



**HAL**  
open science

# Échelle territoriale et équité socio-spatiale des trajectoires de développement des espaces de faible densité. Le cas des institutions historiques de communaux intercommunaux (IHCI) des Pyrénées occidentales.

Anaïs Lanas

## ► To cite this version:

Anaïs Lanas. Échelle territoriale et équité socio-spatiale des trajectoires de développement des espaces de faible densité. Le cas des institutions historiques de communaux intercommunaux (IHCI) des Pyrénées occidentales.. 2019. hal-02048559

**HAL Id: hal-02048559**

**<https://hal.science/hal-02048559>**

Preprint submitted on 25 Feb 2019

**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.

# Échelle territoriale et équité socio-spatiale des trajectoires de développement des espaces de faible densité.

## Le cas des institutions historiques de communaux intercommunaux des Pyrénées occidentales.

La décentralisation et le désengagement progressif de l'État engendrent des dynamiques particulières de développement territorial, se combinant avec des trajectoires de développement axées sur la production et la population au sein des espaces de faible densité. Ces dynamiques singulières reposent sur la ressource foncière et, en particulier, sur les ressources communales. En plus des ressources communales traditionnelles, sont considérées celles qui sont de nature émergente, comme les ressources source d'énergies renouvelables. En continuité de notre mémoire de master 2, ayant pour objet les projets de bois-énergie portés par des acteurs locaux pyrénéens, notre thèse ambitionne de répondre aux questions émergentes aujourd'hui, dans un cadre franco-espagnol, autour de la gestion locale des ressources. A cette fin, nous entreprenons l'étude des modes de gestion des ressources des institutions historiques de communaux intercommunaux pyrénéennes (des versants espagnols et français), dotées d'une expérience multiséculaire, qui n'est pour autant pas déconnectée des évolutions récentes. Cette thèse est réalisée en co-tutelle sous la direction d'Orbange Ormaetxea Arenaza, *profesora titular* en géographie à l'Université del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea (Espagne), et Yves Poinot, professeur des universités en géographie à l'Université de Pau et des Pays de l'Adour. Ainsi, nous présenterons le cadre d'analyse de notre thèse, suivi de nos terrains d'étude et de notre démarche méthodologique.

*Mots-clefs : rural, faible densité, développement territorial, échelle territoriale, communaux, équité socio-spatiale.*

## I. Cadre d'analyse : contexte et concepts

### 1. Espaces ruraux et faible densité

Les espaces ruraux, à échelle européenne, ont connu à partir des années 90 un phénomène de repeuplement. Qualifié de « renaissance rurale » par Kayser (1990), il marque la fin de l'exode rural, et est accompagné d'une diversification des fonctions rurales. Bien qu'en moyenne on remarque une augmentation de la population, en zones périurbaines mais aussi en milieu rural éloigné, les situations démographiques sont très hétérogènes selon les caractéristiques des territoires considérés (Pistre, 2011). Sont à prendre en compte, aussi bien des facteurs démographiques, comme le vieillissement, la densité ou l'arrivée de nouveaux résidents ; mais également socioéconomiques, tel que l'importance de l'agriculture, le poids de l'industrie ou la portée des activités touristiques ; ou encore géographiques, soit la proximité des villes et des axes de communication principaux ou le caractère montagneux du territoire (García Bartolomé, 1991; Bontron, 2003; Pistre, 2011).

La faible densité démographique est toujours une réalité pour certains espaces ruraux européens. Au sein des espaces ruraux espagnols en particulier, les processus de dépopulation engendrent une situation singulière résultat d'une désagrarisation tardive (Collantes, 2007) et, en conséquence, d'un exode rural également retardé qui ne s'affaiblit qu'à partir des années 80. Malgré un amoindrissement des pertes

démographiques, le fort vieillissement entretient une dépopulation toujours en cours, surtout dans la moitié nord intérieure de la péninsule, donnant lieu à de vastes déserts démographiques (aux densités inférieures à 10 hab./km<sup>2</sup>, voire même 5 hab./km<sup>2</sup>) marqués par les conditions socio-économiques qui en découlent (Pinilla et Sáez, 2016). Concrètement, en lien avec un critère de rationalité économique régnant, la faible densité démographique entraîne, non seulement en Espagne, une accessibilité déficiente aux services publics (socio-sanitaires, éducatifs, postaux) mais aussi privés (boulangeries et autres commerces, internet) qui s'accompagne d'un impératif de mobilité, entre autres inconvénients (Díez et Escalona, 2004; Barlet et al., 2012; Bouron et Georges, 2015).

Le rural est appréhendé comme le résultat d'un processus de restructuration issu des changements, accélérés, survenus dans la contexte économique et social globalisé, pour autant, il n'en devient pas une catégorie anachronique (Paniagua et Hoggart, 2002). Ces transformations ont affaibli les limites du rural face à l'urbain ou, plutôt, elles ont modifiées la nature des liens entre la campagne et la ville, se traduisant actuellement en une relation plus égalitaire autour de la notion de durabilité (Poulot, 2015; Mathieu, 2017). Encore, les espaces ruraux se caractérisent par une multiplicité de styles de vie (Cloke et al., 1997), de « ruralités » (Bonnerandi et Deslondes, 2008) et par une diversité des trajectoires de développement territorial (Bontron, 2003; Talandier, 2007). Tout compte fait, la faible densité de population n'est plus définie de manière exclusive tel un obstacle ou un handicap au développement ; mais également comme un système spatial qui permet des voies de développement variées et différenciées de celles d'autres espaces, ce qui, en outre, objecte la corrélation simple entre faible densité et « sous-développement » (Mathieu, 2007; Gambino, 2008).

## 2. Développement territorial

Estimer le rôle de la diversité dans les manières de se développer, met une distance entre la notion de développement et l'idée d'un modèle unique à atteindre ou d'une évolution linéaire vers la « norme » (Brasseul, 2016). Cette réserve posée, le développement territorial trouve son origine dans l'Économie régionale<sup>1</sup> des années 70 et 80, période où l'on commence à analyser l'espace, non plus tel un « contenant », mais en termes de « territoire », conçu comme « un système de gouvernance locale qui réunit une communauté, un ensemble d'acteurs privés, et un ensemble d'institutions locales » (Capello, 2009). Également associé aux qualificatifs « local » ou *bottom-up*<sup>2</sup>, le développement territorial naît des courants des *districts industriels*, des *milieux*, des *systèmes productifs locaux (SPL)*, et des *clusters*<sup>3</sup> (Torre, 2018). Dans les années 90, la Nouvelle géographie économique (NGE) abandonne le concept de territoire, de ce fait, les tendances majoritaires du développement régional reposent, aujourd'hui encore (Talandier, 2007), sur les mécanismes de polarisation (Krugman, 1991).

Pour sa part, Talandier (2007) considère que la polarisation est viable dans les espaces métropolitains et périurbains, mais non pas au sein des espaces ruraux. De cette façon, elle met en avant deux types de trajectoires de développement territorial pour ces derniers, des trajectoires répondant à la production (le territoire support de la production), et d'autres basées sur la population (le territoire support de la population). Ces deux voies apparaissent fréquemment de manière combinée, comme nous le verrons

1 La Science régionale est fondée par Walter Isard (1919-2010) dans les années soixante.

2 Stöhr et Tödling (1977)

3 "Districts industriels" (Marshall, 1919; Brusco, 1982; Becattini, 1979), les "*milieux*" innovateurs (Aydalot, 1986), les systèmes productifs locaux (SPL) (Courlet et Pecqueur, 1990), les "*clusters*" (Porter, 1985).

ci-après.

### *Trajectoires de développement territorial : entre production et population*

L'agriculture, moteur de développement productif rural traditionnel, connaît actuellement des proportions d'agriculteurs, vis-à-vis de la population locale dans son ensemble, très variables d'un territoire à un autre, voire minimales pour certains. D'un autre côté, elle mêle des fonctions productives différentes à d'autres fonctions non productives (Hervieu, 2012). Deux trajectoires productives de l'agriculture peuvent être distinguées (Campagne et Pecqueur, 2014) : celles qui découlent de la capacité des acteurs locaux à répondre aux exigences du marché agroindustriel mondialisé ; et celles qui, à défaut d'une telle aptitude ou moyennant la résolution des acteurs ruraux, sont fondées sur une agriculture plus « territoriale » ou multifonctionnelle (Barthe et al., 2012) qui s'imbrique avec d'autres secteurs, comme le tourisme. De surcroît, sous l'effet de « l'écologisation » des espaces ruraux (Mormont, 2009) et des politiques agricoles européennes, un nouveau rôle est attribué à l'agriculteur, donnant lieu à « un processus de reconfiguration du rapport entre le secteur agricole et la société » (Barthe et al., 2012). Une telle dynamique peut être observée dans les espaces de faible densité, spécialement en ce qui concerne les éleveurs de montagne, dont l'usage coutumier amène des externalités positives (services écosystémiques, protection des paysages, produits locaux, défense de la culture locale, etc.), tellement que les pâturages deviennent des « biens collectifs » ou biens communs globaux (Lazaro, 2015).

Outre la présence d'industrie classique (POUR, 2016), des systèmes productifs locaux (SPL) sont à même d'exister dans les territoires ruraux. Ceux-ci reposent sur des activités agricoles ou d'autres activités, et prennent appui sur les interactions entre acteurs économiques et sociaux, et sur les processus d'apprentissage (Capello, 2009). Dans ce sens, Gumuchian et Pecqueur (2007) définissent le développement territorial basé sur les ressources « spécifiques », de nature agricole (appellations d'origine) ou encore culturelle ou historique (par exemple, *Le Pays Cathare*). Contrairement aux ressources génériques, les « spécifiques » sont territorialement ancrées, elles ne peuvent se retrouver sous la même forme ailleurs. Elles sont le résultat d'un processus de construction sociale lié à la capacité des acteurs locaux à se coordonner et à créer des dynamiques innovatrices. Bien qu'elles existent dans certains territoires de faible densité, la mise en œuvre d'organisations de cette sorte n'est pas évidente au sein d'espaces peu peuplés (que ce soit par manque de moyens et de compétences, de temps et de lieux pour s'organiser, ou simplement par manque de gens –jeunes–).

Pour ce qui relève du développement non productif ou axé sur la population, Talandier (2007) part de la notion d'« économie résidentielle » déployée par Davezies à partir de la *Théorie de la base*<sup>4</sup>. Cette théorie distingue deux secteurs de l'économie locale : les secteurs basique et domestique. Originellement, le secteur basique capte les revenus issus des biens et services vendus à l'extérieur à travers l'exportation, et constitue le moteur de l'économie locale. Le secteur domestique ou induit correspond à la demande locale de biens et services, et résulte des revenus attirés de l'extérieur. Davezies (2009) renouvelle l'approche du secteur basique et définit les revenus résidentiels<sup>5</sup>, entre autres<sup>6</sup>. L'économie résidentielle repose sur la capacité d'un territoire à capter les revenus de l'extérieur moyennant les touristes, les nouveaux résidents et les navetteurs, attirés par ses aménités. La nature, le

4 Établie par Cantillon (1755) et plus tard par Sombart (1916) et d'autres comme Hoyt (1954), North (1955) ou Tiebout (1956).

5 Dans la continuité des travaux de Hirschl et Summers (1982) et Farness (1989).

6 Davezies distingue quatre types de revenus basiques : productifs, publics, sanitaires et sociaux, et résidentiels.

paysage, les espaces protégés, les espaces libres, le calme, etc. constituent une série d'aménités comprises comme « tout ce qui peut rendre un endroit agréable » (Talandier, 2007), celles-ci étant particulièrement repérables dans les espaces de faible densité.

Non seulement elles encouragent l'arrivée de visiteurs, mais encore, les aménités offrent un cadre de vie qui peut convaincre ceux qui résident déjà le territoire d'y rester. Dès lors, « l'économie présentielle » considère aussi bien l'attractivité d'un lieu que sa capacité à retenir ses habitants (Terrier et al., 2005). En effet, la considération purement résidentielle du territoire n'est pas sans conséquences sur l'identité territoriale (Sencebe, 2004), et peut susciter des déséquilibres entre habitants et visiteurs, voire entre voisins « de longue date » et néorurraux, comme le montre bien la gentrification rurale (Despods, 2007). D'autre part, les revenus résidentiels ne représentent qu'un facteur potentiel de développement territorial, pour parvenir au développement sur le territoire, ces revenus doivent amener de la demande et de l'emploi local (Talandier, 2008). Autrement dit, le secteur résidentiel doit induire de l'activité dans le domestique<sup>7</sup>. En ce sens, le tourisme n'est pas uniquement générateur de revenus, mais il est capable de créer de l'emploi (Vollet, 2007; Segessemann et Crevoisier, 2013) et de stimuler la dynamique socioéconomique et démographique locale (Chevalier, 2005). Pour finir, l'activité touristique peut favoriser des synergies entre les différentes fonctions –productives et non productives– du territoire, c'est notamment le cas de « l'agritourisme » (O'Rourke et al., 2016). Ce genre de tourisme prend ses racines dans une représentation du rural associée à l'agriculture, tandis que d'autres, comme le tourisme de nature ou de sport (plus omniprésent en Espagne), relie plutôt le territoire rural à la nature, conçue comme une appropriation symbolique, et aux espaces protégés (Mathieu et Jollivet, 1989).

### *Les ressources en tant que système relationnel*

Tant à niveau global, régional ou local, les ressources jouent un rôle indéniable dans les trajectoires de développement. Kebir (2010) propose une conception large de la ressource, « au-delà de son usage strictement économique », elle la définit comme un processus relationnel entre un objet<sup>8</sup> et un système de production, compris comme « l'ensemble des acteurs impliqués dans l'identification et la mise en œuvre de la ressource en vue de la production d'un bien ou d'un service ». La ressource est un système au sein duquel les objets sont créés, identifiés, mis en œuvre ou détruits<sup>9</sup>.

