



HAL
open science

LE PROCESSUS D'HYBRIDATION DES POLITIQUES TERRITORIALES, UNE APPROCHE INSTITUTIONNELLE

Philippe Bonnal, Sandrine Michel, Christian Poncet

► **To cite this version:**

Philippe Bonnal, Sandrine Michel, Christian Poncet. LE PROCESSUS D'HYBRIDATION DES POLITIQUES TERRITORIALES, UNE APPROCHE INSTITUTIONNELLE. Production et circulation des normes pour l'action territoriale, 2016, 978-2-36781-236-6. hal-03020084

HAL Id: hal-03020084

<https://hal.umontpellier.fr/hal-03020084>

Submitted on 23 Nov 2020

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

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

Sous la direction de
Philippe BONNAL
Pascal CHEVALIER
Marc DEDEIRE
Jean-Michel SOURISSEAU



PRODUCTION ET CIRCULATION
DES NORMES POUR L'ACTION
TERRITORIALE



Presses universitaires de la Méditerranée

Postprint de [Bonnal Ph, Michel S & Poncet C. \(2016\) Le processus d'hybridation des politiques territoriales, une approche institutionnelle](#), In : Bonnal Ph., Chevalier P., Dédeire M. & Sourisseau J.-M., *Production et circulation des normes pour l'action territoriale*, Montpellier : PULM : 59-72

LE PROCESSUS D'HYBRIDATION DES POLITIQUES TERRITORIALES, UNE APPROCHE INSTITUTIONNELLE

BONNAL Philippe, Cirad – Umr Art Dev, Montpellier, philippe.bonnal@cirad.fr

MICHEL Sandrine, UM1 – Umr Art Dev, sandrine.michel@univ-montp1.fr

PONCET, Christian, UM1 – Umr Art Dev, christian.poncet@univ-montp1.fr

1 INTRODUCTION

Dans la définition d'une politique publique, les objectifs, le contenu, les résultats attendus sont privilégiés. Mais, lors de leur mise en œuvre, en dépit des cadrages méthodologiques et des diagnostics territoriaux initiaux, les territoires récepteurs se révèlent de puissants vecteurs de différenciation. En cela, l'analyse de la territorialisation de ces politiques ne peut se contenter d'une vision « administrative » ou réceptrice du territoire. Le territoire construit (Pecqueur 2000) doit lui être substitué. Une telle mise au travail du territoire est possible dès lors qu'il est conçu comme un construit social agrégeant, dans son fonctionnement, une série d'institutions qui vont le typer et le singulariser. Il est alors l'expression d'interactions entre des formes institutionnelles localisées. Ainsi, la territorialisation des politiques publiques induirait un processus d'hybridation entre les formes institutionnelles sur lesquelles elles sont censées agir. Dans ce cadre, les formes hybrides désignent les processus par lesquels les institutions constitutives des territoires en place s'approprient, et adaptent, les politiques publiques. Un tel processus relève d'un changement institutionnel (Thelen 2003). Dès lors, la distance entre les objectifs de la politique publique et ses résultats observables doit intégrer le fait que toute intervention publique a nécessairement un caractère situé, tenant aux singularités institutionnelles de chaque territoire.

Dans le cadre de ce travail, nous analysons des politiques publiques à partir des changements que leur mise en œuvre induit sur les institutions des territoires récepteurs selon trois axes : (i) la trajectoire institutionnelle des territoires, (ii) les processus d'hybridation – bricolage et (iii) le processus de recomposition des territoires. Cette présentation se réalisera à partir d'une étude portant sur deux cas contrastés. Le premier concerne la politique de développement territorial rural au Brésil visant à améliorer la situation socio-économique des agriculteurs familiaux. Le second se rapporte aux politiques de soutien en direction des petites entreprises innovantes en France.

2 POLITIQUES PUBLIQUES ET RECOMPOSITION DES TERRITOIRES

Les politiques publiques participent donc à la recomposition des territoires en induisant un processus de changement institutionnel. Après avoir défini le cadre théorique de cette problématique, nous en fixerons le champ d'application.

2.1. Le territoire et le changement institutionnel

L'analyse des transformations du territoire, défini comme un ensemble d'institutions, en réaction à la mise en œuvre de politiques publiques, fait appel à trois niveaux : (i) le lien entre la trajectoire institutionnelle et le territoire, (ii) les modalités des processus d'hybridation et de bricolage, et (iii), le territoire recomposé.

Trajectoire institutionnelle et territoire

Le territoire, dans lequel s'inscrivent les politiques publiques, agrège un ensemble d'institutions qui, dans leur collaboration, fondent le territoire comme un construit social. Ici, chaque institution résulte de compromis passés dont la combinaison est le vecteur par lequel se réalise la performance économique dans le sens où les institutions expriment un compromis politique suffisamment stable pour que les acteurs puissent y construire leur stratégie (Knight 1992, Amable 2005).

