



LE MANAGEMENT TERRITORIAL STRATEGIQUE: De la territorialisation en général et des territoires en particulier

Michel Casteigts

► To cite this version:

Michel Casteigts. LE MANAGEMENT TERRITORIAL STRATEGIQUE : De la territorialisation en général et des territoires en particulier. Gestion et management. Université de Pau et des Pays de l'Adour, 2019. Français. NNT: . tel-03753870

HAL Id: tel-03753870

<https://shs.hal.science/tel-03753870v1>

Submitted on 18 Aug 2022

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.

Université de Pau et des Pays de l'Adour
Ecole doctorale Sciences sociales et Humanités
- ED 481 -

THÈSE DE DOCTORAT
Mention sciences de gestion

LE MANAGEMENT TERRITORIAL STRATÉGIQUE
De la territorialisation en général et des territoires en particulier

Thèse sur travaux

Soutenue publiquement le 3 décembre 2019 par

Michel CASTEIGTS

Après avis du :

Directeur	M. Jean-Jacques RIGAL	Professeur des Universités émérite UPPA – Collège Etudes européennes et internationales
-----------	-----------------------	--

Membres du jury :

Rapporteurs	M. Yves CHAPPOZ	Professeur des Universités IAE – Université de Lyon III
	M. Raphaël SUIRE	Professeur des Universités IAE – Université de Nantes
Suffragants	M. Christian BRODHAG	Ancien Délégué interministériel au Développement durable Professeur émérite Ecole des Mines de Saint-Etienne
	M. Alain LAMASSOURE	Ancien ministre – Affaires européennes puis Budget Président sortant de la Commission des budgets du Parlement européen Ancien président de la Communauté d'agglomération Bayonne-Anglet-Biarritz
	M. Antoine RENUCCI	Professeur des Universités UPPA – Collège Etudes européennes et internationales
	M. Frédéric TESSON	Professeur des Universités

management territorial stratégique
De la territorialisation en général et des territoires en particulier

Plan général

Résumé.....	p. 6
Avant-propos	
Genèse du projet.....	p. 7
Démarche.....	p. 7
Introduction	
Problématique.....	p. 9
Position épistémologique.....	p. 10
Annonce de plan.....	p. 11
Partie 1 - Qu'est-ce qu'un territoire ?.....	p. 13
Chapitre 1 La territorialisation de l'espace.....	p. 15
1.1 De l'espace au territoire: un processus dialectique.....	p. 15
1.2 Dynamiques d'interactions et transformations de la proximité.....	p. 20
1.3 La territorialisation comme création de dispositifs territoriaux.....	p. 24
Chapitre 2 La métamorphose des territoires.....	p. 28
2.1 Le bouleversement du contexte sociétal.....	p. 28
2.2 La mise en jeu territoriale du développement durable.....	p. 33
2.3 La diversification des échelles.....	p. 41
2.4 La désinstitutionnalisation des territoires.....	p. 44
2.5 Les territoires dans l'action collective.....	p. 47

Partie 2 Le management territorial stratégique comme dispositif de pilotage de l'action collective.....	p. 51
Chapitre 3 Les territoires comme cadre de régulation.....	p. 52
3.1 Les transformations de la régulation.....	p. 52
3.2 La régulation territoriale.....	p. 54
Chapitre 4 La mutualisation du savoir comme principe cognitif.....	p. 59
4.1 Enjeux territoriaux de l'économie de la connaissance.....	p. 59
4.2 Les réseaux territoriaux de savoirs.....	p. 63
4.3 Les dimensions discursives de la territorialisation.....	p. 66
Chapitre 5 La coopération comme principe opérationnel.....	p. 71
5.1 Détermination des domaines de coopération.....	p. 71
5.2 Morphologie des dispositifs de coopération	p. 75
Chapitre 6 La gouvernance comme processus décisionnel.....	p. 78
6.1 L'émergence de la notion de gouvernance.....	p. 78
6.2 Les enjeux de la gouvernance territoriale.....	p. 81
6.3 Gouvernance et non-dits des mutations et crises territoriales.....	p. 85
Partie 3 Management territorial stratégique et production des territoires par eux-mêmes	p. 89
Chapitre 7 Le management territorial stratégique en pratiques	p. 90
7.1 Les pôles de compétitivité.....	p. 90

7.2 L'expérience du conseil de développement du Pays basque.....	p. 91
7.3 La coopération transfrontalière.....	p. 92
7.4 Les projets territoriaux de développement durable.....	p. 95

Chapitre 8 L'invention des territoires :

projet stratégique, transactions et conventions.....	p. 97
8.1 Le projet stratégique territorial.....	p. 97
8.2 Transactions et conventions territoriales, entre volonté et représentation.....	p. 98

En guise de conclusion, perspectives de recherche.....	p. 102
--	--------

Références bibliographiques	p. 104
-----------------------------------	--------

Liste des travaux de référence

A- Territoires et territorialisation.....	p. 108
B- Problématiques frontalières et coopération transfrontalière.....	p. 109
C- Management du développement durable et des risques.....	p. 111
D- Décentralisation et réforme de l'État.....	p. 113

Nota bene : Les travaux sont classés par année de publication et non de rédaction ; une lettre attribuée par ordre alphabétique permet de différencier les travaux d'une même année. Dans le corps du rapport, les renvois aux travaux de références se font en citant entre parenthèse l'identifiant du document concerné.

Résumé

Le territoire est un dispositif socialement construit et non une entité transcendante. La compréhension des phénomènes territoriaux passe par l'identification des mécanismes de cette construction. L'objet de cette thèse est de décrire ces processus de territorialisation, dans une approche comparative permettant de dégager la figure centrale du management territorial stratégique, configuration idéal-typique d'action collective qui apparaît quand des dispositifs juridiquement institués contrarient l'expression territoriale de dynamiques sociétales fortes.

Le management territorial stratégique, dont l'émergence est étroitement corrélée à celle du développement durable, combine le territoire comme cadre de régulation, la mutualisation des savoirs comme principe cognitif, la coopération comme organisation opérationnelle et la gouvernance comme processus décisionnel. Dans ce contexte, l'invention du territoire met en jeu des dynamiques de projet mobilisant démarches transactionnelles et logiques conventionnelles.

Abstract

The territory is a socially constructed apparatus and not a transcendental entity. Understanding the territorial phenomena requires identifying the mechanisms of this construction. The purpose of this thesis is to describe these territorialization processes, in a comparative approach to uncover the central figure of strategic territorial management, an ideal-typical configuration of collective action that appears when legally-instituted mechanisms impede the territorial expression of strong societal dynamics.

Strategic territorial management, the emergence of which is closely correlated with that of sustainable development, combines the territory as a regulatory framework, knowledge sharing as a cognitive principle, cooperation as an operational organization and governance as a decision-making process. In this context, the creation of the territory involves project based dynamics on transactional approaches and conventional logics.

Avant-propos

Genèse du projet

Depuis plus de quarante ans, les problématiques territoriales occupent une large part de mes activités intellectuelles, professionnelles et civiques. Cela m'a conduit à porter sur le(s) territoire(s) un regard passionné et pluriel. À moment donné, j'ai éprouvé le besoin de dégager les lignes de cohérence susceptibles de donner une unité à ces multiples points de vue. Il en est résulté un petit livre, *L'aménagement de l'espace*, publié en 1999¹, où je me suis efforcé de poser les enjeux théoriques de l'aménagement de l'espace, c'est à dire de l'organisation des territoires, et d'en présenter une déclinaison pratique sur quelques échelles significatives.

J'ai pris goût à l'exercice. Lorsque l'opportunité s'est présentée en 2001 de devenir professeur associé de sciences de gestion (management public) à l'Université de Pau et des pays de l'Adour, j'ai saisi l'occasion, bien décidé à en faire un lieu de recherche autant que d'enseignement. Les travaux poursuivis depuis lors sont la traduction concrète de cette volonté.

La rédaction d'une thèse sur des travaux déjà publiés² est une occasion privilégiée qui permet de se retourner sur ce qui a été fait, d'en dégager les fils conducteurs, d'en dresser la synthèse et d'en tirer les leçons pour les travaux à venir. Mais c'est en même temps un moment d'intense frustration, car les choix à opérer dans les travaux pour rentrer dans le format d'une synthèse sont vécus comme autant de mutilations. Par ailleurs, au terme d'un parcours de recherche marqué par une grande liberté, notamment interdisciplinaire (sinon indisciplinée), il est difficile de traduire, dans la linéarité d'un rapport de synthèse, le foisonnement des relations entre les thèmes abordés.

Démarche

Bien que l'objet de ces travaux soit le territoire, il ne s'agit principalement ni de géographie ni d'économie mais bien de sciences de gestion : le territoire est ici considéré comme une organisation commune aux champs d'action des entreprises, des collectivités publiques, de la société civile organisée et des simples citoyens. Dans cette perspective, le management territorial est un processus dans lequel s'inscrivent conjointement acteurs privés et publics. Un des fils conducteurs de mes travaux a été précisément de mettre en évidence que le management des entreprises, le management public, et de façon plus générale la coordination de l'action collective, participent à un processus commun de coproduction des territoires.

¹ Librairie générale de droit et de jurisprudence, collection « Politiques locales ».

² La liste desdits travaux figure en pages 122 à 128 de ce rapport.

Si cette démarche s'inscrit résolument dans le champ des sciences de gestion, c'est qu'elle leur emprunte concepts, théories et méthodes. Mais s'attachant à un domaine relativement peu exploré par la recherche en management, à défaut de disposer à l'intérieur de son propre champ disciplinaire d'un corpus de référence permettant d'en valider les conclusions, elle se devait d'affronter en permanence la critique externe de disciplines qui avaient déjà largement théorisé le territoire. J'ai donc soumis ces recherches à un double test de cohérence. Le premier, interne aux sciences de gestion, était destiné à vérifier la validité de l'emploi qu'elles faisaient des outils théoriques propres à la discipline et la compatibilité des résultats obtenus avec les travaux menés sur des objets connexes. Le second, interdisciplinaire, examinait la cohérence de leurs conclusions avec les corpus constitués sur les questions territoriales par d'autres disciplines (économie, géographie, droit, science politique, sociologie, etc.)

C'est la recherche de cette double confrontation qui m'a conduit à présenter les différents états de mes travaux aussi bien dans des instances propres aux sciences de gestion que dans des lieux relevant d'autres disciplines. La diversité des échanges ainsi suscités a beaucoup contribué à enrichir et à approfondir les réflexions initiales. Cette fertilisation croisée m'a incité à radicaliser certains développements théoriques, comme l'extension de la théorie des coûts de transaction aux transactions non marchandes, y compris aux échanges linguistiques, ou l'introduction des notions de transactions et de conventions territoriales.

Sous-tendu par ces références théoriques exigeantes, ce travail s'appuie également sur une analyse comparative de données empiriques issues des multiples terrains parcourus au cours de ma vie professionnelle ou explorés lors de mes travaux de recherche, notamment les politiques économiques territorialisées, les espaces transfrontaliers, les projets territoriaux de développement durable et l'expérience du Conseil de développement du Pays basque.

Introduction

Problématique

L'objet de cette thèse est de décrire les processus qui permettent et accompagnent l'émergence des territoires comme acteurs collectifs, autour de la figure centrale du *management territorial stratégique* (MTS). C'est en 2003 que j'ai introduit cette notion :

Au confluent du management des organisations publiques et de l'aménagement des territoires, le management territorial stratégique répond aux exigences d'une indispensable territorialisation des politiques publiques, prend acte de l'émergence du territoire comme acteur stratégique et met en œuvre des processus cognitifs fondés sur des conventions communes. Dans ce dispositif, la référence partagée au paradigme du développement durable est un élément central de cohésion (2003d).

Ce concept s'est progressivement enrichi. Il désigne aujourd'hui une configuration idéal-typique d'action collective, et plus seulement publique. L'analyse de ses mécanismes de régulation et de transactions, et de leurs enjeux, a été développée. La référence partagée au développement durable, la mutualisation des savoirs, l'organisation coopérative, la gouvernance partenariale, le projet stratégique, les transactions sociales et les conventions territoriales constituent toujours des éléments essentiels du MTS. Mais ils ont été replacés dans des perspectives nouvelles, liées notamment à l'introduction de la notion de dispositif et de formation discursive dans la définition du territoire et de la territorialisation.

Cette configuration idéal-typique, dont on rencontre des déclinaisons dans des contextes sociétaux radicalement différents, résulte d'un remaniement des systèmes d'acteurs, quand des dispositifs juridiquement institués contrarient, ou sont susceptibles de contrarier, l'expression territoriale de dynamiques sociétales fortes. Il ne s'agit pas d'un modèle qui aurait été conçu en un lieu et transporté ailleurs, ni de règles formellement établies et largement diffusées. Il s'agit plutôt de régularités, nées de l'invention stratégique d'acteurs sociaux confrontés à des situations analogues et leur apportant le même type de réponses. Cette distinction entre règles et régularités a été particulièrement développée par Pierre Bourdieu, dans le prolongement de Ludwig Wittgenstein ([1969] 1976). Dans *Choses dites*, il précise à ce sujet:

On peut parler de jeu pour dire qu'un ensemble de gens participent à une activité réglée, une activité qui, sans être nécessairement le produit de l'obéissance à des règles, obéit à certaines régularités. [...] Je peux dire que toute ma réflexion est partie de là : comment des conduites peuvent-elles être réglées sans être le produit de l'obéissance à des règles ? » (Bourdieu, 1987 : 81).

Position épistémologique

Dès lors qu'il s'agit d'une configuration idéal-typique, sa caractérisation comporte une part inéluctable d'arbitraire dans la formalisation d'une réalité sociétale mouvante et floue. Le chercheur qui s'y emploie ne peut ignorer qu'il projette de façon plus ou moins consciente ses préjugés et ses modèles implicites, introduisant de nombreux biais dont le premier est le choix des cadres théoriques auxquels il se réfère. Il en résulte une forte exigence de réflexivité, renforcée encore quand il s'agit d'une thèse sur travaux, qui implique un indispensable effort de distanciation critique et d'engagement personnel. C'est la raison pour laquelle je ne m'abriterai pas derrière des formulations impersonnelles ou derrière un « nous », dont on ne sait jamais s'il est de modestie ou de majesté : j'userai du « je », en évitant d'en abuser.

Il convient tout d'abord de préciser les motifs de quelques uns des choix qui ont marqué cette recherche. Le caractère interdisciplinaire de la démarche s'est imposé de lui-même, tant la complexité de l'objet territorial se dérobaient à toute approche académiquement homogène. Cela était d'autant plus nécessaire que les sciences de gestion ignoraient superbement le territoire lorsque ce travail a été entrepris, comme il a été noté plus haut. Ce parti pris interdisciplinaire s'est notamment traduit par un recours systématique à des références théoriques éclectiques qui ne concernaient pas toutes le domaine étudié. En effet, la littérature scientifique sur le territoire relevait souvent de pratiques théorisées plus que de théories critiques, à l'exception notable de l'économie spatiale (Boudeville, 1964 et 1966 ; Paelinck et Nijkamp, 1975 ; Aydalot, 1976 et 1986 ; Richardson, 1978 ; Derycke, 1992 ; etc.) et de quelques travaux majeurs dans les champs sociologique (Simmel, [1903] 2013 ; etc.) et bien sûr géographique (Sorre, 1952 ; Bastié et Dézert, 1980 ; George, 1981 ; etc.). Dès lors le recours à des références théoriques « hors champ » était indispensable pour asseoir la réflexion sur des bases solides. C'est donc sans aucune réserve qu'ont été convoqués, chaque fois que cela semblait nécessaire, des philosophes (Kant, Foucault, Habermas, Rawls, Castoriadis, etc.), des sociologues (Durkheim, Bourdieu, Rémy, Beck, Giddens, Sassen, etc.), des anthropologues (Mauss, Levi-Strauss, Clastres, Appadurai, etc.), des économistes (Coase, Perroux, Simon, Williamson, Sen, etc.), des juristes (Hauriou, Legendre, etc.), des politologues (Bodin, Saez, Gauchet, Le Galès, etc.), des géographes (Raffestin, Bailly, etc.), des historiens (Febvre, Lombard, Braudel, etc.), etc.

Il ne s'est agi en aucun cas de travailler *sur* tel ou tel auteur, mais toujours de travailler *avec* lui. Ainsi, le choix d'analyser *La mise en cohérence des politiques publiques en territoire transfrontalier* (2010c), en prenant pour fil conducteur le passage du chapitre IX de *Les mots et les choses* de Foucault consacré à « l'analytique de la finitude » (1966 : 323-329), a conduit à sortir des ornières comparatistes de la science politique classique. La transposition à la finitude des États des réflexions sur la finitude de l'homme, où Foucault mettait lui-même ses pas dans

ceux de Kant, a permis d'enrichir l'analyse des problématiques transfrontalières de références radicalement nouvelles. A aucun moment il n'a été question de faire du texte de Foucault l'objet des réflexions : seulement un moyen de mobiliser sa pensée dans la boîte à outils d'un autre projet que le sien. Cette métaphore de la boîte à outil a d'ailleurs été utilisée par Foucault pour encourager ce type d'usages :

Je fabrique - j'allais dire des machines, mais ce serait trop à la Deleuze - des instruments, des ustensiles, des armes. Je voudrais que mes livres soient une sorte de tool-box dans lequel les autres puissent aller fouiller pour y trouver un outil avec lequel ils pourraient faire ce que bon leur semble, dans leur domaine. [...] Je n'écris pas pour un public, j'écris pour des utilisateurs, non pas pour des lecteurs. (Foucault, [1974] 2001 : 1391-1392)

A ce propos, le recul que la préparation de cette thèse m'a amené à adopter par rapport à mes travaux m'a fait prendre conscience de la place croissante de la boîte à outil foucauldienne dans mes instruments de recherche. Il ne s'agit pas d'une conversion tardive, mais d'un artefact éditorial : c'est l'édition en 2001 des *Dits et Écrits* dans une collection abordable et surtout la publication systématique de 2003 à 2015 de ses cours au Collège de France qui m'ont permis de trouver progressivement, dans les outils conceptuels et théoriques mis en œuvre par Foucault, une instrumentation appropriée à ma propre démarche.

Annonce de plan

Avant d'aborder le management territorial stratégique comme dispositif et comme processus, il m'a semblé nécessaire de préciser ce qui fait aujourd'hui un territoire (partie 1) : les mécanismes de territorialisation de l'espace (chapitre 1) et les métamorphoses récentes du fait territorial (chapitre 2). Les phénomènes ainsi mis à jour permettent de préciser la logique et les enjeux du management territorial stratégique comme dispositif de pilotage de l'action collective (partie 2), en abordant les problématiques de régulation (chapitre 3), les mécanismes cognitifs (chapitre 4), les logiques coopératives (chapitre 5) et les processus de gouvernance (chapitre 6). Ce dispositif sert de support à la production des territoires par eux-mêmes (partie 3), qui est illustrée par quatre cas concrets (chapitre 7) et qui se structure autour de projets collectifs dans lesquels transactions et conventions jouent un rôle essentiel (chapitre 8).

Cette présentation analytique est à la fois nécessaire et trompeuse. Elle répond à l'impératif d'une description précise des mécanismes en jeu, mais elle les inscrit dans une linéarité cartésienne qui ne rend pas compte de la complexité de leurs interactions. Les dynamiques territoriales contreviennent souvent au sens commun, qui voudrait qu'un cap soit fixé à priori et que les réalisations en découlent logiquement. Ici la rationalité se construit chemin faisant et nul ne sait exactement où elle mènera, ni quel paysage territorial dessinera la trame complexe des actions de chacun. Loin de fermer la réflexion, la mobilisation du concept

de management territorial stratégique ouvre, *in fine*, de nombreuses pistes de travail susceptibles de renouveler l'approche du territoire, dans une démarche dépassant les frontières disciplinaires (En guise de conclusion, perspectives de recherche).

Partie 1

Qu'est-ce qu'un territoire ?

La notion de territoire occupe une place croissante dans les sciences sociales, y compris les sciences de gestion. Mais le sens qu'on lui donne est marqué par de grandes fluctuations. Cette polysémie se structure autour de deux pôles. Le premier, à caractère juridico-institutionnel³, a son centre de gravité dans les définitions que le droit donne du territoire. Pour le *Vocabulaire juridique* de G. Cornu, le territoire est un « élément constitutif de l'État dont il forme l'assise géographique et dont il détermine le champ d'exercice des compétences » ; il est également l'« assise géographique des différentes collectivités ou personnes publiques territoriales » (Cornu,[1987] 2007 : 899). Cette acception du terme est ancienne. La première édition du dictionnaire de l'Académie française (1694) définissait le territoire comme « l'espace de terre dans lequel s'étend une Seigneurie, ou une Jurisdiction ». Cette acception n'est pas le monopole des juristes. Pour M. Foucault, le « territoire, c'est sans doute une notion géographique, mais c'est d'abord une notion juridico-politique : ce qui est contrôlé par un certain type de pouvoir » (Foucault, [1976b] 2001 : 32) .

Pour un second pôle sémantique, plus récent et très présent dans les champs sociologique et géographique, le territoire est « un espace socialisé » (Brunet, 1989 : 64-101), autrement dit « la portion de surface terrestre, appropriée par un groupe social pour assurer sa reproduction et la satisfaction de ses besoins vitaux » (Le Berre, 1992 : 622). Cette vision sociétale du territoire est présente dès la fin du 19^e siècle chez E. Durkheim, qui y voit un élément du « substrat de la vie collective » dont relève notamment « la distribution de la population sur la surface du territoire, le nombre et la nature des voies de communication, la forme des habitations, etc. » (Durkheim, 1895 : 17).

Dans la quasi-totalité des disciplines, les acceptions oscillent autour de ces deux pôles,

³ Cette expression se réfère ici à la façon dont le droit caractérise l'institution, comme « ensemble des mécanismes et structures juridiques encadrant les conduites au sein d'une collectivité » (Cornu, [1987] 2007 : 488). Cette acception diffère sensiblement du sens que la sociologie confère à ce terme (cf. ci-après p. 22).

sans que l'on puisse ramener ces variations à des habitus académiques homogènes. Ainsi, pour les sciences politiques, J.-C. Thoenig et P. Duran s'inscrivent dans une perspective institutionnelle (1996), alors qu'une vision résolument sociétale prévaut chez G. Saez (Saez et al., 1997) et que P. Le Galès se tient à l'articulation des deux (Le Galès, 1995). Mais quel que soit le champ disciplinaire, on peut noter un déplacement progressif des usages du terme, du territoire juridiquement institué vers le territoire sociétal.

Pour les sciences de gestion, les problématiques territoriales sont d'importation récente, contrairement aux sciences économiques. On serait en peine de trouver des références au territoire dans les index thématiques des grands classiques des années 80. C'est avec le succès de la notion de *cluster*, introduite par Michael Porter (1990), que l'espace fait son entrée dans la pensée gestionnaire, plus soucieuse jusque là d'établir sa légitimité vis à vis des entreprises et dans la maîtrise de processus quantifiables. Les progrès sont assez lents et les ouvrages publiés au début de la décennie suivante sous l'égide du réseau des IAE (p. ex. IAE, 2000 et 2002) restent muets sur la notion de territoire. Les seules exceptions significatives sont les travaux menés en Suisse, à compter de 1994, sur le management territorial (Decoutère et al., 1996) et l'intérêt des spécialistes du management public pour la gestion des collectivités territoriales et, par extension, des territoires (cf. notamment les Rencontres Ville Management, organisées à compter de 1996). En matière de gestion des entreprises, l'acculturation territoriale a souvent emprunté le détour de l'économie spatiale : dynamiques des bassins d'emploi et gestion des ressources humaines ; réactualisation de la notion de district industriel (Marshall, 1890) ; milieux innovateurs et management de la technologie ; etc.

Quelque soit le contexte dans lequel on le replace, le territoire est un construit social et non une entité transcendante : toute compréhension du fait territorial passe donc par l'identification des mécanismes de *la construction sociale de la réalité* territoriale pour emprunter à P. Berger et T. Luckmann une formule fondatrice ([1966] 1996). C'est donc à décrire les processus de territorialisation que je vais tout d'abord m'attacher, en analysant les interactions dialectiques entre réalités territoriales et pratiques sociales, en mettant en évidence les effets de proximité et en définissant le territoire comme articulation de dispositifs territoriaux (chap. 1). Dans un second temps, il s'agira de montrer comment les évolutions de la société modifient ces processus de territorialisation et transforment les territoires (chap.2).

Chapitre 1

La territorialisation de l'espace

Le terme de territorialisation souffre des mêmes ambiguïtés que celui de territoire et recouvre deux significations différentes. Il désigne tout d'abord la déclinaison d'actions ou d'enjeux collectifs sur des échelles territoriales diversifiées ; on parle ainsi de territorialisation des politiques publiques ou de territorialisation des risques. Il caractérise également un processus d'émergence ou de recomposition des territoires ; dans le monde contemporain, où tout espace a été historiquement incorporé un grand nombre de fois à des territoires multiples, il s'agit du remaniement d'un paysage territorial préexistant, dont l'analyse renvoie aux transformations sociétales qui l'ont rendu possible et nécessaire.

Les développements qui suivent sont centrés sur cette seconde acception, mais les deux types de processus peuvent être liés. Si le législateur a consacré l'échelle métropolitaine comme cadre institutionnel d'action publique, c'est parce qu'elle avait préalablement émergé dans les pratiques sociétales. Le recours à la notion de dispositif, introduite par Michel Foucault, permet de dépasser ces dichotomies et d'unifier les acceptions de la territorialisation, en la définissant comme création de dispositifs territoriaux.

1.1 De l'espace au territoire: un processus dialectique

Puisque le territoire est un espace socialisé, c'est aussi un espace aménagé, que les groupes sociaux qui l'ont successivement occupé ont adapté à leurs besoins et aux usages qu'ils en avaient. La territorialisation de l'espace est donc indissociable de son aménagement. Mais la notion d'espace est beaucoup plus complexe que le sens commun le laisse à penser et le terme est utilisé dans des contextes extrêmement différents. Il y a tout d'abord l'espace physique, celui dans lequel nous vivons, nous agissons, nous repérons nos centres d'intérêt. Cet espace physique est le plus directement intuitif et correspond au sens commun du terme espace. Nous le percevons de façon tout à fait naturelle dans sa dimension géographique. C'est l'espace que nous avons doté d'une profondeur, d'une largeur et d'une hauteur pour organiser nos perceptions et situer nos actions. Au fur et à mesure que l'homme a cherché à formaliser les perceptions qu'il avait du monde et à les appréhender logiquement, cet espace est devenu plus abstrait (1999a).

Cette abstraction nous permet de passer d'un espace complexe et inorganisé, tel qu'il résulte de nos perceptions immédiates, à un objet plus sommaire, plus dépouillé et mieux apte à une appréhension rationnelle. C'est sur cette représentation simplifiée que nous procédons aux opérations logiques qui nous permettent d'en structurer l'organisation et d'en anticiper

l'aménagement. Cette construction de nos images mentales passe par une réduction considérable des éléments dont on peut constater la présence physique. Nous ne conservons qu'un nombre restreint de paramètres, auxquels nous donnons de façon conventionnelle une valeur particulière. Passage d'une réalité complexe à une représentation plus simple, mais mieux organisée et plus facile à appréhender, l'abstraction spatiale constitue un procédé cognitif fondamental (1999a).

Notre mode de connaissance implique en effet une coupure entre l'objet de notre observation et le monde qui l'entoure. Il n'y a de connaissance que dans cette délimitation d'une entité singulière au milieu d'un espace indifférencié :

Chaque chose réelle atteste cette réalité propre avant tout en occupant une portion de l'espace dont elle exclue toutes les autres choses, son individualité reposant en fin de compte sur ce qu'elle est en ce sens un individu spatial, pourvu d'une sphère propre où il est et où il s'affirme face à tout autre être. (Cassirer, [1929] 1972 : 166)

Loin d'être un processus cognitif parmi d'autres, l'abstraction spatiale apparaît donc comme une matrice, le point de passage obligé de toute connaissance. Il y a un enchaînement logique entre la définition d'un objet singulier dans le champ spatial et sa caractérisation conceptuelle, permettant de l'agréger à une catégorie plus large d'objets analogues, dans une classification homogène des éléments perçus. Ainsi la production de la notion de « montagne » part de l'identification de certaines caractéristiques communes à tels ou tels sites particuliers (altitude, pente, sommet, hydrographie, faune, flore, etc.) et de la construction d'une catégorie dont l'homogénéité réside dans le regroupement de tout ou partie de ces caractéristiques communes. Nos perceptions se structurent ainsi entre éléments semblables et différents, permettant en fin de compte une double modélisation : modélisation des objets de connaissance et modélisation de l'espace comme support de leur mise en relation. Cette modélisation détermine en profondeur nos grilles de perception et l'ensemble de nos expériences sensibles ultérieures. Notre système de représentation s'organise ainsi progressivement, dans une lente émergence dont chaque étape est conditionnée par les expériences précédentes et conditionne les expériences ultérieures.

Bien entendu, la constitution et l'enrichissement de ces grilles de perception n'est pas le fait d'un individu coupé de toute réalité sociale. Elle est l'objet d'un échange, d'un apprentissage, d'une transmission des clés de lecture des espaces concrets et d'interprétation des paysages. En d'autres termes, cette construction d'un imaginaire de l'espace est socialement et culturellement déterminée. Dans « Les origines de la géométrie », Michel Serres met en évidence la manière dont les procédés de représentation géométrique du monde, issus d'une démarche d'abstraction spatiale, sont le produit d'une organisation de la société et en traduisent les principes politiques et l'idéologie, qu'ils contribuent à fixer. Il montre aussi comment nos perceptions en sont, aujourd'hui encore, profondément imprégnées :

Cet espace blanc, la Grèce l'habita et fit que nous ne cessâmes de l'habiter depuis elle. La géométrie intègre tous nos habitats pratiques ou idéaux, comme la lumière blanche somme toutes les couleurs, dans la transparence ou translucidité... Son abstraction est une somme et non une

soustraction... Nous n'avons plus la moindre idée ni perception d'une terre sans elle, avant elle ou privée de son étendue dont la transparence homogène nous baigne et traverse notre corps, couché ou dressé debout, étendant son envergure, de sa triple flèche longue, large et haute, si universelle que l'univers s'y plonge en entier. (Serres M., 1993 : 335-336)

D'une certaine manière, l'espace que nous aménageons est un hybride entre l'espace concret, objet de nos perceptions spontanées, et l'espace mathématique abstrait. Pour agir sur la réalité physique qui nous entoure, nous nous en donnons une représentation plus ou moins schématique, à travers un modèle simplifié, à partir duquel nous définissons nos actions (1999a). Mais si cette représentation est indispensable à toute pensée de l'espace, elle est loin d'être neutre, car elle produit un effet de réalité sur les perceptions auxquelles elle sert de support. Tout projet d'aménagement urbain, par exemple, part d'une cartographie simplifiée du secteur opérationnel tel qu'il existe avant toute intervention. Mais selon que ce plan mentionne ou pas des perspectives paysagères remarquables, des espaces boisés sensibles, des contraintes hydrographiques particulières, etc. ou au contraire qu'elle insiste sur le bâti, les voies de circulation ou l'organisation des réseaux existants, la réflexion des urbanistes s'engagera sur des bases radicalement différentes. Dès lors qu'un consensus s'établit sur les principes de représentation, l'espace représenté devient l'espace réel. C'est dire que les enjeux de la définition des règles de représentation cartographique ou d'élaboration des plans débordent largement le domaine technique et prennent une dimension politique et sociale majeure, puisque c'est en fonction de ces représentations partagées, que les acteurs du territoire agissent et interagissent. Ces règles ne sont jamais constituées une fois pour toutes mais sont en perpétuel remaniement, en réponse aux transformations de la société elle-même.

C'est dans cette perspective qu'il y a lieu d'explorer « l'institution imaginaire » du territoire, au sens que Cornélius Castoriadis donnait à cette expression dans *L'institution imaginaire de la société* (1975), comme production collective de représentations, de significations et de dispositifs partagés, qui prennent sens dans la société concernée, en même temps qu'ils lui donnent sens, en offrant à ses membres des références communes. Pour Castoriadis, la représentation est la fonction qui permet « la socialisation de la psyché » (id. : 420-426), l'articulation du « monde public commun » et du « monde privé » (id. : 431-442). Si elle est à même de remplir cette fonction, c'est que

la représentation est imagination radicale[...] Il n'y a pas de pensée sans représentation ; penser est toujours aussi nécessairement mettre en mouvement, dans certaines directions et selon certaines règles (non nécessairement maîtrisées, ni les unes ni les autres), des représentations : figures, schèmes, images de mots – et cela n'est ni accidentel, ni condition extérieure, ni étayage, mais l'élément même de la pensée. (id. : 442)

Ce phénomène est particulièrement marqué dans le champ de la coopération transfrontalière, où l'institution imaginaire du territoire transfrontalier se heurte à celle de la frontière, bien plus ancienne et mieux ancrée dans les esprits (2017a). Aux systèmes de

représentation des partenaires nationaux, délimités par la frontière, viennent rapidement s'ajouter les impératifs spécifiques du projet de coopération qui, au bout de quelques années, induit ses propres références et représentations du territoire transfrontalier. Or ce territoire est irréductible à la juxtaposition des fragments de territoires nationaux en présence, ce qui conditionne les règles de représentation adoptées, au sens le plus matériel du terme. Ainsi, une des premières tâches que s'est assignée en 1996 l'Observatoire transfrontalier de l'Eurocité basque Bayonne San Sebastian⁴ a été d'établir une cartographie intégrée du territoire transfrontalier. Se sont alors posées de multiples questions quant au choix du système de projection, de la charte graphique, des règles à adopter pour la toponymie et des conventions symboliques. En fin de compte, la carte de l'Eurocité ne ressemble ni à une carte française ni à une carte espagnole, sans être pour autant un compromis moyen entre les deux. Elle est un objet cartographique spécifique répondant à des règles propres, car elle a pour objet de donner à voir une réalité en voie de création : le territoire transfrontalier (2008e).

Si l'avènement d'un monde globalisé et le processus d'intégration européenne ont suscité un grand intérêt pour les pratiques transfrontalières, ces débats restent fortement imprégnés par des conceptions institutionnelles et juridiques de la frontière. Or l'observation des dynamiques sociales, qui accompagnent en Europe l'effacement progressif des effets des frontières sur la circulation des personnes et des biens, montre que le fait frontalier perdure dans ses représentations bien au delà de la disparition de ses bases institutionnelles.

Mais c'est de façon beaucoup plus universelle que les processus d'abstraction et de représentation spatiales échappent aux seuls déterminismes logico-rationnels et sont conditionnés par la façon dont les sociétés pensent leur organisation interne et leurs rapports au monde. Ainsi, à l'aube du 20^e siècle, en conclusion de leur étude *De quelques formes primitives de classification. Contribution à l'étude des représentations collectives*, Durkheim et Mauss écrivaient que « des idées aussi abstraites que celles de temps et d'espace sont, à chaque moment de leur histoire, en rapport étroit avec l'organisation sociale correspondante » (Durkheim & Mauss, 1903 : 72). Quelques années après, Durkheim précisait dans *Les formes élémentaires de la vie religieuse* :

Il existe des sociétés en Australie et dans l'Amérique du Nord où l'espace est conçu sous forme d'un cercle immense, parce que le camp a lui-même une forme circulaire, et le cercle spatial est exactement divisé comme le cercle tribal et à l'image de ce dernier. Il y a autant de régions distinguées qu'il y a de clans dans la tribu et c'est la place occupée par les clans à l'intérieur du campement qui détermine l'orientation des régions... Ainsi, l'organisation sociale a été le modèle de l'organisation spatiale qui est comme un décalque de la première. (Durkheim, 1912 : 16-17)

Dès lors, les capacités d'évolution des sociétés dites modernes dépendent étroitement de

⁴ Créé en 1996, l'Observatoire transfrontalier est devenu Agence transfrontalière pour le développement de l'Eurocité en 1999.

leur aptitude à se projeter dans un espace dont l'organisation et l'agencement sont eux-mêmes en transformation permanente. Ce que nous voulons dans l'avenir, nous ne pouvons le décrire que de façon théorique, puisque par définition il s'agit de quelque chose qui ne s'inscrit pas aujourd'hui dans l'espace. En dépassant nos perceptions immédiates, nous devons reconfigurer mentalement notre territoire, en anticipant l'effet d'actions d'aménagement dont la formulation initiale est nécessairement abstraite⁵. Dans ce processus, l'espace conditionne autant l'évolution de la société que les dynamiques sociales remanient l'espace.

Ces représentations se déclinent usuellement à des échelles différentes, qui déterminent des niveaux de territorialisation et des démarches d'aménagement différents. On parle ainsi d'aménagement du territoire, d'aménagement rural, d'aménagement urbain ou d'aménagement des espaces de proximité, dont chacun se réfère à une échelle de territorialisation spécifique, même s'il existe de nombreuses interactions entre les différentes échelles. A ces échelles spatiales se superposent souvent des échelles de temps : la sédimentation historique et l'emboîtement des échelles jouent un rôle déterminant dans les configurations territoriales effectives.

Les analyses de F. Braudel sur la Méditerranée sont à ce sujet lumineuses (Braudel, 1977). Dans son ouvrage fondateur, publié en 1949, *La Méditerranée et le monde méditerranéen à l'époque de Philippe II*, Braudel introduisait « l'histoire de longue même de très longue durée », non pour remplacer mais pour compléter « l'histoire événementielle » (Braudel, 1958 : 727). A cette diversification des temporalités, Braudel ajoutait une diversification des échelles territoriales, depuis les espaces restreints de la vie quotidienne jusqu'à *l'économie-monde*, concept introduit pour caractériser le monde méditerranéen dans le troisième tome de *Civilisation matérielle, Économie et capitalisme* (Braudel, 1979), avant d'être repris et systématisé par Immanuel Wallerstein (1974, 1980, 1989). Tout au long de son histoire, le monde méditerranéen a connu une tension permanente entre une territorialisation fondée sur les villes et leurs réseaux d'échanges et une territorialisation traduisant des rationalités impériales. Chaque fois que ces dernières ont prévalu sur les dynamiques urbaines, la prospérité du monde méditerranéen a décliné (2009c). La période d'hégémonie de l'Empire romain en est un exemple paradoxal : une puissance impériale unique régnant sur la totalité de la Méditerranée, les rapports de forces entre empires ne jouaient plus de rôle structurant, ce qui laissait libre-cours à la compétition entre les pôles urbains et les réseaux d'échanges.

En tant qu'espace socialisé, le territoire est, pour le groupe humain qui l'occupe, cadre naturel de la vie collective, ressource pour la satisfaction des besoins vitaux, lieu de relations et d'échanges et référent identitaire. Parce qu'il est un « fait de structure » historiquement « cristallisé », pour employer le vocabulaire de Durkheim, il contribue à la continuité des

⁵ Cela renvoie à la parenté sémantique entre le concept mathématique de projection et la notion urbanistique de projet.

« manières d'être et de faire » et conditionne, par sa seule « morphologie », les « libres courants de la vie sociale qui ne sont encore pris dans aucun moule défini » (Durkheim, 1895 :19). Les interactions entre réalités territoriales et pratiques sociales sont fondamentalement dialectiques : le territoire structure la société dans le même mouvement que celle-ci territorialise l'espace.