Le lien entre le développement et la ressource est marqué par sa structure, c'est-à-dire, par ce que l'on apprécie de la ressource de manière concrète dans l'espace, et ceci à trois niveaux : technique, socio-institutionnel et territorial. Les deux derniers sont ceux qui retiennent l'attention de Kebir (2010)<sup>10</sup>. La dimension socio-institutionnelle correspond, d'un côté, aux propriétés attribuées par les acteurs à l'objet et à travers lesquelles il devient une construction sociale. Les ressources existent uniquement comme des représentations sociales et cela moyennant leur usage (Raffestin, 1980). D'un autre côté, ce niveau se réfère aux modes de coordination qui participent dans l'organisation de la relation objet/système de production, ceux-ci sont imposés de l'extérieur, ou bien, ils émanent de la ressource en soi. Ainsi, la

7 Afin d'analyser ce processus, Berger et al. (2005) fixent que, les établissements du tertiaire dont plus de 60 % des revenus sont issus d'individus provenant de l'extérieur pour consommer sur le territoire, sont considérés comme basiques, alors que, ceux qui se trouvent au-delà de ce seuil sont des établissements de nature induite ou domestique.

8 L'objet est décrit par L. Kebir comme « tout élément (...) présent dans l'espace, soit dans l'environnement qui nous entoure ».

9 « Détruits » dans le sens où les objets cessent d'être un intrant de production, à savoir, ils cessent d'être une ressource.

10 Le niveau technique correspond à « la manière dont l'objet et le système de production s'articulent concrètement et matériellement dans l'espace. »



ressource peut être conçue tel un « commun » (Ostrom, 2010a). Pour sa part, la dimension territoriale renvoie aussi bien à l'ancrage de la ressource à un lieu qu'à sa mobilité et, de même, à la manière singulière dont celle-ci s'inscrit dans le temps et dans l'espace. Cette inscription spatio-temporelle définit les qualités des ressources, elles sont données ou construites, « naturelles »<sup>11</sup> ou culturelles, spécifiques ou génériques, renouvelables ou épuisables.

### *Développement et justice socio-spatiale*

Le développement territorial s'appuie sur des ressources définies par le territoire et ses acteurs, et ceci en passant par des trajectoires variées. Dès lors, la question reste de savoir quel est son objectif.

Au delà de la vision idéologique de la justice, J. Rawls (1971) estime que, dans les faits, les inégalités existent, l'égalitarisme étant impossible, voire peu désirable compte tenu de la richesse qui ressort de la diversité des personnes. En partant du principe de *maximim* ou de « maximisation du minimum » de Rawls, Bret (2009) prétend que le développement doit optimiser les inégalités socio-spatiales au profit des plus désavantagés. De cette façon, il associe la justice à l'équité, et le fait au travers de ses facettes sociale, territoriale et temporelle. Il considère l'équité en termes sociaux, mais aussi territoriaux, en faisant référence aux déséquilibres spatiaux (tels les mécanismes *centre-périphérie*), ou encore temporels, quant à la durabilité comprise comme l'équité envers les générations futures. Outre sa dimension distributive, en lien avec la répartition des résultats, la justice contient un caractère procédural, qui correspond à la distribution des moyens (Rawls, 2009)<sup>12</sup>, des droits et des capacités (Sen, 2010). D'après Davies (2006), les résultats justes s'atteignent au moyen de processus de prise de décision justes, c'est-à-dire, qui sont inclusifs et participatifs –bien que le système socio-politique dans lequel ils s'inscrivent soit susceptible de perpétuer les iniquités–.

## **3. Territoire, gouvernance et échelle**

### *Territoire et gouvernance au regard de la décentralisation*

Les entités locales ont acquit, depuis les années 90, d'avantage de pouvoirs suite à une décentralisation progressive de l'action publique, promue par des organismes mondiaux et européens, et transposée dans les législations étatiques de manière plus ou moins poussée. Dans le contexte européen, l'état espagnol revêt une grande diversité de modes d'organisation des collectivités territoriales, qui tire son origine du modèle territorio-administratif des *comunidades autónomas*<sup>13</sup> (Vila-Vázquez et al., 2015). Par ailleurs, nous l'exposerons plus loin, les dynamiques décentralisatrices ont connu, dans les dernières années, une remarquable transformation fondée sur la recherche d'efficacité budgétaire.

La décentralisation place le Territoire, notion fondamentale de la géographie humaine et sociale, au centre de l'attention. Selon Di Méo (1998), le territoire « témoigne d'une appropriation à la fois économique, idéologique et politique de l'espace par des groupes qui se donnent une représentation

11 Les ressources naturelles sont considérées comme le résultat d'un processus de production non-humain, en effet, la ressource naturelle n'existe pas en tant que telle, selon Raffestin (1980), « il n'y a pas de ressources naturelles, il n'y a que des matières naturelles ».

12 Publié en français en 2009, publication originale : John Rawls, *A Theory of Justice*, Cambridge, Harvard University Press, 1971 (*Théorie de la justice*, trad. de l'anglais par Catherine Audard, Paris, Seuil, 1987).

13 L'organisation de l'administration territoriale en Espagne repose sur les communautés autonomes ou *comunidades autónomas* qui, si scalairement parlant elles correspondent aux Régions en France, les compétences qui leur sont attribuées sont bien plus importantes.

particulière d'eux-mêmes, de leur histoire, de leur singularité ». Nous concevons le territoire, en accord avec Moine (2006), comme une « système complexe évolutif » qui repose sur trois sous-système : l'espace géographique, les représentations et les acteurs en interrelation. D'autre part, la décentralisation induit une amélioration de l'« autonomie locale », soit la combinaison des deux pouvoirs des entités locales : le pouvoir d'initiative (la capacité d'agir pour bénéficier les intérêts locaux) et celui d'immunité (la possibilité d'agir sans craindre le contrôle venant des niveaux supérieurs) (Clark, 1984). De son côté, DeFilippis (1999) considère qu'une telle compréhension de l'autonomie fait abstraction d'initiatives ne relevant pas de la dimension politico-administrative du local. Il propose une vision plus flexible, partant de la capacité des acteurs locaux (travailleurs, résidents, etc.) à contrôler la production du territoire (*locality*<sup>14</sup>), tout en mettant l'accent sur des organisations dont le patrimoine est possédé et géré à niveau local et de manière collective (*local ownership*<sup>15</sup>).

De plus, la décentralisation anime la recherche de modes de gouvernance innovateurs qui, selon les cas, comprennent des démarches de participation citoyenne, quand bien même, cette dernière doit jongler avec le désengagement politique (Dziedzicki, 2015; Berger, 2015). La gouvernance répond à un processus où « la décision, au lieu d'être la propriété et le pouvoir de quelqu'un (individu ou groupe), doit résulter d'une négociation permanente entre les acteurs sociaux, constitués en partenaires d'un vaste jeu » (Moreau Defarges, 2015). Selon Leloup et al. (2005), la gouvernance territoriale tient à la mobilisation des acteurs dans leur ensemble, leur but étant « l'identification d'un problème partagé et la visée d'une recherche de solution par une coordination coopérative ».

#### *La gouvernance intercommunale : tiraillée entre les intérêts municipaux et les intérêts intermunicipaux*

Si elles existent depuis le XIX<sup>e</sup> siècle –et leur origine peut être remonté au Moyen-Âge–, les structures intercommunales ont été renforcées par la décentralisation. Pour donner des exemples concrets d'entités intercommunales, nous proposons les *mancomunidades de servicios* et les *comarcas* en Espagne, les syndicats de communes et communautés de communes en France<sup>16</sup>. De manière synthétique, ces regroupements de communes ont pour objectif la création d'infrastructures conjointes, la mise en place ou le maintien de services, ainsi que l'établissement de stratégies de développement socioéconomique. Selon Bussi (2009), la coopération intercommunale, quoique pour différentes raisons, est essentielle aussi bien dans les agglomérations urbaines que dans les espaces ruraux, surtout dans ceux de faible densité où elle devient « une condition nécessaire au maintien de services et de lien social ». Nonobstant, il nous rappelle que l'intérêt collectif intercommunal, n'apparaît pas de manière spontanée, mais les acteurs doivent se doter d'une rationalité qui le privilégie. Ainsi, Bussi considère que le concept de « territoire », sous un angle organisationnel et identitaire, se présente comme un élément clé pour l'émergence de la coopération.

14 Pour DeFilippis la notion de *locality* signifie: « l'échelle de l'expérience, construite au travers de relations de pouvoir inégales et de conflits entre les acteurs et les structures qui sont fonctionnellement inamovibles, dans le sens où elles essaient de créer un « sens commun » et de définir leur position au sein de leur relations avec le monde supra-local. »

15 Un exemple de « *local ownership* » proposé par DeFilippis aux EEUU sont les *Community land trusts* dans les années 90. Ce sont des organisations collectives de résidents qui sont propriétaires et gestionnaires de foncier urbain, tandis que les résidents possèdent individuellement les logements situés sur ce foncier. Cela permet de garantir des prix abordables sur le long terme face à la gentrification des quartiers où ils se trouvent.

16 Les *comarcas* sont les équivalents espagnols des communautés de communes ou des communautés d'agglomération, bien qu'elles n'aient pas un caractère homogène et normatif à niveau national comme pour les EPCI françaises, en effet, elles n'existent pas dans toutes les communautés autonomes et leur fonctionnement n'est pas unique ; les *mancomunidades de servicios* sont les équivalents des syndicats intercommunaux.

Les élus municipaux ont, généralement, des réserves lorsqu'il s'agit de dépasser la logique municipale et de déléguer la gestion de questions du domaine municipal au niveau intercommunal (Loubet, 2012; Gallez, 2014). Leur méfiance repose sur le risque de perdre leur légitimité face à l'intercommunalité (Bussi, 2009), cependant celle-ci complique la construction d'un « bien commun » (Lascoumes et Le Bouhris, 1998) qui s'accorde à un « projet de territoire » (Fortin, 2014) partagé entre les communes, et représente donc un enjeu de gouvernance territoriale.

### *Échelle territoriale : taille, efficacité et seuil*

Les réformes de l'organisation territoriale, impulsées par l'État central, amènent les acteurs locaux à devoir se (ré)adapter à de nouveaux périmètres (Loubet, 2012) et s'accompagnent de controverses. C'est le cas des réformes les plus récentes : la *Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL)* de 2013, en Espagne, y la Loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (Loi Notre) de 2015, en France. Dans un contexte de crise financière, ces réformes se doublent d'une réduction des dotations budgétaires aux collectivités territoriales, et s'appuient sur le besoin d'améliorer l'efficacité et la rationalité de l'administration territoriale. Toutefois, nombreux sont ceux qui voient derrière cet argument une « recentralisation » de l'action publique (Vila-Vázquez et al., 2015; Torre et Bourdin, 2016). Pour le cas espagnol, la LRSAL mène à une diminution des compétences des communes, surtout des moins peuplés, vers les provinces<sup>17</sup> et les communautés autonomes (Carbonell Porras, 2014). Outre le transfert de compétences du département vers la région et de la commune vers l'intercommunalité, pour Torre et Bourdin (2016), l'élargissement des échelles territoriales françaises – régionales et intercommunales – est fondé sur l'idée du « *big is beautiful* » : plus les territoires sont grands, plus ils sont dynamiques et efficaces. Néanmoins, ils considèrent « qu'il n'y a pas de lien prouvé entre la taille des régions et leur dynamisme ». Contrairement à un cadre qui reste plus flexible en Espagne, la loi Notre amène un caractère d'autant plus normatif et homogène à l'organisation territoriale française. Pour Dumont (2018), cela se traduit par le passage de l'intercommunalité, au service des habitants des communes, à la « supracommunalité », soit une entité imposée « agissant quasi-systématiquement à la place des communes au risque de perdre le besoin de proximité ».

Cela dit, dans les espaces ruraux peu peuplés et disposant donc de revenus (fiscaux) faibles, la prise compte de la taille de l'échelle intercommunale est spécialement pertinente au vu du besoin d'atteindre un seuil démographique et financier suffisant (soit quant au nombre d'habitants et/ou de communes incluses). C'est ainsi une question amplement discutée lors des débats précédant l'approbation de la loi Notre<sup>18</sup> (Braun, 2016). La question du seuil est essentielle pour parvenir à une intercommunalité efficace, en d'autres termes, l'échelle territoriale doit être assez grande pour permettre de réunir les moyens et les compétences nécessaires, dans le but d'améliorer ou de maintenir les services, ou pour la réalisation d'un projet quelconque. Par suite, elle est centrale à l'égard de la possibilité de recruter du personnel travaillant pour l'intercommunalité et, notamment, de personnel préparé à la mise en œuvre d'une ingénierie territoriale qui, selon Barthe et Lagarde (2007), « repose sur l'identification de séquences méthodologiques qui, d'une certaine façon, instrumentalisent le processus de développement territorial autour d'un modèle technique<sup>19</sup> ». Aussi, elles exposent qu'au sein des espaces de faible

17 La province est l'équivalent du département.

18 C'est ainsi que l'on passe d'un seuil de l'intercommunalité initial de 20 000 habitants, à un seuil de 15 000, tout en établissant un seuil de 5 000 habitants pour les territoires de faible densité et de montagne.