Mais, le territoire, en combinant les institutions, agrège également leur diverse temporalité. Les compromis institutionnalisés (André 2002) offrent un cadre temporel long aux jeux d'acteurs ; les politiques publiques y interviennent en ajoutant leur propre temporalité. La concordance temporelle entre la politique publique et le fonctionnement institutionnel du territoire peut exister, mais elle ne présente qu'un caractère exceptionnel. A priori, le décalage entre les divers horizons temporels et le caractère asynchrone des phénomènes (politiques et institutionnels) apparaît comme le plus probable. Dès lors, les différences observées dans ces temporalités, qui se prolongent dans les caractéristiques de chacune des formes institutionnelles concernées, conduisent inéluctablement à un écart entre les effets attendus des politiques publiques et ceux observés à un moment donné.

Ainsi, le territoire se situe lui-même sur une trajectoire, inscrite dans une histoire plus ou moins longue, qui a permis d'établir ce contexte institutionnel, formaté par des phénomènes de dépendance de sentier (Pierson 2000). On sait que ces dépendances sont liées à un état de permanence structurelle assurée par des institutions stables, mais qui peuvent néanmoins être remises en cause par une crise, suivie d'une bifurcation dans les choix de politiques publiques. Une telle bifurcation devra par la suite être confirmée par de nouvelles consolidations institutionnelles (Mahoney 2001). Dans une perspective de changement institutionnel, la mise en œuvre des politiques publiques révèle donc des facteurs de perturbation dans les trajectoires institutionnelles des territoires qui constituent souvent des points de départ vers de nouvelles configurations.

Hybridation et bricolage

Au-delà de la déstructuration et la substitution des institutions présentes, le changement institutionnel s'opère par la conjonction de deux processus complémentaires : l'hybridation des référentiels d'action et de leur composantes (idées, règles, normes, institutions) et le bricolage des actions de sa mise en œuvre. Si le premier processus relève de la dimension cognitive et institutionnelle, le second s'inscrit dans une logique de négociation et d'action expérimentale de type essai-erreur.

En ce qui concerne l'hybridation, lors de la mise en œuvre d'une politique publique dans un territoire, l'idéalisation du modèle de référence lui confère un caractère forcément normatif, qui amène les décideurs publics à essayer de reproduire les conditions institutionnelles proches de celles dans lequel s'inscrit l'original. La volonté de transformer le contexte institutionnel afin de promouvoir ce modèle normatif revient à le modifier plus ou moins profondément par l'action publique et donc à perturber des routines établies. L'horizon temporel forcément proche des politiques publiques met le plus souvent hors d'atteinte le modèle normatif. Cependant, l'impact de leur mise en œuvre crée institutionnellement des « bifurcations », et génère alors des irréversibilités. Le processus d'hybridation relève en partie des actions de médiation entre le local et le global mis en œuvre par des acteurs territoriaux qui orchestrent l'articulation entre la proximité géographique et la proximité organisationnelle (Torre 2000). Au niveau productif, l'hybridation peut générer des activités (Perret, Nieddu 2007), adapter des secteurs existants (Boyer 2000) ou en créer de nouveaux (Benghozi 2011).

L'application de la notion de bricolage¹ à l'ordre social (Javeau 2001) a permis de souligner l'importance des arrangements entre individus ne répondant pas à un cadre normatif et leur influence sur le changement institutionnel. Le terme de bricolage cherche ainsi à rendre compte des interactions qui se réalisent entre acteurs, que ce soit dans ou à côté du marché, dans la mise en œuvre des politiques publiques. La notion de bricolage peut aussi être mobilisée pour expliquer les modifications en termes de gouvernance de territoires de projet dont la construction s'est réalisée de façon relativement autonome et qui sont amenés à s'intégrer dans le système global et à adapter les normes (administratives, économiques, sociales et politiques) auxquelles ils sont soumis. Dans ce cas, les acteurs du territoire recourent à des processus de coordination, de négociation et de création d'espaces de concertation *ad-hoc* (Leloup et al. 2005). On retrouve aujourd'hui ces pratiques de bricolage dans la mise en œuvre des projets territoriaux que ce soit au niveau de la construction des projets de territoire, des dispositions réglementaires d'application, de l'adaptation des règles juridiques, ou encore des ajustements organisationnels au niveau des territoires. Avec le temps, les formes institutionnelles résultant du processus hybridation – bricolage tendent à s'affirmer et à se pérenniser.

Recomposition territoriale

Au travers des transformations institutionnelles, de nouveaux territoires émergent et deviennent l'expression visible des changements opérés. Tous les champs d'analyse du territoire et de ses composantes sont concernés. Le territoire est ainsi un produit de la dynamique institutionnelle mais il se présente lui-même comme un élément actif de la diversité des modèles pris en compte lors de l'élaboration de la politique publique. Le territoire intègre donc à la fois les transformations institutionnelles induites par les politiques publiques et les formes de résistance que le contexte institutionnel leur oppose.