1.2 Dynamiques d'interactions et transformations de la proximité

L'intégration territoriale, entendue comme l'ensemble des processus matériels et symboliques qui concourent à renforcer la cohésion d'un territoire et son autonomie relative par rapport aux autres territoires, met en jeu des interactions multiples, qui impliquent une proximité effective des individus ou des groupes sociaux. Cela n'a rien de très nouveau. Dès les révolutions néolithiques, à partir de l'an 12 000 av. JC, l'apparition de l'agriculture a conduit de petites communautés à se sédentariser dans des établissements permanents. Au sein de ces groupes, et entre eux, des interactions stables et des relations de plus en plus complexes de proximité se sont établies, renforçant la solidarité des communautés et favorisant l'essor des contacts entre elles. La lente diffusion, de proche en proche, des trocs de biens, des échanges matrimoniaux, des innovations techniques et des références culturelles a permis l'émergence, sur plusieurs millénaires, de véritables civilisations. La question de la proximité se posait en termes radicalement différents dans les cultures nomades du paléolithique. Lors de la sédentarisation néolithique, elle préfigure les problématiques territoriales telles que nous les rencontrons aujourd'hui (2007a).

On aurait tort de penser l'époque néolithique comme celle d'un monde figé dans la reproduction à l'identique de son organisation, de ses techniques et de ses modes de fonctionnement. C'est au contraire une période d'exceptionnelle créativité sociétale, où sont apparues les innovations majeures qui continuent à présider à l'organisation de nos sociétés : la spécialisation des tâches et la division du travail, le développement des échanges et la constitution de l'économie comme sphère autonome d'activité, l'émergence des premières formes d'État et l'apparition des villes.

En effet, la naissance de la ville comme phénomène spatial remonte à plus d'une dizaine de milliers d'années, dès les débuts de l'agriculture et de la sédentarisation des sociétés humaines :

Qui dit agriculture dit sédentarisation, enracinement dans des habitats groupés. Mais la surprise [...] a été de découvrir, dès le VIII^e millénaire, non pas seulement des villages ou des hameaux, mais de grosses agglomérations qu'on peut appeler des villes [...] Dans le vide, celui de la préhistoire ou celui de telle ou telle partie du Nouveau Monde après la conquête européenne, il est normal, logique que des villes commencent à vivre en même temps, voire plus tôt même que les villages. Jéricho, Çatal Hüyük sont deux exemples de ces agglomérations néolithiques. (Braudel, [1977] 1985 : 85)

Ces premières villes établissent avec l'espace rural alentour une relation de complémentarité qui n'est pas encore un rapport de domination. Mais, petit à petit, le lieu de l'échange va devenir, avec la nécessité de sécuriser les transactions, un lieu de pouvoir.

Au milieu du quatrième millénaire avant notre ère dans la vallée du Nil, au début du troisième millénaire dans celle de l'Euphrate, un peu plus tard dans celles du Gange ou du Fleuve Jaune, des formes plus complexes d'organisation sociale émergent, que la théorie juridique va désigner sous le nom d'État, effaçant derrière ce vocable réducteur la diversité anthropologique des formes de socialisation et des structures territoriales. Mais ce processus d'émergence de l'État est universel, même si certaines sociétés n'ont de cesse de le prévenir (Clastres, 1974). La coexistence et la concurrence entre ces deux formes d'inscription spatiale des sociétés humaines, les villes et les États, ont marqué l'histoire du monde depuis des millénaires, d'autant plus que les différences entre les unes et les autres étaient mouvantes dans leur contenu et floues dans leur portée (2009c) .

La prédominance de l'une ou l'autre forme conditionnait des modalités contrastées de structuration de l'espace. Les villes s'inscrivaient dans des formes de proximité et des réseaux d'échanges qui se sont mis en place dès la naissance des premières agglomérations néolithiques :

Ces « villes primitives » sont déjà des centres organisateurs. Elles provoquent et entretiennent une circulation à large rayon. Jéricho exporte du sel et du bitume, elle reçoit, entre autres, de l'obsidienne d'Anatolie, des turquoise du Sinaï, des cauris de la mer Rouge. Çatal Hüyük échange son obsidienne contre du silex de Syrie, elle importe de Méditerranée des coquillages en quantité et toutes sortes de pierres, de l'albâtre, du marbre [...]. (Braudel, [1977] 1985 : 86)

La remise en cause de la proximité immédiate qui prévalait dans les premières communautés et l'introduction de distances sociétales organisées et institutionnalisées constitue donc une caractéristique fondamentale des formes d'organisation sociale qui ont présidé, depuis la préhistoire, à la gestation des sociétés contemporaines. C'est dans ce contexte qu'il faut replacer la tradition qui consistait à définir le territoire comme se situant à l'articulation de trois types de proximité : spatiale (ou géographique), organisationnelle et institutionnelle (Gilly & Torre, 2000).

Ces proximités connaissent aujourd'hui de profondes transformations : la répartition spatiale des activités est bouleversée, dans sa consistance et dans ses effets, par les mutations des techniques de transport et de communication ; ces évolutions modifient les dispositifs opérationnels, plus complexes et plus dispersés, et remodelent la proximité organisationnelle ; la proximité institutionnelle, elle, subit les contrecoups des rapports de forces fluctuants entre les dispositifs juridiquement institués, « qui forment corps, qui s'orientent vers l'individualité vivante et la personne morale » et ceux « qui, au contraire, sont de la catégorie des choses inertes » (Hauriou, 1916 : 109). Le Doyen Hauriou était contemporain de Durkheim, qui invitait à « traiter les faits sociaux comme des choses » : il faut entendre par « choses inertes » les

dispositifs sociaux ordinaires, non pourvus de « la personnalité morale » et non consacrés par le droit. Cette distinction s'inscrivait dans un débat entre sociologues et juristes sur l'usage du terme « institution ». Dans la préface à la seconde édition des *Règles de la méthode sociologique*, Durkheim précisait : « On peut en effet, sans dénaturer le sens de cette expression, appeler institution toutes les croyances et tous les modes de conduite institués par la collectivité ; la sociologie peut alors être définie : la science des institutions, de leur genèse et de leur fonctionnement » (Durkheim, [1895] 1919 : XXIII).

Non seulement ces trois registres de proximité connaissent de fortes mutations internes, mais ces évolutions interagissent en créant des turbulences systémiques dans les agencements territoriaux. Ainsi, les innovations que l'on regroupe sous le terme générique d'Internet impactent à la fois la proximité spatiale, en dé-spatialisant les interactions quotidiennes, la proximité organisationnelle, en permettant la dispersion de processus intégrés, et la proximité institutionnelle, notamment en mettant en cause les monopoles locaux sur les informations considérées comme légitimes (2002b). C'est dire que ces évolutions technologiques, ces bouleversements organisationnels et ces mutations institutionnelles ont rendu de plus en plus floue la frontière entre proximité organisationnelle et proximité institutionnelle. C'est pourquoi on préfère aujourd'hui distinguer entre proximité géographique (ou spatiale) et proximité organisée (Rallet & Torre, 2004).

La proximité géographique se réfère à la distance spatiale entre les entités concernées (personnes, groupes, agglomérations, etc.). Cette distance n'est pas seulement topographique, mais elle prend en compte les conditions concrètes de communication d'un lieu à l'autre. Les difficultés éventuelles dépendent de la capacité effective de mobilisation de moyens de transports ou de communication informationnelle par les différents acteurs. Elles ne sont donc pas identiques d'une entité à une autre, ce qui implique que la proximité géographique soit elle-même à géométrie socialement variable. La notion de proximité organisée renvoie à la capacité d'interaction résultant de l'appartenance à une même organisation. Ce dernier terme recouvre des ensembles multifformes, de nature, de structuration ou d'homogénéité très diverses, mais qui ont comme caractéristique commune d'établir des relations stables entre leurs parties prenantes. Il ne s'agit donc pas d'un phénomène spatial, mais relationnel. Alors que dans la proximité géographique, c'est la distance qui détermine la capacité d'interaction, dans la proximité organisée c'est la capacité d'interaction qui définit la distance. Deux entités appartenant à une même organisation sont proches parce que les règles et modes de fonctionnement de ladite organisation leur donne la possibilité d'interagir facilement. Ces interactions sont d'autant plus efficaces qu'elles interviennent sur un arrière plan cognitif partagé : savoirs, représentations, grilles d'interprétation du monde et rapport à la vérité.

La proximité géographique a été, depuis la sédentarisation néolithique, la base des interactions quotidiennes et le fondement des processus de territorialisation. Le développement

des échanges marchands et la mise en place progressive des États et des agencements institutionnels ont jeté les bases des proximités organisationnelle et institutionnelle, sans remettre en cause la place prépondérante de la proximité géographique dans la constitution des territoires. Cet équilibre entre relations de contiguïté, comme proximité physique, et relations de connexité, comme proximité relationnelle, a perduré jusqu'à une époque récente, malgré des tensions permanentes⁶. Les bouleversements technologiques du dernier demi-siècle ont changé profondément la donne (2011a). Ils ont déstabilisé les solidarités de voisinage au profit de solidarités plus lointaines, médiatisées par des instruments de communication complexes, remettant ainsi en cause la relation habituelle entre confiance et proximité (Dupuy & Torre, 2004).

Ces dispositifs technico-économiques constituent aujourd'hui le cadre ordinaire de la vie quotidienne. Anthony Giddens les désigne sous le vocable de « systèmes experts » :

J'entends par systèmes experts, des domaines techniques ou de savoir-faire professionnel concernant de vastes secteurs de notre environnement matériel et social. La plupart des non-initiés ne consultent des *professionnels* – avocats, architectes, médecins, etc. – que de façon ponctuelle et irrégulière. Mais les systèmes regroupant les connaissances de ces experts jouent un rôle dans un grand nombre de nos actions coutumières. Par le simple fait d'être assis chez moi, je m'inscris dans un système expert, ou dans une série de systèmes experts, auxquels j'accorde ma confiance. (Giddens, [1990] 1994 pp. 35 et 36)

La relation à un système expert, localisée car inscrite dans un espace déterminé, permet une relation *dé-localisée* aux experts qui ont conçu le système ou qui le constituent. Cette théorie de la dé-localisation est au centre des analyses de Giddens sur *Les conséquences de la modernité* :

Les systèmes experts sont comme les gages symboliques⁷ des mécanismes de dé-localisation, leur point commun étant de distancier les relations sociales de leur contexte immédiat. Les deux types de mécanismes de dé-localisation présupposent, mais aussi favorisent, la séparation du temps et de l'espace, condition de la distanciation spatio-temporelle qu'ils encouragent. Un système expert dé-localise de la même façon que les gages symboliques, en *garantissant* nos attentes par rapport à un espace temps lointain. Cet *étirement* des systèmes sociaux est obtenu par l'impersonnalité des tests d'évaluation du savoir technologique, et par la critique publique (sur laquelle se fonde la production de savoir technique), utilisés pour en contrôler la forme. (ibid. : 36-37)

La confiance de l'opinion dans ces systèmes experts dé-localisés est indispensable au fonctionnement des sociétés modernes. Mais elle est d'autant plus fragile que, contrairement aux formes les plus stables de proximité organisée, elle est souvent anonyme : elle soutient difficilement la comparaison avec le caractère rassurant des acteurs et des objets bien identifiés

⁶ Dans l'antiquité méditerranéenne, les conflits entre empires et réseaux de villes marchandes en sont une illustration. A la fin du moyen-âge, la cohabitation difficile des villes hanséatiques et des royaumes baltiques en offre un autre exemple (2009c).

⁷ Par gage symbolique Giddens désigne des instruments d'échange qui permettent que des agents ou groupes très éloignés, dans le temps ou dans l'espace, puissent effectuer des transactions. L'argent en est le prototype.

qui se situent dans le champ de la proximité spatiale. La coexistence chaotique de ces différents registres de proximité et leurs perpétuelles transformations réduisent sensiblement l'intérêt du recours à la notion de proximité pour définir la nature des processus de territorialisation (2008f).

1.3 La territorialisation comme création de dispositifs territoriaux

Les analyses qui précèdent ont mis à jour une double difficulté. La première tient à l'ambivalence déjà notée du terme « territorialisation », qui renvoie tantôt à la déclinaison territoriale d'actions ou d'enjeux collectifs, tantôt à l'émergence ou à la recomposition des territoires. La seconde découle des limites de la référence aux relations de proximité pour définir un territoire et le délimiter. Les développements qui suivent ont pour objet de montrer l'intérêt que présente le recours à la notion de dispositif, à la fois pour unifier la définition de la territorialisation, conçue comme création de dispositifs territoriaux, et pour renouveler la réflexion sur le territoire, en le considérant comme un emboîtement de dispositifs territoriaux particuliers constituant un dispositif global (2004c).

Le concept de dispositif a été emprunté par Michel Foucault à Deleuze et Guattari qui l'avaient utilisé dans *L'anti-oedipe* (1972) pour caractériser le « dispositif œdipien ». Ce concept a été largement mobilisé par Foucault dans *Surveiller et punir. Naissance de la prison* (1975) à propos des « dispositifs de pouvoir », puis dans *Histoire de la sexualité I. La volonté de savoir* (1976a), pour désigner le « dispositif de sexualité ». Plus de trente ans après la mort de Foucault, le terme dispositif a été progressivement adopté par la plupart des sciences sociales, souvent au détriment de celui de système, parfois en complément. Pour comprendre ces fortunes diverses, il est utile de replacer les deux concepts dans la perspective de leurs origines.

L'analyse systémique est issue des sciences exactes et reste marquée par cet héritage. Au lendemain de la seconde guerre mondiale, le biologiste Ludwig von Bertalanffy publiait sa « théorie générale des systèmes », où il traçait un cadre logique commun pour rendre compte de l'organisation et du fonctionnement d'ensembles complexes, quelle que soit la nature de leurs éléments (Bertalanffy, 1950). L'approche systémique a notamment été développée par H. A. Simon, prix Nobel d'économie en 1978 (Simon, 1962 ; [1969] 1974). Il n'existe cependant aucune définition canonique de la notion de système. Une compilation raisonnable des définitions courantes permet de caractériser un système comme un ensemble cohérent, finalisé et relativement stable de structures, de fonctions et de comportements, dont la dynamique résulte à la fois de l'interaction entre les différents éléments (ou sous-ensembles) et de l'adaptation aux modifications de l'environnement. L'approche systémique met l'accent sur l'importance des invariants structurels qui permettent de concilier une forte dynamique d'ensemble avec le maintien de la stabilité des relations entre les composants du système (acteurs individuels, groupes sociaux, institutions, etc.). Cette articulation passe souvent par une formalisation des

interactions et rétroactions entre les différents sous-ensembles considérés comme significatifs. Le recours au cadre systémique permet de modéliser des pratiques sociales complexes, dont les articulations opérationnelles et les arrières-plans rationnels n'apparaissent pas spontanément, afin d'en assurer la description, la coordination ou le pilotage. Dans un système, la structure de l'ensemble conditionne les rôles assignés aux éléments qui le composent et détermine le degré de liberté des différents acteurs.

Dans un dispositif, terme emprunté au vocabulaire technologique, l'accent est mis sur les éléments matériels ou techniques mobilisés par les acteurs. Il ne s'agit plus d'une structure formelle, plaquée sur des processus sociaux de l'extérieur, à partir d'*a priori* théoriques, mais d'un instrument de mise en cohérence des actions ou des représentations construit à partir des pratiques concrètes. Dans une logique systémique les pratiques concrètes sont conditionnées par le modèle opérationnel dans le cadre duquel l'action est conçue. Dans un dispositif au contraire, c'est le jeu des acteurs, leur invention pratique, leurs stratégies et leurs interactions qui déterminent la configuration, toujours provisoire et toujours changeante, de l'ensemble. En rompant avec la dimension de déterminisme prescriptif et technique qu'il avait conféré au terme dans *Surveiller et punir*, Foucault a formulé en 1977 l'expression la plus aboutie de sa conception d'un dispositif au cours d'un entretien avec les psychanalystes lacaniens de la revue *Ornicar* :

Ce que j'essaie de repérer sous ce nom, c'est, premièrement, un ensemble résolument hétérogène, comportant des discours, des institutions, des aménagements architecturaux, des décisions réglementaires, des lois, des mesures administratives, des énoncés scientifiques, des propositions philosophiques, morales, philanthropiques, bref : du dit, aussi bien que du non-dit, voilà les éléments du dispositif. Le dispositif lui-même, c'est le réseau qu'on peut établir entre ces éléments. (Foucault, [1977] 2001 : 299)

Tel qu'il est ainsi défini, le dispositif est un cadre d'analyse particulièrement souple et large, à même d'englober des types d'organisation de degrés de formalisation dissemblables et de fonctionnalités disparates, allant d'« outils de gestion », « dispositif[s] formalisé[s] permettant l'action organisée » (David, 1998 : 44), comme peuvent l'être les collectivités locales, à des groupes sociaux informels, en passant par des associations d'insertion ou des syndicats professionnels. Appliqué aux problématiques territoriales, cette conception d'un dispositif permet de prendre en compte à la fois des institutions juridiquement établies, des groupes sociaux plus ou moins constitués et stabilisés, des représentations multiples et les discours qui les véhiculent, des structures matérielles naturelles ou aménagées, des connaissances partagées ou non etc., et la façon dont entre tous ces éléments s'établissent des interactions et des réseaux. La suite du raisonnement de Foucault confirme la pertinence d'une approche en termes de dispositif pour penser les dynamiques territoriales :

Deuxièmement, ce que je voudrais repérer dans le dispositif, c'est justement la nature du lien qui peut exister entre ces éléments hétérogènes. Ainsi, tel discours peut apparaître tantôt comme

programme d'une institution, tantôt au contraire comme un élément qui permet de justifier et de masquer une pratique qui, elle, reste muette, ou fonctionner comme réinterprétation seconde de cette pratique, lui donner accès à un champ nouveau de rationalité. Bref, entre ces éléments, discursifs ou non, il y a comme un jeu, des changements de position, des modifications de fonctions, qui peuvent, eux aussi, être très différents. (ibid.)

La plasticité du dispositif, qui permet à tout moment à ses acteurs de faire varier leurs représentations, leurs registres d'action et leurs modes de fonctionnement, s'applique bien au jeu territorial, dans lequel les configurations d'alliance et les représentations collectives sont en constante évolution. Foucault poursuit :

Troisièmement, par dispositif, j'entends une sorte – disons – de formation, qui à un moment historique donné, a eu pour fonction majeure de répondre à une urgence. Le dispositif a donc une fonction stratégique dominante. (ibid.)

Ici, le cadre posé par Foucault permet de rendre compte de la généalogie du territoire, dont l'état actuel résulte d'une sédimentation historique faite d'alternance de moments de rupture, où prédominent les urgences stratégiques, et de phases de consolidation. Il en va ainsi du département de la Meurthe-et-Moselle et du Territoire de Belfort, dont l'organisation territoriale résulte de l'impératif d'y rétablir sans délais l'administration française, après l'annexion en 1870 de l'Alsace-Moselle par la Prusse ; cette organisation provisoire, dictée par l'urgence, s'est si bien consolidée qu'elle a survécu au retour de l'Alsace et de la Moselle dans la communauté nationale. Foucault conclut :

J'ai dit que le dispositif était de nature essentiellement stratégique, ce qui suppose qu'il s'agit là d'une certaine manipulation de rapports de forces, d'une intervention rationnelle et concertée dans ces rapports de forces, soit pour les développer dans telle direction, soit pour les bloquer, ou pour les stabiliser, les utiliser. Le dispositif est donc toujours inscrit dans un jeu de pouvoir, mais toujours lié aussi à une ou à des bornes de savoir, qui en naissent mais, tout autant, le conditionnent. C'est ça, le dispositif : des stratégies de rapport de forces supportant des types de savoir, et supportés par eux. (ibid. : 300)

Replacées dans le champ territorial, ces propriétés du dispositif constituent une grille d'analyse particulièrement pertinente pour mettre en perspective l'articulation complexe des tensions et des armistices, les alliances improbables et les conflits inattendus, le dépassement des divergences d'intérêt dans la construction de représentations communes ou la mutualisation du savoir comme instrument de rapprochement des horizons stratégiques. Tous ces éléments participent de façon essentielle au (et du) processus de management territorial stratégique⁸ (2009a).

Pour résumer, la notion de dispositifs territoriaux renvoie à des agencements spécifiques, de formes et de natures très diverses, qui s'articulent, s'emboîtent et forment un dispositif général, le territoire. Ces dispositifs particuliers peuvent être de degré de formalisation ou de

⁸ Cf. infra parties 2 et 3.

statut institutionnel hétérogènes : c'est leur mise en réseau qui les intègre à un même territoire, dans des dynamiques de territorialisation où s'expriment à la fois les contingences locales et les évolutions de la société. Cela permet de préciser la nature de la construction sociale du territoire. Il ne s'agit pas de produire une fois pour toute une entité aux contours précis et à l'organisation stable. Il s'agit de donner une unité transitoire à une réalité en évolution constante, dans une configuration qui sera nécessairement à géométrie variable. Cette unité transitoire s'appuie évidemment sur des éléments invariants à plus ou moins long terme, comme la morphologie de l'espace, les structures sociales, les patrimoines naturel et culturel communs, etc. Mais les territoires les plus dynamiques sont ceux qui ne subissent pas le déterminisme de ces invariants et qui s'appuient sur eux pour en valoriser les atouts et en desserrer les contraintes. En d'autres termes, si ces invariants conditionnent toute une série de dispositifs territoriaux, c'est la capacité d'invention collective des acteurs du territoire qui définit l'efficacité de leurs articulations et de leur mise en réseau dans un dispositif territorial global. C'est elle qui déterminera aussi la capacité du territoire à s'adapter aux évolutions sociétales et à tirer partie de la recomposition des relations entre les sociétés et leurs espaces.

Chapitre 2

La métamorphose des territoires

Que les dispositifs territoriaux aient été profondément transformés au cours des dernières décennies, dans leurs dimensions institutionnelles, économiques, sociales ou culturelles, est une telle évidence que j'hésite à la formuler. Les changements en jeu sont tellement nombreux et divers que tenter un recensement exhaustif serait vain. C'est donc avec une conscience aigüe du caractère arbitraire de l'exercice que je m'efforce de décrire, dans les développements qui suivent, quatre grands types de mutations, fortement corrélées, autour de la mise en jeu territoriale du développement durable, de la diversification des échelles, de la désinstitutionnalisation des territoires et de leur rapport à l'action collective. Mais il y a lieu tout d'abord de dresser un panorama rapide des transformations du contexte sociétal qui sont la trame de fond sur laquelle s'inscrit cette métamorphose des territoires, en même temps qu'elles en sont une composante.

2.1 Le bouleversement du contexte sociétal

La plupart des repères, dont nos sociétés s'étaient progressivement dotées depuis l'avènement de l'ère industrielle et dont les trente glorieuses semblaient avoir marqué l'irréversibilité, sont aujourd'hui brouillés. Depuis le début du 19^e siècle, l'idée de progrès, étroitement liée à la notion de modernité, s'est imposée avec la confiance collective dans la capacité de la science à améliorer la condition humaine. Les deux guerres mondiales, le nazisme et la Shoah, Hiroshima et Nagasaki, qui avaient remis en cause cet optimisme, n'ont pas empêché l'ivresse collective des trente glorieuses. Il a fallu les révélations des crimes staliniens et du goulag, la crise économique des années 70, dont les pays industrialisés ne sont pas vraiment sortis, et la prise de conscience écologique pour que l'opinion occidentale remette en cause sa confiance inébranlable au progrès. Cette remise en cause est le corollaire de l'avènement, à l'échelle mondiale, d'une « société du risque », c'est-à-dire d'une société où

la production sociale de *richesses* est systématiquement corrélée à la production sociale de *risques*. En conséquence, les problèmes de répartition propres à la société de pénurie et les conflits qui y étaient liés y sont recouverts par les problèmes et les conflits générés par la production, la définition et la répartition des risques induits par la science et la technique. (Beck [1986], 2003 p.35)

Si Ulrich Beck a précisé *Sur la voie d'une autre modernité* en sous-titre de son ouvrage précurseur sur *La société du risque* (1986), c'est pour marquer que ce qui est en jeu, c'est précisément un basculement global du paradigme de la modernité :

L'hypothèse est la suivante : dans la société industrielle, la *logique* de la répartition des richesses domine la *logique* de la répartition du risque ; dans la société du risque, le rapport s'inverse (...). Les forces de production ont perdu leur innocence dans la logique réflexive des processus de modernisation. La production de risque jette une ombre toujours plus dense sur le gain de pouvoir que représente le *progrès* technique et économique. (Beck [1986], 2003 : 26)

Dans cette perspective Beck se propose d'étudier « cette *logique* de la production et de la répartition du risque dans le cadre d'une comparaison avec la *logique* de la répartition des richesses (qui déterminait jusqu'ici la pensée sociologique) » (ibid. : 26). Même si elle peut être relativisée, cette vision a des implications territoriales majeures :

Il n'est plus possible – comme c'était le cas des risques industriels et professionnels du XIXe et de la première moitié du XXe siècle – de cantonner ces risques à un espace ou à un lieu déterminé. On observe une tendance à la globalisation qui touche la production et la reproduction, et transcende les frontières des États-nations. (ibid. : 26-27)

L'ampleur de ces bouleversements, même s'ils ne sont pas toujours problématisés comme tels par l'opinion, explique que la prévention et la gestion des crises occupent une place croissante dans les préoccupations publiques (2011d), comme en atteste la multiplication des procédures mises en place par les administrations de l'État et des collectivités territoriales (p. ex. plans de prévention des risques naturels, technologiques, littoraux, d'incendie, d'inondation, d'avalanche, etc. ; plans communaux de sauvegarde ; démarches de préventions et de gestion des risques nucléaires, etc.). Face à ces attentes nouvelles de la société, les réponses institutionnelles ont sensiblement évolué. Jusqu'à maintenant, la maîtrise globale des risques relevait essentiellement de la juxtaposition d'interventions techniques ou réglementaires d'acteurs spécialisés. Dans ces dispositifs très cloisonnés, les décisions prises par des experts, à la compétence postulée, n'étaient soumises à un contrôle démocratique que de pure forme. Le renforcement de la conscience des risques s'accompagne aujourd'hui de l'aspiration à un partage plus large des responsabilités, impliquant à la fois un engagement plus actif des instances démocratiquement élues, une participation plus directe des citoyens et de nouvelles formes de coopération opérationnelle entre institutions publiques et société civile (2008f, 2017b).

Cette évolution implique une intensification des interactions entre l'ensemble des parties prenantes et une réduction de l'échelle territoriale des processus en jeu. Ainsi, les crises récentes dans la sécurité sanitaire des aliments ont provoqué un durcissement des obligations imposées aux producteurs, notamment en matière de traçabilité. Cela a suscité de nouvelles coopérations entre producteurs et collectivités : au prétexte de garantir l'origine des produits par de nouveaux signes collectifs de qualité, il s'est agi d'organiser un protectionnisme local. Ce phénomène, bien qu'il soit loin d'être généralisé, a une portée qui dépasse très largement ses enjeux immédiats, dans la mesure où il remet en cause une tendance séculaire à la globalisation des échanges et révèle l'émergence d'un consensus local entre producteurs, consommateurs et

régulateurs pour une segmentation territoriale du marché des produits concernés (2005d). La problématique des « circuits courts » relève de la même démarche. Le Ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche, considère comme « *un circuit court un mode de commercialisation des produits agricoles qui s'exerce soit par la vente directe du producteur au consommateur, soit par la vente indirecte, à condition qu'il n'y ait qu'un seul intermédiaire*⁹ ». Le Recensement Agricole de 2010, indiquait que 21 % des agriculteurs français vendaient tout ou partie de leur production en circuits courts. La lutte contre le risque climatique et les impératifs de transition énergétique ont renforcé l'intérêt pour les circuits courts, en remettant en cause non seulement les modes de production et de consommation, mais aussi ceux de distribution.

Cette sensibilité collective aux risques et cette volonté de chaque partie-prenante d'être en capacité de comprendre et d'agir sont renforcées par la nouvelle place des connaissances dans le fonctionnement de nos sociétés (2013a). Il ne s'agit pas seulement d'une compétition entre institutions pour la reconnaissance des savoirs légitimes, mais d'une revendication citoyenne à la reconnaissance d'une légitimité plurielle d'intervention dans les débats publics. Comme l'a très clairement indiqué le rapport de l'UNESCO, *Vers les sociétés du savoir*:

Si le savoir est la condition de la capacité des citoyens dans une société démocratique, il faut prendre garde que les écarts de savoir entre les citoyens dans une même démocratie ne conduisent à revêtir les plus savants d'entre eux d'une autorité excessive dans le débat public, et que la coïncidence de sociétés du savoir et d'un régime démocratique n'aboutisse à un pouvoir tutélaire conféré au cercle restreint des experts, spécialistes des affaires publiques. (UNESCO, 2005 : 189)

Ces considérations ne sont pas exemptes d'une certaine naïveté. Quelques millénaires d'histoire mondiale montrent que l'on n'a attendu ni les sociétés du savoir, ni les régimes démocratiques pour qu'un « pouvoir tutélaire » soit « conféré au cercle restreint des experts ». L'invention de l'écriture en Mésopotamie, à la fin du 4^{ème} millénaire avant notre ère, a conduit au développement d'une administration fondée sur la maîtrise du savoir, comme le prouvent les nombreuses tablettes à caractère politique, administratif et comptable, conservées sur le site d'Uruk. Les scribes égyptiens, comme les mandarins chinois, attestent de l'universalité de cette relation entre la maîtrise du savoir et l'exercice du pouvoir.

L'effet de ces mutations est démultiplié par le fait qu'elles se déroulent dans un contexte de crise multiforme des États-nations dont le modèle avait été progressivement fixé du début du 19^e siècle au milieu du 20^e. C'est une banalité de dire que le processus de globalisation remet profondément en cause le rôle traditionnellement dévolu aux États, non seulement sur les plans économique et social, mais aussi pour ce qui relève proprement du politique. La rupture est

⁹ Source ministère de l'agriculture et de l'alimentation
<<https://agriculture.gouv.fr/circuit-court-du-producteur-au-congelateur-le-succes-decomiam>>, consulté le 23 avril 2018.

particulièrement nette si l'on se réfère à l'idéal-type de l'État-nation, c'est-à-dire à la superposition d'un dispositif politico-institutionnel et d'une communauté humaine partageant une histoire, des valeurs, des représentations collectives et une volonté de vivre ensemble (Habermas, [1998] 2000). Dans cette occurrence, le problème se situe moins du côté des États, qui disposent d'une ingénierie juridique et de dispositifs décisionnels propres à faciliter leur adaptation au nouveau contexte, que du côté des nations, dont les repères socioculturels et identitaires sont profondément brouillés. Cela explique la montée des populismes nationaux dans bon nombre de pays européens, en l'absence de toute crise étatique (Pologne, Hongrie, etc.). Dès lors il n'y a rien d'étonnant que les États multinationaux soient plus à l'aise pour se confronter à ces mutations que les États-nations façonnés, comme la France, par une longue histoire.

Le premier facteur de déstabilisation des États-nations a été l'ouverture des frontières, aboutissement d'un processus de globalisation qui a été engagé dès les premiers épisodes de colonisation et qui s'est accéléré tout au long du 19^e siècle avec le renforcement de la spécialisation internationale du travail. Ce processus est aujourd'hui largement abouti, au moins dans le domaine économique. Mais il serait excessif de parler de l'avènement d'un monde globalisé, tant la rémanence du fait frontalier reste une caractéristique majeure des relations internationales, qu'il s'agisse de la politique étrangère des États-Unis sous la présidence Trump ou de la fermeture de la Chine à tous échanges non-économiques.

Les métamorphoses des frontières sont cependant suffisamment fortes et nombreuses pour affecter profondément l'exercice de la souveraineté qui, dans la conception westphalienne de l'État prévalant depuis 1648, est intimement lié à l'existence de frontières stables et reconnues. Ces transformations concernent, sous des formes et des registres multiples, l'ensemble de la planète et les aspects les plus divers de la vie sociale, dans des articulations multiples entre recompositions de la souveraineté et métamorphose des frontières (2017c). Il suffit pour s'en convaincre de constater que, dans l'analyse de l'enchaînement des événements qui ont conduit l'Europe à la crise migratoire actuelle, il serait nécessaire de remonter à l'invasion de l'Afghanistan par l'URSS en décembre 1979, comme à la signature des accords de Schengen en juin 1985 ou à l'ouverture des négociations de l'Uruguay Round en 1986. Saskia Sassen note que, pour comprendre les dynamiques de la globalisation, il faut dépasser « la logique des relations entre États » et « l'échelle de l'État-nation à une époque où nous voyons proliférer des acteurs non étatiques, des processus interfrontaliers, des transformations conjointes dans la portée, l'exclusivité et la compétence de la souveraineté étatique sur son territoire » (Sassen, [2007] 2009 : 22-23). Cela ne va pas sans une profonde remise en cause de la place conférée aux frontières nationales dans la conception des relations entre sociétés et territoires (2010a).

Au delà, c'est la conception même de l'État et de la citoyenneté qui est en jeu, le « désassemblage du national » impliquant un processus de « défrontiérisation et (de) relocalisation de la citoyenneté » (Sassen, [2006] 2009)¹⁰. Par ailleurs, la globalisation s'accompagne souvent d'une montée en puissance des pouvoirs publics infra-nationaux, notamment urbains, qui s'appuient sur des acteurs et mouvements sociaux locaux, devenus eux-mêmes parties prenantes au processus sans passer par l'intermédiation du niveau national. Saskia Sassen décrit ainsi le phénomène : « La globalisation économique a donc besoin d'être comprise dans ses localisations multiples plutôt qu'en termes de vastes processus macroéconomiques qui sont dominants dans la présentation courante... La ville est une manifestation stratégique de [ces] multiples localisations » (Sassen, [2007] 2009 : 124-125).

A cette crise liée à l'insertion des États dans le système mondial, s'ajoute une crise de leur rôle par rapport aux sociétés nationales, particulièrement dans ce que l'on a appelé l'État-providence. En France, Robert Castel note dans *L'insécurité sociale* (2003) que la fin des trente glorieuses marque la rupture de l'équilibre qui, depuis la seconde guerre mondiale, constituait le pacte républicain, réducteur des risques sociaux : « l'État de droit » assurait le respect des valeurs collectives, du vivre-ensemble, des libertés fondamentales et de la sécurité des personnes et des biens ; « l'État social » était garant des protections sociales contre les risques pesant sur l'état ou la situation des individus (accident, maladie, vieillesse, chômage etc.). Depuis les années 70, l'affaiblissement de l'État social se traduit par le recul des processus de gestion collective du salariat, « double dynamique simultanément faite de décollectivisation, de réindividualisation et d'insécurisation » (Castel, 2003 : 43). Cette évolution s'accompagne d'une aspiration largement partagée au renforcement de l'État de droit, en raison de « cette inflation contemporaine de la notion de risque qui alimente une demande éperdue de sécurité et dissout en fait la possibilité d'être protégé » (*ibid.* : 61). Les alternances politiques, qui en Europe se traduisaient par des oscillations modérées, marquent un renforcement permanent des mouvements conservateurs ou populistes. Les partis progressistes eux-mêmes adoptent de plus en plus des postures sécuritaires, au détriment de la défense du modèle social traditionnel. Il semble difficile de ne pas partager l'opinion de Robert Castel, qui voit dans cette évolution un effet de l'avènement de la société du risque (2013a).

Elle est d'autant plus mal vécue par les opinions publiques que se développe parallèlement, et paradoxalement, une aspiration à plus d'équité, notamment sur un plan territorial. L'équité territoriale peut être définie comme un principe d'organisation spatiale des activités sociales tel qu'en tout point du (ou des) territoire(s) considéré(s) les individus et les groupes sociaux bénéficieraient d'un accès équivalent aux avantages de la vie collective et partageraient de façon équivalente les inconvénients corrélatifs. Cette définition circonscrit la notion sans en clarifier réellement les enjeux et, notamment, elle ne lève pas une ambiguïté

¹⁰ Voir notamment la deuxième partie du livre, consacrée au « désassemblage du national » (p. 111 à 270) et plus précisément les pages 233 à 236, qui traitent de la « défrontiérisation » et de la relocalisation de la citoyenneté.

fondamentale : l'équité territoriale est-elle une projection spatiale de la justice sociale et de l'égalité des droits ou une traduction sociale de l'homogénéité de l'organisation des espaces et de l'égalité de leur statut¹¹? Quoiqu'il en soit, le caractère inéluctable de la différenciation spatiale et donc l'impossibilité d'une parfaite identité des avantages et services à la disposition de chacun ne sauraient être contestés. Mais, comme le note Marcel Gauchet, « la différenciation des territoires est de plus en plus fortement vécue, du côté des territoires défavorisés, comme une entorse à la règle républicaine d'égalité » (Gauchet, 2010 : 20). C'est précisément parce que le principe d'égalité ne peut se traduire par une stricte identité des niveaux et des conditions de vie que la problématique de l'équité est régulièrement mobilisée. Elle implique que l'on puisse qualifier les inégalités d'un point de vue éthique, en les caractérisant éventuellement comme des violations des principes de justice (2013b).

2.2 La mise en jeu territoriale du développement durable

Les représentations collectives et les habitus relationnels se structurent autour de noyaux durs de références partagées, propres aux territoires et aux pratiques sociales concernées. Mais, depuis le début des années 90, en France et dans une large part des pays développés, la problématique du développement durable s'est rapidement imposée comme référence générale. Considéré, lors de son irruption dans l'espace public en 1987, comme un concept « mou » à caractère idéologique, le développement durable bénéficie aujourd'hui d'une reconnaissance scientifique, politique et juridique.

Dans la préface de son livre *Les mots et les choses* (1966), Michel Foucault évoque « une région médiane » qui se situe « entre le regard déjà codé et la connaissance réflexive » et qu'il décrit ainsi :

Les codes fondamentaux d'une culture – ceux qui régissent son langage, ses schémas perceptifs, ses échanges, ses techniques, ses valeurs, la hiérarchie de ses pratiques – fixent d'entrée de jeu pour chaque homme les ordres empiriques auxquels il aura affaire et dans lesquels il se retrouvera. A l'autre extrémité de la pensée des théories scientifiques ou des interprétations de philosophes expliquent pourquoi il y a en général un ordre, à quelle loi générale il obéit, quel principe peut en rendre compte, pour quelle raison c'est plutôt cet ordre-ci qui est établi et non pas tel autre. Mais entre ces deux régions si distantes, règne un domaine qui, pour avoir surtout un rôle d'intermédiaire, n'en est pas moins fondamental : il est plus confus, plus obscur, moins facile sans doute à analyser. C'est là qu'une culture, se décalant insensiblement des ordres empiriques qui lui sont prescrits par ses codes primaires, instaurant une première distance par rapport à eux, leur fait perdre leur transparence initiale, cesse de se laisser passivement traverser par eux, se déprend de leurs pouvoirs immédiats et invisibles, se libère assez pour constater que

¹¹ Les rapports entre justice et équité sont d'autant plus complexes qu'ils s'inscrivent dans des traditions philosophiques et philologiques multiples. En première approximation, les deux termes peuvent être considérés comme équivalents.

ces ordres ne sont peut-être pas les seuls possibles, ni les meilleurs ... (Foucault, 1966 : 11 et 12)

C'est précisément selon une logique de ce type, en marge des pratiques et des représentations sociales dominantes autant que des savoirs constitués, qu'a émergé, dans le dernier tiers du 20^e siècle, le développement durable comme nouveau principe d'ordre ; c'est là qu'il s'est peu à peu installé, prenant solidement possession de l'espace, au point de coloniser à la fois le langage, les représentations, les échanges, les techniques, les valeurs et les normes, selon des intensités et des temporalités variables. Dans le même temps, il s'imposait aux théories scientifiques et aux discours savants. Poser quelques repères dans l'histoire de ce surgissement est nécessaire pour comprendre les enjeux managériaux liés aux modes de régulation territoriale du développement durable. C'est l'objet des lignes qui suivent. Après avoir décrit à grands traits cette trajectoire singulière, il s'agira d'en éclairer les effets sur les dimensions managériales des processus de territorialisation.