19 Barthe et Lagarde présentent les étapes méthodologiques de ce modèle : « création d'un partenariat (coopération, négociation, participation), élaboration d'un projet (diagnostic, définition d'objectifs, choix stratégiques formalisés dans



densité démographique où celle-ci existe, les bénéfiques sont facilement observables, ce qui montre bien le poids des ressources humaines dans le développement local. Elles soumettent que la présence d'ingénierie territoriale est très inégale d'un territoire à un autre dans les espaces peu peuplés, ainsi elle devient un important facteur de différenciation spatiale (de ce fait, elle est peu fréquente dans les espaces ruraux espagnols par rapport aux français).

### *Échelle territoriale : légitimité, proximité et équité*

En somme, ce qui précède nous mène au débat traditionnel des géographes concernant la recherche d'une « échelle optimale » des territoires. L'échelle territoriale parfaite se place entre les démarcations politiques et administratives, les unités géographiques (une vallée ou un bassin versant), les délimitations d'un problème ou d'un projet partagé qui demande une stratégie commune, et les logiques relationnelles et réticulaires (Richer, 2008). De leur côté, Arnauld de Sartre et Gagnol (2012) considèrent l'échelle comme un niveau défini par la légitimité des acteurs, « l'échelle est un niveau scalaire d'action légitimé par un pouvoir précis qui a su construire sa légitimité à ce niveau et qui, dès lors, mène ses actions d'organisation de l'espace par et pour ce niveau scalaire. (...) c'est parce que le pouvoir est légitimé à un niveau scalaire particulier que le territoire existe ».

De même, Bertrand et Moquay (2004) envisagent la proximité, notion fréquemment abordée au sein de la science régionale dès les années 90, comme une condition facilitant la gouvernance locale. Dans la même perspective, Barthe et Eychenne (2018), tenant compte des dimensions « géographique » et « organisée » de la proximité, appréhendent son rôle vis-à-vis de la coopération dans les systèmes d'acteurs du territoire (élus locaux, agriculteurs, etc.). D'après elles, la proximité géographique répond à la proximité spatiale entre les personnes, ou entre les personnes et les éléments matériels, mais encore, elle est tributaire d'aspects subjectifs, à travers la perception de la distance, et dépend de facteurs techniques (les infrastructures) qui favorisent plus ou moins les accès et les déplacements. Bouga-Olga et Grossetti (2008), comprennent la proximité organisée ou socioéconomique comme l'aboutissant des interactions entre les acteurs. Ils distinguent deux variantes : la proximité des ressources, soit « la mesure dans laquelle ils [les acteurs] se ressemblent ou sont complémentaires, du point de vue de leurs activités ou de ressources dont ils disposent » ; et la proximité de coordination, à savoir « les facilités ou obstacles à leur coordination, indépendamment des caractéristiques individuelles : (...) les réseaux ou les dispositifs qui structurent la coordination ». Finalement, et tout aussi important, la proximité pèse sur l'identité territoriale des acteurs. Le sentiment d'appartenance à un territoire donné est lié à l'histoire du territoire, ainsi qu'à l'existence d'un réseau d'interconnaissance entre les habitants (Candau et Rémy, 2009). L'identité reste associée à une idée de « communauté » qui prend appui sur l'interconnaissance, cependant, elle est modifiée par la mobilité contemporaine, l'arrivée de nouveaux habitants et les liens avec les lieux « extérieurs » (Sencebe, 2004). Nous différencions, après tout, des logiques de proximité de trois sortes : géographique, organisée et d'appartenance.

En résumant, la délimitation de l'échelle, notamment dans les espaces de faible densité, suscite une tension entre la taille nécessaire pour atteindre un seuil démographique et économique, la légitimité des acteurs et les logiques de proximités. À propos des entités intercommunales, plus l'échelle est ample, plus elle est efficace, en revanche, le réseau relationnel s'estompe, et le poids ou la légitimité des communes s'atténue dans la prise de décision, spécialement pour ce qui est des plus défavorisées. En

---

une charte), mobilisation des ressources (signature d'un contrat), suivi et évaluation du projet engagé (réalisation d'actions, gestion financière et administratives) ».

effet, la gouvernance autour d'un « projet de territoire » dépend des différences entre les communes membres, sachant qu'il peut exister de fortes inégalités territoriales. Nous distinguons des inégalités de nature topologique (localisation des communes par rapport au réseau routier ou à la ressource mobilisée dans un projet), démographique (effet de capitale d'une commune sur les autres) et socioéconomique (des communes à vocation touristique, d'autres à vocation agricole). Ainsi, en accord avec Bret (2009), face à l'existence de déséquilibres territoriaux, une gouvernance intercommunale équitable, qui favorise les communes moins avantagées ou qui compense leurs difficultés, doit être cherchée.

Pour conclure, la décentralisation de l'action publique, combinée à la baisse des dotations financières étatiques, déclenche une nécessité croissante pour les collectivités territoriales de diversifier leurs sources de financement, au-delà de la collecte fiscale (peu fructueuse dans les espaces moins peuplés). En conséquence, si les réformes de l'organisation territoriale tendent à la « recentralisation », une autonomisation progressive des entités locales, dans la recherche de revenus, est en cours, donnant lieu à des expériences particulières de développement territorial.

#### **4. La ressource foncière : communaux, ressources communes et propriété**

Nous l'avons vu, des trajectoires de développement territorial basées sur la production et d'autres axées sur la population peuvent être discernées, ces deux pouvant fonctionner de manière combinée (Talandier, 2007). Nous ajoutons à celles-ci des voies de développement territorial qui prennent leur assise sur la ressource foncière (Gueringer et al., 2016). Autrement, ces dernières placent les ressources naturelles, longtemps reléguées à la sphère du développement des régions du Sud, au centre de la réflexion sur le développement territorial dans un environnement européen.

##### *Ressource foncière traditionnelle et émergente*

Les biens communaux, de nature pastorale, forestière, cynégétique ou immobilière, représentent historiquement une ressource importante pour les communes rurales, tout particulièrement pour celles de montagne, moyennant l'usage et l'usufruit par les voisins, ou bien, à travers leur cession ou la vente de leurs produits à des tiers. De surcroît, le foncier ou la terre réveille un grand intérêt tant à niveau local (pour les entreprises du bâtiment, les compagnies énergétiques, etc.) qu'à niveau global (processus de *landgrabbing* ou d'appropriation à grande échelle) (Le Roy, 2015). Ainsi, hormis les difficultés rencontrées par les communes rurales de faible densité, celles disposant de foncier dont elles sont titulaires détiennent une ressource recherchée sur laquelle, en même temps, elles ont une certaine maîtrise –dans le cadre de la réglementation étatique ou autonome–. D'après Gueringer et al. (2016), le foncier devient un point clé du développement territorial pour les espaces périurbains et ruraux, et notamment pour les territoires peu peuplés, au sein desquels on trouve de vastes étendues libres. En plus d'un éventuel usage par les habitants (pastoralisme, chasse, affouage), le foncier communal se présente comme une source d'auto-financement municipal qui peut être conséquente au moyen des ventes de bois, des enchères de chasse, des baux fonciers, des biens à vocation touristique, etc. Dans cette optique, le contrôle des sources de revenus par les acteurs locaux est envisagé par DeFilippis (1999) comme un aspect essentiel de l'autonomie locale ; bien que cela ne soit à l'abri de pratiques de détournement, comme le montrent récemment les nombreuses révélations en Espagne d'affaires de

corruption municipale.

Dans le contexte de crise budgétaire des États, la recherche de sources de revenus alternatives par les collectivités territoriales entraîne de nouvelles pratiques de développement territoriale fondées sur la ressource foncière, c'est le cas des projets locaux d'énergies renouvelables (EnR). L'espace rural français, entre autres, connaît une multiplication des projets de ce genre (surtout photovoltaïques et éoliens). Ils sont pilotés par des communes et, dans certains cas, inscrivent la participation des citoyens (Énergie Partagée et al., 2017), suivant ainsi l'exemple allemand ou danois des initiatives municipales et des coopératives de production d'énergie (Roberts et al., 2014). Les projets locaux d'EnR relèvent de la valorisation de ressources présentes sur le foncier communal, c'est le cas des installations photovoltaïques ou éoliennes sur du sol ou des bâtiments municipaux, des sites de méthanisation approvisionnés par des agriculteurs locaux, ou de la production de bois-énergie grâce aux ressources forestières communales. Non seulement elles jouent un rôle dans la transition et l'autonomie énergétique, mais encore, elles engendrent de nouveaux revenus pour les collectivités territoriales, c'est pourquoi nous présentons les EnR comme des ressources communales « émergentes ».

### *Gestion des ressources et risque d'accaparement*

Si les EnR locales foisonnent, les communes rurales peu peuplées se trouvent face à l'enjeu d'un seuil en mesure de réunir les moyens et les compétences nécessaires. En réponse, les communes tendent à s'associer avec d'autres acteurs, publiques et/ou privés, pour la gestion des projets EnR (Energie Partagée et al., 2017). Sur la base d'une analyse d'initiatives de l'espace rural britannique, Walker et Devine-Wright (2008) établissent le caractère « communautaire » ou participatif des projets locaux d'EnR (*community renewables*) à travers les dimensions procédurale et distributive de leur gestion. Ils distinguent, d'une part, le *process* ou processus qui, selon quels acteurs sont intégrés dans l'élaboration et la mise en œuvre du projet, est fermé ou ouvert. D'autre part, l'*outcome* ou résultat est, en fonction de la répartition sociale et spatiale des bénéficiaires, privé ou collectif. Autrement, la distribution équitable des bénéficiaires dans la gestion des ressources est la conséquence d'un processus, qui ne s'en tient pas à la mise en place d'une procédure technique externe et/ou venant d'en haut, mais qui inclut les besoins et les demandes locales (Venot et Clement, 2013)<sup>20</sup>.

Suivant la systématisation de Walker et Devine-Wright (2008) et l'analyse des EnR rurales françaises<sup>21</sup>, nous définissons quatre modes de gestion locale des ressources. Au sein de ces modes, les communes s'allient avec d'autres acteurs privés, publics ou citoyens, ou à d'autres niveaux territoriaux et administratifs, afin d'atteindre le seuil indispensable, chaque mode ayant ses avantages et ses inconvénients. Nous partons de la combinaison du processus : la maîtrise ou la gouvernance des ressources ; et du résultat : la répartition ou l'affectation des bénéficiaires issus de leur mise en valeur. D'abord, le *mode privé* se caractérise par la collaboration entre une commune et une entreprise pour la mise en place d'un projet sur du sol ou des bâtiments communaux<sup>22</sup>. Dans ce cas, les bénéficiaires

20 Venot et Clement réalisent une étude de cas de la gestion de réservoirs d'eau au Ghana.

21 Nous avons mené une analyse d'expériences d'EnR locales recueillies à travers la lecture de journaux, de revues spécialisée dans les EnR (*Le journal des énergies renouvelables*, *Le journal de l'éolien*, *Le journal du photovoltaïque*) et de rapports réalisés par l'association *Energie Partagée* (association qui accompagne les collectivités dans le montage, financement et mise en œuvre des projets EnR) et l'Observatoire français des EnR (*Observ'ER*).

22 Notre mémoire de master 2 (2014), sur le développement local et le bois-énergie, portait de l'étude de cas d'un site de production de granulés localisé sur la commune pyrénéenne d'Ansó (Huesca, Espagne). 80 % du capital revenait à une multinationale de l'énergie, uniquement 10 % correspondait aux acteurs publics locaux. La multinationale était adjudicataire de l'exploitation de la forêt communale pendant 30 ans. (Aujourd'hui, l'usine a fermé).

économiques sont captés en plus grande mesure par l'acteur privé que par le territoire (Léon et Sauvin, 2010). Puis, le *mode coopératif* se dédouble en deux variantes : (1) l'initiative vient d'un collectif de citoyens qui sollicite le soutien de la commune (pouvant réaliser ou pas le projet sur du foncier communal), ou bien, la commune appelle à la participation citoyenne pour le financement et/ou la gouvernance du projet communal ; (2) l'initiative vient d'un collectif d'agriculteurs locaux qui réalisent le projet sur leurs propres terres<sup>23</sup> (Walker et al., 2010), en collaborant ou pas avec la commune. Dans les deux cas, un risque d'exclusion ou de « club » fait surface : le groupe constitué par les habitants militants, ou par les habitants agriculteurs, investis dans le projet est davantage bénéficié par celui-ci vis-à-vis de la population locale dans son ensemble. Ensuite, le *mode intercommunal* repose sur un regroupement de communes voisines permettant de parvenir à un seuil suffisant pour négocier avec des acteurs privés ou pour atteindre la légitimité nécessaire, l'un et l'autre étant favorisés par l'existence d'une ingénierie territoriale. Toutefois, la légitimité des communes membres s'estompe au sein de l'échelle intercommunale. Aussi, les élus municipaux peuvent se sentir peu concernés par le projet intercommunal, ce qui entraîne un affaiblissement de leur niveau d'implication, spécialement lorsqu'il s'agit de communes peu favorisées par le projet en fonction de leur localisation par rapport à la ressource mobilisée, entre autres raisons (Charbonneau et Poinot, 2018)<sup>24</sup>. En dernier lieu, pour le cas du *mode supracommunal*, la commune s'associe avec une entité administrative de rang supérieur (le département ou la province) pour mener à bien le projet, ou encore, celui-ci est géré par une structure intercommunale de grande taille (comme les EPCI créés par la loi Notre). Ce modèle permet de disposer de la légitimité suffisante pour négocier avec les acteurs privés, dans les cas où l'on compte avec eux, ou alors, l'entité d'échelle supérieure fournit les moyens économiques et techniques nécessaires. En revanche, le centre de décisions s'éloigne du projet et les communes membres perdent, plus encore, leur légitimité d'action. Finalement, sur le terrain, dans la plupart des cas ces modèles se combinent entre eux.