Les modifications induites par l'application des politiques publiques s'expriment souvent par la remise en cause des acteurs traditionnels et l'émergence de nouveaux acteurs, dont l'influence dépend de la nature et de la force des interrelations qu'ils développent localement, ainsi que des connexions qu'ils entretiennent avec des acteurs situés dans les sphères englobantes. Les acteurs locaux (médiateurs, traducteurs, passeurs) sont amenés à induire des dynamiques locales, à se coordonner avec les acteurs institutionnels dans un contexte plus large, voire à participer à la gestion des éventuels conflits. Ces acteurs particuliers se révèlent d'une grande importance dans l'adaptation ou la traduction déformante des référentiels d'action (Callon 1984 ; Akrich, Callon et Latour, 2006). De nouvelles institutions structurent les rapports sociaux et notamment conditionnent l'exercice du pouvoir local, dont l'efficacité est d'autant plus grande que ces institutions sont stables (permanence dans le temps) et cohérentes entre-elles (fonctions convergentes et complémentaires).

2.2. Applications : présentation des 2 politiques

Pour préciser ce que la mise en œuvre d'une politique publique doit au contexte représenté par son espace d'application, nous nous attacherons ici à raisonner à partir de deux cas très différents de politiques économiques transférées. Le premier concerne une politique de soutien à l'agriculture familiale au Brésil, construite en intégrant des références internationales en matière de développement rural et de lutte contre la pauvreté. L'autre de la politique française de soutien à la petite entreprise innovante, à partir de l'exemple américain de la Silicon Valley. Dans les deux cas, des politiques publiques réussies, justifiant les mises en œuvre sur d'autres territoires, servent de témoin tandis que les politiques transférées expriment, dans leur succès mitigé, le processus d'appropriation réalisé par les institutions maillant le territoire récepteur

¹ La notion de bricolage a de nombreuses applications dans divers champs des sciences sociales, notamment en sociologie qu'il ne convient pas de détailler ici.

L'appui aux agriculteurs familiaux au Brésil

Au Brésil, les politiques d'appui à l'agriculture familiale² sont mises en place progressivement à partir du milieu des années 1990. Elles s'inscrivent dans le cadre de la transition démocratique-libérale initiée dans les années 1970 et qui a culminé dans les années 2000. Ces politiques cherchent à réduire les inégalités socio-territoriales historiques, intrinsèquement liées au modèle de développement national, qui se sont consolidées au cours du temps long. L'enjeu des politiques choisies est d'organiser un rattrapage socio-territorial susceptible de réduire la pauvreté en milieu rural et de dynamiser les activités économiques des territoires les moins développés³. Pour cela, les politiques mises en œuvre intègrent, dans leurs stratégies, simultanément des orientations émises par des institutions internationales en matière de gouvernance et de stratégie de développement, qu'il s'agisse de la priorité donnée par la Banque Mondiale à la réduction de la pauvreté ou des recommandations de la Conférence des Nations-Unies sur le développement durable (Rio 92) concernant la prise en compte des paysanneries et de l'environnement dans les processus de développement rural. Pour promouvoir le développement territorial à partir de l'agriculture familiale, les options retenues par l'Etat brésilien combinent des emprunts à des référentiels d'action largement disséminés au niveau international et des innovations conceptuelles et instrumentales en matière de développement territorial et d'appui à l'agriculture familiale.

Le soutien aux entreprises innovantes en France

En France, à partir de la fin des années 1980, les politiques publiques de soutien à l'innovation ont connu d'importantes mutations du fait du glissement du soutien public direct aux grands groupes industriels nationaux vers les petites ou très petites entreprises. Ce mouvement a traduit une modification profonde dans l'identification des acteurs à l'origine de l'innovation, en particulier concernant les innovations radicales (Freeman 1991). Cette dynamique de l'innovation liée aux petites entreprises, qui est identifiée d'abord aux États-Unis, repose sur des initiatives isolées bénéficiant d'un environnement culturel, financier, juridique, économique susceptible d'accompagner des projets très risqués. En France, cette dynamique a donné lieu à la création des technopôles ou génopôles puis des pôles de compétitivité, en sélectionnant des zones qualifiées d'excellence du fait de leur renommée universitaire ou de leur histoire industrielle. L'appui à la construction de ces nouveaux territoires est l'objet de politiques publiques qui, dans leur mise en œuvre, s'inspirent de constructions idéalisées, en l'occurrence les clusters nord-américains, en s'appuyant sur des institutions existantes, telles que des administrations publiques, des centres de recherche, des industries et en s'articulant dans le cadre d'un contexte institutionnel plus large : organisation mondiale des échanges, des mouvements de capitaux, des normes et réglementations.

