats relatifs à l'application de la grille d'analyse .....</i>	227
4.3.2	<i>La dimension « culturelle, sociétale et anthropologique » du niveau méta-institutionnel...</i>	229
4.3.3	<i>Les thématiques identifiées au niveau méso-institutionnel .....</i>	235
4.3.4	<i>Les thématiques de la dimension de l'environnement constitutionnel .....</i>	248
<b>5</b>	<b>DISCUSSION .....</b>	<b>255</b>
5.1	<i>Les perspectives de renouvellement de l'action publique par l'action collective</i>	257
5.1.1	<i>L'action collective contestataire .....</i>	257
5.1.2	<i>L'action collective engagée sur les domaines d'action de l'État.....</i>	258
5.2	<i>Les perspectives de renouvellement de l'action publique par elle-même</i>	260
5.2.1	<i>La crise comme révélateur des capacités de changement des organisations publiques.....</i>	260
5.2.2	<i>Le retour aux sources : l'intérêt général comme finalité de l'action publique.....</i>	263
5.2.3	<i>Un intérêt général qui n'est pas l'exclusivité des pouvoirs publics.....</i>	265

---

5.2.4	<i>Une action publique qui n'est pas l'exclusivité des pouvoirs publics</i> .....	267
5.3	Les perspectives de renouvellement de l'action publique par interactions ap-communs	269
5.3.1	<i>Les perspectives et les limites des interactions action publique-communs</i> .....	269
5.3.2	<i>Les thématiques d'interactions ap-communs comme levier du renouvellement</i> .....	273
<b>CONCLUSION</b> .....		<b>275</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE</b> .....		<b>283</b>
<b>ANNEXES</b> .....		<b>301</b>
<b>TABLES</b> .....		<b>323</b>
	<i>Table des tableaux</i> .....	327
	<i>Table des cartes</i> .....	327
	<i>Table des encadrés</i> .....	328
	<i>Table des figures</i> .....	328
	<i>Table des photographies (crédits Isabelle Bagdassarian)</i> .....	329
	<i>Table des graphiques</i> .....	330
	<i>Table des annexes</i> .....	330



### Table des tableaux

Tableau 1 : Comparaison des administrations de types wébériennes et NPM (Amar et Berthier, 2007).....	58
Tableau 2 : L'institutionnalisme en économie : une comparaison de quatre programmes de recherche (Boyer, 2019) .....	98
Tableau 3 : Formes d'action collective et formes de coordination (Petit et Herbert, 2010 ; Herbert et al., 2009) .....	99
Tableau 4 : Quatre types basiques de biens : typologie des biens repensée par Elinor Ostrom d'après (Ostrom, 2005:24) et (Ostrom, 2012).....	106
Tableau 5 : Tableau de représentation des faisceaux de droits d'après Schlager et Ostrom, 1992 et Orsi, 2013 en référence aux travaux de Commons (1924) appliqués aux droits de propriété .....	111
Tableau 6 : Approche nationale : Identification de quatre postures méta-institutionnelles de l'État français légiférant dans des domaines investis par les communs (d'après Peugeot, 2018).....	144
Tableau 7 : Approche locale : les postures intra-institutionnelles d'acteurs publics européens face aux communs identifiés à partir d'enquêtes de terrain du programme Enacting the commons (d'après La 27 <sup>e</sup> Région, 2019) .....	145
Tableau 8 : Typologie des études de cas d'après Yin (2012) et Ayerbe et Missionier (2007) .....	155
Tableau 9 : Typologie des acteurs interviewés dont les entretiens ont été transcrits et identifiants utilisés sans le texte.....	157
Tableau 10 : Identification et traitement des données personnelles (auteure).....	162
Tableau 11 : Droits pastoraux collectifs sur les terres indivises du Pays de Soule en 2016 par communauté d'usagers et type de biens d'après Bagdassarian et al. (2019) .....	183
Tableau 12 : Données chiffrées de la situation de l'eusko au second semestre 2021 .....	203
Tableau 13 : tableau de la répartition du nombre de références codées par dimensions institutionnelles au trois niveaux institutionnels (méta-institutionnel en orange, méso-institutionnel en vert et intra-institutionnel en bleu) .....	227

### Table des cartes

Carte 1 : Carte des 13 Régions adoptée par l'Assemblée d'après Le Monde du 20 novembre 2014 .....	50
Carte 2 : Carte de représentation de la part des bascophones (unilingues, bilingues actifs et passifs) sur la population totale par province d'après Velasco-Graciet (2008).....	166
Carte 3 : Enclave d'un cayolar privé (bâti et espace de prairie) sur les terres indivises gérées par la commission syndicale du pays de Soule .....	176