Tout compte fait, nous constatons un risque d'accaparement ou de perte, du moins partielle, de la maîtrise des ressources, dans leur gouvernance et dans l'affectation des bénéfices qui en sont issus. Un accaparement qui est, soit de nature sociale, il est tributaire du degré de privatisation du projet (pour les modèles privés et coopératif), soit de nature territoriale, il dépend de la taille de l'échelle et des logiques de proximités (pour les modèles intercommunal et supracommunal). Pour finir, le développement territorial peut s'analyser, nous l'avons abordé, en termes d'équité. En ce qui concerne la ressource foncière, et concrètement les ressources communales traditionnelles et émergentes, la question de l'équité dans l'affectation des bénéfices liés à la ressource survient.

### *Communaux et équité*

Par définition, les biens communaux impliquent la « jouissance commune » des habitants (Vivier, 1993). Or, l'analyse historique (XVII<sup>e</sup> et XIX<sup>e</sup> siècles) des communaux en France menée par Vivier (1993), nous montre que l'équité des communaux ne peut être tenue pour acquise. Elle décrit comment, dès l'Ancien Régime, les communaux ont suscité des débats touchant à la distribution de l'usufruit entre les habitants. De sorte que, si leur existence permettait l'accès à la terre aux plus pauvres, la tendance fut celle d'une répartition favorisant les habitants disposant de plus de terres ou de bétail<sup>25</sup>. Mais encore,

23 C'est le cas de la ferme éolienne de Moel Moelogan (Pays de Galles), objet d'étude de Walker et al. (2010).

24 Charbonneau et Poinot (2018) analysent le poids des échelles et des spatialités des acteurs dans la gestion de l'eau potable au travers d'études de cas menées dans le Sud-Ouest français.

25 Vivier (1993) expose le passage d'un accès proportionnel aux terres cultivées, pendant l'Ancien Régime, à une

pour Vivier, le fait que certains habitants ne vivent pas de l'agriculture ou de l'élevage soulève un nouvel élément de débat, « ceux qui vivent de l'artisanat ou de l'industrie peuvent réclamer aussi des droits sur les communaux ». Alors que les communaux ont aujourd'hui une représentation spatiale bien moindre, cette problématique a été intensifiée par la désagrégation des espaces ruraux et par le passage de la communauté à la société (Mendras, 1992 ; Chiva, 2007). Actuellement, la communauté d'utilisateurs des communaux (essentiellement, des éleveurs) ne coïncide plus avec la majorité sociale d'une commune rurale et, en général, ceux-ci constituent un groupe réduit d'habitants face à ceux travaillant dans d'autres secteurs, particulièrement, les services (Chevalier, 2005). Par suite, comme pour le cas du mode coopératif de gestion des ressources communales (émergentes), on se trouve face à un effet d'exclusion ou de club : les habitants qui sont agriculteurs ou éleveurs sont favorisés par l'existence de biens communaux.

Tout cela nous mène à prendre en compte la distinction des deux natures des biens communaux (Nieto, 1964; Vivier, 1998; Pérez-Soba et Solá, 2003). Les communaux sont de type « voisinale » lorsqu'ils répondent à l'usage en commun des habitants, et de type patrimonial quand leur mise en valeur génère des revenus pour les caisses municipales à travers des mécanismes d'aliénation (location, cession, adjudication, mise aux enchères ou vente de leur produits). Les biens communaux patrimoniaux ne sont pas quelque chose de récent (Vivier, 1998), pourtant, leur développement croissant depuis le XIX<sup>e</sup> siècle a dénaturé le caractère voisinale des communaux, ils sont progressivement devenus le « patrimoine privé » des mairies (Pérez-Soba et Solá, 2004). Quand bien même, nous considérons que, d'une certaine manière, la valorisation des biens patrimoniaux représente une adaptation de la répartition du bénéfice lié aux communaux à l'évolution de la société rurale. En effet, sont créés des bénéfices qui ne sont pas seulement en nature (l'usufruit), mais aussi monétaires (les revenus municipaux). Ainsi, moyennant les dépenses municipales, l'ensemble des habitants de la commune titulaire des biens communaux sont intégrés au bénéfice. Cela n'est pas incompatible avec l'inclusion des membres de la « communauté » d'utilisateurs (les éleveurs) lorsque l'usage coutumier existe encore, ce qui est souvent le cas des communes de montagne. La question de l'équité autour des biens patrimoniaux renvoie aux stratégies budgétaires des mairies : quelle est l'affectation des revenus issus de ces biens, ce qui est également discuté dans le cadre des ressources émergentes, telles les EnR locales (Perraudin, 2017). Nous différencions les biens patrimoniaux permettant un financement de services et d'équipements pour les habitants, des biens purement patrimoniaux, dont la mise en valeur génère des revenus pour la mairie indépendamment de leur finalité (Pérez-Soba et Solá, 2003). Par ailleurs, la dimension patrimoniale intègre des tiers (non habitants) aux bénéfices associés à la ressource communale, ce sont, par exemple, des éleveurs extérieurs accédant au pâturage, des chasseurs remportant des enchères, des entreprises qui achètent du bois, l'entreprise adjudicataire du marché public pour la gestion du camping municipal, etc. Concernant la vocation touristique des biens communaux (hôtelleries, domaines skiables, etc.), les visiteurs font également partie des acteurs bénéficiaires de la ressource.

---

répartition égalitaire entre tous les foyers à partir du XIX<sup>e</sup> siècle, nonobstant, les plus riches continuent d'être plus favorisés, sans compter, en outre, la possibilité de se voir attribuées les terres les moins accessibles. De même, la location des terres est présentée par les notables de l'époque comme plus juste, du fait qu'elle fournit des revenus aux budgets municipaux qui peuvent être employés au bénéfice de tous, mais les douteux mécanismes d'attribution ne résolvent pas davantage la question.



### *Ressources communes, droits de propriété et capacité d'évolution*

Avant que le XVIII<sup>e</sup> siècle mène à l'expansion des *enclosures* (Chapman, 2009), la tenure des terres relevait majoritairement d'une logique de Communs, de nature inclusive et non affectée par la vision moderne de la propriété, comme le droit de disposer de la manière la plus absolue (Le Roy, 2016). Selon Bollier (2014), les *Commons* se définissent autour de trois composantes: une ressource, une communauté ayant accès à celle-ci, et un système de règles partagées. Le Roy (2016) établit une distinction entre les « primo-Communs », qui correspondent à une logique prémoderne et peuvent se concevoir selon la définition de Bollier ; et les « néo-Communs », comme étant le résultat de la création contemporaine de Communs, qui tente de s'adapter au mieux à l'esprit des primo-Communs tout en restant sous une logique marchande. Il ajoute que la société actuelle est marquée par la « transmodernité comme une expérience d'une présence conjointe du passé prémoderne, de la modernité classique des XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles et des apports de la post-modernité liés à ces soixante dernières années ».

Les Communs sont analysés de manières plurielles, au moyen d'appellations variées et en référence à des objets d'études divers. Dans notre cas, nous asseyons notre réflexion sur le cadre conceptuel défini par Ostrom (1990) autour des *ressources communes*. Nous partons de l'idée que les termes « communaux » et « communs » (*commons*) ne sont pas synonymes. Toutefois, comme le montre de multiples exemples de la littérature scientifique, les communaux de nature voisinale peuvent être étudiés en termes de « systèmes de ressources communes » ou *Common Pool Resource Institutions (CPRI)* (Ostrom, 2010a)<sup>26</sup>. D'après Ostrom (2010a), les ressources communes reposent sur l'intégration des « bénéficiaires potentiels » dans le CPRI ; ils est, en effet, difficile de les exclure « de l'accès aux bénéfices liés à son utilisation ». Les usagers ou « appropriateurs » de la ressource commune sont ceux (éleveurs, pêcheurs, irrigateurs, etc.) qui ont un accès simultané à la ressource et en extraient les produits, de même, l'appropriation de la ressource répond à un système de règles définies par les usagers. Elle discerne trois types de règles, qui s'emboîtent donnant lieu à trois niveaux : les *règles opérationnelles* sont celles qui influencent directement les actions quotidiennes des usagers, les *règles collectives* déterminent la manière dont la ressource est gérée et influencent les règles opérationnelles, enfin, les *règles constitutionnelles* marquent quels individus sont éligibles pour l'appropriation et établissent des normes spécifiques pour l'élaboration des règles opérationnelles et collectives. Pour chacun de ces trois niveaux, il existe une ou plusieurs « arènes » de prise de décisions, qui peuvent être informelles ou formelles, comme « les assemblées d'une organisation mise sur pied dans le but spécifique de gérer et gouverner cette ressource commune ».

Les systèmes de ressources communes répondent à une approche de la propriété en « faisceau de droits » ou *bundle of rights* (Schlager et Ostrom, 1992 ; Sandberg, 1993), réenvisagée par Le Roy (1998) à travers les *maîtrises foncières*. A l'encontre de la vision dominante de la propriété, la perspective du faisceau de droits différencie cinq droits de propriété. Ce sont, le droit d'*accès* ou « le droit d'entrer dans une zone physique définie » ; le droit à *prélever* ou d'usufruit, soit, le droit à « récolter les produits provenant d'une ressource particulière » ; le droit de *gérer* ou de « réglementer les modes d'usages et de transformer la ressource » ; le droit d'*exclure* ou de « décider des bénéficiaires potentiels du droit d'accès » ; et finalement, le droit d'*aliéner* ou de vendre (Sandberg, 1993). Schlager et Ostrom (1992) instituent que les droits d'accès et d'usufruit se trouvent au niveau opérationnel, tandis que les droits de

26 Traduit et publié en 2010, publication originale: OSTROM E. (1990), *Governing the Commons : The Evolution of Institutions for Collective Actions*. Cambridge, Cambridge University Press.

gestion, d'exclusion et d'aliénation se situent au niveau collectif. Dans le cadre de notre réflexion, nous ajoutons que les droits sont susceptibles d'être répartis entre les différents acteurs associés à la ressource, que ce soit par rapport au processus (gouvernance des ressources) ou à propos des résultats (attribution des bénéficiaires). En ce sens, l'équité se dégage du degré d'intégration des acteurs reliés à la ressource dans la distribution des droits de propriété. En d'autres mots, quant au droit d'accès et de prélèvement, l'équité dépend de quels acteurs accèdent à la ressource et à ses fruits (en nature ou pas) ; en ce qui concerne le droit de gestion, de quels acteurs participent dans la prise de décisions (uniquement les entités administratives, ou l'on inclut aussi les usagers, voire les habitants n'étant pas usagers) ; en définitive, à propos du droit d'exclusion, l'équité résulte du choix des personnes intégrées dans le système de ressources communes. Encore, les ressources communes sont généralement analysées en termes d'inclusion : les membres de la communauté sont bénéficiaires de la ressource. Cependant, Schweizer (2013) montre comment les CPRI sont également accompagnés, de manière intrinsèque, de l'exclusion des individus qui ne font pas partie de la communauté d'utilisateurs –aspect laissé de côté par Ostrom—. Sous cette optique, les CPRI se rapportent à une « logique de club » (Nahrath et al., 2012), en référence aux biens de club (Buchanan, 1965)<sup>27</sup>, ce qui d'après Nahrath et al. (2012) pose un problème de démocratie.

Finalement, Ostrom (2010a) conçoit les systèmes de ressources communes comme des institutions, c'est-à-dire, comme un ensemble de règles qui détermine les conditions de gestion de la ressource<sup>28</sup>. Les problèmes d'équité dans le cadre des ressources communes, et des biens communaux, peuvent être compris comme la conséquence logique d'une institution ancrée dans le passé, voire comme un exemple de la « Tragédie des Communs » (Hardin, 1968). De leur côté, Nahrath et al. (2012) expliquent que les institutions de gestion communautaire suisses, non seulement ne sont pas obsolètes, mais elles ont un rôle actif dans les politiques publiques environnementales et d'aménagement du territoire. Également en Suisse, Baur et Binder (2013) décrivent comment des systèmes pastoraux communautaires des Alpes ont su adapter leur gouvernance aux transformations socioéconomiques du territoire. Pour conclure, Ostrom (2010a) affirme que les systèmes de ressources communes sont capables d'évoluer, plus aisément au niveau opérationnel, mais aussi aux niveaux collectif et constitutionnel. Ces institutions agissent donc en interaction avec leur contexte social, économique et politique (Ostrom, 2010b).

## 5. Conclusions, problématique et hypothèses de recherche

Dans un contexte d'autonomisation des collectivités territoriales, la ressource foncière occupe une place centrale à l'égard du développement territorial des espaces de faible densité (Gueringer et al., 2016), tout en étant assortie aux trajectoires de développement basées sur la production et la population (Talandier, 2007). Cela semble être déjà le cas pour certains espaces –comme ceux de montagne– grâce aux ressources communales traditionnelles, or les ressources communales émergentes (comme les EnR

27 En fonction de la difficulté d'exclure les bénéficiaires potentiels et de la rivalité dans l'usage du bien, quatre types de biens sont différenciés : les biens privés (haute rivalité et faible difficulté d'exclusion), les biens publics (faible rivalité et haute difficulté d'exclusion), les biens de club (faible rivalité et faible difficulté d'exclusion) et les biens communs (haute rivalité et haute difficulté d'exclusion) (Buchanan, 1965; Ostrom et Ostrom, 1977, entre autres).