Les politiques de développement territorial au Brésil et d'innovation industrielle en France ont pour trait commun de s'inspirer de faits exogènes idéalisés, provenant de référentiels internationaux, conçus ailleurs. L'une et l'autre s'inscrivent dans des enjeux nationaux - réduction de la pauvreté et de l'inégalité socio-économique dans le cas du Brésil ; amélioration de la compétitivité des entreprises industrielles dans celui de la France – tout en inscrivant leurs actions au niveau territorial.

² Au Brésil, l'agriculture familiale est définie par la loi (2006, modifiée en 2009 et en 2011). Les exploitations familiales sont celles (i) dont la surface exploitée n'excède pas quatre modules fiscaux (unité de surface définie au niveau municipal correspondant à la surface minimum de viabilité économique), où (ii) la main-d'œuvre est majoritairement d'origine familiale, laquelle (iii) gère directement l'exploitation et (iv) en tire un minimum de revenu.

³ Ces deux points ont constitué un axe stratégique du plan pluriannuel 2003-2007.

3 CHANGEMENT INSTITUTIONNEL DES TERRITOIRES ET POLITIQUES PUBLIQUES : PAYANNERIE BRÉSILIENNE ET PETITES ENTREPRISES INNOVANTES EN FRANCE

3.1. Trajectoires institutionnelles des territoires et jeux d'échelles

Les politiques publiques sont fréquemment construites en procédant à un processus d'endogénéisation et d'adaptation de référentiels exogènes sous l'influence des dépendances de sentier institutionnel ancrées dans les histoires nationales (Mahoney et Thelen 2010). Ce mouvement se retrouve dans la ségrégation historique entre les agriculteurs latifundistes et familiaux - et la marginalisation sociopolitique tout aussi historique de l'agriculture familiale - dans le cas du Brésil, et dans le rôle historiquement central de l'Etat dans les processus de pilotage de l'économie et de la société en France et ses prolongements dans le domaine de l'innovation industrielle. Dans les deux cas, les dépendances de sentier institutionnel impriment des ajustements inédits dans la définition des politiques publiques eu égard aux modèles originels ; ajustements cristallisés par la dualisation de la politique agricole au Brésil, et les modalités propres de l'intervention publique dans la politique d'innovation en France.

Les politiques de développement rural au Brésil et leurs antécédents

Dans le domaine agricole, l'élaboration de politiques publiques est fortement contrainte par les dépendances de sentier créées par des institutions anciennes, dont certaines s'ancrent dans l'histoire profonde de la construction nationale (Bonnal et Maluf en cours de publication). Parmi ces institutions, un certain nombre concerne l'agriculture latifundiste et ses avatars modernisés : l'agriculture patronale et l'agriculture entrepreneuriale de grande dimension. Ces institutions visent à maintenir les liens privilégiés tissés entre les grands producteurs, les acteurs économiques et le pouvoir politique. En contraste avec cette architecture institutionnelle ancienne, l'agriculture familiale, considérée longtemps comme une forme d'agriculture résiduelle, ne s'est véritablement structurée qu'au cours des dernières décennies, d'abord par des mouvements de résistance sous les gouvernements militaires (années 1960 et 1970), puis de revendication d'un appui public à l'activité du secteur à partir des années 1980 et surtout 1990. C'est à partir de la reconnaissance de la fragmentation du monde agricole, composé d'une agriculture latifundiaire jouissant traditionnellement d'une forte reconnaissance auprès des pouvoirs publics et une agriculture familiale historiquement marginalisée, que s'est opérée la construction, dans les années 1990, de politiques de rattrapage socio-territorial en milieu rural, basées sur une institutionnalisation de la dualisation des politiques agricoles. Un ministère a été créé en 2000 pour gérer l'appui spécifiquement destiné à l'agriculture familiale récemment reconnue⁴ – le Ministère du Développement Agraire (MDA) - à côté du ministère de l'agriculture, légitimé socialement désormais dans son appui à l'agriculture patronale et entrepreneuriale. Au-delà des différents programmes d'appui à la production et à la diversification des activités des agriculteurs familiaux, le MDA a mis en place deux programmes de développement territorial: le programme de développement territorial rural durable (PRONAT), créé en 2003 et le Programme Territoires de la Citoyenneté (PTC), créé en 2008. La particularité de ces deux programmes est d'avoir réservé le processus du développement territorial aux seuls

⁴ Il convient de souligner que le terme même d' « agriculture familiale » n'est apparu dans les discours politique, administratif et même militant qu'au début des années 1990. Les termes précédents pour désigner cette forme d'agriculture étaient : paysannerie ou encore « petite et moyenne agriculture ». C'est la mise en place, en 1995, du Programme National de Renforcement de l'Agriculture Familiale (PRONAF) sous la pression des syndicats agricoles et de leurs alliés universitaires qui a donné un sens à la notion d'agriculture familiale. Ce programme a contribué à créer la catégorie sociopolitique des agriculteurs familiaux et induit sa participation dans le jeu politique (Bonnal et Maluf, *op.cit.*).

acteurs de l'agriculture familiale, en écartant volontairement les acteurs patronaux et entrepreneuriaux relevant du secteur agricole ou d'autres secteurs économiques. Les politiques mises en place intègrent donc des éléments de modèles de développement territorial (soutien de l'initiative des acteurs territoriaux) et des modèles de discrimination positive (soutien à des segments sociaux ciblés).