En matière de développement durable, la chose a existé avant les mots. La notion est apparue à l'occasion de la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement réunie du 5 au 16 juin 1972 à Stockholm, dans un contexte marqué par les débats suscités par le rapport commandé au MIT par le Club de Rome sur *Les limites de la croissance*¹². La déclaration finale de la conférence affirmait le nécessaire équilibre entre développement économique et social et préservation de l'environnement. Bien que l'expression ne figure pas explicitement dans ladite déclaration, l'éco-développement, première version du développement durable, devient la référence de la communauté internationale dans le domaine de l'environnement.

Puis les mots ont existé indépendamment de la chose telle que nous la concevons aujourd'hui. L'expression *sustainable development* semble avoir été utilisée pour la première fois 1980, dans un rapport de l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature et de ses Ressources consacré à la conservation des espèces. Il désignait un mode d'exploitation des milieux naturels propre à préserver la biodiversité¹³. De 1980 à 1987, la notion de développement durable est restée extrêmement confidentielle et rien ne permettait de préjuger de la fortune qu'elle n'allait pas tarder à connaître. En 1987, la Commission mondiale sur l'environnement et le développement¹⁴ définit le développement durable comme un mode de développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à satisfaire les leurs¹⁵. Dès lors, les mots et la chose se rapprochent progressivement. Les conditions concrètes de réalisation des objectifs énoncés par le rapport Brundtland se précisent peu à peu, jusqu'en 1992 où la Conférence de Rio consacre le

¹² Diffusé de façon restreinte fin 1971, il fut rendu public l'année d'après (Meadows D. et al., 1972).

¹³ Le terme *sustainable* a probablement été emprunté au vocabulaire de l'exploitation forestière : la question de la durabilité des rendements forestiers a constitué tout au long du 20^{ème} siècle un sujet de préoccupation constant des autorités américaines et a conduit notamment à la promulgation, en 1944, du *Sustained Yield Forest Management Act*.

¹⁴ Réunie à l'initiative de l'ONU et présidée par Mme Brundtland, premier ministre de Norvège.

¹⁵ La première édition francophone du rapport Brundtland utilisait le terme développement soutenable, qui sera utilisé dans la littérature scientifique francophone jusqu'à la Conférence de Rio.

développement durable comme norme d'action collective. Elle le définit dans le cadre de vingt-sept principes, avant que ne s'impose progressivement la métaphore des trois piliers, faisant du développement durable la conciliation des exigences de la croissance économique, de la cohésion sociale et internationale et de la préservation de l'environnement.

Après la Déclaration de Rio, les choses s'accélérent. Le concept poursuit une mutation qui transforme la notion politique en règle juridique. Ainsi, la constitution polonaise du 2 avril 1997 précise dans son article 5 que « la République de Pologne [...] assure la protection de l'environnement en s'inspirant du principe du développement durable ». De même, l'article 2 du traité d'Amsterdam, signé la même année¹⁶, a fait du développement durable un principe d'action de l'Union Européenne. En France, la réforme constitutionnelle du 31 mars 2005 l'a incorporé au « bloc de constitutionnalité », dans le cadre de l'adossement de la Charte de l'environnement au préambule de la constitution¹⁷. En moins de vingt ans, le développement durable s'est imposé à la fois comme principe d'action publique et comme norme juridique (2008d). Cette trajectoire singulière traduit l'efficacité exceptionnelle d'un paradigme capable d'articuler des logiques contradictoires, là où les idéologies traditionnelles, fondées sur la confrontation, sont aujourd'hui à bout de souffle, comme le montre Jean-François Lyotard dans *La condition postmoderne* (1979).

Si, à compter de 1992, le développement durable a acquis une réelle légitimité institutionnelle et trouvé une expression juridique croissante, la situation était plus contrastée dans le champ académique. Un premier constat est l'absence de référence antérieure à 1987 et l'apparition simultanée, à partir de 1987, des termes *sustainable* et *sustainability* dans des revues anglophones appartenant à des disciplines diverses (écologie, économie, prospective, développement, agriculture, statistique), ainsi que la publication des premiers ouvrages (Redclift, 1987 ; Collard & al., 1988). Cela confirme le caractère fondateur du rapport Brundtland. Pour l'aire francophone, il faut attendre le début des années 1990 pour trouver les premières références significatives (Hatem, 1990 ; Brodhag, 1992). De façon générale la pénétration du développement durable dans le champ académique a été relativement lente dans bon nombre de disciplines (2008g).

A deux siècles d'intervalle, l'idée de liberté et de droits de l'homme au 18^e siècle et celle de développement durable au 20^e ont connu des trajectoires étrangement parallèles : au départ elles ont été un instrument idéologique d'alliance entre acteurs sociaux qui voyaient l'avenir en termes de rupture mais qui ne situaient pas cette rupture dans la même perspective; en quelques décennies, ces références idéologiques se sont imposées, devenant principes d'action publique

¹⁶ Signé le 2 octobre 1997, il est entré en vigueur le 1er mai 1999.

¹⁷ Intégré au préambule de la constitution par la loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1er mars 2005, la Charte de l'environnement indique dans son article 6 que « les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. A cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social. »

puis normes juridiques. Ce parallélisme ne doit rien au hasard : à ces deux moments de l'histoire, l'état du monde se caractérisait par la dilatation des échanges, l'accélération de la diffusion du savoir, la remise en cause des valeurs et les incertitudes économiques et sociales. Dans ces contextes, droits de l'homme et développement durable ont créé de nouveaux repères, permettant de refonder les modes de régulation de l'action collective (2008d).

Pour rendre compte de l'efficacité concrète de ces métamorphoses de l'imaginaire collectif, il y a lieu de revisiter (et de réhabiliter) la notion d'idéologie comme instance de production des représentations et des significations collectives. En analysant à la lumière de la théorie des conventions les liens entre idéologie et comportements sociaux, l'exemple des droits de l'homme et du développement durable met en évidence les fondements de l'efficacité pratique des discours idéologiques, dans la logique de l'*agir communicationnel* de Jürgen Habermas (cf. ci-après 4.3). Dans l'un et l'autre cas, cela ne concerne pas simplement la transformation des comportements globaux des forces sociales, auxquels se réfèrent généralement les critiques de l'idéologie. Il s'agit bien d'une modification en profondeur des conditions de régulation de l'économie, aussi bien du fonctionnement des entreprises que de l'organisation des échanges. Il suffit pour s'en convaincre de noter que, parmi les premiers textes adoptés par la Constituante dans le domaine économique, figurent le décret d'Allarde (mars 1791) et la loi Le Chapelier (juin 1791), qui instaurent la liberté d'exercice des activités professionnelles et l'interdiction de restreindre cette liberté dans le cadre d'organisations collectives des métiers (corporations, syndicats, etc.). A l'inverse, l'avènement du développement durable marque aujourd'hui les limites de la régulation marchande de l'activité économique, et *a fortiori* de la vie collective.

Le développement durable a deux définitions complémentaires, rappelées dans la Charte de l'environnement. La première est diachronique : il s'agit du principe selon lequel « les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins »¹⁸. La seconde est synchronique : puisque « les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable », elles doivent concilier « la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social »¹⁹. De ces deux points de vue, les principes du développement durable sont incompatibles avec une régulation purement marchande de l'activité économique, et *a fortiori* de la vie collective :

- d'un point de vue diachronique, ils appellent des arbitrages intergénérationnels dans l'allocation des ressources rares ; cela est incompatible avec une régulation exclusive des biens collectifs, notamment environnementaux, par attribution conventionnelle de droits de propriété échangeables sur des marchés créés *ad hoc*, car les générations futures seraient dans l'incapacité d'y faire valoir leurs droits²⁰;

¹⁸ 7ème considérant de la Charte.

¹⁹ Article 6 de la Charte.

²⁰ Pour les tenants de l'« écologie libérale », l'action de l'État doit se limiter à « concevoir des solutions

- d'un point de vue synchronique, ils impliquent des interactions systémiques entre différents domaines de l'action collective, ce qui suppose des arbitrages croisés entre biens marchands et biens collectifs, ce que le marché ne peut faire seul (2009a).

On touche là du doigt les limites de la remise en cause systématique de la notion de biens collectifs par l'école néolibérale. Avant même la faillite du modèle soviétique, un sentiment de confiance sans nuances dans l'efficacité du marché avait conduit à une contestation de la légitimité de la notion de biens publics. Les politiques menées dans les années 1980 par Ronald Reagan aux USA et Margaret Thatcher au Royaume Uni en sont la traduction. La récente montée en puissance des préoccupations environnementales, nourrie par les inquiétudes sur le réchauffement climatique, sur la sécurité sanitaire et sur l'épuisement des ressources naturelles, a contribué à réhabiliter la notion de bien collectif. Sans entrer dans un débat de théorie économique qui serait hors de propos, il est utile ici de rappeler que l'usage des biens et services collectifs est indivisible: ils ne sont l'objet d'aucune rivalité entre consommateurs potentiels et ne peuvent donner lieu à aucune appropriation privée. Les mécanismes de marché sont donc inopérants pour en déterminer l'allocation. Lorsqu'une régulation collective s'avère nécessaire dans leur gestion, elle est usuellement le fait de collectivités publiques: on parle alors de biens publics. Il arrive en outre fréquemment que des dispositifs communautaires ou coopératifs de gestion des biens collectifs soient mis en œuvre sans être juridiquement portés par des personnes publiques : on parle alors de biens communs.

De surcroît, pour les théoriciens du *coût social* (Coase, 1960), une régulation efficace de l'environnement par les droits de propriété nécessite une information transparente, des coûts de transaction nuls et une attribution adéquate desdits droits. Tel ne peut être le cas dans aucune société réelle. Au-delà des asymétries inévitables d'information entre producteurs et « consommateurs » de pollution, la méconnaissance des effets à long terme de l'exposition aux nuisances ou de l'usage de certains produits pose particulièrement problème. En l'absence de savoirs solidement établis permettant de définir des comportements « substantiellement » rationnels, le recours au « principe de précaution » s'est développé, mettant en jeu une « rationalité procédurale » à défaut de « rationalité substantielle »²¹. Cette distinction entre rationalité substantielle et rationalité procédurale a été introduite par le prix Nobel d'économie Herbert A. Simon : un comportement est substantiellement rationnel quand il est en mesure d'atteindre les buts donnés à l'intérieur des limites imposées par les conditions et les contraintes

institutionnelles qui rétablissent dans le domaine des biens dits "non marchands" des procédures d'échange et d'allocation par des systèmes de prix » (Lepage, 1990).

²¹ La mise en jeu du principe de précaution est d'autant plus justifiée que la science économique est actuellement incapable de produire une estimation fiable des « coûts d'irréversibilité » permettant d'intégrer les situations extrêmes dans ses analyses. Il faut cependant noter les voies ouvertes par Olivier Godard et Jean-Michel Salles (1991), malheureusement restées aujourd'hui sans suites opérationnelles. Or ces risques extrêmes (contaminations nucléaires à l'échelle mondiale, pandémies mortelles, disparitions brutales d'espèces indispensables au fonctionnement des écosystèmes, catastrophes climatiques à caractère systémique) sont aujourd'hui une figure du possible (Beck, 1986, 2006).

données ; tel est rarement le cas dans les conditions de fonctionnement de la société réelle ; la recherche d'une cohérence dans l'action renvoie alors à une rationalité procédurale qui prend progressivement en compte l'information acquise, fût-elle incomplète, pour aboutir à une solution qui est la meilleure possible au regard des circonstances concrètes, sans prétendre constituer une solution intrinsèquement optimale (Simon, 1982). Ces problématiques sont porteuses d'une remise en cause radicale de la conception traditionnelle des décisions, non seulement dans le cadre du management des entreprises mais de toute forme de coordination de l'action collective y compris dans le cadre territorial : dès lors que toute rationalité est nécessairement limitée, il n'y a plus de vérité révélée pour asseoir telle ou telle option et la délibération collective constitue un mode de légitimation irremplaçable (2013a).

Ce qui précède a des conséquences majeures, notamment dans le cadre de la mise en jeu territoriale du développement durable. Il est bien question ici de mise en jeu et pas de mise en œuvre. Les développements qui suivent s'attacheront en effet à montrer non seulement que le territoire est un cadre pertinent pour la mise en œuvre d'une stratégie de développement durable, mais aussi que la référence au développement durable contribue à la convergence des représentations du territoire et au déploiement de stratégies communes à l'ensemble de ses parties prenantes, participant ainsi au processus de territorialisation.

En imposant aux échanges marchands les limites de la solidarité intergénérationnelle et de la prise en considération des biens collectifs, l'apparition des logiques de soutenabilité a profondément modifié les principes de régulation économique. Les controverses actuelles autour des moteurs diesels, des emballages plastiques ou de l'utilisation des pesticides attestent de l'importance des enjeux en présence et de la vigueur des rapports de forces qui s'expriment, entre optimisation des activités marchandes et préservation des biens collectifs environnementaux. L'impérative nécessité de procéder à des arbitrages croisés entre biens et activités de nature totalement différente bouleverse les processus de décision collective. La rupture avec les pratiques antérieures est d'autant plus radicale que ces ajustements doivent s'opérer simultanément sur des échelles territoriales multiples. Ainsi, la lutte contre le réchauffement climatique constitue un champ de confrontations d'autant plus âpres qu'elles s'exercent à l'échelle planétaire sur des questions vitales pour l'ensemble des sociétés humaines. La localisation géographique des causes est largement dissociée de la répartition spatiale des effets : les émissions de CO² sont concentrées dans les zones les plus développées des pays industrialisés alors que le dérèglement climatique touche prioritairement les régions les plus vulnérables (Bangladesh, Afrique sub-saharienne, archipels océaniques, etc.). En outre, au sein des pays industrialisés, la majorité des émissions est liée à des comportements individuels diffus (habitat, transports, etc.) difficiles à contrôler. C'est dire que le caractère global des enjeux ne retire rien au fait que les actions, pour être efficaces, doivent être déclinées sur des territoires beaucoup

plus restreints²² et que les processus de régulation mis en œuvre doivent dégager une cohérence multiscale, malgré l'atomisation des centres de décision.

Les effets de cette géométrie variable sont d'autant plus prononcés que l'espace marchand est lui-même fragmenté, ce qui questionne les fondements même de l'économie de marché. La théorie classique des échanges marchands, telle qu'elle a été développée par Walras, suppose sinon un marché unique du moins une interdépendance des marchés particuliers assez forte pour que les ajustements se diffusent de façon quasi-instantanée, condition essentielle d'un optimum global. La répartition géographique des activités et de la population n'est prise en compte par le modèle qu'à travers l'influence des contraintes d'accessibilité sur la formation des prix et la constitution de rentes.

Les réalités empiriques montrent au contraire une segmentation territoriale forte des marchés : bassin d'emploi pour le marché du travail, bassin de vie pour les services à la population, marchés diversifiés pour les produits, selon la taille, l'activité ou la stratégie des entreprises. La multiplication des périmètres marchands s'accompagne d'une grande viscosité dans la diffusion des ajustements d'une échelle à l'autre : à chaque espace son rythme et sa temporalité propres. Ce morcellement ne permet pas à la coordination marchande d'exercer un rôle régulateur général puisque déséquilibres et équilibres partiels ne jouent pas dans le même espace-temps. En d'autres termes, chaque composante de l'activité économique étant déterminée à une échelle spécifique, une autorégulation globale du marché est impossible, faute de cadre territorial commun où puissent s'effectuer, dans un délai raisonnable, l'ensemble des ajustements : l'atomisation de l'espace économique rend illusoire l'optimum walraso-parétien (2003g).

Cependant, bon nombre des arbitrages concernés par les principes de développement durable trouvent naturellement leur place à l'échelle des territoires de proximité car les processus de coordination locale, qui associent étroitement acteurs publics, entreprises et société civile, sont à même de réduire les coûts de transaction et les coûts de contrainte dans les choix collectifs. Par ailleurs, c'est dans ce cadre que les effets externes, concernant généralement des biens collectifs locaux, jouent le rôle le plus significatif sur la performance des acteurs économiques et la qualité de vie des populations. Les externalités positives dont la production de biens et services marchands est susceptible de bénéficier dépendent souvent de politiques publiques territorialisées (infrastructures, transport, formation etc.). Les externalités négatives, qui affectent tout ou partie de la population actuelle ou à venir, font l'objet de limites réglementaires ou de taxation permettant d'en internaliser le coût collectif, en application du principe pollueur-payeur et à l'initiative des pouvoirs publics. La gestion des externalités conduit donc à des interférences multiples entre régulation publique et coordination des activités économiques par le marché (2005d). C'est à l'échelle locale que les compromis transactionnels,

²² Cf. ci-après 2.3.

nécessaires pour améliorer l'acceptabilité sociale des processus concernés, sont le plus facile à dégager. Les péripéties ayant entouré la limitation à 80km/h de la vitesse sur les routes secondaires en témoignent.

Une culture territoriale commune sur les problématiques environnementales fait partie des références partagées qui contribue à l'identité d'un territoire. Les milieux scientifiques locaux jouent souvent un rôle significatif dans l'essor de cette « interculturelité environnementale », tant par leur action éducative classique que par leur engagement militant dans le mouvement associatif. Parallèlement, les facteurs environnementaux se sont progressivement imposés comme critères de décision communs aux collectivités publiques et aux entreprises. Cette évolution a été largement confortée par l'extension des normes ISO liées à l'environnement et au développement durable, qui contribuent fortement à l'unification des modèles techniques, non seulement parce qu'elles proposent des grilles de lecture communes, mais parce que leur mise en œuvre exige souvent un partenariat effectif. Ainsi la certification environnementale d'une entreprise exige bien sûr que son processus de production respecte les règles déterminées par la norme, mais également que l'aménageur de la zone où elle s'implante et la collectivité qui traite ses effluents en tiennent compte.

Les démarches de développement durable supposent enfin des processus d'échange et de négociation appropriés. La culture de la table ronde n'est sans doute pas spontanée dans un pays comme la France, marqué par l'alliance historique du centralisme jacobin et d'un individualisme frondeur. Elle se développe cependant avec vigueur dans le cadre de démarches de gouvernance territoriale²³, dans lesquelles les problématiques de développement durable jouent un rôle croissant. L'élaboration partenariale des Agendas 21 ou des plans de déplacements urbains (PDU), la mise en place des Commissions locales d'information et de surveillance (CLIS) sur les sites de traitement des déchets, la création des Secrétariats permanents pour la prévention des pollutions industrielles (SPPPI) pour les plates-formes industrielles présentant des risques importants en sont autant de manifestations. Enfin, la systématisation des procédures d'évaluation partenariales, *ex ante* à l'occasion des études d'impact, *in itinere* ou *ex post* dans le suivi des opérations sensibles, a joué un rôle majeur dans les processus d'apprentissage collectif (2002c, 2006a) et dans la construction d'une identité territoriale. En se situant à l'articulation entre le passé, le présent et l'avenir, les démarches d'évaluation ont significativement enrichi le débat public sur la situation des territoires et sur leur devenir. En permettant que se développe une culture de confrontation constructive et de rapprochement des points de vue, elles canalisent les tensions conflictuelles dans une dynamique de projets d'autant plus apaisée qu'elle paraît déconnectée d'enjeux opérationnels immédiats.

C'est ainsi par sa complexité même que le développement durable concourt à la fabrique du territoire. En imposant de multiples interactions entre dispositifs territoriaux particuliers, il

²³ Cf. ci-après chap. 6.

contribue à les entrelacer et à les mettre en réseau, participant ainsi à la production du territoire comme dispositif global²⁴.

2.3 La diversification des échelles

Jusqu'à une période récente, les périmètres de l'action publique étaient délimités par les aires de compétence des collectivités qui en étaient maîtres d'ouvrage. Cette situation avait le mérite de la simplicité, à une époque où l'organisation institutionnelle ne comportait que les trois niveaux hérités de la révolution, l'État, les départements et les communes. Étant fondée sur des règles de droit à peu près intangibles, cette organisation était d'autant plus stable qu'elle n'offrait guère de marges d'appréciation. Petit à petit, cette relative simplicité a fait place à un paysage plus complexe, notamment en réponse à l'évolution de la demande sociale, au renforcement des normes environnementales, aux mutations technologiques et au durcissement des enjeux économiques. En outre, l'introduction du principe de subsidiarité, qui postule que toute décision doit être prise au plus près des personnes auxquelles elle s'applique, s'oppose à l'affectation de blocs homogènes de compétences à un seul niveau d'administration et donc à une même échelle territoriale. La recherche de l'échelle la plus pertinente pour mener chaque action conduit à s'écarter de plus en plus des périmètres institutionnels et à concevoir des échelles intermédiaires entre lesdits périmètres, comme en atteste la fragmentation croissante des compétences en matière d'aménagement et d'urbanisme. Avant la décentralisation, l'État en avait le monopole ; avec la décentralisation, il les a partagées avec les communes ; les lois Chevènement de juillet 1999 et SRU de décembre 2000 ont renforcé significativement l'échelon intercommunal avant que la loi NOTRe d'août 2015 ne marque l'entrée en scène de l'échelle régionale avec la création du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET). La problématique de la collecte et du traitement des déchets, évoquée plus loin, constitue un autre exemple du même phénomène.

Même si elle a des dimensions politiques et sociales majeures, cette recherche d'une échelle territoriale optimale est de nature fondamentalement économique. Or pendant très longtemps la science économique a négligé la réflexion spatiale et par conséquent la référence à l'échelle territoriale des processus. Les économistes se sont progressivement habitués à raisonner de façon peu spatialisée, voire plus spatialisée du tout, comme bon nombre de versions de la théorie standard. Ce parti pris est de plus en plus remis en cause, car il n'a pas résisté à l'épreuve des faits. Une décision économique parfaitement localisée - savoir si l'on ferme une usine ou si on ne la ferme pas, si on licencie ou non - est liée à des facteurs qui se jouent sur une multitude d'échelles, du fonctionnement des marchés du travail à l'évolution mondiale des cours des monnaies ou de la fluidité des capitaux : ce sont tous ces éléments disparates qui déterminent

²⁴ Cf. ci-dessus 1.3.

la compétitivité d'une usine installée en Bourgogne par rapport à une autre située à Singapour. La question des échelles territoriales doit donc impérativement être revisitée par la théorie économique et le mouvement est aujourd'hui largement engagé (Pecqueur, 2006).

Si l'on sort du champ économique pour prendre en compte les phénomènes environnementaux et les dynamiques sociales, le jeu des échelles territoriales devient de plus en plus complexe. Cette complexité de la notion d'échelle est aussi liée au fait que coexistent des échelles de plusieurs natures: celle des phénomènes, celle des processus, celle des actions, etc. Ainsi le réchauffement climatique est un phénomène à l'échelle planétaire, mais les processus qui lui donnent naissance se combinent à des échelles multiples, parfois très localisées comme la méthanisation des déjections d'élevage, parfois continentales, comme l'industrialisation de la Chine. Sur le plan des actions, certaines relèvent de décisions internationales, comme la définition des standards de consommation des véhicules automobiles, d'autres sont beaucoup plus restreintes, comme la création d'un éco-quartier dans un plan local d'urbanisme. Ainsi, non seulement les échelles territoriales sont multiples mais, pour un même objet, l'échelle des processus est généralement différente de l'échelle des phénomènes qui est elle-même différente de l'échelle des actions (2004b).

Élément supplémentaire de complexité, il ne suffit pas de prendre en compte les échelles spatiales. Il faut aussi intégrer aux raisonnements les échelles temporelles, ce qui renvoie à la dualité synchronique/diachronique du développement durable, qui ne peut se penser que dans sa double dimension spatiale et temporelle. Or il n'y a pas de coïncidence entre grandes échelles au sens spatial et grandes échelles au sens temporel. On a parfois des phénomènes qui sont à grande échelle au sens spatial sur des périodes extrêmement courtes : par exemple, après l'explosion de Tchernobyl, son nuage radioactif a eu une échelle spatiale pratiquement planétaire, sur un intervalle de temps relativement court. Par contre, la pollution de nappes phréatiques par des métaux lourds se produit sur une échelle spatiale beaucoup plus restreinte et une échelle temporelle de plusieurs siècles. Il n'y a donc pas une relation univoque entre échelle temporelle et échelle spatiale.

La diversification des échelles de l'action collective éclaire d'un jour nouveau la problématique de la complexité des dispositifs institutionnels, qui résulte directement de l'impératif de trouver des niveaux de régulation intermédiaires pour répondre à cette multiplication des échelles. Si l'articulation de plusieurs échelles territoriales pour un même type d'actions collectives contribue à l'enchevêtrement des structures, elle est la plupart du temps indispensable. Il relèverait d'une œuvre de salubrité publique de faire une bonne fois pour toutes litière du mythe d'une échelle pertinente unique pour chaque catégorie de problèmes (2010b). Le cas des langues régionales est particulièrement démonstratif, le basque relevant d'une échelle infra-départementale, le breton ou l'alsacien d'une échelle régionale et l'occitan d'une échelle interrégionale.

La collecte et le traitement des déchets constituent un autre exemple du caractère inéluctable de la diversification des échelles territoriales de l'action publique. En France, malgré un extraordinaire émiettement communal, la commune constituait il y a cinquante ans le cadre quasi-unique de collecte et de traitement des déchets ménagers. Il y a une trentaine d'années, la coopération intercommunale commençait à diversifier les échelles territoriales, en regroupant le traitement, mais en laissant la collecte à l'initiative communale. Les exigences actuelles en matière de recyclage conduisent à une sophistication croissante des modes de tri, de collecte et de valorisation des déchets, qui implique de multiples processus dont chacun génère son propre périmètre et ses modalités spécifiques de régulation. Ces périmètres, fondés sur des facteurs techniques et économiques, coïncident rarement avec les délimitations institutionnelles. C'est là un des fondements des processus de désinstitutionnalisation des territoires traités plus loin.

Le problème des risques est particulièrement représentatif du brouillage des échelles territoriales. Un risque est la conjonction d'un aléa et des enjeux constitués par les effets potentiels d'une réalisation effective de cet aléa, enjeux dont l'ampleur détermine la vulnérabilité du groupe social ou du territoire considérés. Le terme d'aléa renvoie à la survenue d'un événement dévastateur, d'origine naturelle ou lié à l'activité humaine, de caractère exceptionnel, d'occurrence et d'intensité variables et plus ou moins difficile à prévoir. La notion de risque ne renvoie donc pas à une réalité matérielle établie une fois pour toutes, mais à une virtualité, dont l'impact est d'autant plus fort que la probabilité de survenue de l'aléa est plus élevée et que les dommages potentiels sont plus importants. L'ampleur du risque est donc fonction de l'aire géographique impactée par l'événement, avec une immense variabilité des échelles pour un même type d'aléa : deux séismes sous-marins d'égale importance peuvent provoquer des catastrophes aussi dramatiques que celle de Fukushima, dont l'impact a été planétaire, ou n'avoir aucun effet notable, sans que les instruments de prévision dont nous disposons aujourd'hui permettent d'anticiper tel ou tel cas de figure. Comme le note Ulrich Beck, « pensé selon toute son extension, le concept de *société du risque* ne saurait être territorialisable : la société du risque est par nature mondiale. » (Beck, 2006 p. 1022). Ce constat, comme celui de Giddens sur la dé-localisation, met en évidence la place centrale qu'occupe aujourd'hui la relation à l'espace dans les problématiques sociétales du risque.

Cette inscription territoriale du risque le transforme de virtualité abstraite en occurrence concrète, pour attester de la réalité de la menace comme pour renforcer la crédibilité de la prévention ou pour présumer l'efficacité des réponses. Cette relation entre risque et territoire n'est pas univoque, ne serait-ce qu'en raison de la diversité des échelles territoriales en jeu : les espaces sur lesquels les aléas surviennent et produisent leurs impacts n'ont pas nécessairement la même échelle que celle des processus qui les provoquent et cette échelle peut elle-même être différente de celle des actions à mener pour les prévenir ou les traiter. A chaque échelle correspondent un ou plusieurs systèmes d'acteurs dont la coordination globale est extrêmement complexe.

Ainsi la gestion des crues du Danube met en jeu dix États, des centaines de villes regroupant plus de quarante millions d'habitants, des activités agricoles sur des millions d'hectares, des dizaines de milliers de kilomètres d'infrastructures de communication, des activités sensibles de navigation et de production d'énergie, dont deux centrales nucléaires de fiabilité inégale etc. Pour la seule gestion des crises, une approche territorialisée sur des échelles restreintes a montré ses limites à l'occasion des épisodes de mars et avril 2006, notamment en Roumanie, où 170000 hectares ont été inondés, 152 localités frappées et 16000 personnes évacuées. A fortiori ces échelles de proximité sont inopérantes lorsqu'il s'agit de mettre en cohérence des mesures de prévention exigeant la gestion intégrée d'un bassin versant aussi vaste. Une approche territoriale des risques n'a donc de sens que si elle prend en compte l'interdépendance systémique des territoires sur l'ensemble des échelles pertinentes (2008f).

2.4 La désinstitutionnalisation des territoires

La diversification des échelles de l'action publique est le principal facteur de remise en cause de la relation privilégiée, de la consubstantialité de l'institution et du territoire évoquées plus haut. Cela augure d'un profond bouleversement du paysage institutionnel, dont nous ne connaissons aujourd'hui que les prémices. A titre d'exemple, les aléas de la coopération transfrontalière mettent en lumière les contradictions entre dynamiques territoriales et rationalité institutionnelle. Par définition un territoire transfrontalier constitue un « non lieu » institutionnel, un de ces « espaces autres » que Foucault a qualifié d'hétérotopies (Foucault, [1967] 2001). Ce retrait relatif des institutions contribue à ouvrir de nouvelles marges de liberté aux acteurs locaux (2015c). L'émergence de territoires transfrontaliers est représentative, au même titre que la montée en puissance des pays et des agglomérations, du divorce grandissant entre institutions et territoires (2003a).

Pour en mesurer l'ampleur, il y a lieu de rappeler brièvement la situation antérieure. Pendant longtemps la donne territoriale a été marquée d'une grande stabilité. A chaque échelle territoriale correspondait une institution de référence : la commune pour la vie quotidienne ; le département pour les proximités élargies ; l'État garant de la solidarité nationale et médiateur de l'ouverture sur le monde. Les politiques publiques étaient conçues dans ces cadres, sans référence aux particularismes locaux, l'égalité comme principe se confondant avec l'uniformité comme moyen. Après la fin de la seconde guerre mondiale, la nécessité d'une différenciation locale des politiques publiques s'est progressivement imposée dans un débat public marqué notamment par le livre de Jean-François Gravier *Paris et le désert français* (1947) et par le premier *Plan national d'aménagement du territoire*, publié en 1950 par Eugène Claudius-Petit, ministre de la Reconstruction et de l'Urbanisme. Dans un premier temps, cette démarche est restée limitée aux périmètres institutionnels, auxquels on demandait de servir de cadre spatial

de référence pour l'ensemble des actions publiques.

La décentralisation des années 80 a marqué les limites de cette logique, en posant la question de la mise en cohérence des actions publiques sur un même territoire. Dans le système antérieur, l'État était maître du jeu directement, par l'intermédiaire de ses services territoriaux, ou indirectement, par le contrôle de l'exécutif départemental et la tutelle sur les communes. La cohérence des politiques relevait donc de l'exercice de l'autorité de l'État, au sein d'une même organisation, il est vrai complexe et en proie à de fortes pulsions centrifuges. Depuis la décentralisation, compte tenu du principe constitutionnel de libre administration des collectivités locales, une régulation globale ne peut se faire que sur des bases contractuelles. Le principe de subsidiarité ne permettant généralement pas l'attribution d'un bloc homogène de compétences à un seul niveau de collectivités, une multitude de partenaires sont appelés à intervenir dans un même champ d'action. Depuis les premières lois de décentralisation et la mise en place des contrats de plan État-régions, un dispositif conventionnel de plus en plus sophistiqué s'est développé, pour concilier autonomie des collectivités territoriales et cohérence territoriale de l'action publique.

Dans ce cadre, une articulation pertinente des politiques mises en œuvre par les différentes collectivités ne relève plus du fonctionnement procédural d'un système institutionnel formel, mais de partenariats à géométrie variable, résultant d'un jeu stratégique entre les différents acteurs, en fonction de leurs objectifs spécifiques et de rapports de forces mouvants, sur des périmètres adaptés à chacune des actions concernées. Cela devrait servir de leçon pour tous les projets de réforme territoriale, dont le monde politique français est particulièrement friand. Quand bien même l'inadaptation des délimitations institutionnelles existantes conduirait logiquement à remettre en cause la carte territoriale, il ne servirait à rien de remplacer un périmètre rigide par un autre périmètre aussi rigide, alors que c'est de souplesse que l'on a besoin : quand la complexité est une solution, la simplification devient un problème (2010b). Aujourd'hui, l'enjeu majeur est l'invention d'une territorialité à géométrie variable, mais les dernières lois votées, et notamment la loi NOTRe de 2015, montrent qu'on en est loin.

La généralisation des modes contractuels de régulation a une portée ambivalente. De génération de contrats de plan en génération de contrats de plan, une part de plus en plus importante des crédits d'État s'est trouvée contractualisée, avec des différences croissantes dans la définition des priorités d'une région à une autre. Les procédés contractuels, conçus initialement comme instruments de cohérence, sont aujourd'hui des vecteurs essentiels de différenciation territoriale des politiques publiques et participent à l'autonomisation croissante des dynamiques locales par rapport à leurs supports institutionnels.

Ces forces centrifuges sont renforcées par les dynamiques de la globalisation, comme le soulignent les analyses de S. Sassen citées ci-dessus (p. 28). Depuis ses débuts, la notion de globalisation a entretenu une relation ambiguë avec les problématiques territoriales. La

référence à la ville est présente dès l'émergence du concept, soit comme métaphore (le *global village* de M. McLuhan) soit comme réalité en mutation (*global city* vs *global ghettos* chez Z. Brzezinski²⁵). Mais au fur et à mesure que la notion s'est imposée, et précisée, la globalisation, ou plutôt les représentations qui en sont véhiculées, a porté en elle un imaginaire de la déterritorialisation du monde, de « la fin de territoires » (Badie, 1995). Elle véhicule également une idéologie de standardisation des problèmes et des solutions qui peut s'avérer extrêmement dangereuse, surtout dans les pays en développement (2003f). Le mouvement ainsi dessiné est à double sens : déterritorialisation des processus et des institutions, d'une part ; désinstitutionnalisation des territoires, de l'autre. Pour mieux en cerner les enjeux, il est utile de s'interroger sur l'assimilation classique de la globalisation et de la mondialisation.

Lors de l'émergence du concept de globalisation dans l'aire linguistique anglo-saxonne, la notion de mondialisation en a été considérée comme son équivalent francophone. Il y a là probablement une simplification abusive. G. Modelski, un des pionniers de la réflexion en la matière, a oscillé entre les deux références, passant de la *Globalization of Politics* (1968) à la *World Politics* (1972) avant de revenir à la *global Politics* (1988), sans qu'il s'agisse d'un problème de traduction. S. Sassen elle-même passe de *The Global City* en 1991 à *Cities in a World Economy* en 1994, avant de revenir à la notion de globalisation dans ses travaux postérieurs. Ces évolutions ne sont pas anodines. Alors qu'aujourd'hui, dans l'aire francophone, les deux termes sont utilisés concurremment et que la spécialisation de leur emploi s'est à peu près stabilisée, il semble particulièrement judicieux d'en questionner les implications théoriques et/ou idéologiques.

La notion de globalisation renvoie à des processus pour lesquels les paramètres territoriaux jouent un rôle de plus en plus faible dans la détermination des flux d'échanges, notamment à caractère économique. En ce sens la globalisation s'inscrit dans une logique de déterritorialisation des processus et des institutions. C'est la raison pour laquelle Michael Storper (1992, 1997) voyait dans l'ancrage territorial des activités économiques une limite indépassable de la globalisation. Par contre, la mondialisation n'efface pas les réalités territoriales, dont elle change l'échelle. Les périmètres institutionnels, notamment villes et États, qui au long de l'histoire avaient progressivement émergé comme cadre des décisions politiques et des régulations économiques, cessent d'être systématiquement pertinents. Diverses échelles métropolitaines, transnationales ou intermédiaires s'y ajoutent sans s'y substituer. L'action collective se décline alors selon des géométries variables mais, contrairement à la globalisation, il s'agit plutôt d'une désinstitutionnalisation des territoires que d'une déterritorialisation des processus (Benko, 1998). Cette distinction ne doit pas conduire à opposer frontalement globalisation et mondialisation, mais à les différencier pour mieux penser leur articulation. Elle

²⁵ Dans la première partie de *Between two ages* (1970), « The Global Impact of the Technetronic Revolution », Z. Brzezinski oppose la *global city* caractéristique de l'évolution des pays développés aux *global ghettos* propres au tiers monde (p. 19 et suivantes de l'édition américaine).

trouve tout son sens si, de surcroît, on veille à dissocier la globalisation comme processus, le global comme principe et un monde globalisé comme réalité territoriale ultime, fantasmée ou en devenir (2010a).

Pour l'ensemble de ces évolutions, une difficulté majeure est de penser à la fois le changement des organisations concrètes, dans leurs dimensions les plus matérielles, et les transformations de leurs représentations sociales, sachant qu'elles sont fortement corrélées mais de nature totalement différente. La souplesse de la notion de dispositif, l'hétérogénéité de ses composants et sa capacité de s'adapter à des circonstances très changeantes en font un outil particulièrement efficace pour rendre compte de ces processus de désinstitutionnalisation des territoires, comme des remaniements des représentations collectives qu'ils impliquent. Pendant longtemps l'imaginaire territorial a été structuré par la prégnance des représentations institutionnelles, puisque le territoire était un simple attribut spatial des institutions. Cette conception institutionnelle tirait sa force d'être à la fois dans le champ des territoires « réels » par ses effets juridiques directs et dans celui des territoires « imaginaires » par ses dimensions symboliques. Sur ce dernier point, la désinstitutionnalisation du fait territorial a eu pour corollaire une importance croissante des dimensions imaginaires, et donc culturelles, dans la perception des territoires vécus. Quelles que soient leurs échelles spatiales, les interactions entre acteurs locaux comme les stratégies de développement territorial échappent de plus en plus au contrôle des institutions pour faire l'objet d'appropriations collectives plus larges qui impliquent un rapprochement des horizons stratégiques des différents acteurs et une convergence croissante dans leurs représentations du monde et de leur propre identité (2003d).