28 Les règles qui conforment l'institution établissent quels individus font partie de la prise de décision au sein d'une arène particulière, quelles actions sont permises ou pas, quelles règles d'agrégations sont employées, quelles procédures sont suivies, quelle information est partagée et quels profits sont attribués aux individus en fonction de leurs actions (Ostrom, 2010a).

locales) ravivent la question. Au regard de la construction de ressources émergentes, le manque de moyens et de compétences amène à la collaboration des communes rurales de faible densité avec des acteurs privés, publics ou citoyens, à différentes échelles territoriales. Néanmoins, cela suscite un risque d'accaparement, autrement dit, de perte de maîtrise de la gouvernance et des bénéfices, que ce soit parce qu'ils sont privatisés ou parce qu'ils dépendent d'une échelle de gestion englobante.

Premièrement, le regroupement de communes voisines se montre comme une solution pour atteindre un seuil budgétaire et technique qui rende possible la gestion de la ressource. Néanmoins, dans les espaces de faible densité, le seuil suffisant tend à être majeur que pour les espaces plus peuplés. De ce fait, point une tension concernant la délimitation de l'échelle intercommunale : la taille scalaire nécessaire (plus elle est grande, plus il y a de capacité de gestion) entre en contradiction avec les logiques de proximités –géographique, organisée et d'appartenance– puis avec la légitimité des communes membres, d'autant plus s'il existe de fortes inégalités territoriales.

Deuxièmement, la nature communale de la ressource soulève un dilemme d'équité, en lien avec l'intégration des habitants dans l'attribution des bénéfices issus de la gestion de la ressource. Tant pour ce qui est des ressources communales émergentes (de type privé ou coopératif), que pour les traditionnelles, un risque de club se présente, en effet, la gouvernance et le bénéfice peuvent être accaparés par quelques-uns. Les communaux traditionnels nous montrent que, si les usagers (par exemple, les éleveurs de montagne) ont un accès assuré au bénéfice (en nature) moyennant l'usufruit (pastoralisme) ; la nature patrimoniale du communal permet de bénéficier les habitants de la commune propriétaire dans leur ensemble (grâce au financements de services municipaux). Cela dit, la mise en valeur des biens communaux (du bois, par exemple) implique l'intégration de tiers (entreprises adjudicataires de l'exploitation forestière) dans le système de ressources. Ainsi, il existe un risque d'accaparement, ou plutôt, de privatisation partielle du bénéfice. Autrement, la vocation touristique des biens communaux facilite l'économie résidentielle (Davezies, 2009). Toutefois, pour que les habitants soient convenablement pris en compte, les dimensions identitaire (Sencebe, 2004) et présenteielle (Terrier et al., 2005) du territoire doivent être considérées, en plus de la capacité du tourisme à créer de la demande et l'emploi local (Chevalier, 2005 ; Vollet, 2007; Segessemann et Crevoisier, 2013).

Pour finir, les dysfonctionnements de la propriété communale (problèmes d'équité)<sup>29</sup> ont favorisé la tendance à la qualifier d'obsole. En défense de leur propre légitimité, les institutions de gestion des ressources communales doivent être capables d'évoluer en fonction des changements démographiques et socioéconomiques des territoires où elles se trouvent (Nahrath et al., 2012 ; Baur et Binder, 2013). Pour autant, cela ne doit pas représenter une raison pour perdre de vue leur autonomie locale, appréhendée comme la combinaison des pouvoirs d'initiative et d'immunité (Clark, 1984), et renforcée par le contrôle des sources de revenus (DeFilippis, 1999).

En définitive, l'analyse de l'équité autour de la ressource foncière se rapproche ainsi de la conception, à la fois, territoriale, sociale et durable (quant au long terme), de l'équité proposée par Bret (2009) à l'égard du développement.

Tout bien considéré, nous posons les questions suivantes, qui constitueront le fil conducteur de notre

29 En référence à ce qui est connu comme le *dilemme des biens communs* (Ostrom, 2000a).

thèse doctorale : Quelle est, et où peut-on trouver, une échelle territoriale appropriée pour la gestion locale des ressources communales ? ; Quel est, et où peut-on trouver, un système d'affectation qui permette une distribution équitable des bénéfices liés à la ressource communale ?

Pour hypothèse centrale de cette thèse nous proposons que : **à l'égard des ressources communales, l'adéquation de l'échelle de gestion et l'équité socio-spatiale du système d'affectation n'existent pas dans un absolu théorique, mais elles dépendent des caractéristiques du territoire support de la ressource, dans une perspective dynamique. Il est ainsi possible d'identifier les caractéristiques territoriales qui permettent soit l'un (l'adéquation de l'échelle), soit l'autre (l'équité dans l'affectation), ou la combinaison des deux.**

En conséquence, nous posons les hypothèses secondaires suivantes, structurées à trois niveaux : (A) le niveau territorial, en lien avec l'adéquation de l'échelle de gestion, (B) le niveau social, quant à l'équité dans l'attribution des bénéfices associés à la ressource, (C) le niveau dynamique, qui se réfère aux caractères évolutif et autonome de l'institution qui gère la ressource.

#### A. Niveau territorial : adéquation de l'échelle de gestion.

**1/ L'adéquation de l'échelle de gestion dépend de sa taille.** La taille de l'échelle peut être évaluée quant au nombre de communes membres, à la population totale, à la superficie (superficie couverte par la ressource mobilisée) ou au volume budgétaire. La taille –budgétaire– est, de même, reliée à la capacité de disposer d'une ingénierie territoriale et de mettre en place une gestion sur le long terme, autour d'un projet.

**2/ L'adéquation de l'échelle dépend de son degré de superposition avec les logiques de proximités, tenant compte de ses dimensions géographique, organisée et d'appartenance, qui configurent le territoire.** Une telle correspondance conditionne la légitimité et l'implication des élus locaux, favorise les relations de confiance (entre les représentants et les usagers, ou entre les représentants et les habitants), ainsi que les pratiques à caractère participatif. Cependant, cela peut aussi entraîner une reproduction des inégalités sociales, c'est-à-dire, que soient bénéficiés les acteurs avec lesquels les liens sont plus forts (les familles ayant historiquement plus de pouvoir, les agriculteurs, les habitants de longue durée –en plaçant les néoruraux à l'écart –, etc.).

**3/ L'adéquation de l'échelle dépend de l'équité spatiale (tant dans la gouvernance, que dans l'attribution des bénéfices) au sein de l'intercommunalité.** L'efficacité de l'échelle territoriale est le résultat d'une gestion équitable face aux différences spatiales existant entre les communes membres de l'intercommunalité, que ces différences soient de nature topologique (des villages ayant une localisation avantagée par rapport à la ressource mobilisée), démographique (des villages plus peuplés que d'autres) ou socioéconomique (l'économie des villages est fondé sur des activités différentes). En outre, l'équité spatiale est issue d'une répartition juste de la légitimité d'action, comprise comme l'ensemble des droits de propriété de type collectif (gestion, exclusion, aliénation), entre les différentes localités, puis entre l'entité intercommunale et les localités membres. **Mais encore, il existe un lien interactif entre l'équité spatiale (quant aux villages membres) et l'équité sociale (relevant de l'institution vis-à-vis des habitants des communes membres).**

#### B. Niveau social: équité dans l'affectation des bénéfices.

**4/ L'équité sociale dans l'affectation des bénéfices répond à la nature des ressources**

**communales et à la diversité de celles-ci.** Au sein d'une même institution de gestion des ressources communales, l'équité naît de l'existence simultanée et combinée de ressources de natures différentes. Il existe des **ressources groupales**, associées à un usage et à un groupe d'utilisateurs –nous centrons la réflexion sur le pastoralisme et les éleveurs le pratiquant–, et les **ressources patrimoniales**, liées à la création de revenus monétaires dont l'investissement bénéficie également ceux qui ne sont pas utilisateurs et facilite un bénéfice sur le long terme.

5/ Pour ce qui concerne les ressources de type **groupal**, on distingue les ressources groupales **voisinales**, à savoir, celles dont l'usage est réservé uniquement aux utilisateurs habitants, des ressources groupales **ouvertes**, c'est-à-dire celle qui incluent des utilisateurs qui ne sont pas locaux. Au sein des ressources groupales, l'équité dépend du degré d'intégration des utilisateurs dans la distribution des droits de propriété, conçus comme un faisceau de droits. Quant aux ressources qui sont voisinales, l'équité concerne seulement la répartition entre les éleveurs locaux ; quant aux ressources ouvertes, sont inclus des tiers –des éleveurs non habitants–. Dans le cadre des ressources groupales ouvertes, les droits de propriété sont plus limités (l'intégration ne se rapporte qu'aux droits d'accès et d'usufruit). **Si les ressources groupales sont susceptibles de générer un effet d'exclusion ou de club ; elles ne sont pas incompatibles avec l'intégration de tiers dans l'accès et le prélèvement, aussi, outre la création de toute une série de services écosystémiques et autres externalités positives, elles peuvent exister de manière combinée avec des ressources de type patrimonial, ce qui élargit franchement le domaine socio-spatial (et temporel) du bénéfice.**

6/ Concernant les ressources de type **patrimonial**, l'équité est tributaire du genre d'affectation des revenus économiques provenant de la mise en valeur de la ressource. D'un côté, on trouve les ressources patrimoniales **voisinales** : les revenus issus de la ressource (au moyen de ventes de bois ou d'enchères de chasse) sont destinés au financement d'équipements et de services municipaux pour les habitants, qu'ils soient ou pas éleveurs. D'un autre côté, il y a des ressources patrimoniales **rémunératrices** : les revenus dérivés de la ressource sont destinés à des investissements permettant un retour sur investissement sur le moyen et long terme (comme des équipements touristiques, hôteliers ou sportifs) et, en conséquence, suscitant la création d'emploi local. Dans les deux cas, l'affectation des bénéfices comprend les habitants, moyennant les services et l'emploi issu du tourisme, mais aussi des tiers (c'est le cas des chasseurs non locaux remportant des enchères, l'entreprise adjudicataire de la gestion d'un refuge de montagne, ou bien, les touristes). Une même ressource patrimoniale (par exemple, le bois) peut être, aussi bien, voisinale (les revenus issus de la vente de bois servent à financer des services), que rémunératrice (les revenus sont réinvestis dans des installations touristiques). **Face au risque d'accaparement venant d'acteurs tiers qui résulte de la valorisation de ressources patrimoniales, ces dernières permettent le bénéfice des habitants et, de même, elles peuvent coexister avec des ressources de type groupal, voire les renforcer (les revenus des ressources rémunératrices sont destinées à l'amélioration et la maintenance de ressources groupales).**

#### C. Niveau dynamique: évolution et autonomie de l'institution.

7/ Pour les deux niveaux, l'échelle de gestion et l'affectation des bénéfices, l'adéquation dépend de la capacité d'évolution, associée à la capacité d'être autonome, de l'institution qui gère les ressources communales. Les règles de gestion (opérationnelles, collectives et constitutionnelles) et les stratégies d'affectation sont capables d'évoluer en fonction des changements socio-démographiques et économiques du territoire (comme l'évolution socio-professionnelle des

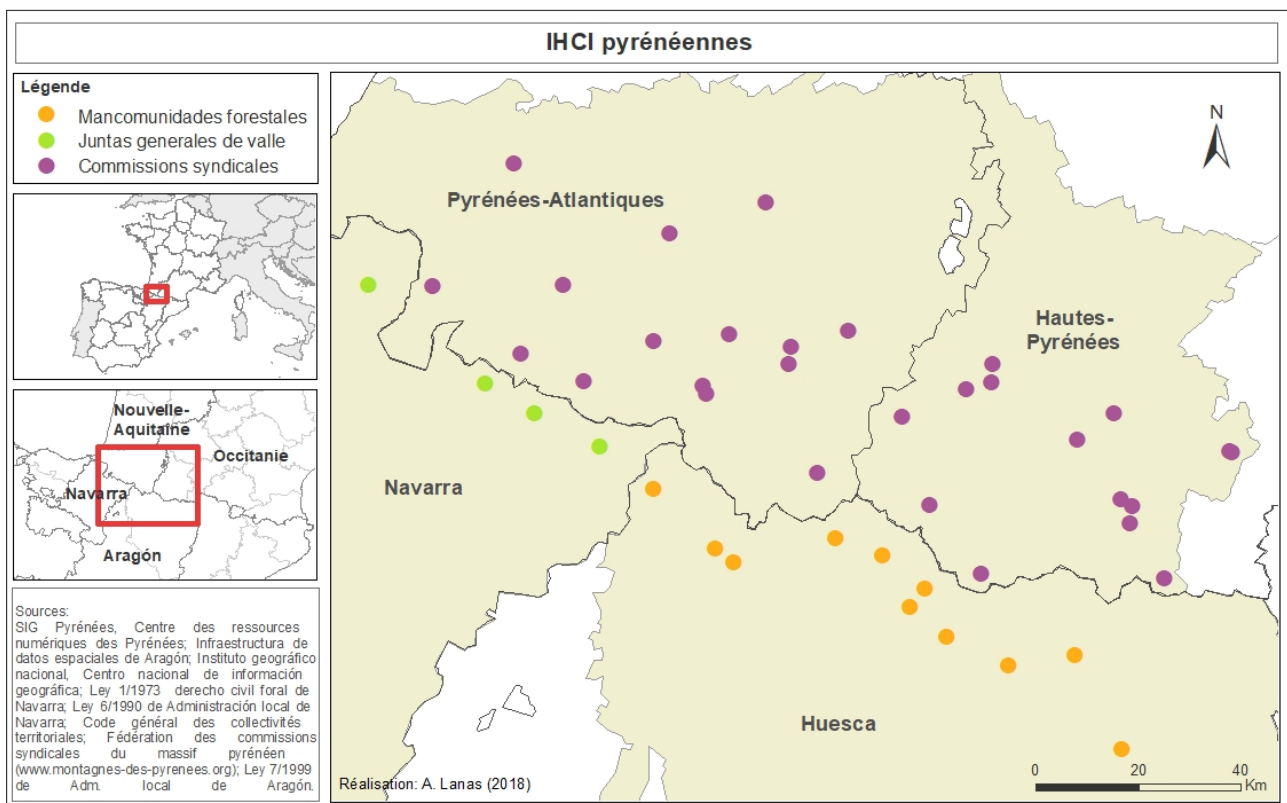


habitants –poids de l'agriculture et des services–, le développement du tourisme, l'arrivée de néoruraux ou la demande sociale et politique de durabilité environnementale). Il s'agit de changements envers lesquels les institutions de gestion se montrent plus ou moins réticentes, et qui peuvent être impulsés par le propre territoire, en fonction de ses caractéristiques, et/ou stimulés de l'extérieur. L'action de l'extérieur peut altérer l'autonomie locale des institutions, en revanche, celle-ci est couverte par l'aptitude d'auto-financement qu'offrent les ressources communales patrimoniales.