Les politiques publiques d'innovation industrielle en France

Les politiques publiques d'innovation en France ont été mises en place dans un contexte dominé par la construction colbertiste de l'intervention de l'Etat, prolongée plus récemment par les programmes gaulliens des années 1960. Les grands projets d'innovation se sont appuyés sur des instituts de la recherche publique et des entreprises nationales (contrôlées par l'Etat ou des groupes « nationaux »). La présence marquée des pouvoirs publics s'est traduite par la construction politique d'une « cohérence institutionnelle » qui touchait à la fois la recherche, l'industrie et les marchés, ainsi que les transferts de connaissances et de compétences qui ont généré des résultats spectaculaires dans de nombreux domaines. Mais, des échecs ont été enregistrés, notamment le plan informatique (1985) et le programme bio-avenir (1991) pour la biopharmacie, secteurs particulièrement innovants à l'époque qui nécessitaient à la fois un apprentissage très rapide et une faculté d'adaptation organisationnelle très élevée. Les groupes nationaux visés par ces deux derniers programmes se positionnaient sur des secteurs d'activité déjà très dynamiques aux États-Unis, dans lesquels les petites entreprises innovantes jouaient un rôle moteur. Ainsi, lorsque les priorités publiques ont pris appui sur ses grands groupes nationaux (Thomson et Rhône-Poulenc à l'époque), les pouvoirs publics étasuniens développaient en amont les conditions de soutien par les marchés des petites entreprises. Le milieu des années quatre-vingt-dix, a marqué la prise de conscience par les décideurs politiques français des limites contenues dans ces grands programmes nationaux, et de la nécessité industrielle de bouleverser les modalités d'intervention des pouvoirs publics. La question du soutien aux petites entreprises innovantes devenait alors prioritaire, au regard notamment des dynamiques d'innovation observables dans ces unités de taille modeste. Le rapport Guillaume (1998), puis la loi sur l'innovation (12 juillet 1999), suivi de la création d'OSEO⁵ (2005) représentent un des repères qui jalonnent ces changements dans la conception des politiques publiques de soutien à l'innovation. Cette réorientation s'accompagne d'un mouvement politico-administratif de décentralisation des décisions, au profit des pouvoirs locaux (régions, départements), mais aussi supranationaux (Union Européenne).

3.2. Pratiques de bricolage et formes hybrides

La nature de certains facteurs conditionne la stabilisation et la cohérence des institutions au niveau territorial et influence directement leur pérennité.

La stabilisation des cadres institutionnels au Brésil

Dans le cas du Brésil, l'absence de dispositif décentralisé et la déficience des institutions nationales, apparaissent comme des contraintes fragilisant la poursuite du programme. Mais cette fragilité est partiellement déconnectée des dynamiques institutionnelles locales qui peuvent ou non survivre au programme national, le niveau de stabilité des institutions résultant des bricolages opérés. La robustesse du processus d'hybridation conditionne alors la pérennité des institutions émergentes.

Dans ce pays, la stabilisation institutionnelle doit être analysée aux niveaux fédéral et local.

⁵ OSEO succède ainsi à l'ANVAR en adoptant une organisation fortement décentralisée vers les régions et donc mieux adaptées pour soutenir les petites entreprises. L'activité d'OSEO s'effectue généralement en collaboration étroite avec les politiques locale d'aide à l'innovation.

Au niveau fédéral, cette question concerne la pérennité de la politique publique et le financement des projets collectifs locaux. Cette question relève des choix et des pondérations entre les lignes budgétaires de l'État, mais aussi des arbitrages entre des ministères dotés d'un inégal pouvoir de négociation. La stabilisation institutionnelle renvoie également à la formalisation juridique de l'action politique, et aux difficultés engendrées par une éventuelle remise en cause. Force est de constater que sur ces deux plans, le dispositif de développement local montre des fragilités. Sur le premier point, la faiblesse du Ministère du Développement Agricole est patente, notamment au regard du Ministère de l'Agriculture (MAPA), comme en témoigne la modestie du budget alloué au MDA et la vulnérabilité de sa bureaucratie composée exclusivement de contractuels de l'Etat. De fait, le MDA occupe une place périphérique dans la structure gouvernementale. Sur le second point, le cadre juridique des politiques de développement rural est composé de lois ordinaires et d'instructions ministérielles facilement révocables. Le territoire n'est pas identifié comme un niveau de gouvernance inscrit dans la constitution et, à ce titre, peut être facilement remis en cause.