Carte 4 : Terres indivises gérées par la commission syndicale du pays de Soule à l'échelle des sept communes – Fond cartographique : IGN 1/25 000 © 2017 .....	198
Carte 5 : Terres indivises gérées par la commission syndicale du pays de Soule à l'échelle des 43 communes de Soule.....	199

### Table des encadrés

Encadré 1 : Le management concerne toutes les d'activités humaines collective.....	56
Encadré 2 : Intercommunalités subies, intercommunalités choisies. Exemple de création de la communauté d'agglomération Pays basque.....	61
Encadré 3 : <i>Commons</i> et commun(s) et (auteure).....	102
Encadré 4 : Principes clés de conception (key design principles, KDP) communs aux institutions durables de ressources communes (Ostrom, 1990 [2010] :114) .....	116
Encadré 5 : Chronologie de l'évolution du statut des communaux de la fin du Moyen âge au 19 <sup>e</sup> siècle — d'après Bosc (2017). .....	137
Encadré 6 : Des terres communes de l'Ancien régime aux terres indivises de la monarchie de juillet .....	189
Encadré 7 : Extrait du Code général des collectivités territoriales relative à la gestion des biens et des droits indivis .....	200
Encadré 8 : Conseil de développement et conseil des élus du Pays basque .....	241

### Table des figures

Figure 1 : Représentation d'un processus de crise d'une organisation d'après Hermann (1963) et Boumrar (2010) (auteure). .....	39
Figure 2 : Les trois dimensions de l'institutionnalisation du territoire géographique constituant le territoire d'après Smith (2011) (auteure). .....	41
Figure 3 : Schéma de recomposition des compétences économiques en matière d'immobilier et de foncier d'entreprise (auteure). .....	66
Figure 4 : Représentation d'une dynamique de crise sur le territoire d'après Smith (2011) après la modification des compétences par la loi MAPTAM et la loi NOTRe (auteure). .....	68
Figure 5 : Représentation de l'effet de crise sur le territoire d'après Smith (2011) : modification des circonscriptions et du mode de scrutin départementaux (auteure). .....	75
Figure 6 : Représentation des trois caractéristiques d'une dynamique la crise d'une organisation Application aux différentes dimensions de la crise de l'action publique (auteure). .....	76
Figure 7 : Le cercle vicieux de la détérioration des services publics (Vézinat, 2019) .....	81

Figure 8 : Espace à trois dimensions de classification des biens associant approche substantielle et approche institutionnelle (Harribey, 2011). .....	107
Figure 9 : Schéma de représentation de l'économie des institutions adapté de Williamson (Menard, 2010). .....	113
Figure 10 : Représentation de l'encastrement/enchâssement institutionnel des systèmes de règles de l'État, du Marché et des communs (auteure). .....	122
Figure 11 : Représentation des différentes approches de la gouvernance par rapport à la prise en compte de la place de l'État, des institutions et des finalités (auteure). .....	127
Figure 12 : Représentation schématique de la radiation évolution du concept de commun : des communs historiques aux communs du début du 21 <sup>e</sup> siècle (auteure). .....	130
Figure 13 : Schéma des trois niveaux institutionnels (infra en bleu, méso en vert et méta en orange) et des sept dimensions institutionnelles retenus pour la grille d'analyse (auteure). .....	149
Figure 14 : Schéma d'analyse qualitative mis en œuvre d'après Pupion (2012), Peneranda, (2014), Krief et Zardet (2013). .....	159
Figure 15 : Démarche abductive d'analyse des données primaires (auteure). .....	159
Figure 16 : Schéma d'institutionnalisation multidimensionnelle de la MLC du Pays basque de 2010 à 2019 (niveau méta-institutionnel en orange, niveau méso-institutionnel en vert et niveau intra-institutionnel en bleu) (auteure). .....	213
Figure 17 : Représentation du nombre de références codées par dimensions institutionnelles au trois niveaux institutionnels (méta-institutionnel en orange, méso-institutionnel en vert et intra-institutionnel en bleu) (auteure). .....	228
Figure 18 : Représentation du nombre de références codées par thématiques de la dimension culturelle, sociale et anthropologique du niveau méta-institutionnel (auteure). ....	230
Figure 19 : Représentation du nombre de références codées par thématiques de la dimension instituante et de la dimension de l'idéal partagé du niveau méso-institutionnel (auteure). .....	236
Figure 20 : Représentation du nombre de références codées par thématiques de la dimension de l'environnement constitutionnel du niveau méta-institutionnel (auteure). .....	249