## II. Terrains d'étude et méthodologie

Les institutions historiques de communaux intercommunaux (dorénavant, IHCI)<sup>30</sup> situées dans la partie occidentale des Pyrénées, sur ses versants espagnols et français (carte 1), apparaissent comme un objet d'étude qui nous permettra de répondre à l'objectif principal de notre recherche : **localiser et définir, sous une perspective dynamique, les caractéristiques du territoire qui permettent une échelle de gestion des ressources communales adéquate et/ou une affectation social et spatialement équitable des bénéfices liés aux ressources communales.**

Carte 1. Localisation des IHCI pyrénéennes identifiées



30 L'appellation « institutions historique de communaux intercommunaux » (IHCI) est issue de notre travail de recherche doctoral (dans un premier moment, nous les nommons « structures historiques de gestion communautaire » (SHGC) en référence aux *institutions de gestion communautaire* suisses, objet d'étude de Nahrath et al. (2012) ; plus tard, nous considérons que telle appellation ne correspond pas totalement à notre objet d'étude pyrénéen, notamment, du fait qu'elle n'intègre pas sa dimension intercommunale).

### *Les IHCI pyrénéennes comme objet d'étude*

Les IHCI sont des collectivités territoriales intercommunales, généralement à échelle d'une vallée, dont la fonction est la gestion des biens communaux desquels sont titulaires l'ensemble des communes ou localités<sup>31</sup> membres (allant de 2 à 42 communes), et sur lesquels les habitants de dites localités ont des droits d'usage. Il s'agit donc de biens communaux intercommunaux, habituellement appelés *biens indivis*. Ces institutions sont héritières de l'organisation médiévale des vallées, et existent sous leur forme actuelle depuis le XIX<sup>e</sup> siècle ou début du XX<sup>e</sup>, elles détiennent ainsi une longue expérience de gestion des ressources communales. Leur gouvernance répond à un conseil communautaire composé par un président et des délégués des villages membres (bien qu'il existe des variantes). La ressource indivise est localisée sur la partie haute des vallées, sur les territoires administratifs d'une ou plusieurs communes membres. De cette manière, les IHCI sont structurées autour de deux espaces : celui étant délimité par les territoires administratifs de l'ensemble des communes, et le terrain sur lequel se trouvent les ressources indivises (pouvant aller de 20 à 40 000 hectares). Sur ce deuxième (l'espace indivis), se trouve une grande diversité de ressources, pastorales, cynégétiques, forestières, touristiques, auxquelles se superposent fréquemment des figures de protection environnementale (natura 2000, parcs nationaux) en consonance avec leur richesse écologique et paysagère (carte 2). Il s'agit de ressources communales caractérisées par une série d'usages coutumiers (pastoralisme, chasse, affouage) et leurs correspondants groupes d'usagers, les éleveurs dont le bétail (transhumant) pâture en période estivale sur l'espace indivis (estives indivises), étant l'objet de notre analyse. Finalement, contrairement à d'autres collectivités territoriales, les IHCI ne reçoivent pas de dotations globales de fonctionnement publiques, bien que pour la plupart elles ont la capacité juridique pour demander des aides et des subventions<sup>32</sup>. Les revenus des IHCI sont ainsi issus en grande partie de l'auto-financement, au moyen de mécanismes variés de mise en valeur (monétaire) des ressources indivises.

Alors qu'elles répondent à des appellations et à des cadres politico-administratifs différents<sup>33</sup> : les *Commissions syndicales* en France, les *Juntas generales de valle* en Navarre y les *Mancomunidades forestales* en Aragon ; les caractéristiques exposées jusqu'à maintenant sont partagées par l'ensemble des IHCI identifiées (carte 1). Cela nous permet de les définir comme une catégorie homogène de collectivité territoriale pyrénéenne. Toutefois, selon la localisation des IHCI, certaines de leurs caractéristiques divergent et/ou ont évolué de manière différente, ce qui nous mène à établir une typologie d'IHCIs. La définition des IHCI comme une catégorie homogène, ainsi que l'aboutissement d'une typologie, sont le résultat d'un procédé coûteux. En effet, il nous est difficile de trouver des études récentes et englobant les IHCI à l'échelle du massif pyrénéen (occidental), nous repérons plutôt des recherches monographiques, ou bien régionales ou incluant deux ou trois institutions. En outre, ces études sont

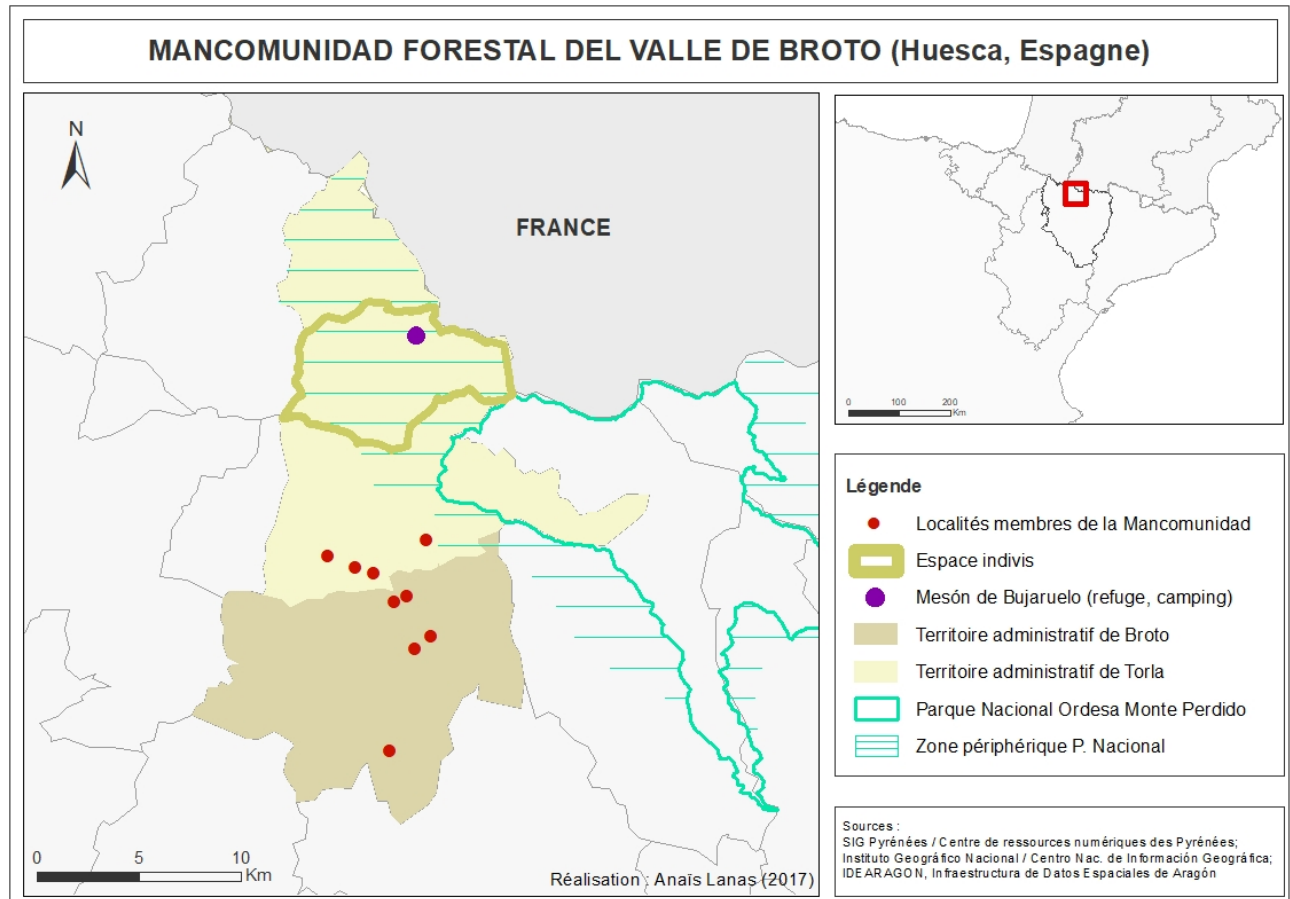
31 Nous utilisons le terme « localité » (ou « village ») afin de prendre en compte aussi bien les communes que les *entidades locales menores (ELM)* existant en Espagne. Ce sont des collectivités territoriales de rang inférieur à la commune. Dans les territoires où il y a des ELM, celles-ci font pleinement partie des IHCI (elles ont leurs propres délégués au sein du conseil communautaire). Toutefois, toutes les IHCI considérées comprennent, au moins, deux communes (pouvant intégrer plusieurs ELM), sauf pour le cas de la *Junta de valle* de Baztan en Navarre (commune composée comprenant seize « *lugares* »).

32 Ce n'est pas le cas de celles qui se trouvent en Aragon.

33 Ce sont des collectivités territoriales reconnues par les lois nationales ou autonomiques d'organisation territoriale : par le Code général des collectivités territoriales (CGCT) à niveau national pour les « Commissions syndicales » en France; par la *Ley Foral 6/1990 de Administración local de Navarra*, et la *Ley 1/1973 por la que se aprueba la compilación del derecho civil foral de Navarra*, pour les « *Juntas generales de valle* » dans la communauté autonome de Navarre (Espagne) ; par la *Ley 7/1999 de Administración Local de Aragón*, pour les « *Mancomunidades forestales* » dans la communauté autonome d'Aragon (Espagne).

fréquemment réalisées depuis des domaines disciplinaires autres que la géographie (histoire ou droit), ainsi nous nous plaçons face à un terrain peu analysé en termes spatiaux.

**Carte 2. Organisation spatiale des IHCI: l'exemple de l'IHCI de la vallée de Broto (Aragon)**



### *Typologie d'IHCI*

Le processus de définition des IHCI et, postérieurement, de classification selon une typologie, s'effectue à travers l'étude de l'organisation et du fonctionnement de seize institutions (carte 3), que nous sélectionnons en fonction de la superficie de leur espace indivis, retenant ainsi les plus grandes<sup>34</sup>. Nous recueillons et analysons des données juridiques et budgétaires de ces IHCI et, en parallèle, nous menons un processus d'enquête qualitative (nous réalisons une première tournée d'entretiens semi-directifs auprès des directeurs, secrétaires ou présidents des IHCI).

Parmi les seize IHCI analysées, nous discernons divers mécanismes d'auto-financement (plus ou moins complétés par des subventions) qui varient selon la localisation et le cadre politico-administratif des IHCI. Entre eux, nous distinguons de l'auto-financement provenant de : la perception de taxes d'accès

34 Nous cherchons à mettre en place une sélection qui nous permette d'englober suffisamment de diversité, tout en rendant possible une analyse fine, dans le cadre d'un projet de recherche individuel avec une approche méthodologique qualitative. Ainsi, nous sélectionnons les IHCI ayant un plus grand espace indivis, à savoir, supérieur à 2 000 hectares (médiane des superficies de toutes les IHCI identifiées au départ). Nous partons de l'idée selon laquelle, à partir d'un certain seuil, la quantité de ressources existantes est majeure, ainsi que leur variété, et la quantité de revenus disponibles. En conséquence, ces IHCI ont des fonctionnements plus dynamiques, sujets à des enjeux sociaux et territoriaux pertinents par rapport à notre objectif de recherche.

aux estives payées par les éleveurs résidents ; la location de pâturage à des éleveurs non résidents – moyennant des prix plus élevés que ceux demandés aux locaux– ; la mise en vente (ou enchère) de produits forestiers et cynégétiques ; de baux sur des biens à vocation touristique concernant leur gestion et valorisation par des tiers –domaines skiables, thermes, refuges, hôtellerie, etc.–, ou bien la gestion en interne de ceux-ci<sup>35</sup>. Les revenus économiques perçus à travers ces mécanismes sont affectés de différentes manières en fonction des territoires. Nous identifions quatre genres d'affectation, qui ont une répartition particulière dans l'espace pyrénéen occidental. Les revenus sont destinés (1) à l'amélioration et maintenance des équipements pastoraux (chemins, abreuvoirs, etc.), (2) au financement de services sociaux, pour ce qui est des IHCI navarraises, (3) à la répartition entre les communes membres, dans les vallées occidentales des Pyrénées aragonaises, (4) à l'investissement pour l'amélioration et la maintenance des biens à vocation touristique (ou autres vocations non pastorales)<sup>36</sup>, fondamentalement, au sein du versant français et –en moindre mesure– de la partie centrale des Pyrénées aragonaises (aussi en Navarre). L'affectation pastorale (1) est commune à toutes les IHCI, mais, toutes n'intègrent pas d'usagers extérieurs et les sources d'auto-financement varient : les revenus proviennent des taxes d'accès locales, complétées ou non par les paiements faits par des extérieurs. Dans certains cas, ces derniers paiements, combinés aux revenus générés par le tourisme, permettent un accès gratuit aux éleveurs habitants. De plus, il existe des différences spatiales importantes à propos du volume budgétaire (en lien avec la perception ou pas d'aides publiques). Les IHCI ayant les revenus les plus importants se trouvent côté français, ce qui s'accompagne de plus de personnel (voire de dispositifs d'ingénierie territoriale), et celles ayant le moins de revenus sont situées en Aragon. Pour finir, nous constatons une variété des modes de gouvernance, d'un côté, en fonction de la représentation des villages membres au sein des conseils communautaires. Pour certaines IHCI, la représentation des localités est égalitaire (toutes les communes ont un délégué, ce qui est usuel en France) ; tandis que, pour d'autres, elle est proportionnelle (les villages membres ont une quantité inégale de représentants<sup>37</sup>, ce qui est fréquent en Aragon). D'un autre côté, la diversité dans les modes de gouvernance caractérise surtout les IHCI du côté espagnol, où l'on trouve des organisations atypiques<sup>38</sup>, qui peuvent même comprendre des pratiques participatives.