Au niveau local, la question de la stabilisation institutionnelle est totalement dépendante de la réalité et de la force du processus d'hybridation entre les institutions préexistantes au programme et les politiques mobilisées. Dans le cas du territoire de la Borborema, situé dans l'État de la Paraíba (PB), les politiques publiques s'inscrivent dans un espace marqué par l'ancienneté des luttes paysannes et l'existence de deux fortes dynamiques sociales territorialisées : le pôle syndical des travailleurs de l'agriculture et le forum des associations des bénéficiaires de la réforme agraire. Le pôle syndical, regroupant une douzaine de *municipes*⁶, est constitué des syndicats municipaux dont les membres sont des agriculteurs familiaux de polyculture-élevage, généralement propriétaires de longue date, dont la mobilisation est structurée par le rejet du référentiel technique intensif divulgué par les services de conseil agricole et la revendication de sa substitution par celui de l'agroécologie. Les membres du forum des associations sont les anciens salariés d'une sucrerie en faillite qui ont obtenu des allocations de terre après une période de lutte foncière. Les institutions locales créées par le programme se sont inscrites dans le prolongement des institutions préexistantes au niveau du pôle syndical et du forum des bénéficiaires de la réforme agraire, constituant ainsi une validation et un renforcement de ces institutions et donc un gage de pérennité. En revanche, dans le cas du territoire Nord-Ouest Colonial, dans l'Etat du Rio Grande do Sul (RS), cette stabilisation n'a pu avoir lieu en raison des divergences existant entre les acteurs territoriaux et de la non compatibilité des projets qu'ils défendaient.

La stabilisation des cadres institutionnels en France

Dans le cas de la France, avec le mouvement de décentralisation, un processus de consolidation des institutions locales est en marche dont un des principaux facteurs est l'émergence de nouvelles institutions dans des domaines clé (formation, conseil, financement, etc.).

Dans le cas des politiques publiques impliquant les pôles de compétitivité, la stabilisation institutionnelle s'opère dans un contexte essentiellement marqué par l'urgence d'une transformation du modèle industriel antérieur (crises économiques, désindustrialisation, chômage...). Cela implique notamment l'introduction de nouvelles règles (juridiques, économiques politiques...) qui tendent à modifier profondément les institutions en place et donc à infléchir sensiblement des trajectoires institutionnelles. Le soutien public apporté aux petites entreprises se traduit par un apport de fonds qui accompagne leur croissance, et par un soutien technique et managérial leur permettant de franchir certains obstacles dans leur développement. Alors que dans le modèle nord-américain de référence, l'appui (financier et managérial) provient essentiellement des *business angels* puis du *venture capital*, en

⁶ Le *município* serait l'équivalent de la commune française si ce n'était une taille généralement beaucoup plus importante et une fonction définie par le régime fédéral (existence des trois pouvoirs : exécutif, législatif et judiciaire).

France, les pouvoirs publics incitent des investisseurs à accompagner ces jeunes firmes. Il arrive même que, faute d'intervenant, les pouvoirs publics jouent eux-mêmes ce rôle, et prennent en charge l'accompagnement de ces entreprises à fort potentiel de croissance (formation, conseil et même financement). Même si l'intervention publique directe, telle qu'elle se développe au niveau régional ou national, s'éloigne du modèle étasunien de référence, les parcs d'activité qui se créent tendent à générer une certaine activité industrielle.

La généralisation des pôles de compétitivité dans l'Union Européenne a renforcé les interventions politiques au niveau local. Ces pôles pourraient constituer, en cas de succès plus ou moins établi, un nouveau modèle de développement industriel, ce qui n'est néanmoins pas encore le cas. Les dynamiques industrielles locales, portées par les petites entreprises, les interventions publiques aux différents niveaux, les incitations pour conduire de grands groupes industriels comme des établissements bancaires à s'insérer dans cette construction, ou le regroupement de laboratoires publics autour de ces activités participent à la mise en cohérence des institutions impliquées. La cohérence institutionnelle permet ainsi l'émergence de nouveaux territoires dont la réalité transcende les conceptions politico-administratives, industrielles, financières ou scientifiques. Il en est ainsi du pôle Aerospace Valley (aéronautique, espace et systèmes embarqués) entre Garonne et Pyrénées, le pôle Eurobiomed sur l'axe Montpellier-Marseille, ou les synergies développées entre deux pôles mondiaux : Lyon Biopole (Lyon) pour les sciences de la vie et Minalogic (Grenoble) pour les nanotechnologies.

3.3. Recomposition des territoires

Le processus d'hybridation qui se met en mouvement lors de la mise en œuvre de politiques publiques nationales de développement local participe grandement à la recomposition des territoires. La stabilisation des cadres institutionnels, la pérennisation des organisations qui en découlent, deviennent ainsi le support à une redéfinition des territoires. Ce mouvement, qui part des politiques publiques en passant par un processus d'hybridation institutionnelle, se concrétise ainsi dans une reconfiguration territoriale qui devient alors l'expression visible de ces dynamiques sous-jacentes.