### **Table des photographies (crédits Isabelle Bagdassarian)**

Photo 1 : Panorama au-dessus du village de Musculdy, sur la route du col d'Osquich. Dans le fond de vallée, autour du village, parcelles bordées de haies, pâturée en dehors de la saison de la fenaison. Au loin, grands pics de la chaîne pyrénéenne. ....	172
Photo 3 : zone d'estives de Bostmendietan au printemps 2017, commune de Larrau. Pacage de chevaux et zone non pâturée au premier et au troisième plans. ....	172
Photo 4 : zone d'estives de Bostmendietan au printemps 2017, commune de Larrau. Sentiers de parcours et débouillage des Hêtres. ....	173
Photo 5 : Zone du cayolar de Buxita, été 2017, commune de Larrau. Le nouveau cayolar et son aire de traite, en fin de piste (cercle blanc), l'ancien cayolar plus bas (cercle orange). La frontière se situe de l'autre côté de la barre rocheuse. ....	173

### Table des graphiques

Graphique 1 : Nombre de publications sur les communs par an sur la période 1968-2019 (van Laerhoven, Schoon et Villamayor Tomàs, 2020) .....	103
--	-----

### Table des annexes

Annexe I : Effet multidimensionnel des différentes lois sur l'organisation territoriale de la France - 2010 et 2015 (Auteure).....	303
Annexe II : L'organisation de la France mise en place par la Constituante.....	305
Annexe III : Représentation de la correspondance entre idéal-type et modèle d'organisation selon Max Weber (Auteure) .....	307
Annexe IV : Contraintes financières imposées par l'État sur les collectivités territoriales et les EPCI de 2010 à 2022 .....	308
Annexe V : Décentralisation inachevée en matière culturelle-lecture publique et patrimoine (auteure) .....	310
Annexe VI : Grille d'entretien.....	312
Annexe VII : Note explicative de synthèse - Conseil municipal de la ville de Bayonne du 7 juin 2018 .....	314
Annexe VIII : Extraits de la convention : La Ville de Bayonne et l'association Euskal moneta – Monnaie locale du Pays basque .....	316
Annexe IX : Liste des thématiques par dimension et par niveau institutionnel .....	318
Annexe X : Représentation du nombre d'interviewé-e-s ayant évoqué la thématique des différentes dimensions institutionnelles par niveau (orange, vert, bleu) .....	319
Annexe XI : Synthèse et reformulation des verbatim relatifs à la places des collectivités territoriales dans la dimension de l'idéal partagé- Portrait de la collectivité territoriale générique .....	321

---

## Lapurpena

---

### **Lurraldeko ekintza publikoa eta ontasun amankomunak, tokiko gobernantza berri- baterantz?**

Tesi honen helburua, lurralde kolektibitateen ekintza publikoaren eta ontasun amankomunei lotu-  
tako ekintza kolektiboen arteko interakzioak aztertzea da. Ekintza publikoaren krisiaren dimentsio desber-  
dinen deskribapenak agerian uzten ditu sektore desberdinetan jarduteko duen gaitasunaren hainbat muga.  
Bestalde, ontasun amankomunen hainbat ikusmolde kontzeptual aurkeztu ditugu, perspektiba historiko eta  
garaikide batetik (Elinor Ostrom-en eta Bloomington-eko eskolako lanetan oinarrituz). Orduan, posible izan  
da ontasun amankomunei dagozkien dinamiken aztertzea eta identifikatzea.

Datuen biltzeko eta aztertzeko erabili dugun metodologia kualitatiboari esker, lurraldeko ekintza pu-  
blikoa eta ontasun amankomunak aldi berean erakusten dituzten bi kasu aztertu ahal izan ditugu. Biak Eus-  
kal Hirigune Elkargoaren lurraldean kokatuak dira, Pirinio-Atlantikoetako departamenduan. Lehena, balia-  
bide historiko batean zentratzen da, hots mendiko alhapideen kudeaketa kolektiboa (Xiberoko mendiko  
alhapideak) eta bigarrena, berriagoa dena, ontasun amankomuntzat hartzen den monetaren sortzea eta  
garatzea (Eusko, tokiko moneta gehigarria). Ekintza publikoa-ontasun amankomunen arteko elkarrekintze-  
taz dugun ikusmoldea instituzionala eta maila-aniztuna da (ontasun amankomunen maila eta ontasun  
amankomunen haratagoko mailak) eta dimentsio anitzekoa da ere (operatiboa ; soziala, kulturala eta an-  
tropologikoa ; politikoa ...). Inplikatuak direnen posturen kalifikazioa gehitzen zaio. Honi esker, ekintza pu-  
blikoa eta ontasun amankomunak elkartzen dituen ekintza molde hibridoaren antolaketa esfera ezberdinen  
inbentariatzeko eta aztertzeko aukera ematen digu. Gure emaitzek, elkarrekintza horietatik sortzen diren  
antolamendu instituzionalen finkatzeko premiazkoak diren elementuak identifikatzen dituzte, baita me-  
hatxatzen dituztenak ere. Lurralde kolektibitateak bateratuz sortzen den ekintza publiko kolektiboa erakus-  
ten dute ere. Landu den azterketa metodoa, tokiko gobernantza berriak sortuko dituzten ekintza publiko-  
amankomunen arteko interakzioak ulertzeko, konpontzeko eta/edo bultzatzeko perspektibarekin egoera  
konkretuak kudeatzeko, eragileek tresna baliagarri bat bezala erabil dezaten pensatua izan da.