2.5 Les territoires dans l'action collective

Son divorce avec le système institutionnel oblige à repenser la place du territoire : de lieu géométrique des stratégies d'acteurs, il devient lui-même un acteur porteur d'une stratégie collective, organisation complexe d'un type nouveau, dépourvue de support juridique *a priori* et trouvant sa stabilité dans l'adhésion qu'il suscite, dans les dynamiques qu'il porte et dans les processus de décision collective qui déterminent ses actions. C'est dans cette perspective que j'ai été souvent amené à définir le territoire comme un « acteur collectif », formule dont la simplicité apparente ne rend pas compte d'un paradoxe sous-jacent : le territoire en tant qu'acteur ne peut préexister à l'action qu'il mène, mais il ne peut la mener que parce qu'il existe déjà. Le paradoxe n'est qu'apparent, car le territoire n'est pas une personne, susceptible d'être ou de ne pas être, mais un dispositif en émergence permanente, qui n'existe que dans une dynamique sociétale en transformation perpétuelle. C'est précisément ce qui le distingue d'une institution : parce qu'il cesse d'être l'attribut d'une institution juridiquement instituée, qu'il peut devenir un dispositif socialement instituant (2009b).

Mais cela ne va pas sans conditions rigoureuses, au terme d'un processus exigeant. Penser l'émergence d'un territoire comme acteur collectif, c'est reconnaître qu'aucun des acteurs présents, ni publics ni privés, ni institutions ni groupes sociaux, ne peut prétendre le contrôler. C'est accepter qu'il soit un bien commun dont la dynamique bénéficiera à chacun, à charge pour lui d'y contribuer. C'est s'engager dans la patiente construction de relations confiantes entre l'ensemble des parties prenantes, quelle que soit la divergence de leurs intérêts immédiats. C'est mutualiser informations et savoirs pour rapprocher les représentations du présent et les visions de l'avenir. C'est mettre en place des processus nouveaux d'interaction, de coordination et de coopération, pour que la concrétisation d'actions communes atteste de l'existence d'un acteur collectif.

Les conditions pour mener à bien une telle démarche ne sont pas remplies en tous lieux. La volonté de puissance de certains individus, institutions ou groupes constitués est souvent un obstacle à l'instauration du climat de confiance sans lequel rien n'est possible. L'hétérogénéité des visions du monde social et les fractures idéologiques peuvent également empêcher que se rapprochent les représentations du territoire en devenir. Par ailleurs, une échelle territoriale appropriée est indispensable pour que les synergies puissent se concrétiser et les partenariats se nouer : un cadre trop restreint n'offrirait pas de réelles marges de manœuvre stratégiques ; une échelle trop large empêcherait la concentration des énergies et diluerait les interactions. C'est dire qu'un territoire ne se décrète pas. Il doit, pour être pertinent, correspondre à une communauté de vie et d'intérêts qui légitime une dynamique de projet dans sa double fonction de désinstitutionnalisation et de réinstitution, car c'est bien « le projet qui fait le territoire et non l'inverse » (Béhar et Méjean, 2000). Mais alors, qui fait le projet et comment ? Répondre à ces questions est l'objectif des développements suivants, consacrés au *management territorial stratégique (MTS)*.

Le terme générique de *management territorial stratégique (MTS)* désigne une configuration idéal-typique d'action collective fondée sur l'articulation, à l'échelle d'un territoire, de régulations publiques, de dynamiques sociétales et de multiples interactions entre les unes et les autres. Le recours à la notion de management montre que le territoire est conçu, dans cette perspective, comme un ensemble cohérent et organisé, au delà de ses segmentations institutionnelles ou de ses fragmentations sociales : c'est bien en tant que tel, et en tant que tel seulement, qu'il relève du management, conçu comme pilotage de l'action collective. Cela renvoie à une complexité des systèmes d'acteurs sensiblement accrue par rapport aux schémas d'analyses institutionnelles classiques, en lien avec un remaniement profond de l'organisation collective (Découtère et al., 1996). Du seul point de vue des collectivités, le MTS ne concerne donc pas seulement les politiques locales, l'aménagement de l'espace ou la régulation des activités économiques dans le territoire ; il constitue une façon renouvelée de mettre en œuvre l'ensemble des volets et des acteurs de l'action publique, dans un projet commun dont les contours débordent largement du cadre institutionnel qui lui est usuellement imparti ; il est

surtout porteurs de pratiques de nature à susciter des remaniements significatifs dans les arrières plans idéologiques des représentations collectives (2003g).

Le choix de l'expression *management territorial stratégique* peut faire débat. Territorial, bien sûr, mais pourquoi management et pourquoi stratégique ? Il est ici nécessaire de revenir sur ce que recouvre l'expression de management territorial. Un certain flou étant apparu dans son usage, depuis une dizaine d'années que cette notion a commencé à s'installer dans le paysage académique et professionnel, une première précision s'impose : parler de management territorial, c'est bien ici parler de management des territoires et de leur autoconstruction, et non de management des collectivités ou institutions territoriales. L'emploi du terme management lui-même mérite d'être explicité. Le Centre national de ressources textuelles et lexicales le définit comme « l'ensemble des méthodes d'organisation efficace et de gestion rationnelle employées dans la direction d'une affaire ou d'une entreprise »²⁶. Pour tenir compte des organismes publics ou sans but lucratif, la définition est souvent élargie de l'entreprise à l'organisation (Mintzberg, 1989) ; R.-A. Thiétart écrit que le management est « action, art ou manière de conduire une organisation, de la diriger, de planifier son développement et de la contrôler » (Thiétart, [1980] 2003 : 7). Mais le territoire n'est pas une organisation constituée, aux contours et à la structure stables, susceptible d'être conduite, dirigée, planifiée ou contrôlée. Cette difficulté disparaît au regard des évolutions récentes des sciences de gestion :

Les sciences de gestion aboutissent à ce qu'elles ne pouvaient clairement imaginer à leurs débuts : une science dont l'objet ne serait ni un type d'organisations, ni un type de phénomènes, ni un ensemble de faits, mais plutôt *une classe de problématiques constitutives de toute action collective : la décision, la rationalisation, la représentation, la légitimité, la coopération, la prescription...* (David et al., 2002 : 2)

Dès lors la légitimité des sciences de gestion en général, et du management en particulier, à se saisir des problématiques territoriales ne fait plus de doute. Puisque le territoire a été façonné au fil du temps par la sédimentation et les remaniements d'actions collectives de groupes sociaux qui s'y sont succédé, la prise en compte des conditions de coordination desdites actions est essentielle pour comprendre le présent. Mais les sciences de gestion ont-elles vocation à s'attacher aux évolutions historiques, alors que la mise en perspective sur la longue durée est indispensable à la compréhension du fait territorial et de ses dynamiques ? La réponse d'A. Hatchuel est sans ambiguïté :

A la question de leur rapport aux faits, [les sciences de gestion] peuvent répondre qu'elles étudient nécessairement des mouvements historiques mais qu'elles cherchent, dans ces mouvements, à identifier les processus de rationalisation qui mettent en crise l'action collective et assurent son renouvellement. (Hatchuel, 2002 : 41)

Quant à la référence stratégique, elle permet de prendre en compte les articulations de l'espace et du temps. En effet, la stratégie est, dans une démarche collective, un outil de mise en

²⁶ En ligne, <<http://www.cnrtl.fr/>>.

cohérence des finalités à long terme, des objectifs à moyen terme et des actions à court terme, ainsi que de leurs organisations : tel est bien l'enjeu dans un dispositif territorial dont les acteurs ont des champs d'action et des horizons temporels différents mais doivent s'entendre sur un avenir partagé, ce qui appelle une lecture commune et un diagnostic conjoint du présent. La démarche stratégique permet d'intégrer les objectifs particuliers à un projet commun, par le biais de compromis multilatéraux qui atténuent les conflits d'intérêts immédiats par une projection sur le futur. Parler de MTS, c'est donc prendre acte du statut du territoire comme acteur collectif et comme dispositif global associant à la prise en compte de la diversité des intérêts économiques et sociaux locaux une conception et une mise en œuvre stratégiques de l'action collective.

Le processus de territorialisation, tel qu'il a été décrit plus haut (1.3) met en jeu une multitude de dispositifs territoriaux spécifiques dont la mise en réseau et les interactions contribuent à la production d'un dispositif global, le territoire. Ces dispositifs particuliers peuvent être de degré de formalisation ou de statut institutionnel hétérogènes : c'est leur mise en réseau qui les intègre à un même territoire, dans un processus commun de territorialisation. Dans une configuration de MTS, cette mise en réseau et ces interactions obéissent à des principes spécifiques, qu'il s'agisse de modalités d'organisation aboutissant à un dispositif opérationnel *sui generis* (Partie 2) ou des conditions concrètes de production des territoires par eux-mêmes (Partie 3).

Partie 2

Le management territorial stratégique comme dispositif de pilotage de l'action collective

La contribution du MTS aux processus de territorialisation, telle qu'elle vient d'être évoquée est loin d'être générale. Elle intervient dans des circonstances particulières : lorsque l'organisation institutionnelle ne permet pas une prise en compte satisfaisante de dynamiques sociétales fortes qui s'expriment dans l'espace concerné. Son émergence traduit un déplacement du centre de gravité des mécanismes de régulation, de l'État central vers les dispositifs infra-étatiques. Ce changement d'échelle s'accompagne d'une transformation des modes de régulation, qui basculent de processus juridiques, inscrits dans une logique instrumentale et dans des dispositifs institutionnels, vers des processus managériaux, inscrits dans une logique stratégique et des dispositifs territoriaux (chap. 3). Cette transformation des modes de régulation implique de profondes mutations des conditions dans lesquelles sont localement produits, transmis et partagés les savoirs (chap. 4). Ces évolutions cognitives accompagnent la mise en place de dispositifs coopératifs originaux (chap. 5) et de nouveaux processus de décision collective (chap.6).

Chapitre 3

Les territoires comme cadre de régulation

L'accompagnement des mutations sociétales et territoriales évoquées précédemment exigerait une action vigoureuse des pouvoirs publics. Mais l'État-nation, en tant que dispositif de régulation intégrée de l'économie et du social, est pris en étau entre la montée en puissance des instances supra-nationales et l'aspiration de la société à des régulations de proximité, qui légitiment les territoires comme lieux de prévention et d'arbitrage des conflits. Cette métamorphose des processus de régulation est une dimension essentielle des mutations de la question territoriale.

3.1 Les transformations de la régulation

Pour « faire société », il faut que des compromis soient trouvés entre classes, catégories ou groupes sociaux aux intérêts contradictoires. Le mode de régulation caractérise la façon dont sont collectivement construits et institués ces compromis, nécessaires à la cohésion de la société comme à la stabilité du système économique : la transformation des rapports sociaux est un corollaire des mutations des structures de production (Boyer et Saillard, [1995] 2002). Tout en reconnaissant que « l'espace naturel de validation de la théorie de la régulation est l'espace national » (Gilly et Pecqueur, [1995] 2002 : 310), l'approche régulationniste s'est intéressée dès ses débuts à la dimension spatiale des modes de régulation et d'accumulation (Benko et Lipietz, [1995] 2002). Rien d'étonnant à cela : si la régulation est bien l'ensemble des médiations qui concilient accumulation du capital et cohésion sociale (Aglietta, 1997), bon nombre de ces médiations s'inscrivent dans des cadres territoriaux d'échelles diverses, de l'immédiate proximité (Gilly et Torre, 2000) à l'espace planétaire (Kebabdjian, 1998) en passant le niveau régional (Benko et Lipietz, 2000). Dans la plupart de ces analyses, se trouve posée « la question de l'articulation entre les régulations partielles et la régulation globale » (Gilly et Pecqueur, [1995] 2002 : 308-310).

La perspective est ici un peu différente : il ne s'agit pas d'étudier les transformations du système productif à différentes échelles, mais de décrire ce que les mutations territoriales doivent à l'évolution des modes de régulation. Or,

chaque mode de régulation comprend un type de rapport de la société à l'espace, et donc des dispositifs territoriaux particuliers. Dans le contexte du fordisme²⁷, le principal dispositif territorial était l'État-nation. Aussi bien les espaces supranationaux (blocs géopolitiques) qu'infranationaux (régions, municipalités, quartiers) s'articulaient à l'État-nation qui était le

²⁷ Pour l'*École de la régulation*, le « régime d'accumulation » fordiste combine une organisation du travail d'inspiration tayloriste, un rapport salarial permettant le partage des gains de productivité et un ajustement de l'offre et de la demande dans l'espace national (Boyer et Saillard, 2002 : 561).

réfèrent territorial qui faisait converger les acteurs sociaux, politiques et économiques. La crise du fordisme [...] entraîne l'obsolescence de la structuration territoriale qui avait l'État-nation comme principal réfèrent et donne lieu à une territorialité multiscalaire et réticulaire... (Klein, 2008 : 318).

Les territoires ne disparaissent pas dans le grand maelström de la globalisation, contrairement à la prophétie de B. Badie (1995), mais se reconfigurent et changent de statut. Les dispositifs territoriaux cessent d'être organisés en référence aux emboîtements institutionnels centrés sur l'État (2005d).

L'analyse des implications théoriques et des conséquences opératoires de ces recompositions territoriales montre que la concomitance de leurs éléments (désinstitutionnalisation, reconfigurations organisationnelles, mutation des processus décisionnels) ne doit rien au hasard mais renvoie à un processus global de transformation des mécanismes de régulation des sociétés complexes dans un environnement marqué par une forte instabilité. La perte du pouvoir d'action des États démocratiques dans leurs domaines traditionnels de compétence ne s'accompagne pas d'un renforcement spontané de leur capacité à contrebalancer, dans le cadre de fonctions de régulation, la puissance des nouveaux acteurs dominants. Ils peinent à être des contre-pouvoirs efficaces et à imposer un minimum de règles du jeu aux entreprises qui contrôlent les marchés globalisés (2014b).

Ainsi, dans les rapports de forces qui se manifestent sur le terrain économique, les démocraties se heurtent à des difficultés considérables pour préserver les valeurs dont elles sont garantes face aux intérêts des géants de la nouvelle économie, qu'il s'agisse des grands groupes financiers multinationaux ou des gigantesques monopoles de l'économie numérique. Les conflits potentiels sont d'autant plus nombreux que l'économie globalisée ne dispose d'aucun privilège d'extra-territorialité. Ses activités sont toujours géographiquement situées, et situées notamment sur un territoire national. Entre les logiques propres de l'économie globalisée et les forces de rappel nationales, les systèmes de tension sont multiples et les dispositifs de régulation notoirement insuffisants.

Une des principales difficultés à surmonter pour retrouver une cohérence des dispositifs de régulation est celle des changements d'échelle des politiques publiques. Face à des acteurs économiques qui se coordonnent au niveau mondial, le cadre de l'État-nation est totalement inadapté, comme le constatait amèrement l'ancien premier ministre espagnol Jose Luis Zapatero : « L'économie est mondialisée alors que les gouvernements sont locaux »²⁸. Il faut donc repenser l'articulation des politiques publiques entre le cadre national, support des procédures démocratiques, l'intégration internationale, condition d'efficacité, et les territoires infra-nationaux, où se joue l'appropriation de l'action par les citoyens et où les mécanismes de régulation les plus interactifs peuvent se mettre en place.

²⁸ Entretien avec Médiapart, le 04.01.2014.

Contrairement à quelques idées reçues, le niveau infra-national, celui des collectivités décentralisées pour la France, n'est pas spontanément un havre de liberté. Du point de vue de l'évolution des relations de pouvoirs et de leur impact sur les libertés et les capacités d'action des individus et des groupes sociaux, le passage d'une coordination centrale à une coordination localisée a des effets apparemment contradictoires. D'une part, elle permet la diversification des acteurs de la vie collective, notamment des promoteurs de politiques publiques, et l'autonomisation de leurs stratégies. De ce point de vue, on peut considérer qu'elle a un effet positif sur l'exercice des libertés. Mais d'autre part, elle renforce l'efficacité du contrôle par les collectivités publiques des conduites de la population, c'est à dire des comportements individuels ou collectifs, qu'ils soient « déviants » ou non. Sans qu'il soit besoin de caractériser ces conduites, il faut constater que l'amélioration de l'articulation entre le maillage institutionnel et la réalité sociale produit un effet de quadrillage qui renforce très sensiblement la capacité de contrôle de la société par les institutions publiques (2015e). Cette tentation disciplinaire²⁹ des institutions rend d'autant plus attractives les stratégies de contournement ou de dilution qu'offrent les dispositifs territoriaux élargis.

Une régulation à échelles multiples ne va pas de soi, le principal obstacle étant la référence nostalgique des États à leur souveraineté passée. La conscience que chacun a de ses intérêts nationaux, les repères culturels hérités de l'histoire et, plus largement, les représentations collectives qui sous-tendent leur légitimité, tout cela porte encore l'empreinte d'une société industrielle régulée dans le cadre des frontières nationales. Ce sont autant d'obstacles qu'il faut vaincre pour que s'imposent les solidarités internationales et territoriales qu'exigent des sociétés en voie de mondialisation.

3.2 La régulation territoriale

Dans cette reconfiguration des modes de régulation, les territoires de proximité sont appelés à jouer un rôle essentiel, à l'interface des politiques publiques déconcentrées ou locales, des activités marchandes et des nouveaux biens et services à caractère collectif. C'est en effet à cette échelle que peuvent être mis en place le plus efficacement les processus de médiation permettant de concilier la cohésion globale de la société et les contradictions des intérêts individuels.

La démarche conduite depuis 1992 au Pays basque français constitue un bon exemple d'articulation d'une régulation étatique et d'une régulation territoriale. En 1992, le sous-préfet de Bayonne, qui dispose d'une dotation spéciale de crédits de développement économique, réunit une centaine de personnalités du Pays basque pour réfléchir aux axes de développement potentiels du territoire. Cette première étape conduit à la réalisation d'un diagnostic exhaustif

²⁹ Pour reprendre un terme foucaldien.

des forces et faiblesses du Pays basque et à l'esquisse de scénarios de développement. Pour porter cette démarche sur le long terme deux instances associatives sont mises en place : le Conseil de développement du Pays basque (CDPB), représentant les principaux courants de la société civile et associant l'État et les grandes administrations, en juillet 1994 ; le Conseil des élus du Pays basque (CEPB) en 1995. En 1996, un « schéma d'aménagement et de développement » est adopté sur la base d'un des scénarios. Un projet est soumis aux élus qui arrêtent 94 opérations qui en découlent.

Une série de négociations s'engagent dans divers cadres contractuels, avant qu'en décembre 2000 l'État, la région Aquitaine, le département des Pyrénées-Atlantiques, la communauté urbaine de Bayonne-Anglet-Biarritz (BAB) et le Conseil des élus signent une « convention spécifique du Pays basque », pour un montant de 400 millions d'euros. L'élaboration du schéma d'aménagement et de développement, qui a associé toutes les parties-prenantes du territoire, a été l'occasion de construire des compromis acceptés par tous, y compris sur les questions les plus conflictuelles comme celles de l'expression de l'identité culturelle et de l'enseignement de la langue basque (2009b).

L'expérience a été jugée suffisamment convaincante pour être généralisée par la loi d'orientation sur l'aménagement et le développement durable du territoire (dite loi Voynet) du 25 juin 1999 et confirmée par la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, également connue en tant que loi NOTRe.

La territorialisation transfrontalière d'espaces frontaliers constitue un autre cas emblématique de ce qu'est une régulation territoriale. La coopération transfrontalière a pour objet d'accompagner (ou de susciter) la mutation progressive de ces espaces voisins en un territoire intégré. Or les territoires frontaliers relèvent de systèmes institutionnels irréductiblement distincts puisque fondés sur des légitimités nationales différentes. La construction européenne, si elle a permis d'assurer la libre circulation des biens et des personnes et la disparition des frontières monétaires, ne conduira pas, dans un horizon prévisible, à abolir cette césure juridique fondamentale. Dans les régions transfrontalières, le droit est pluriel et ne cessera pas de l'être, à horizon prévisible. Pour analyser de façon pertinente les conditions réelles de régulation, au regard de cette hétérogénéité des règles juridiques, il y a lieu de s'intéresser aux usages concrets du droit, en s'attachant à la façon dont, au delà des différences irréductibles de l'axiomatique interne des corpus juridiques, les acteurs sociaux instaurent, ou n'instaurent pas, des pratiques communes, traduisant, ou ne traduisant pas, des convergences dans les usages du droit.

La coexistence, dans les territoires transfrontaliers, d'un pluralisme juridique persistant et d'une tendance à l'unification des pratiques sociales, conduit à la multiplication de stratégies individuelles permettant à chacun de définir, en fonction du choix de ses lieux de résidence, de travail, de formation ou de loisirs, le régime juridique, social ou fiscal auquel il est

effectivement soumis. Le cumul de ces décisions individuelles crée un véritable complexe normatif³⁰, rompant avec l'univocité habituelle des règles de droit (2014a) et confirmant le caractère hétérotopique des territoires transfrontaliers (cf. ci-dessus 2.4). Non seulement une régulation de ces pratiques sociales dans le seul cadre des États-nations est conceptuellement inenvisageable, mais l'expérience concrète de trente ans de coopération montre que, dans la plupart des cas, lesdits États s'emploient à exercer à l'encontre des initiatives locales toutes les forces de rappel dont ils disposent (2003a).

Les praticiens de la coopération ont naturellement tendance à considérer la frontière comme un obstacle à dépasser pour mettre en œuvre leurs projets. Ce dépassement de la frontière est non seulement une condition de réussite mais souvent l'objectif primordial des projets en question, même s'il est rarement affiché en tant que tel. Derrière les contenus explicites des projets, formulés en termes techniques et fonctionnels, il y a toujours la préoccupation implicite de réduire la fracture frontalière. Dans cette perspective, le projet n'est jamais une fin en soi, mais l'instrument d'une ambition territoriale. Du point de vue des États-nations qui mettent en œuvre des politiques et des régulations publiques, la vision est rigoureusement inverse. La frontière est la limite naturelle de leur action. C'est elle qui borne les règles qu'ils édictent, les dispositifs dont ils ont la maîtrise, les principes de légitimité dont ils procèdent ou dont ils sont la source. La frontière est inhérente à la conscience qu'ils ont d'eux-mêmes. Elle les renvoie à leur finitude fondamentale, alors qu'ils ont une propension naturelle à se croire infinis (2010c). Ici, la régulation territoriale et la régulation nationale ne s'inscrivent pas dans un rapport de complémentarité, comme cela a été le cas au Pays basque français, mais dans un système de tensions. Ces rapports de forces sont d'autant plus complexes que l'État-nation ne joue pas seulement pour son propre compte, mais est chargé de la mise en œuvre des politiques européennes qui, elles, encouragent et soutiennent financièrement la coopération transfrontalière. Il n'y a donc rien d'étonnant que le comportement des États apparaisse souvent, en la matière, empreint d'une certaine schizophrénie.

Si les deux exemples précédents mettent en lumière la rationalité des régulations territoriales, ils n'illustrent qu'imparfaitement les conditions de leur apparition. Il est tentant de les considérer comme une conséquence logique de la décentralisation. On pourrait tout autant défendre la thèse inverse : c'est parce que la nécessité de régulations territoriales s'imposait que la décentralisation a eu lieu. Le rôle des relations de proximité dans la gestion des risques plaide en faveur de ce point de vue (2008f). Le débat a peu d'importance. L'essentiel est que décentralisation et régulation nourrissent des rapports beaucoup plus complexes qu'il n'y paraît, car ce jeu n'est pas seulement un jeu à deux, entre l'État et les collectivités territoriales. C'est fondamentalement un jeu à trois, à quatre et surtout à cinq.

³⁰ Emprunté à l'anthropologie juridique (Leroy, 1997), la notion de complexe normatif renvoie la coexistence de plusieurs ordres juridiques dans un même groupe social et/ou sur un même territoire.

Jeu à trois, si on prend en compte la population, c'est à dire à la fois les administrés, les usagers et les citoyens. Même s'ils n'ont pas été des acteurs du processus ni directement des bénéficiaires³¹, ils ont tiré des avantages collatéraux significatifs de l'élargissement de leurs marges d'action stratégique, ce qui leur a permis de surgir là où l'État et les élus locaux ne les attendaient pas : ni comme objets dociles des pratiques administratives, ni comme utilisateurs disciplinés des services publics, ni comme arbitres motivés des joutes électorales, mais dans l'irruption de la société civile³² au sein du système de gouvernementalité (2015e). L'échec de la création d'un aéroport à Notre-Dame-des-Landes illustre la vigueur des rapports de forces que la société civile peut exercer, malgré le consensus de l'État et des collectivités territoriales en faveur du projet.

Jeu à quatre si on prend en compte la territorialisation interne à l'appareil de l'État et l'autonomisation relative des services déconcentrés, qui sont porteuses elles-aussi d'une différenciation territoriale des régulations publiques. Les audits des nouvelles directions départementales interministérielles, réalisés à compter de 2011 à l'initiative du premier ministre, ont mis en évidence la façon dont la déconcentration, en augmentant les responsabilités managériales des préfets et des directeurs de services déconcentrés, a accru leurs marges d'appréciation et de manœuvre, ce qui a conduit à une différenciation progressive des actions menées d'un département à un autre. Mais surtout jeu à cinq si on considère que l'émergence des territoires comme acteurs collectifs a introduit un changement radical des logiques de la régulation publique, comme en témoignent les exemples précédents.

Chacun de ces cinq acteurs n'existe pleinement, en tant qu'entité dotée d'une personnalité spécifique, que dans le jeu relationnel qu'il a avec les quatre autres. Le rôle fondamental que jouent les procédures contractuelles dans la coordination générale des politiques territorialisées implique la reconnaissance, par chacune des parties, de la personnalité et de l'identité de ses partenaires. Cette reconnaissance mutuelle passe par un remaniement des représentations du territoire et de ses parties prenantes. Si la démarche du Conseil de développement du Pays basque a pu fonder une dynamique territoriale incluant une affirmation identitaire pacifiée, c'est qu'elle s'est appuyée sur une mutualisation des connaissances qui a permis un rapprochement des visions du monde. Le véritable défi est donc dans une transformation radicale des conditions de production, de diffusion et d'usage du savoir, à la fois en deçà et au delà des rapports de forces entre régulation nationale et régulation territoriale. En deçà, car le dépassement des approches purement nationales des politiques et des régulations publiques nécessite qu'un certain nombre

³¹ Il faudrait nuancer ce que cette affirmation a d'excessivement tranché, en analysant plus finement un certain nombre de situations concrètes. Dans un contexte aussi complexe, toute affirmation à portée générale est nécessairement caricaturale. Tout au plus peut-on espérer que le portrait possède cette part de vérité qu'ont les bonnes caricatures.

³² La notion de société civile, qu'il n'y a pas lieu de commenter ici, est un héritage de la pensée politique du secteur social de la scolastique. L'expression figure au début du commentaire par Saint Thomas d'Aquin de l'*Éthique à Nicomaque* d'Aristote (de Wulf, 1920).

de préalables culturels et idéologiques soient remplis, au prix de profondes mutations des référentiels cognitifs. Au delà, car la coordination des stratégies des États n'a de sens sur le long terme que si elle conduit à un minimum de valeurs et de représentations mondialement partagées. Dans ce jeu, les États ont un rôle essentiel à tenir car ils sont les seuls à pouvoir « pousser la porte des laboratoires »³³, pour mettre en place les lieux de confrontation entre scientifiques et société civile et, en dernière instance, remplir les fonctions de régulateur et d'arbitre de la production globale de connaissances (Callon et al., 2001).

En fin de compte, les mécanismes de régulation territoriale ne se substituent pas à la régulation étatique, mais la complètent. Au delà de leur contribution en termes d'adéquation des échelles de décision à la nature des enjeux, ils constituent un facteur d'adaptation précieux aux réalités sociétales, en se fondant sur une évaluation de la pertinence des décisions à prendre plutôt que sur leur conformité à des normes préétablies. Permettant des ajustements en temps réels, là où les décisions de l'État sont souvent affectées de délais pénalisants, la régulation territoriale contribue à l'efficacité globale des dispositifs de régulation en leur assurant une continuité à la fois spatiale et temporelle.

³³ Cette expression a notamment été utilisée dans la présentation de l'exposition *Le train se découvre* organisée par la Cité des sciences et de l'industrie du 26 février au 1er septembre 2002.

Chapitre 4

La mutualisation du savoir comme principe cognitif

La place des mécanismes cognitifs dans les processus de territorialisation comme dans les dispositifs de régulation prend une dimension particulière dans le contexte de l'avènement des « sociétés du savoir » (UNESCO, 2005). Dès lors que le management des connaissances occupe une place essentielle dans les stratégies des entreprises, des collectivités publiques comme des instances organisées de la société civile, les processus de mutualisation du savoir sont le moteur de dynamiques sociétales majeures. La mise en commun des connaissances et des représentations du monde, dans le cadre de réseaux territoriaux plus ou moins formalisés, joue un rôle essentiel dans l'organisation d'une proximité réticulaire qui transforme non seulement le jeu des solidarités et des compétitions territoriales, mais également les conditions mêmes de diffusion du savoir, au point qu'il est difficile de démêler dans ces métamorphoses quelles sont les causes et quels sont les effets. Si ce partage de connaissances permet le renforcement des représentations collectives sans lesquelles aucune dynamique territoriale ne serait possible, l'essentiel n'est pas là : il est dans l'interaction discursive elle-même qui met le territoire en mouvement, par un processus d'agir communicationnel dont il est à la fois le cadre et le produit. Nous sommes là au cœur des processus qui permettent une régulation territoriale non hiérarchisée : la convergence des visions de l'avenir adossée à des pratiques discursives tournées vers la coopération.

4.1 Enjeux territoriaux de l'économie de la connaissance

Économie de l'information, économie de la connaissance, société de l'information, société du savoir, une grande confusion sémantique règne dans ces domaines, d'apparition trop récente pour que les usages soient stabilisés. De façon tout à fait conventionnelle, les passages suivants reprennent les catégories retenues par l'UNESCO en 2005 dans son rapport *Vers les sociétés du savoir*. On distinguera donc les sociétés de l'information, à moteur essentiellement technologique, des sociétés du savoir pour lesquelles la dimension cognitive est prépondérante. Quant à la notion de connaissance, elle sera connotée économiquement, notamment à travers l'expression d'économie de la connaissance. Il s'agit là de distinctions arbitraires dont le seul objet est d'éviter les confusions dans l'usage des termes, les catégories retenues par l'UNESCO garantissant une certaine universalité dans les conventions linguistiques.

Sous ces réserves, on peut considérer que les mutations sociétales consécutives à l'implantation massive des nouvelles technologies de l'information et de la communication relève de la société de l'information. L'économie de la connaissance se caractérise par des transformations profondes dans la création de valeur économique, liées à la maîtrise de connaissances et à la disposition de données, et à la valorisation des unes et des autres sur des

marchés dont le fonctionnement repose sur l'appropriation privée et sur la rareté. Par contre, les sociétés du savoir ne sont pas réductibles aux bouleversements technologiques intervenus dans la circulation de l'information et elles ne concernent pas seulement les informations et les connaissances immédiatement valorisables sur un marché :

Les savoirs utiles ne sont pas exclusivement les savoirs immédiatement valorisables dans une économie de la connaissance : savoirs « humanistes » et savoirs « scientifiques » obéissent chacun à des stratégies différentes d'utilisation de l'information. (UNESCO, 2005: 20)

L'économie de la connaissance n'est pas une invention récente. C'est même une affaire très ancienne qui remonte au début du Moyen-âge. Lorsque les sociétés chrétiennes se sont implantées en Occident, supplantant l'organisation gallo-romaine, la responsabilité du développement économique est très rapidement passée des villes, qui se sont repliées sur elles-mêmes, aux monastères. Ces derniers ont connu à partir du 7ème siècle de notre ère un rayonnement culturel et un essor économique remarquables, les deux étant étroitement liés. En effet, si les ordres monastiques ont pu développer une puissance économique considérable pour l'époque, c'est parce qu'ils détenaient des connaissances essentielles sur la culture de la vigne et des céréales, parce qu'ils maîtrisaient les méthodes d'irrigation et de construction, parce qu'ils étaient un lieu de transmission des techniques artisanales de base. Ces savoirs, les ordres ne se contentaient pas de les détenir, ils les faisaient circuler, d'abbaye en abbaye, d'un pays à l'autre. Entre le 7ème et le 12ème siècle, le réseau des monastères a organisé l'espace économique européen, dans une démarche que nous qualifierions aujourd'hui de développement local, en fédérant des acteurs fortement implantés dans leur environnement mais en même temps reliés par des solidarités à grande échelle, cumulant les avantages de la contiguïté et de la connexité. Quand au 12ème siècle les villes marchandes ont progressivement repris un rôle moteur dans l'organisation de l'économie médiévale, elles restaient tributaires du *suburbium* monastique, où l'essentiel de la production était localisée.

S'il est utile de remonter à ce qui semble être la préhistoire de l'économie de la connaissance, c'est parce les mécanismes qui à l'œuvre sont aujourd'hui très largement les mêmes. Ainsi le principe de subsidiarité, né dans l'organisation de l'ordre de Cîteaux et formulé pour la première fois par Bernard de Clairvaux (Jacqueline, 1970), a été remis au goût du jour par Margaret Thatcher, avant de devenir un principe général d'organisation des activités publiques, en liant leur contenu à leur place dans la hiérarchie des échelles territoriales. Tout au long de l'histoire, les bouleversements dans les conditions de production et de transmission du savoir ont généré de profondes mutations économiques. A chacune des grandes étapes de cette évolution, on aurait pu parler de « nouvelle économie de la connaissance ». Ainsi l'invention de l'imprimerie est incontestablement à l'origine de la plupart des grandes transformations que l'Europe a connues au 16ème siècle et que nous appelons la Renaissance. Pendant plusieurs siècles, toute l'économie coloniale s'est fondée sur les différentiels de connaissances entre colonisateurs et colonisés. A l'inverse, la généralisation de l'éducation et la diffusion massive

d'un savoir social de base à la fin du 19ème siècle et au début du 20ème siècle ont incontestablement influencé les mutations de l'économie industrielle.

Du seul point de vue de l'économie de la connaissance, il y a donc lieu de relativiser la novation radicale que constituerait l'irruption des nouvelles technologies d'information et de communication. Elles ne font en fin de compte que poursuivre les bouleversements que le télégraphe, la téléphonie, la radio, la télévision avaient apportés avant elles. Par contre, ces mêmes mutations technologiques créent une rupture radicale du point de vue des conditions de production et de transmission du savoir. Jusqu'à maintenant l'élaboration des connaissances impliquait un travail préalable de construction d'un cadre conceptuel, à l'intérieur duquel les informations utiles étaient collectées et sélectionnées. Ce modèle prévalait dans la quasi-totalité des domaines de la connaissance organisée. Tel n'est plus le cas aujourd'hui, où les données se déversent de façon surabondante dans nos oreilles ou sur nos écrans d'ordinateur.

Ces informations sont souvent contradictoires et la première difficulté est de sélectionner celles qui semblent pertinentes, sans avoir de critères sûrs pour effectuer ce tri, puis de les organiser pour les intégrer à un objet cohérent de connaissances. Nos processus cognitifs traditionnels n'y suffisent pas. La tentation est grande alors de broncher devant l'obstacle et de renoncer à traiter ce matériau brut par nos modes traditionnels d'exercice de la pensée : raisonnements, rapprochements, classifications etc., toutes opérations qui depuis le 17ème siècle ont permis aux savoirs constitués de faire coïncider, fût-ce de façon conventionnelle, les mots et les choses. Aujourd'hui, le sentiment dominant semble que nous ne serions plus assez intelligents pour organiser et assimiler les informations que nous engendrons. Il nous faudrait donc produire non plus de la pensée mais des algorithmes qui permettraient à des intelligences artificielles plus puissantes que les nôtres de venir à notre aide, sinon de penser à notre place ! Une telle démission est bien sûr inacceptable, mais la tentation en est grande si l'on en croit certains thuriféraires de l'intelligence artificielle.

Les transformations qui affectent les conditions de production des connaissances retentissent évidemment sur les modalités de leur transmission sociale. Jusqu'à maintenant, une démarcation stricte opérait entre sens commun et savoir légitime validé par une institution sociale *lato sensu*. Les connaissances qui ne relevaient pas du sens commun devaient être légitimées avant d'être transmises, et c'est souvent ce processus de légitimation qui leur conférait une valeur économique, notamment marchande comme en atteste la fructueuse activité des revues scientifiques. Tel n'est plus systématiquement le cas aujourd'hui. Les données brutes, les informations incontrôlées, les savoirs incertains sont souvent transmis dans les mêmes conditions que les savoirs les plus exigeants. C'est pour palier cette dérive que Google a créé Google Scholar, afin de sélectionner des connaissances ayant fait l'objet d'une validation académique. La disparition progressive des frontières ajoute à cette confusion, qu'il s'agisse des frontières linguistiques avec les appareils de traduction automatique, des frontières nationales

avec l'universalisation d'Internet, des frontières académiques ou des frontières disciplinaires, avec la capacité pour chacun d'accéder aux connaissances de l'autre sans avoir nécessairement les moyens d'en comprendre la pertinence, les enjeux et la portée. Cette globalisation d'un savoir indistinct et déstructuré favorise *a contrario* tous les dispositifs qui permettent de lui redonner un sens. Loin d'abolir le pouvoir des clercs dans la transmission des connaissances, la situation actuelle accorde une autorité incontrôlée à ceux qui se présentent comme producteurs de sens, quand bien même cela serait sur le registre de la rumeur ou du complot : où sont les Molières qui nous permettraient de distinguer les vrais clercs des faux dévots ?

Cette confusion qui règne sur les conditions sociétales de production et de transmission des savoirs légitimes perturbe le développement d'une économie globalisée de la connaissance. Elle contribue par contre à l'intérêt de sa territorialisation, dans la mesure où la proximité entre les émetteurs et les récepteurs d'informations, entre les producteurs et les utilisateurs de connaissances semble constituer en elle-même une instance de validation. Il est incontestable que la proximité crée de la confiance et qu'une connaissance attribuable à une personne ou une institution reconnue dans le paysage local sera généralement considérée comme digne de foi. Mais cette impression est souvent prise en défaut, car le rétrécissement du périmètre d'expertise peut ouvrir la voie à un abus du sens commun et à des idées reçues biaisées et peu pertinentes, d'autant plus dangereuses qu'elles sont plus largement partagées. (2017b)

Pour mieux évaluer les enjeux de la territorialisation de l'économie de la connaissance, il est utile de rappeler dans quelles conditions et dans quelle mesure le savoir est devenu un bien économique³⁴. Le premier constat qui s'impose est que la connaissance n'est pas un bien économique comme les autres. Contrairement à la plupart des biens marchands, l'utilisation d'un savoir par quelqu'un n'empêche pas son usage par quelqu'un d'autre (principe de non-rivalité). Par ailleurs chacun peut faire librement usage d'une connaissance dès lors qu'elle est dans le domaine public, ce qui est le cas général. Les droits reconnus par les règles de la propriété intellectuelle ont un caractère transitoire et sont destinés à permettre de couvrir les coûts de production des nouvelles connaissances par des opérateurs privés, en leur conférant une valeur d'échange temporaire. Mais, dans le domaine des connaissances, la frontière entre biens collectifs et biens marchands reste floue et fait l'objet de multiples tensions, comme en attestent les débats récurrents sur la brevetabilité des logiciels ou du génome.