Dans le cas du Brésil

Les deux territoires (Borborema et Nord-Ouest Colonial) évoqués précédemment expriment clairement ce processus de recomposition des territoires. Ainsi, dans le cadre du territoire de la Borborema, les politiques publiques ont intégré le territoire du forum et partie de celui du pôle syndical. L'attribution de parcelles agricoles a transformé les anciens travailleurs de la sucrerie en de nouveaux exploitants agricoles qui, pour beaucoup, découvraient le métier d'agriculteur. Le territoire défini par le programme national, a constitué, de fait, en un processus de destruction / intégration de dynamiques territoriales antérieures. Cette recomposition a « cassé » l'intégrité territoriale du pôle syndical tout en provoquant un rapprochement entre les problématiques des propriétaires familiaux et des ex-paysans sans terre. Cette dynamique territoriale substitutive n'a été néanmoins possible que grâce, d'une part, à l'adhésion, bien que réservée, des leaders des deux territoires qui ont transféré partie de leurs référentiels d'action dans le nouveau territoire, et, d'autre part, aux acteurs nationaux qui ont accepté que ce nouveau territoire de développement soit construit sur la base du référentiel proposé par les leaders territoriaux. Le rapprochement validé par les acteurs territoriaux a donné lieu à une plus forte sensibilité des propriétaires familiaux aux questions foncières et à l'adoption du référentiel de l'agroécologie par les bénéficiaires de la réforme agraire, concrétisant ainsi le processus d'hybridation des référentiels d'action.

La situation du territoire du Nord-Ouest Colonial est tout autre. Dans ce cas, le programme public a réuni deux territoires qui avaient déjà conformé une entité territoriale de développement mais dont les spécificités et l'histoire institutionnelle avaient justifié la séparation. Le processus de réunion imposé par le programme national s'est appuyé sur des

acteurs marginalisés durant la séparation antérieure - en raison du rejet des leaders socialement reconnus de valider le nouveau territoire - ce qui a contribué, en l'absence de référentiel d'action partagé entre les acteurs territoriaux, à l'exacerbation des tensions entre les deux collectifs territoriaux et, *in fine*, à l'échec du projet territorial.

Dans le cas de la France

Les grands bassins industriels configurés durant les « trente glorieuses », avec l'appui des pouvoirs publics centraux, ont cédé la place aux pôles de compétitivité, dans un contexte politique décentralisé au niveau notamment des régions qui portent et financent un certain nombre de projets. Les pôles de compétitivité impliquent des institutions et des acteurs dont le rapprochement ne semble pas évident dans le contexte français. Trois facteurs justifient néanmoins de repenser les constructions territoriales. Il s'agit des difficultés inhérentes à la modification du processus d'innovation exigeant plus de perméabilité entre les milieux académiques et industriels. Il s'agit également de la définition de nouveaux systèmes financiers de soutien pour appuyer l'émergence de nouvelles industries dans des activités à fort potentiel de croissance privilégiant les investisseurs par le biais des marchés financiers. Et il s'agit, surtout, de la non-coïncidence entre la délimitation des pôles de compétitivité et les frontières politico-administratives des espaces concernés. Ces constructions dictées historiquement par les contraintes de la gestion publique (communes, département, région), ne correspondent plus à des missions strictement économiques des interventions publiques. Les conflits actuels entre les divers niveaux territoriaux concernant leur implication dans le développement local, représentent certainement un témoignage de cette inadaptation politique, source certainement de gaspillage. La redéfinition des territoires par les politiques publiques de soutien à l'innovation implique donc d'abandonner leur conception strictement administrative, pour en privilégier de nouvelles, mieux adaptées à une articulation efficace entre politique publique et développement industriel.

Les institutions politiques, académiques, industrielles, financières se voient activées pour développer de nouveaux liens, entre elles, comme entre les acteurs ou les groupes d'acteurs qu'elles intègrent. Ces recompositions s'opèrent en conjuguant deux champs de force contradictoires : les objectifs des politiques publiques appliquées aux pôles de compétitivité et les dynamiques locales qu'elles peuvent générer, d'une part, et les sentiers de dépendances, les routines institutionnelles qui freinent la réalisation de ces objectifs, d'autre part. L'activité des pôles de compétitivité relève alors d'un processus d'hybridation, elle ne peut être assimilée à la conception idéalisée des clusters, contenue dans les objectifs politiques, mais ne s'ancrent plus tout à fait dans la tradition industrielle de l'innovation en France.