En définitive, nous établissons une typologie qui répond à deux critères principaux relatifs aux bénéfices liés à la ressource indivise : en premier lieu, nous considérons la nature des ressources

35 Au sein de l'IHCI du Pays de Soule (Pyrénées-Atlantiques), le site touristique d'Iraty (camping, chalets, station de ski de nordique, etc.) est géré de manière directe par l'IHCI, par une régie interne, avec du personnel employé par celle-ci.

36 À titre exceptionnel, de biens à vocation industrielle et tertiaire (hors tourisme) dans le cas des biens de l'IHCI du Haut-Ossau (Pyrénées-Atlantiques) situés en plaine, en dehors de la vallée d'Ossau (site du *Pont-Long*, en périphérie de Pau).

37 La proportionnalité au sein de la représentation des localités membres est établie par les documents statutaires des IHCI, elle répond à une participation historique différenciée des villages vis-à-vis des communaux de la vallée, autrement, à une répartition de la copropriété des biens entre les villages. Cette proportionnalité se traduit en Aragon par une attribution distincte des bénéfices selon les localités.

38 Elles sont atypiques contrairement à un « isomorphisme institutionnel » (DiMaggio et Powell, 1983) plus marqué en France, où l'on trouve une gouvernance plutôt typique au sein des conseils communautaires : les délégués sont des maires ou des conseillers municipaux élus au sein des conseil municipaux (les candidats ne sont pas nombreux ; le choix est souvent guidé par l'opinion du maire, et fondé sur les caractéristiques personnelles des conseillers). En tant qu'atypique, se démarque spécialement le cas de l'IHCI de la vallée d'Aezkoa (Navarre) : le conseil communautaire est composé de délégués élus à travers une liste constituée exclusivement pour l'IHCI, de manière totalement indépendante des mairies, ce qui se combine à des assemblées de voisins (où la participation est faible) à caractère contraignant (les *batzarres*). Dans la vallée de Broto, au sein du conseil communautaire de l'IHCI, on trouve aussi bien des délégués qui sont des conseillers municipaux que des habitants lambda (souvent éleveurs et choisis par les maires selon leurs caractéristiques personnelles).



communales : quels types de ressources groupales et patrimoniales dominant ; en second lieu, le volume budgétaire et l'existence de personnel technique. Par ailleurs, nous prenons en compte les modalités de gouvernance intercommunale. Tout cela, nous mène à instaurer cinq types (tableau 1), pour chacun d'entre eux, nous sélectionnons une IHCI en fonction de sa représentativité au sein du type et de sa pertinence vis-à-vis de l'objectif de recherche posé (carte 3). Les IHCI choisies constitueront l'objet des cinq études de cas menées.

Carte 3. Typologie des IHCI et localisation des études de cas

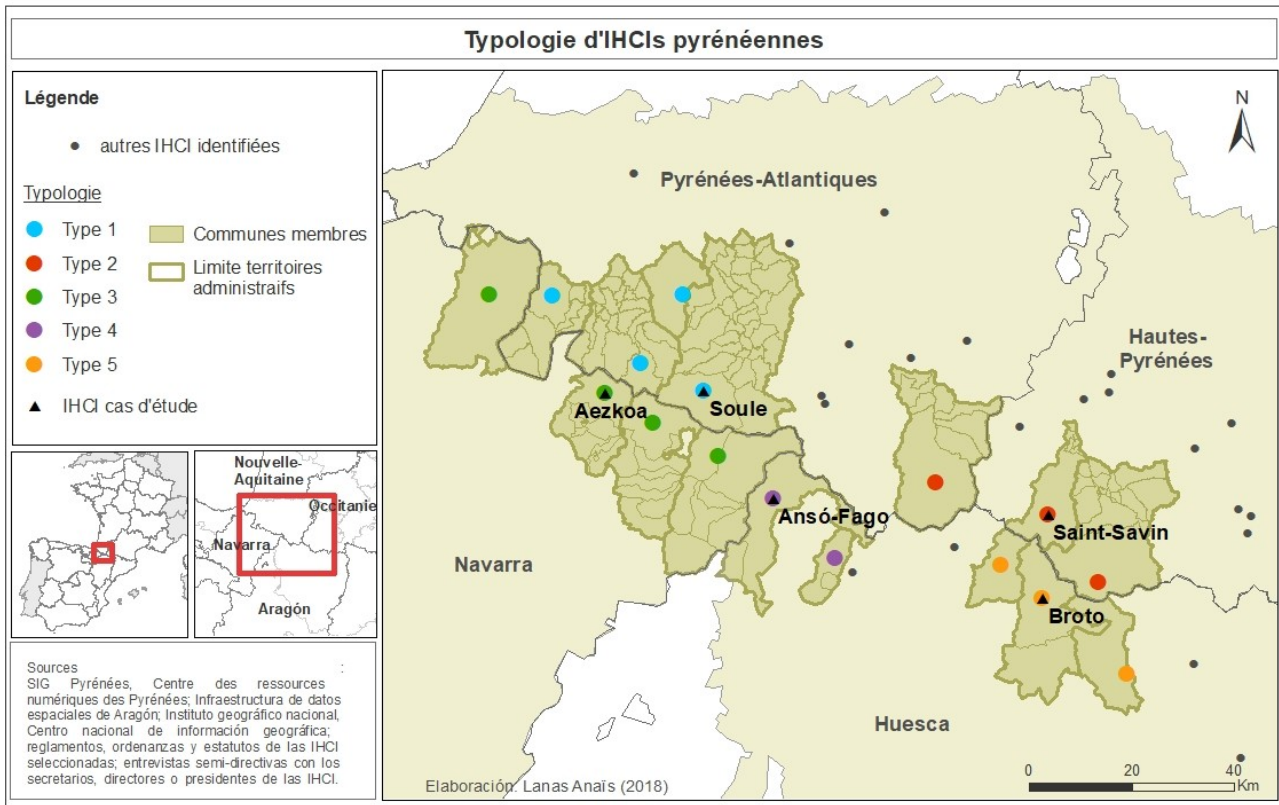


Tableau 1. Récapitulatif de la typologie et études de cas

	Ressource GROUPEALE	Ressource PATRIMONIALE	REVENUS / IT*	GOVERNANCE	IHCI Étude de cas
<b>TYPE 1 (Pays basque)</b>	Voisinale	Rémunérateur (tourisme en interne)	Hauts/ IT	Typique	<i>Pays de Soule</i>
<b>TYPE 2 (Béarn-Bigorre)</b>	Ouverte	Rémunérateur (touris./indu.-servic.)	Hauts/ IT	Typique	<i>Vallée de St. Savin</i>
<b>TYPE 3 (Navarre)</b>	Voisinale/ Ouverte	Voisinale (services sociaux)	Moyens	Atypique	<i>Valle de Aezkoa</i>
<b>TYPE 4 (Aragon occidental)</b>	Ouverte	Voisinale (repart. municipale)	Bas	Typique Proportionnelle	<i>Valle de Ansó-Fago</i>
<b>TYPE 5 (Aragon central)</b>	Voisinale/ Ouverte	Rémunérateur (tourisme)	Bas	Atypique Proportionnelle	<i>Valle de Broto</i>

\*IT: ingénierie territoriale

*Méthodologie pour les études de cas : un processus comparatif et qualitatif*

Le méthode de l'enquête qualitative, fréquemment employée au sein de la géographie sociale, est ce sur quoi nous avons bâti le recueillement de données et le processus méthodologique de cette thèse



doctorale. Nos partons, entre autres, des critères de validités de la recherche qualitative introduit par Miles et Huberman (1984), puis de la *Grounded Theory approach* de Glaser et Strauss (1968).

Pour chacune des cinq études de cas, les principales variables collectées et analysées sont les suivantes : la nature et la localisation des ressources, les lignes budgétaires et la quantité de revenus, le type d'utilisateurs (selon le village de provenance, s'il sont locaux ou extérieurs, et leur nombre), et l'organisation et la composition des conseils communautaires. Ces variables nous permettent de mener une comparaison entre les cinq territoires. En même temps, les IHCI objets d'étude détiennent une superficie indivis qui peut aller de 5 000 à 25 000 hectares approximativement, elles englobent entre 2 et 42 localités, et entre 450 et 15 000 habitants (selon les données de 2014), dont les catégories socio-professionnelles peuvent varier d'une IHCI à une autre et d'un village membre à un autre. En plus de l'analyse de documents (règlements, budgets, etc.) fournis par les secrétaires ou directeurs des IHCI, nous réalisons une seconde tournée d'entretiens semi-directifs auprès de 62 personnes (entre 10 et 15 par IHCI). Les acteurs interviewés répondent à une ou plusieurs des caractéristiques suivantes : être délégués d'une IHCI ; être maire ou conseiller municipal d'une des communes membre ; être éleveur transhumant (habitants ou pas) ; provenir de villages membres qui soient support de l'indivis ; provenir de villages membres qui ne soient pas support de l'indivis ; être le responsable de la gestion (indirecte ou directe) de biens à vocation touristique appartenant à l'IHCI, ou bien travailler dans le secteur hôtelier/touristique de la vallée.

## Bibliographie

- Arnauld de Sartre, X., et Gagnol, L. (2012). Les échelles des territorialités. *Géographie et cultures*, (81), 5-16.
- Barlet, M., Coldefy, M., Collin, C., et Lucas-Gabrielli, V. (2012). L'accessibilité aux médecins généralistes libéraux : plus faible en milieu rural. *Pour*, N° 214(2), 29-40.
- Barthe, L., Duvernoy, I., Eychenne, C., et Milian, J. (2012). Agriculture et développement territorial. Avant-propos. *Sud-Ouest européen. Revue géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest*, (34), 5-8.
- Barthe, L., et Eychenne, C. (2018). Les associations foncières pastorales : un dispositif de gouvernance concrète du foncier dans les territoires de montagne. *EchoGéo*, (43).
- Barthe, L., et Lagarde, S. (2007). La faible densité à l'épreuve de l'ingénierie du développement territorial. En *Habiter et vivre dans les campagnes de faible densité: actes du [2e] colloque franco-espagnol de géographie rurale, Foix, 15-16 septembre 2004*. Clermont-Ferrand: Presses universitaires Blaise Pascal.
- Baur, I., et Binder, C. R. (2013). Adapting to Socioeconomic Developments by Changing Rules in the Governance of Common Property Pastures in the Swiss Alps. *Ecology and Society*, 18(4).
- Berger, A., Chevalier, P., et Dedeire, M. (2005). *Les nouveaux territoires ruraux: éléments d'analyse*. Montpellier: CNRS, UMR 5045, Mutations des territoires en Europe Publications de l'Université Paul Valéry, Montpellier III.
- Berger, M. (2015). Des publics fantomatiques. Participation faible et démophilie. *SociologieS*.
- Bertrand, N., et Moquay, P. (2004). La gouvernance locale, un retour à la proximité. *Économie rurale*, 280(1), 77-95.
- Bollier, D. (2014). *Think Like a Commoner: A Short Introduction to the Life of the Commons*. New Society Publishers.
- Bonerandi, E., et Deslondes, O. (2008). Éditorial: Où va la géographie rurale. *Géocarrefour*, 83(Vol. 83/4), 255-258.