***Gako-hitzak :*** *lurraldeko ekintza publikoa, amankomunak, euskal mendia, mendiko alhapideak, xi-  
beroko zindikata, tokiko moneta gehigarria*

---

## Résumé

---

### **Action publique territoriale et communs, vers une gouvernance locale renouvelée ?**

Cette thèse a pour objet l'analyse des interactions entre l'action publique des collectivités territoriales et les actions collectives relevant des communs. Un état des lieux des différentes dimensions de la crise de l'action publique met en évidence certaines limites de sa capacité actuelle à agir dans différents secteurs. Nous avons par ailleurs rendu compte de plusieurs approches conceptuelles des communs, dans une perspective historique (communaux) et contemporaine (à partir des travaux d'Elinor Ostrom et de l'école de Bloomington). Il a alors été possible de procéder à l'identification et à l'analyse de dynamiques relevant des communs. Notre méthodologie qualitative de collecte et d'analyse des données nous a permis de traiter deux études de cas mettant en jeu, de façon concomitante, action publique territoriale et communs, localisées sur le territoire de la communauté d'agglomération pays basque (CAPB) en Pyrénées-Atlantiques (64). La première est centrée sur un commun historique, la gestion collective des pâturages d'altitude (estives du pays de Soule) et la transhumance des troupeaux et la seconde, d'apparition plus récente, concerne la mise en place et le développement de la monnaie considérée comme un commun (la monnaie locale complémentaire *eusko*).

Notre approche des interactions action publique-communs est institutionnelle multiniveau (niveau des communs et niveaux au-delà des communs) et pluridimensionnelle (opérationnelle ; sociale, culturelle, et anthropologique ; politique...). Elle est complétée par la qualification des postures des parties-prenantes. Cela nous permet d'inventorier et d'analyser les différentes sphères d'organisation du mode d'action hybride combinant action publique et communs. Nos résultats identifient les composantes essentielles à la mise en place d'arrangements institutionnels issus de ces interactions, ainsi que celles qui les menacent. Ils mettent également en évidence l'action publique collective par regroupement des collectivités territoriales. La grille d'analyse élaborée est conçue comme un outil opérationnel mobilisable par les acteurs pour l'approche des situations de terrain dans une perspective de compréhension, de résolution et/ou d'impulsion des interactions action publique-communs pour penser de nouvelles gouvernances locales.

**Mots clefs :** *action publique territoriale, communs, montagne basque, estives, commission syndicale, monnaie locale complémentaire, eusko.*

---

## Abstract

---

### **Territorial public action and commons, towards a renewed local governance?**

The purpose of this thesis is to analyze the interactions between local authorities action and collective actions relating to the commons. A status report of the various dimensions of public action in crisis highlights the limits of some of its current capacity to act in various fields. We also reported on the approaches of several commons concepts, from a historical perspective (commons lands) and contemporary one (based on Elinor Ostrom and Bloomington School). It was then possible to identify and analyze dynamics related to commons. Thanks to our qualitative methodology of data collection and analysis, we were able to process two case studies involving, concurrently, local public action and commons and located in the Basque Country Urban Community (CAPB) in Pyrénées-Atlantiques (64). The first one is focused on a historical commons, the collective management of high altitude pastures (estives du Pays de Soule) and the second one, more recent, is related to the establishment and development of the currency considered as a common (the complementary local currency *eusko*).

Our approach to public action-commons interactions is institutional, multi-level (level of the commons and levels beyond the commons) and multi-dimensional (operational; social, cultural, and anthropological; political...). Associated with the qualification of stakeholder standpoints, it allows us to list and analyze the different organizational spheres of a hybrid action mode combining public action and commons. Our results identify the essential components to establish institutional arrangements resulting from these interactions, as well as those which threaten them. They also highlight collective public action through the grouping of local authorities. The analysis grid which has been developed is designed as an operational tool that can be used to approach on the ground situations to understand, resolve and / or boost public action-commons interactions in order to think of new local governance.

**Keywords :** *local governance, commons, basque mountain, local currency*