4 CONCLUSION

L'article visait à préciser les perturbations institutionnelles engendrées par la mise en œuvre de politiques publiques territoriales au niveau des territoires récepteurs. Trois constats peuvent être tirés de l'étude. En premier lieu, les perturbations sont toujours significatives du fait que les territoires sont des construits sociaux structurés par l'interaction d'institutions modifiées par l'action de la politique publique. En second lieu, le changement institutionnel est réalisé par le biais de processus d'hybridation du référentiel d'action et de bricolage des actions visant à le mettre en œuvre. De par le caractère contingent de ces transformations, les caractéristiques des institutions résultantes de ce double processus sont souvent inédites et échappent en partie à la prévision et la programmation. En troisième lieu, la faible capacité de maîtrise du processus de la part des décideurs publics et l'initiative des acteurs territoriaux pour s'approprier le processus font que le territoire résultant des transformations institutionnelles se distingue du territoire initial avant l'intervention, mais aussi du territoire « pensé » par les décideurs publics.

Mais, l'hybridation peut être intense ou réduite en fonction des dépendances de sentier qui structurent les institutions en place ; elle peut ainsi infléchir considérablement le rôle des

pouvoirs publics et les logiques d'action qui s'y rattachent. Le niveau de décentralisation de l'organisation administrative influe également la nature et l'intensité du processus d'hybridation institutionnelle.

Ces résultats pointent la nécessité de mieux prendre en compte les ajustements institutionnels lors de l'élaboration et l'implantation de politiques publiques territoriales que ce soit de façon ex-ante, lors d'études initiales, en cours d'implantation, ou de façon ex-post afin de rectifier, chemin faisant, le jeu d'hypothèses mobilisées et les modalités de la mise en place des politiques. Mais, dans tous les cas, l'hybridation et le bricolage sont considérés ici comme des processus inévitables, consubstantiels des politiques publiques territorialisées.

5 BIBLIOGRAPHIE

- Alkrich, Madeleine, Callon Michel, Latour Bruno, *Sociologie de la traduction. Textes fondateurs*, Les Presse des Mines Paris, 2006
- Amable Bruno, *Les cinq capitalismes*, Seuil, 2005.
- André Christine, *Etat Providence et compromis institutionnalisés. Des origines à la crise contemporaine* dans Boyer R., Saillard Y., *Théorie de la régulation : l'état des savoirs*, La Découverte, 2002, p. 144-152.
- Benghozi Pierre-Jean, « *Economie numérique et industries de contenu: un nouveau paradigme pour les réseaux?* », *Hermès*, n°59 (n° spécial), 2011, p. 31-38.
- Bezes Philippe et Le Lidec Patrick, « L'hybridation du modèle territorial français », *Revue française d'administration publique* (4), 2011, p. 919-942.
- Bonnal Philippe, Maluf Renato, « *Le lien entre l'émergence des politiques de développement rural durable et la réforme du régime politique au Brésil* », dans Bonnal Ph., Léonard E., et Sourisseau J.-M. *Développement Rural Durable et Politiques Publiques*, en cours de publication.
- Boyer Robert, *Une analyse du phénomène des transplants: cinq formes d'hybridation. L'automobile et son monde*, 2000, p. 9-30.
- Callon Michel, "Eléments pour une sociologie de la traduction." *L'année sociologique*, n° spécial "La sociologie des sciences et des techniques", n°36, 1984, p. 169-207.
- Callon, Michel, Lascoumes Patrick, et al., *Agir dans un monde incertain: essai sur la démocratie technique*, Editions du seuil, 2001.
- Freeman Chris, "The Nature of Innovation and the Evolution of the Productive System", in *Technology and productivity*. Paris: OECD, 1991, p. 303- 14.
- Guillaume Henri, *Rapport de mission sur la technologie et l'innovation*, Ministère de l'Économie et des Finances, 1998.
- Javeau Claude, *Le bricolage du social: Un traité de sociologie*, PUF, 2001.
- Knight Johnson, *Institutions and Social Conflict*, Cambridge University Press, 1992.
- Leloup Fabienne, Moyart Laurence, et al., "La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale?" *Géographie, économie, société*, N° 7(4), 2005, p.321-332.
- Mahoney James, "Path Dependence Explanations of Regime Change: Central America in Comparative Perspective", *Studies in Comparative International Development*, Vol. 36, No. 1, 2001, p. 111–141.
- Mahoney, James, Thelen Katheen, *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power*, Cambridge University Press, 2010.

- Pecqueur Bernard, *Le développement local. Pour une économie des territoires*, 2^{ème} édition, Syros, 2000.
- Perret Florian et Nieddu Martino, "Une régulation de l'hybridation entre marchand et non-marchand: Le cas des formes de production de logiciels libres", *Revue internationale de l'économie sociale*, n°304, 2007.
- Pierson Paul, "Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics", *American Political Science Review*, n° 94 (2), 2000, p. 251-268.
- Thelen Katheen, "Comment les institutions évoluent : perspectives de l'analyse historique », *L'année de la régulation Economie, Institutions, Pouvoirs*, vol 7, 2003, p.13-37
- Torre André, 2000, "Economie de la proximité et activités agricoles et agro-alimentaires. Eléments d'un programme de recherche", *Revue d'Economie Régionale*, 2000.