Par ailleurs, la connaissance est un bien économique dont les conditions de production sont spécifiques. Les collectivités publiques jouent un rôle majeur dans l'accumulation des

³⁴ Depuis les travaux précurseurs de Machlup (1962), Schultz (1963) et Becker (1964), l'économie de la connaissance a fait l'objet d'une littérature abondante couvrant tous les registres, des théories les plus abstraites aux mémentos les plus pratiques. Ces productions ont souvent été alimentées par la jonction de la science économique avec d'autres disciplines, comme la sociologie (p. ex., Bourdieu et la notion de capital social), la géographie (p. ex., les travaux du GREMI sur les milieux innovateurs), la philosophie politique (p. ex., Lyotard et *La condition postmoderne*), les sciences de la communication (p. ex., Castells et Cardoso et la *Network society*), etc.

savoirs fondamentaux, qui ne font pas l'objet des transactions marchandes et sont mis à disposition de l'ensemble de la société comme biens communs. Si les innovations réalisées par les entreprises jouent un rôle central dans l'économie de la connaissance, c'est qu'elles permettent la diffusion des découvertes scientifiques vers les productions marchandes. Mais l'innovation déroge à un principe fondamental de l'économie de marché : la performance d'une innovation ne tient pas à la compétitivité de son prix de revient mais à son caractère disruptif et, dans l'ensemble des secteurs de technologie innovante, le caractère novateur des produits s'est substitué à leur prix comme facteur de compétitivité (Baumol, 2002).

Enfin, le savoir n'est pas un bien naturellement territorialisable, car il a vocation à être aussi largement diffusé que possible. Par contre, comme la constitution d'un nouveau savoir s'appuie sur le savoir existant, la production de la connaissance a un caractère cumulatif, avec de forts effets de proximité : il ne suffit pas que les savoirs antérieurs existent, il faut qu'ils soient facilement accessibles. Or la simple disponibilité numérique ne suffit pas créer une dynamique d'appropriation, pour laquelle rien ne remplace les interactions personnelles : en matière d'innovation, les économies d'agglomération jouent un rôle essentiel. Lorsque sur un même territoire la concentration en ressources technologiques et en facteurs culturels d'innovation, comme l'esprit d'entreprise ou la curiosité intellectuelle de la population, dépasse un seuil critique, les entreprises disposent de fortes opportunités d'externalités positives (2003c). On parle alors de « milieux innovateurs » (Aydalot, 1986). Cette notion de milieu est fortement territorialisée car elle englobe à la fois « un ensemble spatial, [...] un collectif d'acteurs, [...] des éléments matériels (entreprises, infrastructures), immatériels (savoir-faire) et institutionnels (diverses formes de pouvoirs publics locaux ou d'organisations ayant des compétences décisionnelles), [...] une logique d'interaction et d'apprentissage... » (Maillat et al., 1993 : 7).

Cette production mutualisée de connaissances contribue d'autant plus à la dynamique globale du territoire qu'elle s'appuie sur des dispositifs de mise en commun du savoir, où le territoire émerge comme dispositif apprenant, dont chacune des parties prenantes trouve, dans les échanges réciproques et sur son registre spécifique, les moyens de renforcer ses propres performances.

4.2 Les réseaux territoriaux de savoirs

C'est dans ce contexte que se développent des formes diverses de mutualisation des connaissances entre acteurs institutionnels et /ou sociaux, dans le cadre de *réseaux territoriaux de savoirs* (RTS). En introduisant en 2002 ce concept, je souhaitais rendre compte d'une réalité émergente, apparue avant l'avènement des réseaux numériques³⁵, qui en ont diversifié les formes

³⁵ Les agences d'urbanisme ont été créées en 1967 et les réseaux d'échanges réciproques de savoirs fonctionnent depuis 1971.

et démultiplié l'impact (2002b). J'y voyais également l'occasion de revisiter le concept de territoire, devenu une organisation à part entière, dotée de structures stables, de références fonctionnelles et stratégiques communes et de procédures de décision collective.

Au delà de la variété de leur objet, de leur histoire ou de leur mode de fonctionnement, les réseaux territoriaux de savoirs s'inscrivent en profondeur dans la recomposition des territoires et répondent à une même préoccupation : contribuer à la performance d'un territoire et/ou de ses acteurs par la mutualisation de l'intelligence et des connaissances (2011c). Plutôt que d'enfermer le foisonnement des RTS dans une classification réductrice fondée sur une seule catégorie de critères, il m'a semblé plus fécond d'explorer un jeu d'oppositions binaires qui permet d'en baliser le champ. On peut ainsi distinguer, sans épuiser le sujet, réseaux ouverts et réseaux fermés, réseaux institutionnels et réseaux sociétaux, réseaux stratégiques et réseaux opérationnels, réseaux à niveau unique et réseaux à niveaux multiples.

Dans un réseau fermé, la liste des partenaires est prédéterminée et évolue de façon formalisée. La fonction de chaque participant est exactement définie, qu'il s'agisse des informations qu'il fournit, de celles auxquelles il a accès ou des modalités d'échange. Les réseaux de type *intranet* en sont un prototype. Un réseau ouvert est un réseau dans lequel la configuration du partenariat et le partage des tâches sont susceptibles d'évoluer en permanence. Le rôle de chacun est défini souplesse et les réajustements successifs répondent à des préoccupations d'équité ou d'efficacité. Les *réseaux d'échanges réciproques de savoirs* fonctionnent selon ce schéma. Nés de l'expérience originale menée à partir de 1971 par Claire Héber-Suffrin dans des cités socialement défavorisées de la banlieue sud de Paris, ces réseaux reposent sur le postulat que, quels que soient ses handicaps économiques ou sociaux, toute personne est porteuse d'un certain nombre de savoirs susceptibles d'être transmis. Il s'agit d'un dispositif de proximité qui repose sur la reconnaissance de la pluralité des savoirs, des personnes et des lieux d'apprentissage. Un tel réseau est ouvert par nature, puisqu'il admet tout nouveau partenaire, dès lors qu'il a un savoir à demander et un savoir à offrir. A ce jour on dénombre plusieurs centaines de réseaux en France³⁶ et des milliers de sites à travers le monde, ce dispositif étant particulièrement efficace dans les situations les plus difficiles, lorsqu'il faut à la fois recréer du lien social et revaloriser les personnes.

L'initiative de la création d'un RTS peut revenir à une ou plusieurs institutions dans le cadre de la mise en œuvre d'une politique partenariale. Ainsi, les agences d'urbanisme fédèrent, à l'initiative de l'État et des collectivités territoriales, de nombreux dispositifs d'information, dans le cadre d'observatoires des évolutions sociales et urbaines (transports, logement, commerce, développement économique, enseignement, culture etc...). La mise en place d'un réseau peut résulter aussi de l'action d'acteurs issus de la société civile, soucieux de contribuer à

³⁶ Les réseaux français sont réunis au sein de l'association FORESCO, mouvement d'éducation populaire qui a reçu en 2017 un agrément national au titre des associations éducatives complémentaires à l'enseignement public.

l'organisation de la vie collective, sans pour autant s'inscrire dans une logique institutionnelle. Ce type de démarche est particulièrement adaptée aux zones rurales en voie de revitalisation, dans la mesure où, malgré une armature institutionnelle faible, elles bénéficient souvent de la présence de néo-ruraux, passionnés de nouvelles technologies et désireux de mettre des compétences pointues au service du développement de leur micro-territoire.

La constitution des RTS répond souvent à des préoccupations stratégiques. Il s'agit de mobiliser autour d'un enjeu de développement territorial l'ensemble des ressources locales, au delà des clivages institutionnels. Proche du concept de *district industriel* introduite par Alfred Marshall (1890) et inspirée des pratiques de certains bassins d'emploi industriels italiens, la mise en place de *clusters* recouvre une organisation économique où, sur un territoire délimité, des entreprises appartenant au même secteur productif entretiennent des rapports de coopération - qui n'excluent pas la concurrence - et mettent en place des outils communs. L'échange de savoirs constitue le cœur du dispositif, qui a été initié en France par la mise en place, dans les années 1980, des centres régionaux d'innovation et de transfert technologique (CRITT), qui peuvent être labellisés par l'AFNOR depuis 1996. La démarche a été approfondie par le lancement en 1998 d'un appel à projets sur les *systèmes productifs locaux*. Elle est aujourd'hui systématisée par la mise en place de clusters de portées territoriales et sectorielles diverses, mais répondant au même schéma stratégique : pôles de compétitivité³⁷ (financement État-Direction générale des entreprises), grappes d'entreprises (financement État-Commissariat général à l'égalité des territoires), clusters régionaux (financement régions). Dans d'autres cas, la préoccupation est plus instrumentale, le réseau étant orienté vers un objectif technique plus limité. Ainsi, sur proposition du conseil départemental de la Moselle et en co-pilotage avec les services de l'État, « le Réseau Technique Territorial de l'Habitat (RTTH) réunit les responsables Habitat des EPCI, les services des structures porteuses de Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) et les agences d'urbanisme actives en Moselle » [...] « afin d'approfondir encore la connaissance des enjeux du territoire et dans une logique d'échange et de diffusion des bonnes pratiques »³⁸.

Dans la logique coopérative d'un dispositif destiné à mutualiser des ressources, les RTS sont le plus souvent des organisations non hiérarchisées, à niveau unique, collant au plus près des réalités du terrain dont ils sont issus. Cependant, dans quelques cas, ils s'inscrivent dans un dispositif à niveaux multiples, le ou les niveaux de coordination n'exerçant pas de fonction hiérarchique classique mais permettant une capitalisation des expériences de terrain et la constitution d'une expertise méthodologique, elle-même mutualisée. Les réseaux d'appui au programme européen de développement rural Leader sont organisés selon ce principe. Des *réseaux ruraux régionaux* travaillent sur leur territoire régional, en appui aux acteurs de terrain pour la mise en œuvre de leur programme de développement rural (PDR), et font remonter au

³⁷ Cf. ci-après 7.1.

³⁸ <<http://www.moselle.fr/habitat>>, consulté le 30 mai 2018.

niveau national et européen des informations sur les initiatives les plus innovantes. Le *réseau rural national* a vocation à être « carrefour des régions, organisateur de lieux de co-construction. Il doit jouer un rôle de détection, de veille, de repérage et de transfert puisque les réponses aux problèmes rencontrés sur un territoire peuvent parfois être trouvées ailleurs »³⁹.

La plupart des RTS sont organisés sur une base conventionnelle. Il en va ainsi des pôles de compétitivité et des autres réseaux territoriaux d'entreprises. Un organisme mutualisateur (chambre consulaire, association d'entreprises, centre de ressources technologique etc.) sert souvent de mandataire commun ou de prestataire technique sans se substituer aux partenaires. La quasi-totalité des politiques publiques à vocation territoriale étant mises en œuvre dans le cadre de procédures contractuelles, les réseaux mis en place dans ce cadre ont également un support contractuel. Pour les réseaux les plus formalisés, une structure juridique spécifique s'avère cependant nécessaire, surtout lorsqu'un budget important est en jeu. Les agences d'urbanisme sont organisées sous forme d'association 1901, de droit privé, bien que leurs membres permanents soient essentiellement des personnes publiques⁴⁰. Certains réseaux enfin fonctionnent sans cadre particulier, cette absence de formalisme étant souvent compensée par des interactions fréquentes et des ajustements interpersonnels permanents. C'est le cas en particulier des communautés territoriales de savoirs ou de pratiques qui utilisent les réseaux sociaux comme support technique.

Malgré la diversité de leurs objets, de leurs contextes ou de leurs organisations, le fonctionnement des RTS présente de nombreux points communs. Constitués autour de principes de mutualisation et de réciprocité, ils ne font qu'accessoirement appel à des procédures marchandes pour régler leurs transactions internes ; la contribution aux dépenses communes est le plus souvent forfaitaire et les échanges de prestations en nature sont fréquents. L'adhésion au dispositif étant volontaire, les décisions se prennent par consensus, en l'absence de coordination hiérarchique. Les partenaires peuvent être des organismes à forte identité institutionnelle, mais c'est la qualité des relations interpersonnelles de leurs représentants au sein du réseau qui est déterminante pour la dynamique du système. Une démarche de ce type n'a d'autre légitimité que celle de son efficacité, telle qu'elle est appréciée par chacun des partenaires en fonction de ses propres contraintes. La question des délais de réponse est essentielle et les RTS sont marqués par une forte réactivité et une interactivité permanente.

4.3 Les dimensions discursives de la territorialisation

Cette organisation réticulaire de la communication territoriale fait écho à la définition du territoire comme dispositif, dans la mesure où, comme le note Foucault, « le dispositif lui-même

³⁹ <<https://www.reseaurural.fr/>>, consulté le 30 mai 2018.

⁴⁰ Par contre, les réseaux fédérés autour de la structure centrale de l'agence, dans le cadre des différents observatoires thématiques, sont généralement informels.

est le réseau que l'on peut établir entre ses propres éléments »⁴¹. Or, dans un réseau organisé autour du partage de connaissances et de l'élaboration de représentations partagées, les pratiques discursives jouent un rôle essentiel. Elles sont cependant loin d'être innocentes, car de l'habileté discursive de chacun dépend largement sa capacité à placer ses propres représentations au centre de l'élaboration commune. Cela renvoie à la définition foucaldienne du dispositif, qui s'applique parfaitement aux dispositifs territoriaux, quand il indique que le dispositif, composé d'« éléments discursifs ou non » comporte toujours « des stratégies de rapport de forces supportant des types de savoir, et supportés par eux » (Foucault, [1977] 2001 : 299-300). Mais l'expression des rapports de forces ne s'exerce pas ici avec l'autorité de la loi ou la rigueur des institutions. Un des principes fondateurs de la démarche est que chacun participe au processus librement et reste libre de ne pas y participer. Même si cette liberté est parfois illusoire, cela tempère le jeu des rapports de forces au sein des interactions discursives et ne s'oppose pas à la mise en œuvre d'un agir communicationnel, auquel chacun est généralement disposé.

La notion d'agir communicationnel a été introduite par Jürgen Habermas ([1981] 1987) pour désigner des « interactions sociales au cours desquelles l'usage du langage orienté vers l'entente joue le rôle de coordonnateur de l'action » (Habermas, [2001] 2006 : 61). Pour Habermas, les consensus ainsi dégagés sont différents de la notion de compromis. Ils relèvent d'interactions spontanées immédiates et non de médiations ou négociations formelles. Cette immédiateté dans les transactions linguistiques suppose la référence à un « monde » commun :

Si, dans la communication, ils veulent pouvoir s'entendre entre eux « sur quelque chose » ou, dans leur commerce pratique, s'ils veulent pouvoir tirer parti « de quelque chose », les sujets capables de parler et d'agir doivent nécessairement, à partir de l'horizon de leur monde vécu chaque fois partagé, se « référer à quelque chose » dans le monde objectif. (Habermas, [2001] 2006 : 24).

Il peut sembler paradoxal d'associer Foucault et Habermas dans une même « boîte à outils », en raison des controverses qui les ont opposés. Ces désaccords portaient sur la responsabilité du sujet pensant et non sur la logique du discours. Sur ce dernier point, le seul abordé ici, leurs positions sont totalement complémentaires et non contradictoires. Cette complémentarité est particulièrement nette quand on met leurs concepts en situation dans des problématiques territoriales. L'articulation de l'approche foucaldienne du discours et des analyses habermassiennes de l'agir communicationnel se heurte cependant à une difficulté liée à l'usage différent qu'ils font de la notion de discours/*Diskurs*. Pour contourner cet obstacle sémantique, sans entrer dans des débats philosophiques hors de propos (et probablement sans issue), les développements qui suivent se réfèrent à la notion d'interactions discursives, compatible avec la problématique de Foucault comme avec celle d'Habermas.

⁴¹ Cf ci-dessus 1.3.

Pour Habermas, l'agir communicationnel n'est pas seulement une pratique discursive, c'est un mode d'intervention sur la réalité du monde, car il n'y a aucune solution de continuité entre les actes de parole et les interventions pratiques :

L'« objectivité » du monde signifie que celui-ci nous est « donné » comme monde « identique pour tous ». En cela, ce qui nous oblige à supposer pragmatiquement un monde objectif commun, c'est la pratique langagière – et notamment l'usage des termes singuliers. [...] Moyennant cette supposition formelle du monde, la communication sur quelque chose dans le monde s'intrique aux interventions pratiques dans le monde. Pour les locuteurs et les acteurs, c'est le même monde objectif que celui sur lequel ils peuvent s'entendre et celui dans lequel ils peuvent intervenir (Habermas, [2001] 2006 : 25).

Rejoignant les analyses de Berger et Luckman (1996 : 31-53), Habermas considère que l'objectivité n'est rien d'autre qu'un consensus inter-subjectif, où « les références au monde sont toujours médiatisées par le langage » (Habermas, [2001] 2006 : 33). Dès lors le territoire est le lieu d'innombrables interactions discursives, dont chacune contribue à transformer le monde social sans qu'il soit besoin de concevoir un *deus ex machina* pour assurer la cohérence globale du processus. Dire ce qui précède, c'est poser le territoire comme formation discursive, dans laquelle la dynamique de l'argumentation garantit une coordination rationnelle de l'action collective :

La pratique argumentative ne fait que prolonger [l'] activité communicationnelle, en la plaçant il est vrai à un niveau réfléchi. [...] Aucune autorité collective ne limite la latitude individuelle de jugement, aucune ne s'interpose pour se substituer à la compétence de jugement de l'individu (*ibidem* : 96-97).

Ces principes éclairent le renouvellement des mécanismes de décision collective, auquel nous assistons depuis quelques décennies, et notamment la place croissante des processus discursifs délibératifs, en complément des procédures institutionnelles de la démocratie représentative. Ces dynamiques sont à l'œuvre aussi bien dans les conférences de consensus que dans les dispositions introduites par la loi du 2 février 2002 sur la démocratie de proximité pour incorporer en droit français les dispositions de la convention d'Aarhus⁴². Bien sûr, ces processus ne relèvent pas tous d'interactions « orientées vers l'entente », au sens habermassien, car des logiques de négociation, sur base de rapports de forces établis par ailleurs, prennent souvent le pas sur l'éthique de la discussion. Mais la création d'un espace discursif intégré, comportant un nombre croissant de références partagées, dans un territoire vécu comme un bien commun, est de nature à déplacer le curseur de la négociation vers la discussion. La notion d'interaction discursive présente l'intérêt d'englober un ensemble de pratiques concrètes, allant de l'agir communicationnel idéal-typique aux situations classiques de négociation à visée stratégique⁴³.

⁴² Cette convention a été signée en juin 1998 sous l'égide de la Commission de Nations Unies pour l'Europe et ratifiée par l'Union Européenne et l'ensemble des États-membres. Elle vise à promouvoir « l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement ».

⁴³ L'Ecole des Mines Paris Tech a mis en place un cours de description des controverses, autour du Centre de

Quelle que soit leur diversité, ces interactions discursives contribuent toutes à construire une représentation commune de la réalité et une image partagée de l'avenir, qui ne constituent en aucun cas un alignement sur les positions initiales d'une des parties prenantes au processus et sont à même de fonder une identité territoriale commune.

De telles dynamiques communicationnelles ont joué un rôle essentiel dans l'histoire du Conseil de développement du Pays basque, où la référence permanente à l'identité commune a constitué pendant vingt-cinq ans la toile de fond de toutes les interactions discursives et du remaniement des représentations communes (2009b). Les mêmes mécanismes ont été à l'œuvre lors de la constitution des pôles de compétitivité. Ces derniers ont en effet pour objet d'accompagner

l'avènement d'une économie de la connaissance dans laquelle l'innovation, la recherche – 323 l'immatériel ou l'intelligence en quelque sorte – sont les vecteurs principaux de la croissance et de la compétitivité. [...] Le rapprochement des acteurs industriels, scientifiques et de la formation d'un même territoire, sur le modèle des "clusters", constitue en effet une source d'innovation : la proximité stimule la circulation de l'information et des compétences et facilite ainsi la naissance de projets plus innovants⁴⁴.

Cette mobilisation communicationnelle d'un patrimoine cognitif collectif, au fondement des pôles de compétitivité, semble une particularité l'approche française (Pecqueur, 2007).

La problématique des territoires frontaliers est sensiblement différente, mais l'exigence d'interaction discursive et de mutualisation cognitive y est encore accrue. Puisque la coopération transfrontalière a pour objet de transformer progressivement des territoires frontaliers juxtaposés en un territoire transfrontalier intégré, elle suppose un profond remaniement des représentations sociales de l'espace, jusqu'alors structurées autour de la frontière. Cela passe par la construction d'un noyau dur de conceptions communes, différentes des visions antérieures de chacun des partenaires. Ce processus, à caractère interculturel, doit porter non seulement sur des partages d'informations, mais surtout sur les schémas cognitifs dans lesquels elles s'inscrivent (2003b). Or ces schémas cognitifs sont profondément ancrés dans la culture nationale de chaque partenaire. Dans un tel contexte, le processus d'apprentissage des règles de communication est nécessairement très progressif. Il implique une familiarisation avec les structures mentales du partenaire, qui relève de longs et patients échanges discursifs, les dimensions proprement linguistiques n'étant qu'un aspect relativement mineur du problème. La frontière est un lieu singulier où la notion d'agir communicationnel prend toute sa dimension (2017a).

Elle la prend d'autant plus que dans les territoires transfrontaliers, l'agir est aussi complexe que le communiquer. Au delà des différences institutionnelles et des habitus administratifs, les cultures de l'action sont rarement les mêmes de part et d'autre de la frontière. Mais ce n'est pas l'apanage des relations transfrontalières car, dans toutes les situations de

Sociologie de l'Innovation. <http://controvertes.mines-paristech.fr/wordpress>

⁴⁴ Source consultée le 17 avril 2015: <<http://competitivite.gouv.fr/politique-des-poles-471.html>>.

partenariat, il est complexe de passer de l'agir communicationnel à l'action commune, de l'accord sur les objectifs à la coopération opérationnelle.

Chapitre 5

La coopération comme principe opérationnel

Traditionnellement, dans les contextes territoriaux institutionnels, les interactions entre acteurs s'inscrivent dans des rapports de forces résultant de mécanismes de compétition, d'opposition ou d'alliance, qui structurent les relations sociales. Dans les nouvelles configurations territoriales, où le territoire s'autoconstruit en permanence dans l'action collective, de nouveaux dispositifs de coopération doivent être mis en jeu pour faire prévaloir les intérêts communs. Il s'agit de donner une structure à la fois dynamique et stable à une coalition de partenaires réunis par des effets de proximité, bien qu'ils diffèrent par leur vocation, leur statut ou leur mode de fonctionnement et bien que leurs intérêts immédiats soient contradictoires. Si le paradigme du réseau s'impose ici encore, il s'agit nécessairement d'un réseau hétérogène, étant donnée la diversité des participants ; non hiérarchisé, aucun partenaire n'ayant vocation à en prendre le commandement⁴⁵; non concurrentiel, puisqu'il est destiné à organiser la coopération entre ses membres. Pour décrire les réagencements qui en résultent, j'ai introduit la notion de *design organisationnel territorial* (2003c).

On appelle *design organisationnel* la démarche par laquelle les entreprises repensent les contours de leur organisation, externalisent ou pas certaines activités, établissent avec des partenaires extérieurs des relations stables dans des cadres institutionnels divers. Collectivités locales et entreprises étant engagées, séparément mais simultanément, dans de vastes chantiers de réforme organisationnelle, cette concomitance offre des opportunités exceptionnelles, si le territoire est conçu comme une organisation globale et les reconfigurations pensées à cette échelle, dans le cadre d'un design organisationnel territorial (DOT). De telles démarches sont déjà à l'œuvre dans les domaines les plus divers pour une meilleure utilisation des ressources ou une réduction des contraintes.

5.1 Détermination des domaines de coopération

Depuis des millénaires, les structures de la vie sociale ont été conditionnées par le type de coopération ou de rapports de forces qui prévalait entre collectivités publiques et acteurs économiques. Du règne des pharaons aux sociétés bourgeoises du 19^e siècle, en passant par la cité grecque et l'empire chinois, les relations entre puissance publique et monde économique a déterminé l'organisation de la vie collective. L'opposition réelle ou supposée entre intérêt général et intérêts particuliers a alimenté bien des polémiques. Dans la tradition catholique,

⁴⁵ Ce qui n'empêche pas l'émergence d'un leadership de fait, qui ne restera légitime que s'il ne cherche pas à se transformer en autorité de droit.

l'action publique est fortement identifiée à un intérêt général d'inspiration divine⁴⁶, les intérêts particuliers s'inscrivant naturellement dans une sphère marchande toujours suspecte aux yeux des clercs. Plus récemment, les théories économiques n'ont pas été en reste, oscillant entre apologie de l'intervention publique et confiance exclusive aux jeux du marché. Au delà des débats de principe, qui souvent s'apparentent, aujourd'hui encore, à des querelles théologiques, se posent la question des règles d'arbitrage, lorsqu'il y a contradiction potentielle des intérêts en présence, et celle des modes de coopération, lorsque les intérêts sont convergents.

La gestion des biens collectifs et des externalités, positives ou négatives, conduit donc à des interférences multiples entre régulation publique et coordination des activités économiques par le marché. Il en résulte de très nombreuses occasions d'interaction entre collectivités et entreprises, qu'il s'agisse de nouer des coopérations ou de gérer des confrontations. Les domaines de coopération se déduisent directement des impératifs d'une gestion rationnelle des externalités, qui permette de renforcer à la fois la performance d'ensemble du réseau local de partenaires et la performance individuelle de chacun dans son propre champ d'action. Sont donc prioritairement concernés la recherche d'une utilisation optimale des ressources communes et la réduction des externalités négatives par la gestion collective des contraintes.

Ainsi, la mutualisation des connaissances et la coopération dans le champ de la production du savoir contribuent manifestement au renforcement des économies externes, comme l'exemple des pôles de compétitivité en témoigne. Un des postulats de base des pôles de compétitivité est de transformer en partenaires des entreprises concurrentes. L'intention politique clairement affichée est de faire émerger des projets collaboratifs stratégiques, prioritairement dans le domaine de la R&D, en associant grands groupes, PME, laboratoires universitaires et centres de recherche, avec le concours de l'État et des collectivités territoriales. Un des plus importants, Aerospace Valley, fédère entre Toulouse et Bordeaux la première concentration européenne d'industries aéronautiques. Il mobilise « 620 adhérents, dont 300 PME », autour d'une « recherche collaborative, à laquelle participent un millier de chercheurs et d'ingénieurs issus de l'industrie, de la recherche et de la formation [...], dans les 320 projets de R&D labellisés.⁴⁷»

La performance des dispositifs de transport et l'existence de services à forte valeur ajoutée améliorant l'accessibilité et la desserte du territoire constitue également une externalité fortement positive, qui contribue à la fluidité des échanges et au bon fonctionnement du marché du travail (2003e). Dans ce domaine, l'évolution est engagée depuis de nombreuses années, notamment avec l'intégration progressive dans les réseaux publics de lignes spécialisées créées pour le transport des salariés. La prise en compte des pratiques de mobilité dans les plans de déplacement urbains (PDU) constitue un bon exemple de DOT. Les PDU, créés en 1982 et

⁴⁶ Le *bonum commune* de la tradition scholastique.

⁴⁷ Source: Conseil régional d'Aquitaine, dossier de presse du Salon du Bourget, 18 juin 2013.

généralisés en 1996, ont été renforcés en 2000 par la loi solidarité et renouvellement urbains (SRU), qui prévoyait que des « plans de mobilité » soient proposés aux entreprises pour promouvoir des moyens de transports alternatifs à la voiture individuelle dans les déplacements domicile-travail et dans certains déplacements professionnels ». L'article 51 de la loi n°2015-992 du 17 août 2015, relative à la transition énergétique pour la croissance verte (TECV), a renforcé ces dispositions en créant l'article L. 1214-8-2 du code des transports, qui dispose :

Le plan de mobilité [...] vise à optimiser et à augmenter l'efficacité des déplacements liés à l'activité de l'entreprise, en particulier ceux de son personnel, dans une perspective de diminution des émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques et de réduction de la congestion des infrastructures et des moyens de transports.

Le plan de mobilité évalue l'offre de transport existante et projetée, analyse les déplacements entre le domicile et le travail et les déplacements professionnels, comprend un programme d'actions adapté à la situation de l'établissement, un plan de financement et un calendrier de réalisation des actions, et précise les modalités de son suivi et de ses mises à jour.

La création des plans de mobilité s'inscrit totalement dans une logique de DOT, en ouvrant la voie à une coopération contractualisée entre partenaires publics et privés dans un domaine voué jusque là aux pratiques unilatérales. Cela n'est pas propre à l'Europe. Ainsi la ville de Boston, au cœur d'une des premières régions technopolitaines du monde, a mis en place dès 2000 un plan ambitieux de développement des transports, *Access Boston 2000-2010*, mettant en évidence la complémentarité entre les nouveaux moyens de communication et les anciens ⁴⁸.

Bien d'autres champs d'intervention des collectivités publiques contribuent à la production d'externalités positives pour les entreprises et justifient un engagement en retour. Il en va ainsi des services de télécommunications, notamment de l'accès Internet à haut débit, pour lesquels de nombreuses collectivités publiques ont largement anticipé les programmes d'investissement des opérateurs, afin de garantir à l'ensemble de leur territoire un niveau de service jugé satisfaisant. On peut citer à titre également les démarches de marketing territorial (Chamard, 2014), particulièrement développées en Allemagne, non seulement dans les grandes villes comme à l'occasion de la réunification de Berlin, mais également dans les villes moyennes comme en atteste la généralisation, à compter des années 1990, d'un mouvement de « Stadtmarketing », dans lequel la promotion de la ville et de l'économie locale se confondent (Reiter, 2018). De façon plus générale, tout développement coordonné de biens et services collectifs offre de multiples externalités positives, comme l'effet d'entraînement d'événements exceptionnels (Jeux olympiques, Exposition universelle, etc.) sur le dynamisme des régions concernées, bien au-delà des effets immédiats de notoriété.

La maîtrise collective des effets externes négatifs ouvre des champs de coopération de même diversité. Il s'agit souvent de réponses nouvelles données à des problématiques anciennes,

⁴⁸ Cf. <http://www.cityofboston.gov/accessboston/>, site consulté en juin 2005.

comme la création de filières intégrées de traitement des eaux et des déchets, condition essentielle de développement et de qualité de vie pour toutes les sociétés. On peut citer, comme un exemple parmi bien d'autres, l'expérience pilote de traitement des déchets hospitaliers au Centre Hospitalier Universitaire de Fès au Maroc, dans le cadre d'un partenariat entre collectivités publiques et professionnels privés⁴⁹.

La gestion collective des temps de la ville offre un des exemples les plus significatifs d'une coopération visant à réduire les externalités négatives. Elle marque la conversion de la pensée urbaine à la relativité : il n'est plus possible de penser l'espace sans penser le temps (2003e). Traditionnellement, les temps de la ville ne font l'objet d'aucune concertation. Les décisions de chaque acteur obéissent à des considérations techniques ou à des usages sédimentés. Horaires des entreprises et plages d'ouverture des services publics sont fixés sans tenir compte de la capacité des salariés des uns, également usagers des autres, à concilier les contraintes qui en découlent. La gestion calamiteuse de l'encombrement en heures de pointe dans les transports est une conséquence de cette imprévoyance collective. Les premières expériences de coordination des rythmes temporels ont été conduites en Italie au début des années 1980. En France, l'aménagement et la réduction du temps de travail ont été un facteur déclenchant, parce qu'ils conduisaient à remettre à plat l'organisation du travail et parce qu'ils modifiaient la demande sociale. Dans le prolongement d'un rapport d'Edmond Hervé, maire de Rennes, au ministre de la ville (juin 2001), de nombreuses villes ont pris des initiatives pour coordonner, dans le cadre de *bureaux des temps*, les rythmes temporels qui scandent la vie locale (Fournet-Guérin et Mallet, 2016). Pour les déplacements urbains, il s'agit incontestablement d'une innovation majeure : en introduisant une nouvelle variable d'ajustement et en prenant en compte l'ensemble des pratiques de mobilité, elle transforme profondément les problématiques de conflits d'usage de la voirie et d'adéquation entre offre et demande de transports collectifs (Gwiazdzinski et Rabin, 2007).

La rareté foncière constitue un autre type d'externalité négative dont pâtissent aussi bien les entreprises que les collectivités et les habitants. L'expansion urbaine mal contrôlée de l'après-guerre a créé le standard d'une ville diffuse, qui condamnait les centres densément occupés à une déshérence progressive et renvoyait l'urbanisation nouvelle en périphérie, ajoutant aux coûts d'aménagement les problèmes de desserte et de trajets domicile-travail, aggravés par le dogme de la spécialisation des espaces et par les retards pris dans le développement des infrastructures de transport (Pouyanne, 2004). Une maîtrise rationnelle et coordonnée de l'usage des sols constitue aujourd'hui un domaine privilégié de coopération entre l'ensemble des acteurs d'un même territoire. L'urbanisme « compact », dont les villes hollandaises sont la référence, illustre ce que permet la mise en œuvre d'une stratégie globale de maîtrise foncière, impliquant à la fois le secteur économique, les autorités publiques et la population (Halleux et al., 2012).

⁴⁹ Cf. <<https://www.leconomiste.com/article/998030-elimination-des-dechets-hospitaliers>> consulté en mai 2018.

Par ailleurs, certaines politiques peuvent contribuer à la fois au développement d'externalités positives et à la réduction d'externalités négatives comme les actions en faveur de la cohésion sociale et territoriale, mises en œuvre notamment dans le cadre de la politique de la ville. De même, une démarche cohérente de développement durable, à l'échelle d'une agglomération, peut servir de support à la mise en place et au management de services environnementaux à forte valeur ajoutée qui génèrent des économies externes et internes pour les entreprises comme pour les collectivités et contribuent significativement à la compétitivité globale du territoire (Olszak, 2010). Il ne s'agit pas nécessairement de haute technologie : dans une région touristique, la mise en place de collectes spécialisées et de valorisation des déchets de restauration peut conduire à une réduction des redevances pour les entreprises concernées et une amélioration du fonctionnement des installations de tri pour les collectivités.

Mais dans de nombreux cas, l'exigence de coopération ne peut s'analyser en termes purement économiques, car ce qui est en jeu c'est l'existence même du territoire en tant que tel, non comme entité figée, mais comme dispositif en mouvement, reliant dans un même réseau des acteurs répondant (ou susceptibles de répondre) à des problématiques communes, actuelles ou anticipées. Alors, si externalités il y a, elles sont sociétales et non seulement économiques, elles mettent en jeu un capital symbolique, elles relèvent de la constitution, de la reproduction ou de la mise en valeur d'un bien commun et non de la pure optimisation de transactions marchandes ou financières (2005d).

Ainsi, en matière transfrontalière, la coopération est une condition d'existence des territoires (2003a). Les pratiques sociales et les dispositifs d'action publique ont été historiquement développés dans les périmètres nationaux : il faut une forte volonté commune pour accompagner de nouveaux comportements ou pour offrir de nouveaux services, dans un cadre débordant les repères des territoires habituels. Un exemple emblématique est la création à Puigcerda, en Espagne, d'un hôpital transfrontalier, financé par la France, la Généralité de Catalogne et l'Union européenne (FEDER), pour répondre aux besoins médicaux des 30 000 habitants de la vallée de Cerdagne, de part et d'autre de la frontière. Cet hôpital offre ses services à une zone de montagne où les distances par route vers les hôpitaux de référence sont de plus de deux heures pour Perpignan ou Barcelone. Il s'inscrit dans le cadre d'une communauté transfrontalière de santé dans laquelle les services des médecins libéraux espagnols et français sont mutualisés et agréés par les systèmes de protection sociale des deux pays (2010c).

5.2 Morphologie des dispositifs de coopération

Les configurations précédentes présentent des caractéristiques communes avec un réseau stratégique au sens où J.C. Jarillo l'a défini en 1988 : une coalition d'organismes juridiquement

autonomes liées par des relations pérennes afin d'obtenir un avantage compétitif⁵⁰. Jarillo note que le réseau atteint ses objectifs stratégiques en permettant à ses membres de se spécialiser dans les segments de la chaîne de valeur où ils ont les plus forts avantages concurrentiels. Fréry (1996) a proposé la dénomination d'entreprise transactionnelle pour ce type de structures. Pour une transposition aux acteurs d'un même territoire, ces analyses ont le mérite de mettre en évidence la dimension stratégique du réseau, le rôle du partage des tâches et l'importance des logiques transactionnelles. Mais elles ont d'importantes limites. Les acteurs territoriaux ne s'inscrivent pas dans les mêmes logiques concurrentielles que les entreprises d'un même réseau. Par ailleurs, si elles rendent bien compte des processus de coopération verticale, tout au long d'une même chaîne de valeur, ces analyses sont moins pertinentes pour expliciter les partenariats horizontaux, tels qu'ils s'organisent dans des coalitions territoriales. La multiplication d'interactions de nature diverse, dans le cadre de relations peu formalisées et non hiérarchisées, semble appeler la mise en place de mécanismes d'autorégulation de l'organisation identiques à ceux des ajustements mutuels de Mintzberg ([1979] 1982), mais dans un tout autre contexte : les acteurs territoriaux constituent un ensemble beaucoup plus hétérogène que les salariés d'une même entreprise...

Les chercheurs qui s'inscrivent dans le champ des sciences cognitives, et notamment dans le courant *connexionniste*, ont recherché des outils de modélisation de ce type de réseaux de coopération horizontale en s'inspirant du modèle neuronal. Ils se sont attachés à

des systèmes qui se caractérisent par :

- une architecture composée d'éléments autonomes,
- une structure qui n'est pas le résultat d'une volonté unique,
- des actions qui ne sont pas supervisées par un processeur central ou un acteur particulier,
- un système auto-régulé grâce à des procédures d'activations locales qui permettent de dégager un équilibre global,
- une organisation complexe qui a pour but d'échanger des informations en vue de remplir une fonction. (Chomat, 1999)

Cette modélisation connexionniste de systèmes non-hiérarchiques fait appel à des boucles de rétroaction qui confèrent au dispositif sa capacité d'auto-régulation et d'adaptation aux évolutions de l'environnement et de leurs effets.

Bien adaptée à l'analyse des dispositifs territoriaux, cette approche présente l'avantage de mettre en évidence l'importance des fonctions relationnelles et informationnelles dans l'activité du réseau, mais il les enferme dans un formalisme systémique réducteur et contraignant, peu apte à rendre compte de la part d'imprévisibilité des dynamiques sociétales. Son usage est paradoxalement d'autant plus efficace qu'on s'affranchit du cadre systémique dans lequel elle a été initialement conçue. Sous cette réserve, les analyses cognitives éclairent de façon

⁵⁰ Il ne s'agit évidemment pas ici de compétition interne au réseau, mais de concurrence avec des entreprises extérieures.

convaincante l'émergence des processus de coopération et la structuration des dispositifs territoriaux.