- Bontron. (2003). *Quelle France rurale pour 2020? Etude prospective de la Datar*. DATAR.
- Bouba-Olga, O., et Grossetti, M. (2008). Socio-économie de proximité. *Revue d'Economie Regionale Urbaine, octobre*(3), 311-328.
- Bouron, J.-B., et Georges, P.-M. (2015). *Les territoires ruraux en France: une géographie des ruralités contemporaines*. Paris: Ellipses.
- Brasseur, J. (2016). *Économie du développement*. Malakoff: Armand Colin.
- 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, N° 36*(1), 197-202.
- Bret, B. (2009). Interpréter les inégalités socio-spatiales à la lumière de la Théorie de la Justice de John Rawls. *Annales de géographie, (665-666)*, 16-34.
- Buchanan, J. M. (1965). An Economic Theory of Clubs. *Economica, 32*(125), 1-14.
- Bussi (dir.), M. (2009). *Un monde en recomposition: géographie des coopérations territoriales*. Mont-Saint-Aignan: Publications des Universités de Rouen et du Havre.
- Campagne, P., et Pecqueur, B. (2014). *Le développement territorial: une réponse émergente à la mondialisation*. Paris: Charles Léopold Mayer.
- Candau, J., et Rémy, J. (2009). Sociabilités rurales. Les agriculteurs et les autres. *Etudes rurales, n° 183*(1), 83-100.
- Capello, R. (2009). Regional Growth and Local Development Theories: Conceptual Evolution over Fifty Years of Regional Science, Summary. *Géographie, économie, société, 11*(1), 9-21.
- Carbonell Porrás, E. (2014). Sobre la reforma local y las competencias municipales propias. *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria, (99)*, 765-781.
- Chapman, J. (2009). Field Systems and Enclosure. En R. Kitchin et N. Thrift (Eds.), *International Encyclopedia of Human Geography* (pp. 112-118). Oxford: Elsevier.
- Charbonneau, M., et Poinot, Y. (2018). Pour territorialiser les politiques publiques de l'eau potable: Prendre en compte le concernement territorial des acteurs et les configurations spatiales des dispositifs de gestion. *Cybergeo: European Journal of Geography*.
- Chevalier, P. (2005). Activités tertiaires et dynamiques rurales//Tertiary sector activities and rural dynamics. *Annales de géographie, 114*(641), 27-48.
- Chiva, I. (2007). L'ethnologie de la France rurale il y a trente ans. *Ethnologie française, Vol. 37*(HS), 103-107.
- Clark, G. L. (1984). A Theory of Local Autonomy. *Annals of the Association of American Geographers, 74*(2), 195-208.
- Cloke, P., Milbourne, P., et Thomas, C. (1997). Living Lives in Different Ways? Deprivation, Marginalization and Changing Lifestyles in Rural England. *Transactions of the Institute of British Geographers, 22*(2), 210-230.
- Collantes Gutiérrez, F. (2007). La desagrariación de la sociedad rural española, 1950-1991. *Historia agraria: Revista de agricultura e historia rural, (42)*, 251-276.
- Davezies, L. (2009). L'économie locale «résidentielle». *Géographie, économie, société, 11*(1), 47-53.
- Davies, A. R. (2006). Environmental justice as subtext or omission: Examining discourses of anti-incineration campaigning in Ireland. *Geoforum, 37*(5), 708-724.
- DeFilippis, J. (1999). Alternatives to the "New Urban Politics": finding locality and autonomy in local economic development. *Political Geography, 18*(8), 973-990.
- Desjardins, X. (2014). La réforme par le changement d'échelle: retour sur une ambition déçue de la coopération intercommunale. *Géographie, économie, société, 16*(2), 147-153.
- Desponds, D. (2007). Les impacts d'un parc naturel régional (PNR) sur les évolutions socio-démographiques de son espace rural: le cas du Vexin français. *Norois. Environnement, aménagement, société, (202)*, 47-60.
- Di Méo, G. (1998). *Géographie sociale et territoires*. Paris: Nathan.

- Díez Cornago, C., et Escalona Orcao, A. I. (2004). Accesibilidad geográfica de la población rural a los servicios básicos de salud: estudio en la provincia de Teruel. *Documentos de Trabajo (Centro de Estudios sobre la Despoblación y Desarrollo de Areas Rurales)*, (3), 1-179.
- Dumont, G.-F. (2018). Intercommunalité ou «supracommunalité»? *Population Avenir*, n° 740(5), 3-3.
- Dziedzicki, J.-M. (2015). Quelles réponses aux conflits d'aménagement? De la participation publique à la concertation. *Participations*, N° 13(3), 145-170.
- Énergie Partagée, ADEME, Ministère de l'Environnement, et Heinrich Böll Stiftung, F. (2017). *Guide pratique. Les collectivités territoriales, parties prenantes des projets participatifs et citoyens d'énergie renouvelable*.
- Fortin, M.-J. (2014). Les paysages de la transition énergétique: une perspective politique. *Projet de Paysage [en ligne]*.
- Gallez, C. (2014). L'intercommunalité dans la régulation publique territoriale, Inter-municipal authorities in the territorial rule-building process. *Géographie, économie, société*, 16(2), 183-206.
- Gambino, M. (2008). *Vivre dans les espaces ruraux de faible densité de population: pratiques et représentations des jeunes dans le Périgord vert (France) et le Rural Galway (Irlande)* (thesis). Toulouse 2.
- García Bartolomé, J. M. (1991). Sobre el concepto de ruralidad: crisis y renacimiento rural. *Política y sociedad*, (8), 87-94.
- Glaser, B. G., et Strauss, A. L. (1968). The Discovery of Grounded Theory; Strategies for Qualitative Research. *Nursing Research*, 17(4), 364.
- Gueringer, A., Hamdouch, A., et Wallet, F. (2016). Foncier et développement des territoires ruraux et périurbains en France. *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, Octobre(4), 693-712.
- Gumuchian, H., et Pecqueur, B. (2007). *La ressource territoriale*. Paris: Economica Anthropos.
- Hardin, G. (1968). The Tragedy of the Commons. *Science*, 162(3859), 1243-1248.
- Hervieu, B. (2002). La multifonctionnalité de l'agriculture: genèse et fondements d'une nouvelle approche conceptuelle de l'activité agricole. *Cahiers Agricultures*, 11(6), 415-419.
- Kayser, B. (1990). *La renaissance rurale: sociologie des campagnes du monde occidental*. Paris: Armand Colin.
- Kebir, L. (2010). Pour une approche institutionnelle et territoriale de la ressource. En *Ressources, patrimoine, territoires et développement durable* (pp. 69-86). Bruxelles Bern Berlin [etc.]: P.I.E.-P. Lang.
- Lascoumes, P., et Bourhis, J.-P. L. (1998). Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures. *Politix*, (42), 37-66.
- Lazaro, L. (2015). *Estives en partage: une approche relationnelle des externalités du pastoralisme collectif pyrénéen* (phdthesis). Université Toulouse le Mirail - Toulouse II.
- Leloup, F., Moyart, L., et Pecqueur, B. (2005). La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale?. *Géographie, économie, société*, 7(4), 321-332.
- Léon, A., et Sauvin, T. (2010). L'entreprise et son empreinte territoriale: quelle politique d'attractivité? *Mondes en développement*, n° 149(1), 43-52.
- Loubet, L. (2012). L'apprentissage de la coopération intercommunale: modalités et instruments. *L'Espace Politique. Revue en ligne de géographie politique et de géopolitique*, (18).
- Mathieu, N. (2007). Trente ans de réflexions et de travaux sur les campagnes de faible densité. En *Habiter et vivre dans les campagnes de faible densité: actes du [2e] colloque franco-espagnol de géographie rurale, Foix, 15-16 septembre 2004*. Clermont-Ferrand: Presses universitaires Blaise Pascal.
- Mathieu, N. (2017). *Les relations villes / campagnes: histoire d'une question politique et scientifique*. Paris: l'Harmattan.
- Mathieu, N., et Jollivet, M. (1989). *Du rural à l'environnement: la question de la nature aujourd'hui*. Paris: ARF éd. L'Harmattan.
- Mendras, H. (1992). *La fin des paysans*. Arles [Lausanne]: Actes Sud L'Aire [etc.].

- Miles, M. B., et Huberman, A. M. (1984). Drawing Valid Meaning from Qualitative Data: Toward a Shared Craft. *Educational Researcher*, 13(5), 20-30.
- Moine, A. (2006). Le territoire comme un système complexe: un concept opératoire pour l'aménagement et la géographie. *LEspace géographique*, Tome 35(2), 115-132.
- Moreau Defarges, P. (2015). *La gouvernance*. Paris: puf.
- Mormont, M. (2009). Globalisations et écologisations des campagnes. *Études rurales*, (183), 143-160.
- Nahrath, S., Gerber, J.-D., Knoepfel, P., et Bréthaut, C. (2012). Gestion des ressources communes en Suisse: le rôle des institutions de gestion communautaire dans les politiques environnementales et d'aménagement du territoire. *Natures Sciences Sociétés*, Vol. 20(1), 39-51.
- Nieto, A. (1964). *Bienes comunales*. Madrid: Revista de Derecho Privado.
- O'Rourke, E., Charbonneau, M., et Poinot, Y. (2016). High nature value mountain farming systems in Europe: Case studies from the Atlantic Pyrenees, France and the Kerry Uplands, Ireland. *Journal of Rural Studies*, 46, 47-59.
- Ostrom, E. (2010b). Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems. *The American Economic Review*, 100(3), 641-672.
- Ostrom, E. (2010a). *Gouvernance des biens communs: pour une nouvelle approche des ressources naturelles*. Bruxelles: De Boeck.
- Paniagua Mazorra, Á., et Hoggart, K. (2002). Lo rural, ¿hechos, discursos o representaciones?: una perspectiva geográfica de un debate clásico. *Información Comercial Española, ICE: Revista de economía*, (803), 61-72.
- Pérez-Soba Díez del Corral, I., et Solá Martín, M. A. (2003). *Regulación legal de los aprovechamientos de pastos y leñas en los montes públicos aragoneses: una aproximación a partir del caso de Malanquilla (Zaragoza)*.
- Pérez-Soba Díez del Corral, I., et Solá Martín, M. A. (2004). «La tragedia de los comunales»: legalidad y realidad de los montes comunales en España. *Revista española de estudios agrosociales y pesqueros*, (203), 187-232.
- Perraudin, A.-S. (2017). Fiscalité: l'éolien fait recette. *Le journal de l'Eolien*, 23.
- Pinilla, V., et Sáez, L. A. (2016). *La despoblación rural en España*.
- Pistre, P. (2011). Migrations résidentielles et nouveaux démographiques des campagnes françaises métropolitaines. *Espace populations sociétés. Space populations societies*, (2011/3), 539-555.
- Poulot, M. (2015). Être ou ne pas être rural... *Pour*, N° 228(4), 69-76.
- POUR (numéro spécial), Les usines à la campagne. (2016). *Pour*, N° 229(1), 35-41.
- Raffestin, C. (1980). Pour une géographie du pouvoir.
- Rawls, J. (2009). Unité sociale et biens premiers. *Raisons politiques*, n° 33(1), 9-43.
- Richer, C. (2008). Questions vives pour la géographie de l'intercommunalité. *L'Information géographique*, Vol. 72(4), 56-77.
- Robert, J., Bodman, F., et Rybski, R. (2014). *Community Power: Model legal frameworks for citizen-owned renewable energy*. London: Client Earth.
- Roy, É. L. (1998). L'apport des chercheurs du LAJP à la gestion patrimoniale. *Bulletin de liaison du LAJP*, (23), 29-57.
- Roy, É. L. (2015). Les appropriations de terres à grande échelle et les politiques foncières au regard de la mondialisation d'un droit en crise. *Droit et société*, (89), 193-206.
- Roy, É. L. (2016). Des Communs «à double révolution». *Droit et société*, (94), 603-624.
- Sandberg, A. (1993). Gestion des ressources naturelles et droits de propriété dans le grand nord norvégien: éléments pour une analyse comparative. *Nature, Sciences, Sociétés*, 2(4), 323-335.
- Schlager, E., et Ostrom, E. (1992). Property-Rights Regimes and Natural Resources: A Conceptual Analysis. *Land Economics*, 68(3), 249-262.

- Schweizer, R. (2013). Accessibilité, équité et partage des ressources en eau. Critique sociale des modèles de gouvernance communautaire à travers le cas des bisses du Valais. *Journal of Alpine Research | Revue de géographie alpine*, (101-3).
- Segessemann, A., et Crevoisier, O. (2013). L'économie résidentielle en Suisse : une approche par les emplois, Residential Economy in Switzerland: An Approach based on Employment. *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, octobre(4), 705-735.
- Sen, A. (2000). *Un nouveau modèle économique: développement, justice, liberté*. Paris: Editions Odile Jacob.
- Sencebe, Y. (2004). Être ici, être d'ici. *Ethnologie française*, Vol. 34(1), 23-29.
- Talandier, M. (2007). *Un nouveau modèle de développement hors métropolisation: le cas du monde rural français* (thesis). Paris 12.
- Talandier, M. (2008). Une autre géographie du développement rural : une approche par les revenus. *Géocarrefour*, 83(Vol. 83/4), 259-267.
- Terrier, C., Sylvander, M., et Khiati, A. (2005). En haute saison touristique, la population présente double dans certains départements. *Insee Première*, 1050, 4.
- Torre, A. (2018). Les moteurs du développement territorial. *Revue d'Economie Régionale Urbaine*, Octobre(4), 711-736.
- Torre, A., et Bourdin, S. (2016). Des réformes territoriales qui posent bien des questions. *Population Avenir*, n° 727(2), 14-16.
- Venot, J.-P., et Clement, F. (2013). Justice in development? An analysis of water interventions in the rural South. *Natural Resources Forum*, 37(1), 19-30.
- Vila-Vázquez, J.-I., Trillo-Santamaría, J.-M., et Paül, V. (2015). La recomposition des échelles territoriales en Galice (Espagne) : enjeu économique ou alibi idéologique? *Espaces et sociétés*, n° 160-161(1), 115-133.
- Vivier, N. (1993). Une question délaissée : les biens communaux aux XVIII e et XIX e siècles. *Revue Historique*, 290(1 (587)), 143-160.
- Vivier, N. (1998). *Propriété collective et identité communale: les biens communaux en France, 1750-1914*. Paris: Publications de la Sorbonne.
- Vollet, D. (2007). Revisiter La Théorie De La Base économique: Vers De Nouveaux Regards Sur Les Liens Entre Tourisme Et Développement Territorial? *Loisir et Société / Society and Leisure*, 30(1), 89-116.
- Walker, G., et Devine-Wright, P. (2008). Community renewable energy: What should it mean? *Energy Policy*, 36(2), 497-500.
- Walker, G., Devine-Wright, P., Hunter, S., High, H., et Evans, B. (2010). Trust and community: Exploring the meanings, contexts and dynamics of community renewable energy. *Energy Policy*, 38(6), [2655-2663](#).