Elles sont particulièrement bien adaptées à la description des mécanismes d'apprentissage et de développement de compétences collectives, d'autant que « la compétence ne réside pas dans les ressources (connaissances, capacités...) à mobiliser mais dans la mobilisation même de ces ressources (2003c). La compétence est de l'ordre du "savoir mobiliser"... Le concept de compétence désigne une réalité dynamique, un processus. » (Le Boterf, 1994 : 16-18) . La façon dont le conseil de développement du Pays basque a été créé et son mode de fonctionnement depuis vingt-cinq ans s'inscrivent parfaitement dans ce schéma : ses membres sont pour la plupart des acteurs associatifs autonomes ; sa création a été le résultat d'une volonté partenariale ; aucun superviseur ne vient piloter son action, qui est auto-régulée par les échanges d'informations entre ses membres et des décisions collectives faisant généralement l'objet de consensus.

Il n'y a rien d'évident ni de spontané dans la transition d'une situation où les acteurs sociaux s'arc-boutent à leurs prérogatives individuelles pour faire prévaloir leurs intérêts spécifiques vers un dispositif où il s'agit de mettre en œuvre des projets partagés au service d'intérêts collectifs. Cela suppose la plupart du temps qu'un acteur, souvent public mais parfois issu de la société civile, renonce à défendre ses propres positions pour adopter une posture de médiation face aux divergences d'appréciation entre groupes d'intérêts. Le sacrifice est souvent de courte durée, car les bénéfices collatéraux du leadership ainsi constitué récompensent rapidement les efforts consentis. Ce type de médiation permet que se concluent entre catégories d'acteurs sociaux des compromis de nature diverse, généralement composites, où des concessions économiques ou financières peuvent avoir pour contrepartie une reconnaissance symbolique. Cela conduit à des jeux d'acteurs profondément renouvelés, à même de lier coopération économique, transactions sociales et responsabilité partagée de l'environnement dans une production en commun de l'intérêt général⁵¹. Les processus de gouvernance territoriale, issus de ces interactions, en constituent le cadre logique (2003e).

⁵¹ Cela suppose évidemment que les pouvoirs publics, et notamment l'État, cessent d'en revendiquer le monopole.

Chapitre 6

La gouvernance comme processus décisionnel

Le développement de la gouvernance territoriale s'inscrit au confluent de la territorialisation des politiques publiques et de la diversification des échelles et des partenariats de l'action collective. Puisque l'écart entre l'organisation spatiale du pouvoir politique et la géométrie concrète de l'action collective ne cesse de se creuser, les procédés de gouvernement, qui supposent des décisions prises selon des règles juridiques formalisées, dans le cadre de collectivités aux contours intangibles, se heurtent à des limites pratiques. Les processus de gouvernance, dispositif de pilotage souple et évolutif, viennent pallier ces difficultés, notamment dans les territoires qui ne correspondent pas à un périmètre juridiquement institué.

Depuis une vingtaine d'années, la notion de gouvernance s'est peu à peu imposée dans le champ de la science politique et du management public pour décrire de nouvelles modalités de décision collective. Le terme reste cependant marqué par une forte polysémie et il peut, suivant les contextes, prendre une valeur heuristique, herméneutique ou normative. Dans le domaine du management des territoires, et particulièrement des villes, la gouvernance est devenue une référence incontournable pour décrire les conditions d'élaboration des compromis autour desquels se coordonnent les stratégies des différentes parties prenantes, appelées ainsi à devenir des partenaires. Ce succès est d'autant plus significatif que le terme est utilisé non seulement par les observateurs, mais aussi par les acteurs de terrain.

Le revers de la médaille est que la notion a perdu en précision ce qu'elle gagnait en extension. Elle est progressivement passé du statut de concept scientifique précis à celui de représentation idéologique, légitimant souvent des pratiques concrètes. Mais les remaniements des dispositifs idéologiques sont précisément des processus d'adaptation de l'imaginaire collectif aux nouvelles conditions et contraintes de la vie économique et sociale : la fortune du concept de gouvernance territoriale constitue un révélateur des mutations considérables que les territoires ont connues au cours des vingt dernières années.

Il s'agira ici d'étudier, dans une première étape, les conditions d'émergence de la notion de gouvernance en général et de gouvernance territoriale en particulier, en la replaçant dans le contexte des transformations des modes de régulation (6.1) ; puis d'examiner les enjeux de la gouvernance territoriale, notamment dans une perspective de développement durable (6.2) ; d'analyser enfin quels éclairages la gouvernance apporte sur les non-dits des mutations territoriales (6.3).

6.1 L'émergence de la notion de gouvernance

Utilisé au 13^{ème} siècle comme synonyme de gouvernement, le terme de gouvernance désignait au 16^{ème} siècle les bailliages, c'est à dire un pouvoir local subordonné à un gouvernement central (Foucart, 1937). Parallèlement aux progrès de l'absolutisme royal, la notion de gouvernance disparaît à peu près de la pensée politique, le terme étant ravalé à l'acception domestique de « charge d'une gouvernante ». Selon A. Pagden (1998), on retrouve une conception politique de la gouvernance chez Kant (*Vers la paix perpétuelle*, 1795), comme modèle du système fondé sur l'ordre républicain. Une lecture attentive du texte kantien conduit cependant à conclure que, si l'idée y est, le mot fait défaut. La notion de gouvernance, au sens de modalités d'exercice du pouvoir, est bien présente, mais Kant utilise l'expression *Regierungsart* (mode de gouvernement) et non *Regieren*, traduction actuelle du terme gouvernance (Kant, [1795] 1974 : 94-95).

La notion de gouvernance réapparaît dans le champ économique quand R. Coase (1937) l'utilise dans " *The Nature of the firm* ". Dans cet article paru en 1937, il montre comment le recours à une coordination hiérarchique – c'est à dire aux relations de coopération internes à l'entreprise - permet à la firme d'être plus efficace, pour certains types d'échange, que le marché qui génère des coûts de transaction. L'efficacité des procédures internes à l'entreprise (son système de gouvernance) assure la compétitivité de la firme intégrée par rapport à un recours systématique au marché. Près de quarante ans plus tard, O.E. Williamson (1975) reprend et développe la théorie des coûts de transaction. Il définit la gouvernance comme l'ensemble des mécanismes de coordination réglant l'organisation interne de l'entreprise (corporate governance) ou les relations entre la firme et ses partenaires stables (governance structures), notamment dans le cadre de relations contractuelles qui permettent de réduire les coûts de transaction sans supporter les effets de contrainte d'une organisation hiérarchique (Williamson, 1979). Cette école est qualifiée de néo-institutionnaliste, car elle insiste sur les dimensions organisationnelles et les relations de pouvoir dans la définition de l'optimum économique. Par là même, elle fournit les outils conceptuels pour une inspiration économique de la pensée politique, en créant un continuum problématique et idéologique entre les deux champs (2004a).

Vers la fin des années 1980⁵², le terme de gouvernance apparaît dans le champ politique avec deux acceptions différentes : synonyme de principes de gouvernement ; mode de décision collective élargie au delà du cadre institutionnel. La Banque mondiale et les autres grandes institutions financières internationales ont été les premières à l'utiliser, de façon normative, pour caractériser les règles d'administration publique préconisées aux pays emprunteurs, notamment dans l'expression « good governance ». En 1992, la Banque mondiale systématise sa doctrine, en précisant notamment les caractéristiques de la « bonne gouvernance » dans son rapport sur *Gouvernance et développement*. Au même moment, le terme commençait à être utilisé par la science politique, toujours dans le sens de « principes de gouvernement », mais de façon

⁵² Il ne faut pas se dissimuler les difficultés d'une datation précise, qui varie selon les aires linguistiques, les conventions terminologiques et les humeurs des traducteurs.

heuristique et non normative (création de la revue *Governance* en 1989).

La notion de gouvernance conçue comme extension des procédures de décision collective au delà du cadre gouvernemental est apparue dans le champ des relations internationales à travers l'expression *Gouvernance globale*. Un rapport au conseil de Rome (King et Schneider, 1991) la caractérisait comme « la définition de mécanismes de gestion d'un système social et de ses actions dans le but d'assurer la sécurité, la prospérité, la cohérence, l'ordre et la continuité du système », ce qui est la description précise d'un mode de régulation. Il précisait en outre que « le concept de gouvernance ne devrait pas être limité aux systèmes nationaux, mais devrait être employé aux niveaux local, régional et provincial, ainsi que pour tous les autres systèmes sociaux. » Ainsi étaient jetées les bases d'une conception territoriale et multiscalaire de la gouvernance (et de la régulation).

Théorisée par J.N. Rosenau et E.Czempiel (1992) puis par J. Kooiman (1993), la gouvernance a été définie en 1995 par le rapport de la Commission des Nations unies sur la gouvernance mondiale « comme l'ensemble des différents processus et méthodes à travers lesquels les individus et les institutions, publiques et privées, gèrent leurs affaires communes. » Au delà de la diversité de leurs formulations et de leurs intentions, il y a en arrière-plan de ces définitions l'idée que les institutions gouvernementales n'ont pas le monopole de l'intérêt général et que la société, dans la diversité de ses manifestations, a une responsabilité essentielle dans la coproduction du destin collectif, ce qui répond aux constats dressés plus haut dans le champ territorial.

Cette appropriation de la gouvernance par la théorie politique ne l'a pas pour autant exclu du monde de l'entreprise. Outre la poursuite des recherches autour de la théorie des coûts de transaction par Williamson et ses disciples, de nombreux travaux explorent les pistes ouvertes notamment par la théorie de l'agence (Jensen et Meckling, 1976) ou par celle des parties prenantes (Freeman, 1984). Mais là encore les frontières sont perméables : la théorie de l'agence a inspiré le New Public Management et celle des parties prenantes est mobilisée pour justifier les pratiques participatives.

A la fin des années 80, le concept de *urban governance* est introduit par des politologues anglais, par opposition à *local government*, pour caractériser les évolutions du système de pouvoir local consécutives aux réformes imposées à partir de 1979 par Margaret Thatcher. Il a d'abord été utilisé pour qualifier des modalités de coordination territoriale entre les gouvernements locaux amputés d'une bonne part de leurs prérogatives, des agences techniques mises en place par le gouvernement central et des services publics locaux récemment privatisés. Son usage s'est rapidement étendu à l'ensemble des transformations des pouvoirs locaux dans les pays occidentaux, notamment dans un contexte de remise en cause de la légitimité de l'action publique pour des motifs d'efficacité économique (Harvey D., 1989 ; Dente B., 1990 ; Bailey S., 1993).

En sortant de son champ initial, très marqué par les thèses néo-libérales de la théorie des choix publics et des principes du *New Public Management*, la notion de gouvernance territoriale a partiellement changé de connotation, en insistant davantage sur l'enrichissement du dialogue entre institutions locales et société civile. C'est particulièrement vrai en France avec la rapide adoption du concept par plusieurs disciplines scientifiques (Le Galès, 1995 ; Eveno et al., 1995 ; Marcou, 1995 ; Stocker, 1995). Simultanément, la notion de gouvernance a fait l'objet d'une appropriation par les acteurs de terrain, notamment grâce au relais médiatique suscité par le Sommet des villes (Istanbul, 3-14 juin 1996). A compter de 1996, les choses sont allées très vite. Les articles et ouvrages sur la gouvernance urbaine se sont multipliés à tel point que le dossier documentaire consacré à la gouvernance, publié en 2000 par le ministère français de l'Équipement, comportait plusieurs dizaines de pages de bibliographie (CDU, 2000).

Il faut noter en conclusion que, mis à part l'usage du terme au sens de principes de gouvernement, la notion de gouvernance recouvre des modes de coordination partenariaux et territorialisés, intermédiaires entre hiérarchie et marché dans le champ économique, entre gouvernement institutionnel et société civile dans le champ politique. Cela conduit à souligner la pertinence instrumentale de la migration du terme du domaine économique à celui de l'action publique, où il passe, sans changer de nature, de la sphère des activités marchandes à celle des biens collectifs et des externalités (2004a). En témoigne la formulation de Bagnasco et Le Galès, qui vaut aussi bien dans le champ économique que dans le champ politique et qui définit la gouvernance comme « un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux, d'institutions, pour atteindre des buts discutés et définis collectivement dans des environnements fragmentés et incertains » (Bagnasco et Le Galès, 1997 : 38). Dans sa généralité cette formule ne postule pas l'homogénéité des « acteurs, groupes sociaux et institutions » dont l'action est coordonnée ; elle ne préjuge pas de la nature « des buts discutés et définis collectivement » ; elle se décline dans tous les « environnements fragmentés et incertains », et notamment dans des territoires en pleine recomposition. C'est la raison pour laquelle les processus de gouvernance sont au cœur des nouvelles régulations territoriales et des démarches de MTS, où leur plasticité répond à celle des dispositifs territoriaux.

6.2 Les enjeux de la gouvernance territoriale

La brillante fortune de la notion de gouvernance, à la fois chez les scientifiques et les acteurs de terrain, montre un besoin profond de renouvellement dans l'interprétation de la réalité comme dans la conception des pratiques. Quant à son efficacité concrète, quatre types d'enjeux sont généralement recensés : la gouvernance est une réponse à la crise de légitimité du politique ; la gouvernance améliore l'efficacité de l'action publique face à la complexité croissante des questions à traiter ; la gouvernance est une condition de réussite des stratégies de développement durable ; le succès de la gouvernance traduit un changement de nature de

l'action publique. C'est à l'échelle des territoires de proximité que ces enjeux trouvent leur pleine signification.

Des enjeux de légitimité

La démocratie française, comme celles de la plupart des pays occidentaux, connaît une évolution paradoxale, au plan local comme au plan national. Le désaffection croissante des électeurs pour les scrutins électoraux semble traduire une crise de l'esprit civique et de la citoyenneté. Pourtant jamais l'intérêt des citoyens pour les problèmes collectifs concrets, tels qu'ils se manifestent dans les espaces de la vie quotidienne, n'a été aussi fort, comme en attestent le développement sans précédent du mouvement associatif et la forte revendication de participation aux décisions locales. L'apparente désaffection pour les procédures de la démocratie représentative n'altère en rien l'intérêt des citoyens pour la chose publique, dès lors qu'ils ont la possibilité d'y participer plus directement.

A cette aspiration à une démocratie plus participative, plus directe, la gouvernance apporte, semble-t-il, une réponse pertinente. Il convient cependant de nuancer le propos : participation, bien sûr, mais participation de qui ? A l'échelle d'un quartier, sur un projet déterminé, les habitants ont la possibilité effective de s'exprimer directement, bien qu'ils ne soient pas toujours en situation de le faire. A d'autres échelles de la scène territoriale, l'intermédiation associative est incontournable. Or le monopole exercé par les responsables d'associations sur la concertation pose lui même un problème de légitimité. Un notable associatif diffère peu d'un notable politique, si ce n'est par l'absence de sanction du suffrage universel, mais sa capacité d'interpellation et son poids électoral, via le réseau de ses adhérents, lui donnent une fonction politique à part entière.

Dans ces conditions, il semble important de faire des nouvelles formes de gouvernance un moyen d'élargir la légitimité démocratique de la décision collective, et non de la diluer. Cela conduit à articuler les processus de gouvernance territoriale et le fonctionnement formalisé des collectivités locales, comme l'ont fait en France les textes successifs qui, de la loi Voynet en 1999 à la loi NOTRe en 2015, ont instauré les Conseils de développement des agglomérations et des pays. Cette articulation est particulièrement importante, et complexe, dans les contextes transfrontaliers, où il n'y a pas une mais plusieurs sociétés civiles, où se manifestent souvent des différences interculturelles significatives et où coexistent plusieurs ordres institutionnels. (2003b)

Des enjeux d'efficacité

Prolifération institutionnelle, sédimentation réglementaire et sophistication technique rendent de plus en plus complexes les dispositifs d'action publique. En France, la politique des

transports urbains en est un exemple caractéristique : multiplicité des acteurs, des procédures et des financements ; accumulation des contraintes réglementaires allant des règles de délégation de service public aux normes techniques de pollution, en passant par les dispositions locales intégrées dans les plans de déplacement urbains ; outils de plus en plus sophistiqués de régulation des trafics, d'ajustement continu de l'offre de services à des demandes de plus en plus différenciées, etc. (2003e)

Le corollaire de ces évolutions est une multiplication des échelles d'action publique qui fragmente le cadre territorial, crée un fort besoin de mise en cohérence des actions menées à diverses échelles et implique donc un large partenariat interinstitutionnel. Ainsi le domaine de l'eau et de l'assainissement se caractérise par la grande taille de son unité territoriale de référence (le bassin versant), par la primauté des facteurs géographiques et techniques sur les logiques institutionnelles et par l'interdépendance systémique des phénomènes liés au milieu naturel. Ce sont donc des dizaines d'acteurs qui doivent se coordonner pour parvenir à une articulation efficace des actions mises en œuvre, compte tenu notamment de l'hétérogénéité des partenariats entre collectivités publiques et acteurs privés aux différentes échelles (2008f).

Dans un tel contexte, la gouvernance territoriale offre un cadre décisionnel qui répond aux exigences de stratégies collectives impliquant la mise en harmonie de règles multiples et la coordination d'un grand nombre de décisions concernant à la fois activités marchandes et actions publiques. Un traitement *en série* de ces procédures conduirait à des délais de décision aberrants et à de graves risques de contradiction entre les positions prises par les différentes instances. Pour assurer une décision collective efficace, il est nécessaire d'user de procédures interactives, rapides, peu formalisées, propices à une fertilisation croisée des logiques techniques, juridiques, administratives et financières des différents partenaires : c'est en mettant tout le monde autour de la même table que sont surmontées, dans des interactions discursives immédiates, les différences culturelles entre entreprises, collectivités territoriales, associations, etc.

Des enjeux de durabilité

La gouvernance est une condition de réussite des stratégies territoriales de développement durable. Le basculement des problématiques environnementales traditionnelles vers les logiques de développement durable, noté plus-haut⁵³, change sensiblement les termes de la gestion des externalités et des biens collectifs car il y a lieu d'arbitrer entre facteurs économiques, sociaux et environnementaux. Le champ d'une coordination purement marchande se restreint d'autant et la complexité des dispositifs de régulation est considérablement accrue, puisqu'il faut prendre en compte des interactions systémiques entre domaines jusque là indépendants (2003g). La lutte contre les algues vertes sur le littoral breton met en cause le

⁵³ Cf. 2.2 ci-dessus.

développement des élevages porcins et les pouvoirs publics ont bien du mal à arbitrer entre l'une et l'autre. Parfois les contradictions apparaissent au sein d'un même type de préoccupations : le développement des énergies renouvelables dans le cadre de parcs éoliens peut se trouver en contradiction avec la défense des paysages ou la préservation de la biodiversité, bien que les trois objectifs relèvent de démarches écologiques.

Dans le champ du développement durable, les enjeux de la gouvernance ont un caractère directement économique puisqu'en matière de biens collectifs, quelle qu'en soit la nature, la recherche d'une décision économiquement optimale est indissociable de la mise en œuvre de processus décisionnels permettant à chacun de s'exprimer librement :

L'essentiel est ceci : l'individu, à condition qu'il puisse jouer un rôle dans la décision collective, peut contribuer à donner à l'activité de l'économie publique l'orientation qu'il souhaite. En concourant, en proportion des pouvoirs dont il dispose, à la décision collective qui porte sur le coût et la quantité des biens publics, l'individu se trouve dans une situation plus ou moins proche de celle du marché de concurrence où, dans des limites de ses ressources et avec des prix fixés en dehors de lui, il conserve le droit de déterminer librement la quantité des différents biens privés qu'il consommera. (Wolfelsperger, 1969 : 27-28)

Cette adéquation décisionnelle permettant aux arbitrages portant sur les biens publics de se rapprocher « de celle du marché de concurrence ». Elle met en jeu une rationalité procédurale et trouve un cadre pour s'exprimer dans les processus de gouvernance territoriale.

Un changement de nature de l'action politique

Les mécanismes de gouvernance stabilisent et élargissent les processus de décision, en transformant un certain nombre de décisions individuelles en décisions collectives. Ils permettent ainsi de réduire à la fois :

- les coûts de transaction (entendus dans un sens plus large que chez Coase et Williamson, puisque étendus aux transactions non marchandes), grâce notamment aux relations de confiance nouées entre les différents partenaires ;
- les coûts de contrainte, en élargissant le consensus autour des options retenues sans utilisation de procédures réglementaires ou hiérarchiques ;
- les coûts de complexité, en permettant la mise en œuvre collective de démarches de design organisationnel territorial.

En radicalisant ce rapprochement des rationalités économique et politique, certains ne voient dans la gouvernance politique qu'un cas particulier de la gouvernance économique, étendue aux activités non-marchandes dans le cadre de la gestion des biens collectifs et des externalités. Sur cette convergence, il faut bien constater que les avis sont, à tout le moins, partagés. En effet, là où les tenants d'une orthodoxie politique strictement institutionnelle identifient un risque majeur de dilution du politique dans l'économique, les non-moins

orthodoxes partisans d'un libéralisme sans concession voient une colonisation de l'économie par les institutions politiques.

Cela conduit tout naturellement à s'interroger sur un éventuel changement de nature de l'action publique dans l'exercice de la gouvernance. On parle souvent de la gouvernance comme manifestation de la crise du politique (cf. ci-dessus), mais il y a une autre manière de voir les choses : si tout le monde a vocation à se prononcer légitimement sur les décisions collectives de toute nature, ce qui est précisément une des vocations de la gouvernance à toute échelle territoriale, c'est précisément parce qu'aujourd'hui le politique est partout et qu'il n'est aucun domaine qui puisse échapper à l'impératif démocratique.

En d'autres termes, bien qu'étant à certains points de vue un concept flou et polymorphe, la gouvernance territoriale sert de référence à un ensemble de processus concrets qui permettent d'élargir la participation des citoyens aux décisions collectives, de répondre à la fragmentation de l'action publique par des partenariats multiples, de mettre en place des démarches collectives de développement durable et d'accompagner la transformation de l'action politique en action collective. Le paradoxe est que cette efficacité pratique, elle la doit probablement à ce caractère « flou et polymorphe », qui lui permet d'atténuer les clivages et de faciliter les consensus.

6.3 Gouvernance et non-dits des mutations et crises territoriales

La loi de 1905 est loin d'avoir coupé tous les liens entre la religion et l'institution étatique. Elle a maintenu le modèle théocratique d'une institution omnipotente et omnisciente détenant le monopole légitime de l'intérêt général⁵⁴. Dans ces conditions, la crise du politique serait plutôt la conséquence de la poursuite du processus de laïcisation de la vie collective⁵⁵. Cela expliquerait le rapprochement du politique et de l'économique, du pouvoir qui vient de Dieu et de l'argent qui vient du diable⁵⁶. Rien d'étonnant que la disparition de ce manichéisme millénaire s'accompagne de la fin de la segmentation de la société en ordres, ce qui est une lecture possible de la gouvernance. Mais de même que la « mort de Dieu » avait marqué « le désenchantement du monde » (Gauchet, 1985), il semble que la mort de l'institution de droit divin marque aujourd'hui le désenchantement de la cité.

Cette logique peut être radicalisée jusqu'à concevoir le politique comme un archaïsme en voie d'extinction :

⁵⁴ Même s'il s'agit d'une théologie inavouée, pour reprendre une expression de Louis Sala-Molins (1977).

⁵⁵ Cette concomitance d'un processus de laïcisation et d'une conception dualiste du pouvoir politique a eu plusieurs précédents dont le plus notable est la distinction, introduite au 13^{ème} siècle par un certain nombre de philosophes scolastiques, entre la *potestas* royale et la *gubernacio* des cités marchandes : la gouvernance n'est pas très loin.

⁵⁶ ...comme au début du 17^{ème} siècle la création du concept d'économie politique consacrait l'alliance entre la royauté et la bourgeoisie marchande.

Dans ce contexte, le terme « d'administration publique » ne convient plus pour décrire les modes d'organisation et d'administration des villes et de leurs habitants. Dans un monde où la participation des entreprises et de la société civile est de plus en plus la norme, le terme de «gouvernance » définit mieux les processus par lesquels les citoyens règlent collectivement leurs problèmes et répondent aux besoins de la société, en faisant appel au concours de «l'administration » publique. (OCDE, 2000)

Dans leur radicalité néo-libérale, de telles analyses ignorent totalement la fonction instituante du politique (au sens de Castoriadis, 1975), dont l'efficacité imaginaire et symbolique est évidemment irréductible aux effets fonctionnels de la coordination économique et sociale. Si crise de la citoyenneté il y a, c'est aussi la crise de la cité comme repère : il y a lieu de procéder à une lecture symptomale de la gouvernance et de ses arrières-plans idéologiques comme révélateurs de la nature profonde des mutations territoriales et des causes de la crise urbaine. En effet, en période de crise, les remaniements idéologiques ont toujours pour objet de faire évoluer le système de valeurs et les représentations de la société pour faciliter la transformation des comportements sans remettre en cause leur rationalité formelle. Les mutations des dispositifs idéologiques révèlent les tensions que la nouvelle donne économique et sociale exerce sur les individus et les acteurs collectifs, en même temps qu'elles contribuent aux processus d'adaptation des pratiques sociales.

De ce point de vue, le succès foudroyant du concept de gouvernance traduit un impact idéologique majeur, très au delà de sa portée scientifique ou opérationnelle (2004a). Dans la mesure où la problématique de la gouvernance réactualise un très vieux débat sur la nature de la démocratie, entre procédures représentatives et processus participatifs, il est utile de remonter aux sources et aux désaccords entre Montesquieu et Rousseau (2017d). La Révolution française a organisé le fonctionnement politique de la démocratie autour du principe de représentation. L'affaire n'était pas jouée d'avance, deux de ses principaux inspirateurs, Montesquieu et Rousseau, ayant des idées diamétralement opposées sur la question. Pour Montesquieu, la délégation de pouvoirs à des représentants est un impératif démocratique :

Le peuple qui a la souveraine puissance doit faire par lui-même tout ce qu'il peut bien faire ; et tout ce qu'il ne peut pas bien faire, il faut qu'il le fasse par ses ministres [...] Comme la plupart des citoyens, qui ont assez de suffisance pour élire, n'en ont pas pour être élus ; de même le peuple, qui a assez de capacité pour se faire rendre compte de la gestion des autres, n'est pas propre à gérer par lui-même » (Montesquieu, [1748] 1950 : T1, 36 et 38).

Rousseau se prononce au contraire pour une démocratie directe :

Quoi qu'il en soit, à l'instant qu'un peuple se donne des représentants, il n'est plus libre ; il n'est plus. (Rousseau, 1762 : 219)

Malgré Rousseau, la Révolution a mis en place une démocratie représentative, notamment à l'instigation de l'abbé Sieyès, auteur d'un pamphlet publié en janvier 1789 *Qu'est ce que le Tiers-État ?*, qui s'est vendu en quelques semaines à plus de 30 000 exemplaires et qui est

considéré comme un des déclencheurs du processus révolutionnaire.

Les débats actuels doivent beaucoup à cet héritage historique. Ce que l'on appelle, de façon simplificatrice, crise des territoires ou crise de la ville englobe des manifestations multiples dont on a autant de mal à analyser les causes qu'à formuler les remèdes (2003f). Mais les unes et les autres mettent en question l'efficacité des dispositifs de médiation qui permettent l'émergence d'une volonté commune, au-delà de la contradiction des intérêts et des représentations des différentes parties prenantes. Si la cohérence du dispositif territorial et la fiabilité de sa régulation reposent sur l'efficacité des représentations collectives qui fondent la territorialité ou l'urbanité, la compréhension de la crise passe nécessairement par l'étude des évolutions desdites représentations et donc par l'analyse des remaniements idéologiques dont elles font l'objet. C'est particulièrement vrai pour la montée du sentiment d'insécurité qui, en quelques années, est devenue une des préoccupations essentielles de l'opinion (2007b).

Puisque la gouvernance, processus politique à fort soubassement idéologique, a pour vocation d'accompagner les ajustements des représentations de l'intérêt général, ou au moins des intérêts communs, l'interprétation de ses effets sur lesdites représentations apporte un éclairage particulier sur la nature réelle des transitions territoriales, généralement désignées par le terme générique de « crise ». Ce questionnement serait incomplet s'il ne s'étendait pas aux dimensions idéologiques du développement durable. Gouvernance et développement durable sont deux concepts liés, apparus dans des conditions très proches et à peu près en même temps. Ce sont deux concepts flous (certains disent mous), aux contours faiblement marqués, mais à fort impact idéologique. Leur confluence ne doit rien au hasard. Développement durable et gouvernance appartiennent à la même configuration idéologique, fondée sur l'articulation de logiques contradictoires et renvoyant à des représentations du monde social intermédiaires entre rationalités marchandes et non-marchandes, holisme et individualisme, cohésion institutionnelle et atomisation des relations sociales. Ces deux concepts s'inscrivent comme une résurgence de la vieille utopie autogestionnaire de réconciliation de la responsabilité individuelle et de la solidarité collective, en la modernisant, en la sophistiquant, mais sans la dénaturer.

C'est précisément parce qu'elle possède un fort potentiel idéologique que la notion de gouvernance a eu les échos scientifique et opérationnelle qu'on lui connaît. Loin d'être un défaut congénital qu'il conviendrait de corriger, sa polysémie a été la condition même de la mobilité transdisciplinaire et inter-institutionnelle du concept et le fondement de son triple impact, pratique, épistémologique et idéologique. Les processus de gouvernance et les représentations produites ou partagées dans ce cadre sont donc un prisme privilégié pour étudier, dans chaque territoire, les dits et les non-dits des mutations à l'œuvre. Ici, se révèle pleinement la dimension discursive des mécanismes de territorialisation : la production des territoires par eux-mêmes relève autant de décisions formellement prises que du contexte discursif qui les accompagne.

Partie 3

Management territorial stratégique et production des territoires par eux-mêmes

Parler de production des territoires par eux-mêmes est ambigu. Cela peut renvoyer à la façon dont toute réalité territoriale est l'héritière de réalités qui l'ont précédé sur le même espace : tout territoire est alors le produit de la transformation d'un ou de plusieurs territoire(s) précédent(s) et on pourrait parler, en paraphrasant Piero Sraffa ([1960] 1970), de « la production de territoires par des territoires ». Mais cela peut aussi désigner la construction, par les acteurs d'un territoire, d'un dispositif territorial nouveau, expression de leurs ambitions et représentations communes. Cette ambiguïté est ici pleinement revendiquée, car les deux acceptions précédentes sont les deux faces d'une même monnaie : c'est parce qu'il est remanié en permanence par les pratiques de ses occupants (représentations, décisions, interactions discursives, actions individuelles et collectives, etc.) qu'un dispositif territorial se renouvelle et qu'émerge un territoire nouveau. Après avoir décrit, à partir de quelques exemples, la façon dont des pratiques sociales concrètes peuvent créer ou remodeler des dispositifs territoriaux (chap.7), il y aura lieu d'analyser comment s'entrelacent, dans la production des territoires, les logiques de projet, les dynamiques transactionnelles et les arrières-plans conventionnels (chap.8).

Chapitre 7

Le management territorial stratégique en pratiques

Les pratiques de management territorial stratégique ne répondent pas à la mise en œuvre d'un schéma préétabli. Elles résultent de la créativité opérationnelle d'acteurs territoriaux confrontés à l'incapacité des institutions juridiquement instituées à prendre en compte leurs intentions stratégiques, parce qu'elles sont nouvelles et s'inscrivent hors des cadres habituels. Cette configuration d'action collective n'est pas le propre de la France décentralisée, ni des pays développés. Elle se rencontre aussi bien sur les rives du lac Nasser, à la frontière entre l'Égypte et le Soudan, pour le partage des droits de pêche⁵⁷, que dans la gestion du massif des Landes de Gascogne, entre exploitants forestiers, industriels, collectivités publiques et secteur associatif (Mora et al., 2012). C'est donc par pure commodité que les quatre exemples présentés ici concernent la France ou ses frontières : la mise en place de la politique des pôles de compétitivité (7.1) ; l'expérience du conseil de développement du Pays basque (7.2) ; la coopération transfrontalière (7.3) ; les Agendas 21 et plans-climat territoriaux (7.4).

7.1 Les pôles de compétitivité

La politique des pôles de compétitivité a été lancée le 14 septembre 2004, lors d'un Conseil interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires qui la définit comme « une nouvelle stratégie de développement industriel », « fondée sur une fertilisation croisée entre industrie et innovation », « instrument d'accélération des synergies entre les initiatives locales » et « répondant aux initiatives du terrain » (communiqué de presse du Premier ministre). Dotée d'une capacité de financement importante, elle constitue une démarche originale de territorialisation de la politique industrielle, dans la mesure où elle ne repose pas sur un processus de décentralisation, mais sur une contractualisation avec des consortiums regroupant entreprises relevant d'un même secteur d'activité, chercheurs et formateurs, collectivités territoriales, etc. Les pôles de compétitivité sont représentatifs de la substitution d'un dispositif territorial de régulation, innovant et en perpétuel devenir, à un cadre de régulation étatique largement sclérosé.

La mutualisation du savoir est également au cœur de la constitution des pôles de compétitivité (2011c). Ces derniers sont en effet destinés à accompagner « l'avènement d'une économie de la connaissance dans laquelle l'innovation, la recherche – l'immatériel ou l'intelligence en quelque sorte – sont les vecteurs principaux de la croissance et de la

⁵⁷ Je tiens à remercier ici les stagiaires de la promotion 2006 du cycle international d'administration publique de l'ENA, qui m'ont apporté de précieuses données empiriques dans le cadre d'un séminaire consacré au management territorial stratégique.

compétitivité. [...] Le rapprochement des acteurs industriels, scientifiques et de la formation d'un même territoire, sur le modèle des "clusters", constitue en effet une source d'innovation : la proximité stimule la circulation de l'information et des compétences et facilite ainsi la naissance de projets plus innovants⁵⁸ ». Les territoires des pôles sont cependant d'échelle extrêmement variable et la proximité s'y décline autant en termes de réseau que de contiguïté spatiale.

L'intention politique clairement affichée est de faire émerger des projets collaboratifs stratégiques, prioritairement dans le domaine de la R&D, en associant grands groupes, PME, laboratoires universitaires et centres de recherche, avec le concours de l'État et des collectivités territoriales. Pour assurer une coopération efficace entre partenaires de statuts et de cultures managériales aussi différents, la gouvernance des pôles de compétitivité est nécessairement complexe (2015a). L'efficacité des dispositifs de gouvernance est donc un facteur essentiel de réussite des pôles et, dans son animation du dispositif, l'État y a attaché une importance particulière (CM International et al., 2008). Les pôles de compétitivité illustrent la manière dont les enjeux décisionnels et les dimensions discursives s'entrecroisent dans une trame où ils sont rapidement indissociables.

7.2 L'expérience du conseil de développement du Pays basque

Comme il a été indiqué ci-dessus (3.2), la démarche conduite depuis 1992 au Pays basque, sous l'égide du Conseil des élus et du Conseil de développement du Pays basque (CDPB), avait comme objet explicite le développement du territoire. Mais, au delà des problématiques économiques, le CDPB et le Conseil des élus ont été créés dans un environnement marqué par la pression terroriste en Espagne. Il était à craindre que la revendication identitaire de la société basque française s'exprime par une dérive séparatiste, d'autant que la coopération entre les États espagnols et français se limitait à la lutte anti-terroriste, négligeant les autres éléments du malaise de la société basque. La classe politique locale étant plutôt conservatrice, une jonction directe avec des nationalistes nettement marqués à gauche était cependant peu plausible. Le dispositif de délibération collective mis en place assurait une représentation stable et légitime de tous les secteurs de la société civile, y compris de ceux qui étaient les plus porteurs des revendications identitaires, qui pouvaient ainsi en débattre directement avec les responsables politiques locaux et avec les administrations de l'État.

Depuis l'adoption du schéma à l'automne 1996, cette concertation ne s'est jamais interrompue, ponctuée de phases de contractualisation, d'évaluation et de ré-élaboration. Les problèmes résolus dans ce cadre ont été multiples et de nature très diverse, le CDPB n'hésitant pas à aborder frontalement des questions très sensibles, comme celles, déjà mentionnées, de l'identité culturelle et de la langue (2009b) : mise en place d'une agence d'urbanisme, d'un

⁵⁸ Source: <<http://m.competitivite.gouv.fr/politique-des-poles-471.html>> consulté le 17 avril 2019

établissement public foncier et d'un office public de la langue basque, apaisement des tensions entre la côte et le pays basque intérieur, amélioration de la qualité des productions agro-alimentaires, définition d'une problématique commune sur les transports, mise en valeur du patrimoine naturel, création d'une structure originale de dialogue social territorial, etc.

Conseil des élus et conseil de développement ont fonctionné pendant plus de vingt ans comme un dispositif de gouvernance globale. Dans le cas du Pays basque, la mise en place d'une structure de gouvernance n'était évidemment pas une condition d'existence du territoire, car ce dernier disposait depuis des siècles d'une forte identité culturelle. Mais l'adoption et la mise en œuvre, sous l'égide de ce dispositif, d'une stratégie globale de développement économique et social a permis de conforter l'unité du territoire, sur le plan de ses représentations collectives, de ses solidarités concrètes et de ses coopérations pratiques. Cette démarche a mis un terme, au moins provisoire, aux forces centrifuges qui séparaient de plus en plus le Pays basque intérieur, rural et identitaire, de la côte, tertiaire et cosmopolite, notamment autour de la notion, largement partagée et omniprésente dans les propos de chacun, de « réciprocité territoriale ». Si cette approche a pu susciter une dynamique territoriale incluant une affirmation identitaire pacifiée, c'est parce qu'elle s'est appuyée sur une mise en commun des connaissances et des visions du monde, dans le cadre d'un processus fondamentalement discursif (2015a).

La création au 1^{er} janvier 2017 de la communauté d'agglomération du Pays basque regroupant les 158 communes du territoire, des plus rurales aux plus urbaines, a évidemment déstabilisé ce dispositif, tout en étant d'une certaine façon son aboutissement. De nouvelles relations contractuelles entre la communauté d'agglomération et le conseil de développement semblent de nature à perpétuer l'équilibre dynamique qui faisait l'efficacité de la gouvernance territoriale basque. Mais il restera à observer, dans les années à venir, comment s'articuleront mécanismes institutionnels et initiatives territoriales, en vérifiant si la dynamique si particulière du Pays basque survivra à l'institutionnalisation du territoire.

7.3 La coopération transfrontalière

Dans les pays de l'Union européenne, les espaces frontaliers constituent un cas particulier aux caractéristiques spécifiques. Ils sont pleinement parties prenantes aux logiques institutionnelles, juridiques, économiques et sociétales qui prévalent dans leur cadre national. Ils relèvent notamment des processus de droit commun de régulation des actions individuelles ou collectives. Mais, dans le contexte transfrontalier, ils forment avec leurs partenaires d'outre-frontière des organisations dualistes, au sens donné à cette expression par Claude Lévi-Strauss dans *Les structures élémentaires de la parenté* :

Ce terme définit un système dans lequel les membres de la communauté – tribu ou village- sont répartis en deux divisions, qui entretiennent des relations complexes allant de l'hostilité déclarée

à une intimité très étroite, et où diverses formes de rivalité et de coopération se trouvent habituellement associées (Lévi-Strauss, [1948] 1967 : 80).

Que l'on ajoute à *tribu* et *village* le mot *territoire* et l'on obtient une description exacte de la situation d'un territoire transfrontalier engagé dans un processus d'intégration à partir de deux espaces frontaliers juxtaposés. En analysant les conditions de l'échange social dans les organisations dualistes, C. Lévi-Strauss met en évidence, dans le prolongement des travaux de Marcel Mauss dans son *Essai sur le don*, la place essentielle qu'y joue le principe de réciprocité (Mauss, [1923] 1950 ; Lévi-Strauss, 1950).

Il en va de même des situations de coopération transfrontalière : dans la même perspective anthropologique et de façon corrélatrice, le principe de réciprocité y occupe une place centrale dans l'organisation des relations bilatérales et dans les dispositifs normatifs qui les régissent⁵⁹ (2005e). En témoignent de nombreux propos d'acteurs de terrain ou des textes de droit qui encadrent leurs pratiques. Quelques exemples, parmi bien d'autres :

- En Allemagne le "Raumordnungsgesetz", qui fixe les principes généraux d'aménagement du territoire, stipule : « Si la planification allemande a des incidences sur les États limitrophes, il convient alors de négocier selon le principe de réciprocité et d'équilibre. »
- En Suisse, à la suite d'un incident ayant vu un citoyen de Genève s'ingérer de façon intempestive dans un débat français, le Conseil d'État du Canton de Genève a déclaré, le 10 mai 1995 : « *Les autorités genevoises se sont toujours efforcées de respecter le principe de la souveraineté nationale et d'éviter toute interférence dans les affaires internes de notre voisin. Il est évident que toute la politique transfrontalière est fondée sur le principe de réciprocité. C'est dire que la France s'abstient de toute intervention directe dans les affaires internes de notre canton et de la Suisse.* »
- En France, le rapport présenté le 1^{er} décembre 2004 à l'Assemblée nationale par Bruno Bourg-Broc, député, sur l'accord franco-belge sur la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et organismes publics locaux, précise : « *Quel droit appliquer aux actes issus de cette coopération transfrontalière ? En l'absence d'un droit commun, le principe de réciprocité applicable en matière de coopération veut que chacune des Parties dont le droit ne s'applique pas reconnaisse comme équivalent le droit interne de l'autre Partie.* »

Cette posture ne concerne pas seulement les responsables politiques engagés dans une démarche de coopération. C'est l'ensemble des stratégies individuelles ou collectives des acteurs publics ou privés de la scène transfrontalière qui s'inscrivent, explicitement ou implicitement, dans cette logique, dès lors que ces acteurs sont véritablement engagés dans une démarche de coopération, c'est-à-dire de co-construction d'un territoire transfrontalier à partir de

⁵⁹ Pour une reformulation du principe de réciprocité plus adaptée aux sociétés modernes, se reporter notamment à A.W. Gouldner, 1961 ; Luc Racine, 1988.

fragments juxtaposés de territoires nationaux.

Mais toute pratique transfrontalière ne procède pas de la coopération transfrontalière, ni même n'en relève pas. Trois niveaux de relations s'inscrivent dans des rationalités très différentes, notamment au regard du principe de réciprocité :

- celui des pratiques transfrontalières, relevant d'usages communs de l'espace, qui seraient parfaitement banals s'il ne s'agissait, à moment donné ou à un autre, de franchir une frontière ; le principe de réciprocité en est totalement absent ; il en va ainsi des comportements d'achats ou de loisirs de ménages résidant dans les zones frontalières et qui passent la frontière pour obtenir de meilleurs prix ou pour diversifier leurs choix ;
- celui de la mise en œuvre harmonisée de politiques nationales ou communautaires, comme la politique de sécurité, où il s'agit moins de coopération que de coordination transfrontalière (2010c) ; ici, le principe de réciprocité peut concerner les procédures et les modes opératoires, notamment dans une logique d'entraide, mais pas le contenu des actions qui relèvent de dispositifs nationaux ou communautaires de régulation publique ;
- celui de la coopération transfrontalière, qui vise précisément à produire de l'intégration territoriale et à effacer les effets de la frontière, notamment en améliorant la fluidité des pratiques sociales transfrontalières ; c'est à ce niveau que s'exprime pleinement le principe de réciprocité.

Sur une frontière déterminée, la coopération transfrontalière met généralement en œuvre de multiples actions dont l'objectif est de transformer les pratiques sociales concrètes et, au-delà, d'agir sur les représentations collectives qui les sous-tendent. La problématique des représentations collectives est particulièrement déterminante dans le champ transfrontalier, où l'imaginaire territorial reste généralement structuré autour de la frontière. Le remaniement de ces représentations passe par des processus, à caractère interculturel, qui portent non seulement sur des partages d'informations et de représentations, mais surtout sur les schémas cognitifs dans lesquels elles s'inscrivent (2003b). La frontière est un lieu singulier où la notion d'agir communicationnel prend toute sa dimension et où le moindre propos peut devenir un *speech act*⁶⁰. Cela est également vrai pour les dispositifs décisionnels. Le recours à des processus de gouvernance spécifiques s'impose, aucun partenaire national ne disposant de la légitimité institutionnelle et de moyens d'action sur l'ensemble du territoire. La mise en place de ces dispositifs de gouvernance se fait dans un contexte interculturel qui ne concerne pas simplement la communication linguistique, mais les habitudes de travail, les procédures de management et la conception même de l'action publique (2008e).

En matière transfrontalière, la coopération est la condition fondamentale d'une

⁶⁰ Pour illustrer la réalité de ces actes de langage, J.L. Austin a introduit, en titre d'un de ses ouvrages, la périphrase « How to do things with words », traduite en français par « Quand dire, c'est faire » ([1962] 1991). On ne peut mieux dire.

socialisation intégrée de l'espace et donc d'existence du territoire. Les pratiques sociales et les dispositifs d'action publique ayant été historiquement développés dans les périmètres nationaux, la barrière de la langue et les disparités juridiques augmentent sensiblement les « coûts de transaction » des échanges transfrontaliers, qu'ils soient marchands ou non marchands (2005b). Il faut donc une forte volonté commune pour accompagner de nouveaux comportements ou pour offrir de nouveaux services, dans un cadre géographique débordant les repères habituels. Une réalisation exemplaire est la création à Puigcerdà, en Espagne, d'un hôpital transfrontalier, financé par la France, la Généralité de Catalogne et l'Union européenne, pour répondre aux besoins médicaux des 30 000 habitants de la haute vallée de Cerdagne, de part et d'autre de la frontière. Il s'inscrit dans le cadre de la mise en place d'une « communauté transfrontalière de santé » qui mutualise les services des médecins libéraux espagnols et français, avec l'agrément des systèmes de protection sociale des deux pays⁶¹.

7.4 Les projets territoriaux de développement durable (Agendas 21, plans climat territoriaux, etc.)

Les démarches d'« agenda 21 » ont été instaurées par la conférence de Rio comme dispositif d'élaboration et de mise en œuvre des stratégies territoriales de développement durable. Le chapitre 28 de la déclaration de Rio reconnaît la pertinence d'une régulation à l'échelle des territoires : « Les problèmes abordés dans Action 21 qui procèdent des activités locales sont si nombreux que la participation et la coopération des collectivités à ce niveau seront un facteur déterminant pour atteindre les objectifs du programme », puisque ce sont elles « qui construisent, exploitent et entretiennent les infrastructures économiques, sociales et environnementales, qui surveillent les processus de planification, qui fixent les orientations et la réglementation locales en matière d'environnement et qui apportent leur concours à l'application des politiques de l'environnement adoptées à l'échelon national ou infranational. »

Généralement mis en œuvre sous l'égide d'une collectivité, les agendas 21 combinent toutes les composantes d'une configuration de management territorial stratégique. Tout d'abord ils accordent une place essentielle à la mutualisation du savoir entre les acteurs du territoire, dans le cadre de l'élaboration d'un diagnostic partagé mettant en jeu des processus permanents de concertation et d'échange d'informations. Dans cette perspective, les dispositions de la convention d'Aarhus (25 juin 1998) prennent toute leur importance en reconnaissant aux citoyens européens le *droit de savoir*, le *droit de participer* et le *droit d'accès à la justice* sur tous les projets et programmes ayant des répercussions sur l'environnement. Ces procédures ne

⁶¹ Comme le précisait le site du consulat général de France à Barcelone (consulté en juin 2009), « cette expérience unique n'est possible qu'au prix de gros efforts d'harmonisation. Il s'agit notamment de faire coïncider des systèmes profondément différents : en Espagne, [...] le domaine de la santé est entièrement décentralisé. La *Generalitat de Catalunya* [...] est donc souveraine sur ce dossier ; tandis qu'en France, les décisions incombent entièrement à l'État. Pour la première fois, la République française va donc contribuer au financement et à la gestion d'un établissement de soins situé hors de ses frontières ».

s'inscrivent pas seulement dans une logique de communication politique, elles deviennent aussi le lieu d'arbitrages entre biens collectifs et activités marchandes (2000) et le théâtre d'un agir communicationnel permettant des compromis discursifs entre acteurs de la vie collective (2008g, 2013a).

Les agendas 21 comportent également des instruments partenariaux de décision collective et de coopération opérationnelle : « Mettre en place un Agenda 21 local implique de mobiliser l'ensemble des acteurs du territoire. L'autorité politique locale ne peut plus être seule aujourd'hui à décider d'un projet commun à long terme, ni à conduire la mise en œuvre des actions qui en découlent, phase par phase, programme par programme. Il convient donc de construire des partenariats, d'inventer une maîtrise d'ouvrage partagée, des coordinations d'un type nouveau, de nouveaux modes de gouvernance » (Comélieu et al., 2001).

Les agendas 21 sont les projets territoriaux de développement durable les plus connus, mais ils ne sont pas les seuls, ni même les premiers. Les parcs naturels régionaux créés par un décret de mars 1967 ont vocation à concilier protection et mise en valeur du patrimoine naturel et culturel avec le développement économique et social des territoires concernés⁶². Instaurées par le décret du 25 avril 1988, leurs chartes ont constitué les premiers projets territoriaux de développement durable, avant même que s'impose l'usage de cette expression. De nombreux parcs naturels régionaux et nationaux sont engagés dans des actions de coopération transfrontalières avec leurs homologues voisins. Les projets d'aménagement et de développement durable incorporés aux schémas de cohérence territoriale (SCOT) ou aux plans locaux d'urbanisme (PLU) et, plus récemment, les plans climat-air-énergie territoriaux mis en place par la loi d'août 2015 sur la transition énergétique relèvent de démarches proches de celle des agendas 21 (2018 : 40-42).

Au delà des différences des contextes dans lesquels ils interviennent, des enjeux auxquels ils sont confrontés, des buts qu'ils poursuivent, ces dispositifs d'action collective présentent de nombreuses caractéristiques communes : ils s'inscrivent dans un environnement sociétal en profonde mutation, dont les systèmes institutionnels traditionnels ne répondent pas à leurs objectifs ; les acteurs politiques, économiques et sociaux qui les composent s'accordent à coordonner leurs actions dans des relations de proximité⁶³ ; dans cette coordination, la mutualisation des savoirs et les échanges discursifs jouent un rôle central, permettant une convergence des diagnostics et des représentations ; la mise en place de procédures concrètes de coopération est la conséquence logique de ce rapprochement des perspectives et s'appuie sur des processus de décision collective, que recouvre le terme générique de gouvernance territoriale (2009a). Il y a lieu maintenant d'examiner comment, à partir de ces facteurs favorables, va se cristalliser l'invention collective du territoire.

⁶² Ils se distinguent en cela des parcs nationaux où prédominent les préoccupations de protection de la nature.

⁶³ Cette proximité n'amène cependant pas une configuration territoriale unique, car elle se décline à des échelles spatiales diversifiées et selon des géométries variables, en fonction de la nature des problèmes concernés.

Chapitre 8

L'invention des territoires : projet stratégique, transactions et conventions

Que le territoire soit un acteur collectif dans les conditions qui viennent d'être présentées n'est pas suffisant pour caractériser une configuration de MTS. Encore faut-il que la conception et le management de l'action collective s'organisent dans une dynamique de projet, matrice des nouvelles représentations du territoire et creuset de son devenir. Cela implique que des processus transactionnels et conventionnels permettent un rapprochement des horizons stratégiques et opérationnels des acteurs.

8.1 Le projet stratégique territorial

Si la démarche de projet occupe une place centrale dans les dynamiques territoriales, c'est qu'elle combine trois registres essentiels de la vie collective : les représentations; les pratiques discursives ; les actions. Cette combinaison se joue à l'articulation entre présent et futur, dans une définition commune des horizons temporels qui fixe un terme suffisamment proche pour que le projet soit mobilisateur et suffisamment lointain pour qu'il ne reste pas englué dans les contraintes du moment. L'élaboration d'un projet commun est ainsi un moment privilégié pour mettre en cohérence dans l'espace et dans le temps les objectifs des différents groupes d'acteurs en les fondant dans une stratégie commune (2015a).

Ainsi, le projet de territoire du Grand Genève⁶⁴, adopté en décembre 2016, constitue la troisième génération de projet stratégique de l'agglomération genevoise, le premier ayant été adopté en 2007 et le second en 2012. Tout au long de ces neuf années, ce sont plus de cent collectivités qui ont été associées au projet, après des cycles de concertation qui ont mobilisé plusieurs milliers de représentants de la société civile : on imagine aisément la dynamique territoriale que cela implique, focalise et produit, comme la contribution que cela apporte à l'identité du territoire. L'exemple du Grand Genève permet de préciser les apports essentiels d'un projet stratégique à la construction d'un territoire : il contribue à une institutionnalisation stratégique⁶⁵, là où les institutions politiques font défaut ou sont défaillantes ; il prend naturellement en compte le long terme ; il assure une continuité de l'action malgré les discontinuités des alternances politiques. L'expérience du Conseil de développement du Pays basque permet de tirer les mêmes leçons.

L'unification des horizons stratégiques des partenaires implique évidemment la mise en

⁶⁴ Agglomération transfrontalière, le Grand Genève compte plus d'un million d'habitants appartenant aux cantons de Vaud et de Genève (Suisse) et aux départements de Haute-Savoie et de l'Ain (France).

⁶⁵ Il s'agit ici de la conception sociologique de l'institution, au sens où Durkheim la définissait (cf. ci-dessus 1.2)

commun des informations essentielles et des grilles d'analyse. Mais il ne s'agit pas simplement de mutualiser des compétences ou de partager un stock de données préexistantes. Élaborer ensemble un projet de territoire, c'est engager une démarche d'apprentissage mutuel dans laquelle la façon dont les autres voient le présent et imaginent l'avenir modifie ses propres visions, c'est accepter d'inventer en commun repères et références. Dans une telle démarche, la mutualisation des connaissances modifie la connaissance elle-même, comme le choix de l'horizon modifie le regard porté sur les réalités. Dans cette perspective, l'utilité stratégique des réseaux territoriaux de savoirs réside à la fois dans leur capacité à faire naître cette nouvelle intelligence collective et dans leur aptitude à la mettre immédiatement au service de l'action, dans une dynamique qui contribue à l'attractivité du territoire et à la performance de ses parties-prenantes (2002b).

Un accord sur les orientations à long terme et la détermination d'objectifs communs ne suffit pas à définir un projet stratégique. Encore faut-il se mettre d'accord sur le contenu des actions et sur les dispositifs opérationnels. Parce qu'il s'agit de passer d'un consensus de principe sur l'avenir à des arbitrages concrets dans le présent, c'est un moment où les forces de rappel des oppositions antérieures se font sentir avec le plus d'acuité. Elles s'expriment de façon plus ou moins ouverte. Pour les pôles de compétitivité, où la gestion des conflits fait partie de la culture usuelle des interlocuteurs en présence, puisqu'il s'agit d'entreprises potentiellement concurrentes, les rapports de forces s'expriment franchement et les compromis se négocient sans difficultés, sauf lorsque les tensions concernent la confrontation des logiques locales, nationales et internationales (Castro Gonçalves et al., 2011). Dans les territoires transfrontaliers, surtout quand plane encore l'ombre portée par les guerres passées, les tensions sont plus souterraines et leur règlement s'avère *in fine* plus complexe (2003a). Ces difficultés ne peuvent être surmontées que par la mise en jeu du principe de réciprocité, dans un processus transactionnel où chacun gagne dans le projet commun plus qu'il ne concède (2005e). La pondération que les parties en présence donnent aux termes des choix étant rarement la même, un jeu à somme non nulle est possible.

8.2 Transactions et conventions territoriales, entre volonté et représentation

L'exemple du Conseil de développement du Pays basque met en lumière l'existence, dans le foisonnement des transactions sociales, de transactions particulières dont le territoire est le cadre, l'objet, le produit et/ou l'acteur collectif. Pour les désigner, j'ai proposé en 2003 l'expression de *transactions territoriales* (2003h). Ces transactions territoriales s'inscrivent dans la problématique générale des transactions sociales, telle qu'elle a été introduite à la fin des années 1970 dans *Produire ou reproduire ?* (Rémy J. et al., 1978). La transaction sociale est un processus qui, en présence de conflits d'intérêts ou de valeurs et de rapports de forces incertains, met en jeu négociations et échanges. Elle débouche *in fine* sur des compromis pratiques,

permettant une régulation collective des conflits en conciliant la liberté des acteurs et les contraintes du système social (Gibout et al., 2009). L'introduction de la notion de transaction territoriale rend compte de la façon dont les individus contribuent à la construction du territoire dans lequel ils vivent et dont, simultanément, le territoire confère à ces individus une identité propre, dans un jeu permanent de tensions et de compromis.

Ces logiques transactionnelles sont au cœur de la constitution des réseaux d'entreprises (Fréry, 1998) et donc des pôles de compétitivité. Elles sont également très présentes dans les relations transfrontalières, en tant que « processus de socialisation et d'apprentissage de l'ajustement à l'autre dans un univers structuré par des couples de tensions opposées » (Hamman, 2013 : 46). En matière de développement durable, les processus transactionnels sont multiples : élaboration partenariale des Agendas 21 ou des plans de déplacements urbains (PDU) ; mise en place des Commissions locales d'information et de surveillance (CLIS) sur les sites de traitement des déchets ; secrétariats permanents pour la prévention des pollutions industrielles (SPPPI) pour les plates-formes industrielles présentant des risques importants ; etc. (2004c). Dans la démarche du CDPB, elles ont notamment constitué le fondement de la construction progressive, sur quinze ans, d'une politique linguistique en faveur de l'*euskara*, la langue basque. Ces transactions ont été rendues possibles par un remaniement des représentations collectives de la langue, devenue pour tous un élément essentiel du patrimoine culturel commun alors qu'elle était souvent perçue comme un marqueur identitaire à connotation séparatiste⁶⁶ (2009b).

Dans le champ des échanges sociaux, comme dans celui des échanges marchands, pour qu'une transaction soit possible, il faut que les parties prenantes soient d'accord sur les règles du jeu : les transactions territoriales s'inscrivent nécessairement dans un arrière plan conventionnel. Ces conventions ne sont pas écrites, elles restent souvent implicites, mais elles conditionnent l'efficacité des échanges en garantissant leur fiabilité. La théorie des conventions est née dans le champ de l'analyse micro-économique. Elle a pour objet d'expliquer comment les marchés peuvent fonctionner et des transactions marchandes se nouer alors que les conditions posées par la théorie classique ne sont pas remplies : aucun intervenant sur quelque marché que ce soit n'en a une connaissance pure et parfaite. Dans ces situations d'information imparfaite, toute décision est marquée du sceau d'une rationalité limitée. Dès lors, « sans le secours d'objets collectifs irréductibles à la rationalité individuelle, les interactions entre acteurs individuels rationnels seraient incapables de produire à elles seules une réalité sociale déterminée » (Dupuy, 1989 : 361).

Une convention répond ainsi à un problème de coordination en fournissant aux parties en présence un schéma de comportement, explicite ou implicite, qu'ils peuvent reproduire avec régularité. Cette règle de conduite, qui résulte d'interactions sociales à fondement discursif, en

⁶⁶ Pour l'État et les élus nationaux, cette évolution a été facilitée par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, qui a introduit dans la Constitution un article 75-1 reconnaissant la valeur patrimoniale des langues régionales.

capitalise les enseignements et les intègre de façon plus ou moins consciente aux représentations des acteurs. Débordant le domaine de la micro-économie et des échanges marchands, la théorie des conventions a peu à peu élargi son champ, pour s'étendre à tout « ensemble d'anticipations et de comportements se renforçant mutuellement, émergeant d'une série d'interactions décentralisées », souvent inintentionnelles et dépourvues de procédures formelles de coordination (Boyer, 2002 : 541-542). Elle est considérée aujourd'hui comme une théorie sociologique à large spectre (Diaz-Bone et Thévenot, 2010). C'est dans ce contexte scientifique que j'ai introduit, en 2003, la notion de *conventions territoriales*, qui renvoie aux mécanismes cognitifs par lesquels, dans un même territoire, évoluent les représentations collectives et se recomposent transactionnellement les dispositifs d'action (2003d, 2003g).

La théorie des conventions met notamment en lumière, parmi d'autres règles, la nécessité de structurer la démarche autour d'un point focal. Cette focalisation permet d'organiser de façon cohérente un dispositif opérationnel, en offrant aux partenaires un repère commun, par rapport auquel se reconfigurent représentations et stratégies (Orléan, 1994). L'efficacité de ce point focal implique qu'il puisse être pris en considération à la fois par les procédures de coordination et par les mécanismes de régulation du champ concerné. En matière de dynamique territoriale, c'est le projet de territoire qui occupe cette position focale. A travers et pendant son élaboration, les règles communes s'élaborent, le dispositif collectif se construit et les transactions se nouent. Dans la démarche du CDPB, la reconfiguration conventionnelle la plus significative a concerné la représentation de l'espace et le passage d'une vision binaire (côte/intérieur) à une vision ternaire (côte/zone intermédiaire/intérieur), ce qui diversifiait notablement les combinaisons stratégiques et leurs déclinaisons transactionnelles, autour notamment de la notion de *réciprocité territoriale*. Dans le domaine transfrontalier, l'enjeu conventionnel le plus important est également spatial : il s'agit de passer d'une conception de la frontière comme barrière à une perception de la frontière comme espace central. Cette mutation a été parfaitement opérée entre Strasbourg, Fribourg et Bâle, où le site officiel de la Conférence du Rhin supérieur (instance inter-étatique) précise: « Si l'on observe la région du Rhin supérieur sur une carte, le premier élément qui saute à l'œil est le Rhin, la frontière géographique naturelle qui coule au milieu du territoire et le structure ⁶⁷ ». Mais dans le contexte transfrontalier, la barrière linguistique ajoute un élément de complexité à ces restructurations mentales (2005b). S'agissant des pôles de compétitivité, tout se joue autour d'un double basculement extérieur/intérieur et compétition/coopération. Les interactions multiples, autour des enjeux scientifiques et technologiques, et la mise en évidence de leurs externalités positives jouent ici un grand rôle dans le réaménagement des schémas mentaux.

L'occurrence historique de ces mutations n'est pas neutre, car elles se développent à un moment où se consomme le divorce entre système institutionnel et réalités territoriales. Il ressort

⁶⁷ <<http://www.conference-rhin-sup.org/fr/la-conference-du-rhin-superieur/cooperation-transfrontaliere.html>>; consulté le 8 octobre 2014.

de tous les travaux présentés ici que les territoires sont aujourd'hui de moins en moins institués juridiquement et de plus en plus instituants socialement. Cette fonction instituante, ils la tiennent essentiellement d'être le support d'une dynamique de projet dont la démarche Pays basque montre qu'elle est indissociable d'interactions spatiales, sociales et interculturelles que seule permet l'articulation de processus transactionnels et conventionnels. Dès lors, la réussite du partenariat passe par le métissage des visions du territoire et du monde, par la mutualisation des savoirs, par l'analyse partagée du présent et par la définition d'horizons communs. Cette recomposition imaginaire privilégie les valeurs de proximité, de solidarité et de confiance qui sont au fondement des conventions territoriales. Un accord global sur un modèle de développement est également nécessaire, mais l'universalité de la référence au développement durable rend aujourd'hui la chose facile.

L'émergence du territoire comme acteur collectif s'inscrit donc précisément, comme le monde de Schopenhauer, entre volonté et représentation. Si le concours des volontés s'exprime dans les transactions, des dynamiques interculturelles permettent la convergence des représentations dans des conventions partagées. Pour qu'un espace soit territorialisé, c'est-à-dire façonné par des pratiques sociales, il faut qu'il y ait simultanément représentations communes (conventions) et compromis pour vivre et agir ensemble (transactions). Ce processus n'est pas linéaire, mais itératif et souvent chaotique : les conventions sont des conditions de transactions actuelles ou à venir, mais elles résultent de transactions antérieures ou concomitantes sans que rien ne garantisse la continuité des unes et des autres. Il n'y a donc rien d'étonnant que les territoires-acteurs soient en perpétuel remaniement et n'aient pas la stabilité que le droit confère aux territoires institutionnels. Ils n'en ont pas non plus l'inertie.

Cette dialectique transactions/conventions est bien du même ordre que la dialectique volonté/représentation. Les transactions sans un minimum de conventions sont impossibles, comme une volonté sans représentation est aveugle. Des conventions sans transactions sont stériles comme des représentations sans volonté sont impuissantes. Du point de vue des dynamiques de territorialisation, ce qui fait la force d'un projet stratégique est moins sa capacité à atteindre ses objectifs opérationnels formels que sa capacité à mobiliser les mécanismes transactionnels et conventionnels qui permettront au territoire de se réinventer en permanence, de n'être jamais ni tout à fait le même ni tout à fait un autre, pour reprendre la formule de Verlaine.

En guise de conclusion, perspectives de recherche

Le titre de cette « conclusion » n'a rien d'une coquetterie d'auteur. Dans une thèse classique, la rédaction du document final constitue la dernière phase d'un travail entrepris à une certaine date et appelé à se dérouler sur une période déterminée. Rien de tel pour une thèse sur travaux, qui ne constitue qu'une étape dans un long processus qu'elle n'a pas vocation à interrompre. Elle ne trouve son sens que comme balise sur un parcours qu'elle n'a pas initié et qu'elle ne clôturera pas.

Le dispositif qui vient d'être décrit peut sembler paradoxal : un management sans manager, une stratégie sans stratège et un territoire sans périmètre prédéfini. Cette singularité renvoie au fait que le territoire, comme espace socialisé, n'est pas une organisation figée, mais un dispositif relationnel, façonné par des interactions multiples et en perpétuel devenir. Aucun des acteurs de ce jeu n'en connaît tous les paramètres et ne peut en dessiner précisément les contours. Cette incertitude n'est pas un handicap, mais une condition *sine qua non* de créativité dans l'invention collective du territoire.

De ce point de vue, la segmentation thématique adoptée dans ce travail pour analyser les diverses composantes du MTS prête à malentendu. Elle inscrit, dans une logique cartésienne, linéaire et déterministe, des processus qui relèvent d'une multitude de décisions individuelles et qui sont peu prévisibles. Par ailleurs la décomposition en éléments simples de dispositifs complexes et souvent turbulents en fausse nécessairement la perception. Cette décomposition analytique est inévitable pour pouvoir décrire les mécanismes en jeu avec la précision nécessaire, mais elle ne permet pas de rendre compte du foisonnement et de l'imprévisibilité de leurs interactions. Cela explique que la rationalité des évolutions territoriales soit impossible à déterminer *a priori*, dès que l'on sort des sentiers balisés du cadre institutionnel. Elle se construit chemin faisant et, faute de pouvoir prévoir comment s'entrelacent conflits et compromis, discours et représentations, coopérations et échanges, nul ne connaît le bout du chemin.

C'est la raison pour laquelle il est si difficile de concevoir et de mettre en œuvre, dans un cadre institutionnel, des politiques territoriales efficaces : elles se heurtent aux contradictions fondamentales entre logiques institutionnelles et dynamiques territoriales et ne peuvent réussir, comme le montre l'exemple des pôles de compétitivité, qu'en se désinstitutionnalisant, c'est à dire en cessant d'être des politiques au sens usuel du terme. Il est tout aussi complexe de définir une approche scientifique globale des processus de territorialisation, car le cloisonnement usuel des champs disciplinaires rend difficile l'analyse de l'enchevêtrement des rationalités à l'œuvre. La recherche, en la matière, ne peut être qu'interdisciplinaire (2014a).

Mais quels que soient les buts qu'elles poursuivent, les objets dans lesquels elles se concrétisent ou les processus qu'elle mettent en jeu, les relations territoriales sont médiatisées par le langage. En ce sens les interactions territoriales ne font pas exception à la loi générale des

pratiques sociales :

La société, l'identité et la réalité sont subjectivement cristallisées dans le même processus d'intériorisation. Cette cristallisation est parallèle à l'intériorisation du langage. [...] Le langage constitue à la fois le contenu et l'instrument le plus important de la socialisation. (Berger et Luckmann, [1966] 1996 : 183).

Dans ces conditions, il est tout à fait compréhensible que le territoire ait fait l'objet d'une profusion de déclinaisons discursives sur de multiples registres : politiques, juridiques, économiques, médiatiques, scientifiques, techniques, pédagogiques, artistiques, etc. Pour chacune de ces catégories, on peut recenser un grand nombre de types d'énoncés.

L'ensemble de ces énoncés constitue une « formation discursive », au sens où l'entend Michel Foucault, pour qui ce n'est ni « un domaine d'objets », ni « un type défini et normatif d'énonciation », ni « un alphabet bien défini de notions », ni « la permanence d'une thématique » qui définissent une formation discursive, mais « des systèmes de dispersion » (Foucault, 1969 : 55-56). L'exploration de cette formation discursive offrirait, à n'en pas douter, une voie transversale pour l'analyse des interactions territoriales dans toute leur complexité. Dans cette perspective, il serait tout aussi pertinent d'approfondir l'analyse du projet comme « agir communicationnel », c'est à dire « interactions sociales au cours desquelles l'usage du langage orienté vers l'entente joue le rôle de coordonnateur de l'action » (Habermas, [2001] 2006 : 61). Ces pistes de recherches constituent une réponse ambitieuse aux observations de Romain Laufer, qui voit dans la rhétorique « le paradigme retrouvé » des disciplines de gestion (Laufer, 2002 :).

Références bibliographiques

- Aglietta M., 1997, « Postface » à la réédition de *Régulation et crise du capitalisme*, Paris, Odile Jacob.
- Austin J. L., 1962, *How to do things with words*, Oxford, Oxford University Press ; tr. fr. *Quand dire, c'est faire*, Paris, Seuil, 1991.
- Aydalot P., 1976, *Dynamique spatiale et développement inégal*, Paris, Economica.
- Aydalot P. (dir.), 1986, *Milieus innovateurs en Europe*, Paris, GREMI.
- Badie B., 1995, *La fin des territoires. Essai sur le désordre international et l'utilité sociale du respect*, Paris, Fayard.
- Bagnasco A. et Le Galès P. dir., 1997, *Villes en Europe*, Paris, La Découverte.
- Bailey S., 1993, « Public choice theory and the reform of local government in Britain : from government to governance », *Public policy and administration*, n°8.
- Bastie J. et B. Dézert, 1980, *L'espace urbain*, Paris, Masson.
- Baumol W. J., 2002, *The Free-Market Innovation Machine*, Princeton, Princeton University Press.
- Beck U., 1986, *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*, Frankfurt am Main, Suhrkamp Verlag; tr. fr. *La société du risque. Sur la voie d'une autre modernité*, Paris, Aubier Flammarion, 2001; édition citée Champs Flammarion 2003.
- Beck U., 2006, « Risque et société », in Mesure S. et P. Savidan (dir.) *Le dictionnaire des sciences humaines*, Paris, PUF, pp. 1022-1024.
- Becker G., 1964, *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*. Chicago, University of Chicago Press.
- Béhar D. et Méjean P., 2000, *Rapport sur l'opération « Site témoin – Contrat d'agglomération »*, Paris, DATAR.
- Benko G., 1998, «La mondialisation n'abolit pas les territoires », *Alternatives économiques*, hors-série n° 37, 3^{ème} trimestre, p. 42-45.
- Benko G. et A. Lipietz, 1995, « De la régulation des espaces aux espaces de régulation », in Boyer R. et Y. Saillard. (dir.), *Théorie de la régulation – l'état des savoirs*, Paris, La Découverte ; édition consultée 2002, p. 293-303.
- Benko G. et A. Lipietz (dir.), 2000, *La richesse des régions*, Paris, PUF.
- Berger P. et T. Luckmann, 1966, *The Social Construction of Reality*, New York, Doubleday & Company ; tr. fr. *La construction sociale de la réalité*, Paris, Méridiens Klincksieck,

1996.

- Bertalanffy L. von, 1950, « An Outline of General System Theory », *British Journal for the Philosophy of Science* 1, p. 139-164.
- Boudeville J.-R., 1964, « Hiérarchie urbaine et aménagement des villes », *Revue d'économie politique* Vol. 74, No. 1 (1964), p. 65-92.
- Boudeville J.-R., 1966, *Problems of regional economic planning*, Edinburgh, Edinburgh University Press.
- Bourdieu P., 1987, *Choses dites*, Paris, Éditions de Minuit.
- Boyer R., 2002, « Postface à l'édition 2002 », in Boyer R. et Y. Saillard Y. (dir.), *Théorie de la régulation – l'état des savoirs*, Paris, La Découverte, p. 531-556.
- Boyer R. et Y. Saillard (dir.), 1995, *Théorie de la régulation. L'état des savoirs*, Paris, La Découverte ; édition consultée 2002.
- Braudel F., 1949, *La Méditerranée et le monde méditerranéen à l'époque de Philippe II*, Paris, Armand Colin ; édition révisée, 1966.
- Braudel F., 1958, « Histoire et Sciences sociales : La longue durée », in *Annales. Économies, Sociétés, Civilisations*. 13^e année, N. 4, 1958. p. 725-753. [En ligne] <www.persee.fr/doc/ahess_0395-2649_1958_num_13_4_2781>.
- Braudel F. (dir.), 1977, *La Méditerranée, l'espace et l'histoire*, Paris, Arts et Métiers Graphiques; réédition Paris, Flammarion, collection Champs, 1985.
- Braudel F., 1979, *Civilisation matérielle, économie et capitalisme, XVe- XVIIIe siècle, T. 3 Le temps du monde*, Paris, Armand Colin ; édition révisée, 1966.
- Brzezinski Z., 1970, *Between Two Ages. America's Role in the Technotronic Era*, New York, Viking; tr. fr. *La révolution technétronique*. Paris, Calmann-Lévy, 1970.
- Brodhag C., 1992, « Le développement soutenable », *Annales des Mines*, Série « Réalités industrielles », numéro spécial « L'environnement, à quel prix ? », juillet-août.
- Brunet R., 1989, « L'aveuglante unité de la géographie », *Espace géographique*, tome 18, n°2, *La géographie et ses enseignements*, p. 94-101.
- Callon M., P. Lascoumes et Y. Barthes, 2001, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil.
- Cassirer E., 1929, *Philosophie der symbolischen Formen - 3. Band Phänomenologie der Erkenntnis*, Berlin, Bruno Cassirer ; tr. fr. *La philosophie des formes symboliques - t.3 La phénoménologie de la connaissance*, Paris, Éditions de Minuit, 1972.
- Castel R., 2003, *L'insécurité sociale. Qu'est-ce qu'être protégé?*, Paris, Seuil.
- Castoriadis C., 1975, *L'institution imaginaire de la société*, Paris, Seuil.

- Castro Goncalves L., D. Chabault et J. Tixier, 2011, « Manager les tensions stratégiques entre le local et l'international : le cas des pôles de compétitivité », *Management & Avenir* 10/2011 - n° 50), p. 172-189. [En ligne]
<<http://www.cairn.info/revue-management-et-avenir-2011-10-page-172.htm>>.
- CDU, 2000, *Gouvernance*, dossier documentaire, Ministère de l'équipement, des transports et du logement, Editions de la DGUHC, Paris, p. 11 et 12.
- Chamard C. (dir.), 2014, *Le marketing territorial - Comment développer l'attractivité et l'hospitalité des territoires ?*, De Boeck, Bruxelles
- Chomat N., 1999, « L'apport des sciences cognitives au cadre d'analyse du renouvellement des formes organisationnelles », *Cahier de recherche de l'Association française de comptabilité*, n°4, 16-24.
- Clastres P., 1974, *La société contre l'État*, Paris, Éditions de Minuit.
- CM International et al., 2008, *Recueil de bonnes pratiques de gouvernance pour les pôles de compétitivité*, rapport réalisé pour la Direction Générale des Entreprises du Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Emploi, janvier, 118 p. . [En ligne]
<www.m.competitivite.gouv.fr> consulté le 24 mars 2017
- Coase R. H., 1937, *The nature of the firm*, *Economica*, Vol/n° NS4, p. 386-405.
- Coase R.H., 1960, « The Problem of Social Cost », *Journal of Law and Economics*, vol.3-1, p. 1-44 ; réédité dans *The Firm, the Market and the Law*, Chicago, Chicago University Press.
- Collard D. et al., 1988, *Economics, Growth and Sustainable Environments*, London, Macmillan.
- Comélie L., N. Holec et J.-P. Piéchaud, 2001, *Repères pour l'Agenda 21 local*, Paris, Ministère de l'environnement – DATAR – Caisse des dépôts.
- Cornu G., 1987, *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF ; éd. citée Quadriga, 2007.
- David A., 1998, « Outils de gestion et dynamique du changement », *Revue Française de Gestion*, n° 120, p. 44-59.
- David A., A. Hatchuel et R. Laufer, 2002, « Introduction », in David A., A. Hatchuel et R. Laufer (dir.), *Les nouvelles fondations des sciences de gestion*, Paris, Vuibert FNEGE.
- Decoutère S. et al., 1996, *Le management territorial. Pour une prise en compte des territoires dans la nouvelle gestion publique*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Deleuze G. et F. Guattari, 1972, *L'anti-oedipe, Capitalisme et schizophrénie I*, Paris, Éditions de Minuit.
- Dente B., 1990, « Metropolitan governance reconsidered or how to avoid error of the third type », *Governance*, 3 (1), p. 55-74.

- Derycke P.H. (dir.), 1992, *Espace et dynamiques territoriales*, Paris, Economica.
- Diaz-Bone R. et L. Thévenot, 2010, « La sociologie des conventions. La théorie des conventions, élément central des nouvelles sciences sociales françaises », *Trivium*. [En ligne], 5 | 2010, consulté le 21 avril 2015, <<http://trivium.revues.org/3626>>.
- Dupuy J.-P., 1989, « Convention et common knowledge », in Collectif, *Économie des conventions*, *Revue économique*, n° 2, mars 1989, p. 361-400.
- Dupuy C. et A. Torre André, 2004, « Confiance et proximité », in Pecqueur B. et J.-B. Zimmerman (dir.), *Économie de proximités*, Paris, Hermès-Lavoisier, p. 65-87.
- Durkheim E., 1895, *Les règles de la méthode sociologique*, Paris, Félix Alcan. [En ligne] <<http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k1055050>>; seconde édition 1919.
- Durkheim E., 1912, *Les formes élémentaires de la vie religieuse. Le système totémique en Australie*, Paris, Félix Alcan. [En ligne] <<http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k744652>>.
- Durkheim E. et Mauss M., 1903, « De quelques formes primitives de classification. Contribution à l'étude des représentations collectives », *L'Année sociologique*, n°6, Paris, Félix Alcan, p. 1-72. [En ligne] <<http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k939152>>.
- Eveno E., Soldano C. et Madeleine V., 1995, *Gouvernance urbaine et technostructures informationnelles – Analyse statistique*, CNRS – PIR-Villes, Paris
- Foucalt J., 1937, « Une institution baillivale française en Flandre, la gouvernance du souverain bailliage de Lille-Douai-Orchies, Mortagne et Tournaisis », *Bibliothèque de la Société d'histoire du droit des pays flamands, picards et wallons*, Lille, t. XII, p. 57-84.
- Foucault M., 1966, *Les mots et les choses*, Paris, Gallimard.
- Foucault M., 1967, « Des espaces autres », conférence au Cercle d'études architecturales à Paris le 14 mars ; publiée dans *Architecture, Mouvement, Continuité*, n°5, octobre 1984, p. 46-49 ; repris dans *Dits et écrits, t.II*, p. 1571-1581, 2001.
- Foucault M., 1969, *L'archéologie du savoir*, Paris, Gallimard.
- Foucault M., 1974, « Prisons et asiles dans le mécanisme du pouvoir » (« Carceri e manicomi nel congegno del potere »; entretien avec M. D'Eramo), *Avanti*, 78e année, no 53, 3 mars 1974, p. 26-27 ; repris dans *Dits et écrits, t.I*, p. 1389-1393, 2001.
- Foucault M., 1975, *Surveiller et punir. Naissance de la prison*, Paris, Gallimard.
- Foucault M., 1976a, *Histoire de la sexualité I. La volonté de savoir*, Paris, Gallimard.
- Foucault M., 1976b, « Questions à Michel Foucault sur la géographie », *Hérodote*, n°1, janvier-mars, p. 71-85 ; repris dans *Dits et écrits, t. II*, p. 28-40, 2001.
- Foucault M., 1977, « Le jeu de Michel Foucault », *Ornicar ? Bulletin périodique du champ freudien*, n°10, juillet ; repris dans *Dits et écrits, t.II*, p. 298-329, 2001.

- Foucault M., 2001, *Dits et écrits, 2 tomes*, Paris, Gallimard Quarto.
- Fournet-Guérin C. et S. Mallet, 2016, « Géographie politique des temps urbains », *L'Espace Politique*. [En ligne], 30 | 2016-03, mis en ligne le 15 décembre 2016, consulté le 16 juin 2018, <<http://journals.openedition.org/espacepolitique/4043> >.
- Freeman R. E., 1984, *Strategic Management: A Stakeholder Approach*, Boston, Pitman.
- Fréry F., 1996, « L'entreprise transactionnelle », *Gérer et Comprendre, annales des mines*, n°45, p. 66-78.
- Fréry F., 1998, « Les réseaux d'entreprises : une approche transactionnelle », in Laroche H. et J.P. Nioche (dir.), *Repenser la stratégie. Fondements et perspectives*, Paris, Vuibert, p. 61-84.
- Gauchet M., 1985, *Le désenchantement du Monde. Une histoire politique de la religion*, Gallimard, Paris.
- Gauchet M., 2010, *L'Etat territorial et les attentes des Français : éléments de réflexion à l'horizon 2025*, rapport au secrétaire général du ministère de l'intérieur.
- George P., 1981, « La géographie, histoire profonde. A la recherche d'une notion globale de l'espace ». *Annales de Géographie*, p. 203-210.
- Gibout C., M. Blanc et J. Foucart, 2009, « Transactions sociales et sciences de l'homme et de la société », *Pensée plurielle*, 2009/1 - n° 20, p. 7-11.
- Giddens A., 1990, *The Consequences of Modernity*, Cambridge, Polity Press, in association with Basil Blackwell, Oxford, and Stanford University Press, Stanford (CA) ; tr. fr. *Les Conséquences de la modernité*, Paris, L'Harmattan, 1994.
- Gilly J.-P. et Pecqueur B., 1995, « La dimension locale de la régulation », in Boyer R. et Saillard Y. (dir.), *Théorie de la régulation – l'état des savoirs*, Paris, La Découverte ; édition consultée 2002, p. 304-312.
- Gilly J.-P. et A. Torre (dir.), 2000, *Dynamiques de proximité*, L'Harmattan, Paris.
- Godard O. et J.-M. Salles, 1991, « Entre nature et société, les jeux de l'irréversibilité dans la construction économique et sociale du champ de l'environnement », in Boyer R., B. Chavance, O. Godard (dir.), *Les figures de l'irréversibilité en économie*, Paris, Editions de l'EHESS, pp. 233-272.
- Gouldner A.W., 1961, « The norm of reciprocity: a preliminary statement » in *American Sociological Review*, vol. 25, n°2, p.161-174.
- Gwiazdzinski L. et G. Rabin, 2007, *Si la route m'était contée, Un autre regard sur la route et les mobilités durables*, Paris, Éditions Eyrolles.
- Habermas J., 1981, *Theorie des kommunikativen Handelns (Bd.1: Handlungsrationalität und gesellschaftliche Rationalisierung; Bd.2: Zur Kritik der funktionalistischen Vernunft)*,

- Frankfurt am Main, Suhrkamp Verlag; tr. fr. *Théorie de l'agir communicationnel (t.1: Rationalité de l'action et rationalisation de la société; t.2: Pour une critique de la raison fonctionnaliste)*, Paris, Fayard, 1987.
- Habermas J., 1998, « Die postnationale Konstellation und die Zukunft der Demokratie », in *Die postanionale Konstellation. Politische Essays*, Frankfurt-am-Main, Suhrkamp ; trad. franç., *Après l'Etat-Nation. Une nouvelles constellation politique*, Paris, Fayard, 2000.
- Habermas J., 2001, *Kommunikatives Handeln und detranszendentalisiert Vernunft*, Stuttgart, Philip Reclam jun.; rééd. Frankfurt am Main, Suhrkamp Verlag, 2005; tr. fr. *Idéalisations et communication. Agir communicationnel et usage de la raison*, Paris, Fayard, 2006.
- Hamman Ph., 2013, *Sociologie des espaces-frontières. Les relations transfrontalières autour des frontières françaises de l'Est*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg.
- Halleux J.-M, S. Marcinczak et E. van der Krabben E., 2012, « The adaptive efficiency of land use planning measured by the control of urban sprawl. The case of the Netherlands, Belgium and Poland », *Land Use Policy*, 29, 4, p. 887-898. [En ligne] <<http://hdl.handle.net/2268/111064>>
- Harvey D., 1989, « From managerialism to entrepreneurialism : the transformation in urban governance in late capitalism », *Geographiska Annaler*, 71B, pp. 3-17.
- Hatchuel A., 2002, « Quel horizon pour les sciences de gestion ? Vers une théorie de l'action collective », in David A., A. Hatchuel et R. Laufer (dir.), *Les nouvelles fondations des sciences de gestion*, Paris, Vuibert FNEGE, p. 7-43.
- Hatem Fabrice, 1990, « Le concept de développement soutenable », *Economie prospective internationale*, 44, 4e trimestre 1990.
- Hauriou M., 1916, *Principes de droit public*, Paris, Librairie Sirey.
- IAE (Réseau des), 2000, Amann B., Y. Dupuy et J.- J. Rigal (dir.), *Recherches et pratiques en gestion. XVes journées nationales*, Paris, Dalloz.
- IAE (Réseau des), 2000, Amann B. (dir.), *Gestion et droit. XVes journées nationales*, Paris, Dalloz.
- IAE (Réseau des), 2002, *Sciences de gestion et pratiques managériales. XVIes journées nationales*, Paris, Economica.
- Jacqueline B., 1970, « Saint Bernard et le principe de subsidiarité dans l'Église », *Collectanea Cisterciensia*, vol. 32, p. 321-324.
- Jarillo J.C., 1988, « On strategics Networks », *Strategic Management Journal*, vol.9, p. 31-41.
- Jensen M. et W. Meckling, 1976, « Theory of the firm : managerial behavior, agency cost and ownership structure », *Journal of Financial Economics*, 3, p. 305-360.
- Kant E., 1795, *Zum ewigen Frieden, ein philosophisher Entwurf*; tr. fr. *Vers la paix perpétuelle*,

- essai philosophique* (trad. de Darbellay J.), PUF, Paris, 1974.
- Kebabdjian G., 1998, « La théorie de la régulation face à la problématique des régimes internationaux », in *L'Année de la régulation 1998*, vol.2, Paris, La Découverte.
- King A. et B. Schneider, 1991, *The First Global Revolution : A Report by the Council of The Club of Rome*, New York, Pantheon Books, p. 181-182.
- Klein J.-L., 2008, « Territoire et développement. Du local à la solidarité internationale », in Massicotte G. (dir.), *Sciences du Territoire : Perspectives Québécoises*, Québec, PUQ, p. 315-333.
- Kooiman J., 1993, *Modern governance – New government-society interactions*, Sage, London.
- Laufer R., 2002, « Le paradigme retrouvé : la rhétorique », in David A., A. Hatchuel et R. Laufer (dir.), *Les nouvelles fondations des sciences de gestion*, Paris, Vuibert FNEGE, p. 175-191.
- Le Berre M., 1992, « Territoires », in Bailly A. et al. (dir.), *Encyclopédie de géographie*, Paris, Economica, p. 617-638.
- Le Boterf G., 1994, *De la compétence. Essai sur un attracteur étrange*, Paris, Editions d'organisation.
- Le Galès P., 1995, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, vol.45, n°1, p. 57-95.
- Lepage H., 1990, « Pour une approche libérale de l'environnement », in *La nouvelle économie industrielle*, Paris, Hachette Pluriel.
- Leroy E., 1997, « La face cachée du complexe normatif en Afrique noire francophone », in Robert Ph., F. Soubiran-Paillet et M. van de Kerchove (dir.), *Normes, Normes juridiques, Normes pénales - Pour une sociologie des frontières – t. I*, Paris, L'Harmattan, Col. Logiques Sociales, p. 123-138.
- Lévi-Strauss C., 1948, *Les structures élémentaires de la parenté*, Paris, Presses Universitaires de France ; réédité en 1967, La Haye, Mouton.
- Lévi-Strauss C., 1950, « Introduction à l'œuvre de Marcel Mauss » in Mauss, 1950.
- Liotard J.-F., 1979, *La condition postmoderne. Rapport sur le savoir*, Paris, Éditions de Minuit.
- Machlup Fritz, 1962, *The Production and Distribution of Knowledge in the United States*, Princeton, Princeton University Press.
- Maillat D., M. Quévit et L. Senn (dir.), 1993, *Réseaux d'innovation et Milieux innovateurs : Un pari pour le développement régional*, Neuchâtel, GREMI, EDES. [En ligne] <www.unine.ch/irer/Gremi/Gremi3.pdf>
- Marcou G., 1995, *Metropolitan governance : patterns and leadership*, United Nations,

- Department for development support and management services, New-York.
- Marshall A., 1890, *Principles of Economics*, Macmillan, London.
- Mauss M., 1923, « Essai sur le don : forme et raison de l'échange dans les sociétés archaïques » in *Année sociologique*, nouvelle série, t. 1 (1923-1924), p. 30-186 ; réédité en 1950 dans *Sociologie et anthropologie*, Paris, Presses Universitaires de France, p. 143-279.
- Meadows D., Meadows D., Randers J. et Behrens III W., 1972, *The limits to growth*, New York, Universe books; tr. fr. *Halte à la croissance ? Rapport sur les limites de la croissance*, Paris, Fayard, 1972
- Mintzberg H., 1979, *The structuring of organizations : a synthesis of research*, Engelwood Cliffs (N.J.), Prentice-Hall ; tr. fr. *Structure et dynamique des organisations*, Paris, Les Editions d'organisation, 1982.
- Mintzberg H., 1989, *Mintzberg on Management: Inside Our Strange World of Organizations*, New York, Free Press ; tr. fr. *Le management : voyage au centre de l'organisation*, Paris, Editions d'Organisation, 1990.
- Modelski G., 1968, « Communism and the Globalization of Politics », *International Studies Quarterly*, December, pp. 380-393.
- Modelski G., 1972, *Principles of World Politics*, New York, The Free Press.
- Modelski G. et W. R. Thomson, 1988, *Seapower in global Politics, 1494-1993*, Houndmills (UK), Macmillan Press.
- Montesquieu C. de, 1748, *L'Esprit des Lois*, Genève, Barrillot et fils ; édition consultée, Paris, Les Belles Lettres, 1950.
- OCDE, 2000, *Réforme de la gouvernance métropolitaine – Introduction*, OCDE Synthèses, nov. 2000, Paris.
- Olszak E., 2010, « Développement durable et attractivité des territoires dans l'Union européenne, opposition ou convergence ? », *Géographie, Économie, Société*, 12, p. 279-305.
- Orléan A. (dir.) , 1994, *Analyse économique des conventions*, Paris, PUF.
- Paelinck J.H.P. et P. Nijkamp, 1975, *Operational theory and method in regional economics*, Farnborough, Saxon House.
- Pagden A., 1998, « La genèse de la gouvernance et l'ordre mondial cosmopolite selon les lumières », *Revue internationale des sciences sociales*, n°155, mars, pp. 9-17.
- Pecqueur B., 2006, « Le tournant territorial de l'économie globale », *Espaces et sociétés*, 2006/1 (n° 124-125), p. 17-32.
- Pecqueur B., 2007, « Des pôles de croissance aux pôles de compétitivité : un nouveau partage

- des ressources cognitives », *Annales des Mines. Réalités Industrielles*, mai 2007, p. 38-43.
- Porter M., 1990, *The Competitive advantage of nations*, New York, The Free Press.
- Pouyanne G., 2004, « Des avantages comparatifs de la ville compacte à l'interaction forme urbaine-mobilité. Méthodologie et premiers résultats », *Les Cahiers scientifiques du Transport*, No.45, 49-82.
- Racine L., 1988, « Sur quelques formes complexes de la réciprocité » in *L'Ethnographie*, 102, p. 93-109.
- Rallet A. et A. Torre, 2004, « Proximité et localisation », *Économie rurale*, n°280, p. 25-41.
- Redclift M., 1987, *Sustainable Development: Exploring the Contradictions*, London, Methuen.
- Reiter A., 2018, « Perspektiven für das Stadtmarketing von morgen », in Meffert H., B. Spinnen et J. Block (dir.), *Praxishandbuch City- und Stadtmarketing*, Wiesbaden, Springer Gabler.
- Rémy J., L. Voyé et E. Servais, 1978, *Produire ou reproduire? Une sociologie de la vie quotidienne*, Bruxelles, Editions Vie Ouvrière.
- Richardson H.W., 1978, *Regional and urban economics*, Harmondsworth, Penguin
- Rosenau J.N. et E. Czempiel, 1992, *Governance without governments : order and change in world politics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Rousseau J.-J., 1762, *Du contrat social ou principes de droit politique*, Amsterdam, Marc Michel Rey ; [en ligne] <<http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/cb32588839b>>.
- Saez G. et al. (dir.), 1997, *Gouvernance métropolitaine et transfrontalière. Action publique territoriale*, Paris, L'Harmattan.
- Sala-Molins L., 1977, *La loi, de quel droit ?*, Paris, Flammarion.
- Sassen S., 1991, *The Global City: New York, London, Tokyo*, Princeton, Princeton University Press; tr. fr. *La ville globale*. Paris, Descartes, 1996.
- Sassen S., 1994, *Cities in a World Economy*, Thousand Oaks, Pine Forge Press.
- Sassen S., 2006, *Territory, Authority, Rights: From Medieval to Global Assemblages*. Princeton (New Jersey), Princeton University Press; tr. fr. *Critique de l'Etat. Territoire, Autorité et Droits de l'époque médiévale à nos jours*, Paris, Demopolis – Monde Diplomatique, 2009.
- Sassen S., 2007, *A Sociology of Globalization*, New York, W.W. Norton & Company; tr. fr. *La globalisation. Une sociologie*, Paris, Gallimard, 2009.
- Schultz T., 1963, *The Economic Value of Education*, New York, Columbia University Press.
- Serres M., 1993, *Les origines de la géométrie*, Paris, Flammarion.

- Simmel G., 1903, « Über räumliche Projektionen sozialer Formen », in: Dünne J. et S. Günzel (dir.), *Raumtheorie. Grundlagentexte aus Philosophie und Kulturwissenschaften*, Frankfurt am Main, Suhrkamp Taschenbuch Verlag, 2006; tr. fr. « L'espace et les organisations spatiales de la société », in Simmel G. *Sociologie. Études sur les formes de la socialisation*, Paris, PUF Quadrige, 2013.
- Simon H. A., 1962, « The Architecture of Complexity », *Proceedings of the American Philosophical Society*, n° 106, déc. 1962.
- Simon H. A., 1969, *The Sciences of the Artificial*, Cambridge (Massachussets), M.I.T. Press ; tr. fr. *La science des systèmes. Science de l'artificiel*, Paris, Épi Éditions, 1974.
- Simon H. A., 1982, « From Substantive to Procedural Rationality », in Simon H.A., *Models of Bounded Rationality*, vol. 2, Cambridge (MA), MIT Press, p. 424-443.
- Sorrel M., 1952, *Les fondements de la géographie humaine. L'habitat*, Paris, Armand Colin.
- Sraffa P., 1960, *Production of commodities by means of commodities*, Cambridge University Press ; tr. fr. *Production de marchandises par des marchandises*, Paris, Dunod, 1970.
- Stoker G., 1995, « Urban governance in Britain », *Sociologie du travail*, n°2, p. 301-316.
- Storper M., 1992, « The Limits to Globalization: Technology Districts and international Trade », *Economic Geography*, vol. 68, n°1, p. 60-93.
- Storper M., 1997, *The regional World. Territorial Development in a Global Economy*, New York, The Guilford Press.
- Thietart R.-A., 1980, *Le management*, Paris, PUF « Que Sais-je ? »; édition consultée 2003.
- Thoenig J.-C. et P. Duran, 1996, « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, 46e année, n°4, p. 580-623.
- UNESCO, 2005, *Vers les sociétés du savoir. Premier rapport mondial*, Paris, Éd. de l'UNESCO.
- Wallerstein I., 1974, 1980 & 1989, *The Modern World-System, 3 T.*, New York – Londres – San Diego, Academic Press.
- Williamson O.E., 1975, *Market and hierarchies: analysis and antitrust implications*, New York, The Free Press.
- Williamson O.E., 1979, « Transaction-cost economics, the governance of contractual relations », *Journal of Laws and Economics*, vol. XII, n°2, december, pp. 233-262.
- Wittgenstein L., 1969, *On Certainty. Über Gewissheit*, Oxford, Blackwell ; tr. fr. *De la certitude*, Paris, Gallimard, 1976.
- Wolfelsperger A., 1969, *Les biens collectifs*, PUF, Paris, p.27.
- de Wulf M., 1920, « L'individu et le groupe dans la scolastique du XIIIe siècle », *Revue néo-scholastique de philosophie*, vol. 22, n° 88, p. 341-357.

Liste des travaux de référence

(figurent en retrait les travaux
qui n'ont pas été directement mobilisés dans le rapport de thèse)

A- Territoires et territorialisation

- 1999a, *L'aménagement de l'espace*, Paris, LGDJ, coll. Politiques locales, 118 p. En ligne : sommaire <<https://mon-partage.fr/f/iDrwUcf5/>>; introduction et chapitre 1 <<https://mon-partage.fr/f/IPpK6H2h/>>; chapitre 2 <<https://mon-partage.fr/f/5frwUKoI/>>; chapitre 3 <<https://mon-partage.fr/f/MH2CqQop/>>; chapitre 4 <<https://mon-partage.fr/f/ISqbxOXE/>>; chapitre 8 et conclusion <<https://mon-partage.fr/f/ACycZTIY/>>.
- 2002a, « Aménagement du territoire et environnement », in *Les collectivités locales en France*, Paris, La documentation Française (coll. Les Notices)
- 2002b, « Les réseaux territoriaux de savoirs », Colloque *Les réseaux : dimensions stratégiques et organisationnelles*, Université Paris-Sud, PESOR, 26 et 27 septembre. En ligne <<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01527608>>
- 2003c, « Le design organisationnel territorial – Le territoire comme organisation : biens collectifs, économies externes et compétitivité », in Fröhlicher T. et B. Walliser (dir.), *La métamorphose des organisations - Design organisationnel: créer, innover, relier*, Paris, L'Harmattan, p. 345-362. En ligne <<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01527679v2>>
- 2003d, « Le management territorial stratégique », in Sedjari A. (dir.), *Gouvernance et conduite de l'action publique au 21ème siècle*, Paris-Rabat, L'Harmattan GRETE, p. 287-314. En ligne <<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01528106v1>>
- 2003e, « Transports urbains : la gouvernance territoriale face aux défis du développement durable », in Joumard R. (dir.), *Environnement et transports - Actes du 1^{er} colloque scientifique international*, Arcueil, Les collections de l'INRETS, p. 83-90. En ligne <<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01527683>>
- 2004a, « La gouvernance urbaine entre science et idéologie », in Le Duff R. et J.J. Rigal (dir.), *Démocratie et management local (Actes des 1ères Rencontres internationales)*, Paris, Dalloz, p.143-157. En ligne <<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01528111>>
- 2004d, « Transactions territoriales et développement durable dans une région rurale en voie d'urbanisation : l'exemple du Pays basque », Colloque *La décentralisation au service du développement local*, Université Mouloud Mammeri, Tizi Ouzou (Algérie), 27 et 28 novembre 2004.
- 2007a, « Les processus de territorialisation de l'espace », intervention introductive à une table ronde dans le cadre des *Assises Nationales des Ingénieurs Territoriaux*, Dunkerque, 6 au

- 8 juin ; cette intervention a été suivie de l'animation de la table ronde à laquelle participaient Yves Coppens et Francis Cuillier, Grand Prix de l'urbanisme 2006 ; la séquence a été conclue par une brève présentation de la notion de management territorial stratégique. En ligne <<https://mon-partage.fr/f/k5l9ucKv/>>
- 2008b, « L'institution imaginaire des territoires à l'ère numérique. Le cas du Québec », *Les acteurs du régionalisme*, Journées d'étude UPPA - IRSAM et IEP de Rennes – CRAPE, Pau, 5 et 6 juin.
- 2008c, « Médiations culturelles, conventions territoriales et régulations publiques dans le Paris cosmopolite de Maigret », 18ème Congrès de l'Association internationale des sociologues de langue française *Être en société. Le lien social à l'épreuve des cultures*, Istanbul, 7 au 11 juillet.
- 2009b, « Transactions interculturelles et intégration territoriale. Le cas du Pays basque », *Pensée plurielle*, 2009/2, n°21, De Boeck, Bruxelles, p. 179-193.
En ligne <<https://www.cairn.info/revue-pensee-plurielle-2009-2-page-179.htm#>>
- 2010a, « Mythes métropolitains et territorialités urbaines dans le processus de globalisation : un repérage critique », in Sedjari A. (dir.), *Performance urbaine et droit à la ville*, Paris-Rabat, L'Harmattan GRETE, p. 31-56. En ligne <<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01528113>>
- 2011a, « Quelques enjeux interculturels de la mondialisation, autour des notions de proximité, d'identité et de territoire », in Sedjari A. (dir.), *Culture et cultures, un défi pour les droits de l'homme*, Paris-Rabat, L'Harmattan GRETE, p. 89-102. En ligne <<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01529449>>
- 2011c, « Management territorial stratégique: l'intelligence collective au service du développement local », Colloque *La coordination des acteurs pour un développement durable des territoires euro-méditerranéens*, Université de Bejaia (Algérie), 16-18 mai.
En ligne <<https://mon-partage.fr/f/FrEDEbta/>>
- 2013b, « Les paradoxes de l'équité territoriale », in Sedjari A. (dir.), *Droits humains et développement des territoires – Vers un nouveau modèle de gouvernance*, Paris-Rabat, L'Harmattan GRETE, p. 29-51. En ligne <<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01529778>>
- 2015a, « L'invention stratégique du territoire, entre projets, transactions et conventions », 4ème colloque de l'Association internationale de recherche en management public (AIRMAP) *Les nouveaux territoires du management public*, Lyon, 28-29 mai. En ligne <<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01530402>>
- 2018, *Les facteurs sociétaux des évolutions de l'action publique urbaine* (en collaboration avec A. Bourdin et J. Idt), rapport de recherche PUCA/Lab'urba, à paraître en 2019 aux Éditions de l'Aube. En ligne <<https://mon-partage.fr/f/8HjfTh9E/>>

B- Problématiques frontalières et coopération transfrontalière

- 1994, « The peculiarities of evaluation in a multi-cultural context : the evaluation of European policies of interregional cooperation » (en collaboration avec E. Eisenberg), communication à la *Première Conférence de la Société européenne d'évaluation* – La Haye 1 et 2 décembre.
- 1998, « Evaluierung im grenzüberschreitenden Kontext (Evaluation dans le contexte transfrontalier) » (en collaboration avec E. Eisenberg), in Brunn G. und P. Schmitt-Egner (dir.), *Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Europa (Coopération transfrontalière en Europe)*, Baden-Baden, Nomos Verlag, p. 241-249.
- 1999b, (dir. en collaboration avec H. Drewello et E. Eisenberg), *Evaluierung grenzüberschreitender und interregionaler Vorhaben in Europa (Evaluation de projets transfrontaliers et interrégionaux en Europe)*, Baden-Baden, Nomos Verlag, 118 p.
- 2003a, « Enjeux et limites de la coopération transfrontalière », *Territoires 2020*, n°7, janvier 2003, Paris, DATAR, p. 75-83. En ligne <<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01558396>>
- 2003b, « La gouvernance des espaces transfrontaliers – les enjeux de l'interculturalité », in Le Duff R. et Rigal J.J. (dir.), *Démocratie et management local*, Paris, Dalloz, p. 260-277. En ligne <<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01535998>>
- 2005a, « Cadre juridique et enjeux politiques du financement de la coopération transfrontalière en Europe », in Lejeune Y. (dir.), *Le droit des relations transfrontalières entre autorités régionales ou locales relevant d'États distincts*, Bruxelles, Bruylant, p. 165-182. En ligne <<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01558412>>
- 2005b, « L'appropriation sociale des territoires transfrontaliers entre mobilité et interculturalité : une approche en termes de coûts de transaction et de théorie des conventions », in Van Den Avenne, *Mobilité et contacts des langues*, Paris, L'Harmattan, col. Espaces discursifs, p. 49-60. En ligne <<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01558476>>
- 2005e, « Les relations économiques transfrontalières entre coopération et compétition: les aléas du principe de réciprocité », *Programme Interform, premiers entretiens du transfrontalier*, Université de Nice, 1er et 2 décembre. En ligne <http://www.espaces-transfrontaliers.org/fileadmin/user_upload/documents/Evenements_MOT/actes_ENTRETIENS-DU-TRANSFERONTALIER.pdf> p. 19-23.
- 2008e, « Les cultures administratives face au paradoxe transfrontalier : vive la tour de Babel ! », in Beck J. et F. Thedieck (dir.), *The European Dimension of Administrative Culture*, Baden-Baden, Nomos Verlag, p.163-178. En ligne <<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01562262>>
- 2009a, « La frontière entre la Suisse et l'Union européenne : un objet frontalier non identifié », conférence introductive à la *Première conférence des régions européennes frontalières avec la Suisse*, Besançon, Conseil régional de Franche-Comté, 6 février. En ligne <<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01562573>>

- 2009c, « Territorialités et temporalités en Méditerranée : la leçon de Braudel », in Sedjari A. (dir.), *Euroméditerranée. Histoire d'un futur*, Paris-Rabat, L'Harmattan GREP, p. 31-58. En ligne <<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01562562>>
- 2010c, « La mise en cohérence des politiques publiques en territoire transfrontalier », in Beck J. et B. Wassenberg (dir.), *Vivre et penser la coopération transfrontalière, vol. 1. Les régions transfrontalières françaises*, Stuttgart, Franz Steiner Verlag, p. 307-321. En ligne <<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01572146>>
- 2014a, « Pour un programme de recherches interdisciplinaires sur les dynamiques transfrontalières et la coopération territoriale. Enjeux épistémologiques et repères méthodologiques », in Beck J. et B. Wassenberg (dir.), *Vivre et penser la coopération transfrontalière, vol. 6. Vers une cohésion territoriale ?*, Stuttgart, Franz Steiner Verlag, p. 305-331. En ligne <<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01585224>>
- 2014d, « Frontière(s) incertaine(s) », communication au colloque BRIT 14 (Border Regions In Transition), Arras, Lille et Mons, 4 au 7 novembre.
- 2015b, « Le pilotage des politiques européennes – Un management sous injonctions paradoxales ou pourquoi l'Europe est de plus en plus schizophrène », in Beck J. et F. Larat (dir.), *Transnationale Verwaltungskulturen in Europa (Les cultures administratives transnationales en Europe)*, Zürich/St. Gallen, Dike Verlag et Baden-Baden, Nomos Verlag, p. 335-348. En ligne <<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01585711>>
- 2015c, « Les maisons closes transfrontalières, entre hétérotopies et hétérochronies », communication au colloque *Espaces et moments autres. Hétérotopies : concepts, terrains et usages*, Nanterre, 19 et 20 juin 2015, centre de recherches Sophiapol (sociologie, philosophie et anthropologie du politique) de l'Université Paris Ouest. En ligne <<https://mon-partage.fr/f/ZqQ2SDOz/>>
- 2017a, « L'institution imaginaire de la frontière, entre formation discursive et agir communicationnel. Le cas de la frontière franco-allemande », in Considère S. et Th. Perrin (dir.), *Frontières et représentations sociales : questions et perspectives méthodologiques*, Louvain-la-Neuve, L'Harmattan-Academia, p. 193-218. En ligne <<https://mon-partage.fr/f/zsHCjyIL/>>

C- Management du développement durable et des risques

- 2000, « La gouvernance environnementale, entre management des organisations et management des territoires », in Le Duff R. et Rigal J.J. (dir.), *Maire et environnements, menaces ou opportunités ?*, Paris, Dalloz, p. 163-175. En ligne <<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01590791>>
- 2002c, « Les paradoxes de l'évaluation des politiques de développement durable dans les sociétés duales », Deuxième conférence internationale spécialisée de l'Institut International de Sciences Administratives, *Vers une gestion publique de qualité pour une croissance et un développement durables*, New Delhi, 5-9 novembre. En ligne

- <<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01591269>>
- 2003g, « Gouvernance et développement durable des territoires, entre coordination marchande, régulation institutionnelle et conventions territoriales », *Forum de la régulation*, Paris, 9-10 octobre. En ligne <<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01591945>>
- 2003h, « Développement durable, gouvernance et transactions territoriales », Colloque *Gouvernances et transactions sociales*, AISLF et CRESS - Université Marc Bloch - Strasbourg - 5 et 6 décembre. En ligne <<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01592249>>
- 2004b, « Management du développement durable et articulation des échelles territoriales », conférence sur invitation, Colloque *Développement durable et territoires*, Chateauroux, 25 juin. En ligne <<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-02130391>>
- 2004c, « Transactions territoriales et management du développement durable : les apports de la sociologie aux sciences de gestion », 17ème Congrès de l'Association internationale des sociologues de langue française *L'individu social. Autres réalités, autre sociologie ?*, Tours, 5 au 9 juillet. En ligne <<https://mon-partage.fr/f/iDXfN2jO/>>
- 2005c, « Manager le développement durable : un nouveau champ de coopération entre collectivités publiques et entreprises », in Sedjari A., *Partenariat public-privé et gouvernance future*, Paris-Rabat, L'Harmattan GRET.
- 2005d, « Développement durable et reconfigurations de l'action collective : de la coopération public-privé au management territorial stratégique », communication à la conférence de l'Institut International de Sciences Administratives *Administration publique et entreprise privée : coopération, concurrence et régulation*, Berlin, 20 au 22 septembre. En ligne <<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01593151>>
- 2006a, « Évaluer la durabilité des politiques urbaines, entre incertitudes stratégiques et contradictions méthodologiques », in Sedjari A. (dir.), *Les politiques de la ville : intégration urbaine et cohésion sociale*, Paris-Rabat, L'Harmattan GRET. En ligne <<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01593452>>
- 2008d, « De la déclaration des droits de l'homme et du citoyen à la conférence de Rio : phares et balises pour des mondes incertains », in Sedjari A. (dir.), *Droits de l'homme et développement durable : quelle articulation ?*, Paris-Rabat, L'Harmattan GRET. En ligne <<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01593816>>
- 2008f, « La gouvernance des risques dans les politiques locales de développement durable : le cas des Plans communaux de sauvegarde », in Hamman P. (dir.), *Penser le développement urbain durable : regards croisés*, Paris, L'Harmattan, Logiques sociales. En ligne <<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01593793v2>>
- 2008g, « Le développement durable comme agir communicationnel », communication au colloque *Les mots du développement*, Université Paris-Dauphine, 13 et 14 novembre. En ligne <<https://mon-partage.fr/f/OvA4GQJ0/>>
- 2009a, « Optimisation du développement durable et management territorial stratégique : de la

- gouvernance locale à la transaction sociale », *Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], Hors série 6 - novembre 2009, <<http://vertigo.revues.org/8987>>
- 2011d, « Manager la société du risque : les interpellations de la sociologie aux sciences de gestion », communication au colloque *Management public et politiques publiques à l'épreuve de la crise internationale*, AIRMAP (Association internationale de recherche en management public) et revue « Politiques et Management Public », Université de Versailles – Saint-Quentin-en-Yvelines, 30 juin et 1^{er} juillet. En ligne <<https://mon-partage.fr/f/Bmd3oK0U/>>
- 2013a, « Risques, développement durable et transactions discursives », *Pensée plurielle*, 2013 / 2-3, n°33-34, De Boeck, Bruxelles, p. 117-129. En ligne <<https://www.cairn.info/revue-pensee-plurielle-2013-2-page-117.htm>>
- 2014c, « Management territorial stratégique et rénovation de l'action publique : l'exemple des stratégies de lutte contre le réchauffement climatique », communication au colloque *Et si les fins justifiaient les moyens...*, AIRMAP, Aix-en-Provence, 20-22 mai.
- 2017b, « Les enjeux de la territorialisation de l'expertise dans la société du risque », in Benchendikh F. (dir.), *Expert(ise) et action publique locale*, Paris, LexisNexis, p. 131-148. En ligne <<https://mon-partage.fr/f/XGPuIC0N/>>

D- Décentralisation et réforme de l'État

- 1999c, « Synthèse des débats et perspectives de travail », in Boual J.C., E. Eisenberg et E. Will (dir.), *Services d'intérêt général et enjeux de société dans le contexte européen – Approches allemande, autrichienne, française* (actes du colloque organisé par l'Euro-Institut de Kehl et le ministère français de l'Équipement - 23 et 24 juin 1998), Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, p. 113-122.
- 2002a, « Aménagement du territoire et environnement », in *Les collectivités locales en France*, Paris, La Documentation française, collection Les Notices.
- 2003f, « La gouvernance des villes en crise : les modèles occidentaux sont-ils transposables aux pays en développement ? », communication à la Conférence régionale internationale de l'Institut International de Sciences Administratives, *Gouvernance partagée : la lutte contre la pauvreté et les exclusions*, Yaoundé, 15 au 18 juillet. En ligne <<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00321360>>
- 2007b, « Les politiques de sécurité entre imaginaires sociaux et revendications identitaires », in Sedjari A. (dir.), *Droits de l'homme et gouvernance de la sécurité*, Paris-Rabat, L'Harmattan GRET, p. 45-72. En ligne <<https://mon-partage.fr/f/5I5CY5cX/>>
- 2008a, « La radicalisation sécuritaire des sociétés occidentales : coopérations internationales et tensions intergouvernementales », communication au colloque *De la gouvernance néolibérale à la gouvernance néoconservatrice*, organisé dans le cadre du 76^e congrès de l'ACFAS, Québec, 6 et 7 mai 2008.

- 2008h, « Faut-il en finir avec la réforme de l'État ? » (en collaboration avec D. Blais, M. Cotten et S. Trosa), *Esprit*, n° 350, décembre, p. 160-170. En ligne <<https://mon-partage.fr/f/Uyioh9vj/>>
- 2010b, « Réforme(s) territoriale(s) : de la complexité comme solution à la simplification comme problème », *Espaces et sociétés*, n° 142, 3 / 2010, p. 125-130. En ligne <<https://www.cairn.info/revue-espaces-et-societes-2010-2-page-125.htm>>
- 2011b, « Réformer l'administration publique en France : histoire d'une réforme en dehors du New Public Management », in Beck J. et F. Larrat (dir.), *Reform von Staat und Verwaltung in Europa - Jenseits von New Public Management ? / Réforme de l'État et de l'administration en Europe - Au-delà de la Nouvelle Gestion Publique ?*, Zürich/St. Gallen, Dike Verlag et Baden-Baden, Nomos Verlag, p. 159-172
- 2012a, « De la gestion des crises au management de la société du risque : une révolution culturelle », in Sedjari A. (dir.), *Gouvernance, risques et crises*, Paris-Rabat, L'Harmattan GRET, p. 119-141
- 2014b, « Ni vrais pouvoirs, ni contre-pouvoirs efficaces : quel rôle pour les États démocratiques dans un monde globalisé ? », in Sedjari A. (dir.), *Pouvoir et contre-pouvoir à l'heure de la démocratie et des droits humains*, Paris-Rabat, L'Harmattan GRET, p. 41-58. En ligne <<https://mon-partage.fr/f/26bxY3sl/>>
- 2015e, « Autonomies locales versus contrôle social : les ambivalences de la territorialisation de l'action publique », in Sedjari A. (dir.), *Etat, gouvernementalité et gestion du changement*, Paris-Rabat, L'Harmattan GRET, p. 305-319. En ligne <<https://mon-partage.fr/f/c9i3ltTC/>>
- 2015d, « Les inspections générales et le Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics : histoire d'une relation manquée », *Revue française d'administration publique*, n° 155, décembre, p. 647-656. En ligne <<https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2015-3-page-637.htm>>
- 2016, « Pour en finir (vraiment) avec la modernité », in Sedjari A. (dir.), *La modernité inégale. Pouvoirs, avoirs et savoirs dans la construction d'une démocratie généralisée*, Paris-Rabat, L'Harmattan GRET, p. 165-182. En ligne <<https://mon-partage.fr/f/d4YLWEvA/>>
- 2017c, « La crise existentielle des États, entre recompositions de la souveraineté et métamorphoses des frontières », in d'Argent P., D. Renou et M. Verdussen (dir.), *Les visages de l'État . Liber amicorum pour Yves Lejeune*, Bruxelles, Bruylant, p. 189-205. En ligne <<https://mon-partage.fr/f/Pfe2jGno/>>