

LA GOUVERNANCE TERRITORIALE COMME NOUVEAU MODE DE COORDINATION TERRITORIALE ?

Lavoisier | Géographie, économie, société

2005/4 - Vol. 7
pages 321 à 332

ISSN 1295-926x

Article disponible en ligne à l'adresse:

http://www.cairn.info/revue-geographie-economie-societe-2005-4-page-321.htm

Leloup Fabienne et al., « La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale ? »,

Géographie, économie, société, 2005/4 Vol. 7, p. 321-332. DOI: 10.3166/ges.7.321-331

Distribution électronique Cairn.info pour Lavoisier.

Fabienne Leloup et al.

© Lavoisier. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.



Lavoisier

Géographie, Économie, Société 7 (2005) 321-331

La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale ?

« Territorial Governance » as a new way of coordination between actors?

Fabienne Leloup, Laurence Moyart^{a*} et Bernard Pecqueur^{b**}

^a Facultés de l'Université Catholique de Mons (FUCAM), Chaussée de Binche, Belgique

Résumé

Le texte se propose d'explorer la notion de gouvernance appliquée aux dynamiques territoriales. Dans un premier temps, il s'agit de montrer que la notion de territoire considéré comme une entité active, constitue un changement radical dans l'approche de l'espace dans le processus de production. Le territoire devient une émanation d'acteurs publics ou privés dont les actions de coordination ne peuvent être réduites à une politique publique au sens classique du terme mais à une action publique. Le second paragraphe explicite la notion de gouvernance territoriale qui se distingue de celle des économistes institutionnalistes comme O. E. Williamson par le fait qu'elle dépasse la seule dimension de la firme et montre les relations entre les différents acteurs qui concourent à la production dans un espace donné. Les troisième et quatrième paragraphes montrent d'abord pour le territoire puis pour la gouvernance comment on peut mettre ces notions en dynamique et dans une théorie de la globalisation qui génère cette dynamique. On précise à cette occasion l'importance de la proximité géographique comme outil analytique du rapport entre local et global.

© 2005 Lavoisier, Paris. Tous droits réservés.

Adresse e-mail: fabienne.leloup@fucam.ac.be; laurence.movart@fucam.ac.be

** Auteur correspondant.

Adresse e-mail: bernard.pecqueur@ujf-grenoble.fr

^b Université J. Fourier, 14 bis avenue Marie Reynoard, 38100 Grenoble, France

^{*} Auteur correspondant.

Abstract

This text focuses on the notion of governance applied to the territorial dynamics. It implies in a first part to try to define what we call a territorial dynamic and the notion itself of territory. In a few words, a territory results of a construction and coordination process by actors generally at a local level but intricated with others level (it is a multi-scale analysis) in order to explicit and try to solve a common problem inside a determined geographical area. The following parts propose to consider the consequence into the globalization process, of the presence og territorial governance in the public policies which become public action.

© 2005 Lavoisier, Paris. Tous droits réservés.

Mots clés : Gouvernance territoriale ; Proximité géographique ; Coordination d'acteurs ; Globalisation.

Keywords: Territorial governance; Geographical proximity; Coordination of actors; Globalization.

1. L'historique double du concept de gouvernance territoriale : le développement local et l'espace politico administratif

Les prémices de réflexion sur la gouvernance territoriale peuvent être resituées dans l'historique de la recherche de nouveaux modes d'organisation et de gestion territoriale, alternatifs aux démarches territoriales descendantes classiques. Elles correspondent à la fois à la mise en exergue des mouvements de développement local et aux nouvelles structurations politico administratives dans les États modernes.

La question de la gouvernance territoriale renvoie ainsi tout d'abord à celle du développement local et se situe dans le contexte historique de l'implication croissante des acteurs locaux — privés, publics, associatifs — dans les dynamiques de développement, dans leur capacité à se mobiliser et à se prendre en charge. Y sont mises en valeur les vertus d'imagination, d'organisation et de coordination de ces acteurs locaux. La notion de gouvernance que nous utilisons ici se situe dans une perspective plutôt économique, comme processus de coordination des acteurs entre eux dans la perspective de l'organisation de l'activité économique. Nous dépassons la seule perspective williamsonnienne pour laquelle la gouvernance hors marché vise à retrouver une optimisation dans le processus de production. Il s'agit plutôt de constater que les coordinations et les organisations autour de ce processus non seulement varient d'un territoire à l'autre, mais dépendent de la configuration spécifique de chaque territoire. On se rapproche en fait de la définition des régulationnistes, notamment celle que proposent J.L. Campbell, R. Hollingsworth et L.N. Lindberg (1991) cité dans A. Boyer et Y. Saillard (2002): « ... we consider each industry as a matrix of interdependent social exchange relations or transactions that intervene individually or collectively within organisations, in order to develop, produce and market goods and services... Transactions take place among a large group of actors (...) These actors must resolve a series of problemes on a daily basis, for instance obtaining credit, determining salaries, standardising products and fixing sales prices, in order for economic activities to continue. »

Le territoire apparaît comme une entité active qui puise son potentiel de développement dans ses ressources locales, entendues au sens large, c'est-à-dire avec ses activités, ses

acteurs, ses réseaux... La coordination d'acteurs à l'échelle territoriale entraîne une mutation : la décision s'autonomise en partie par rapport au pouvoir central public ; on assiste à une certaine polycentralité des formes de régulation, qui s'élargissent au social, au culturel et à l'économique. Comme nous le détaillerons dans le point 3, ce territoire en tant que construit social, économique et spatial en appelle à une organisation particulière.

Par ailleurs, l'État et ses structures politico administratives connaissent une double évolution : le décentrement des pouvoirs au profit d'autres niveaux (supérieurs, transversaux, infranationaux) et une recomposition des espaces d'exercice du pouvoir. L'espace politico administratif est ainsi entraîné dans un mouvement de recomposition qui se traduit à la fois par une déterritorialisation et par la réappropriation d'autres niveaux spatiaux (reterritorialisation).

Le premier mouvement, la déterritorialisation, résulte de l'émergence de pouvoirs supranationaux tels que l'Union Européenne, de la transnationalité des flux, de la recherche d'un certain ordre international.

D'autre part, un mouvement de re-territorialisation de l'espace de l'action publique est constaté, enclenché, entre autres, par l'existence de nouveaux échelons d'intervention pour les politiques publiques et par une redéfinition des territoires de l'action publique (quartiers, pays ou agglomérations). Ces échelons ne correspondent plus à des entités politiques régulées par le suffrage électif; ils s'insèrent dans de nouvelles formes spatiales (par exemple trans-communales) ou de nouvelles formes d'organisation territoriale (rendues par la notion de bassin de vie par exemple). Ils se construisent sur la mise en œuvre d'effets sociaux et économiques non seulement de production et d'échange marchands mais également de relations, d'histoire commune, de vie quotidienne. Il ne s'agit plus de gouvernement d'unités administratives locales mais de gouvernance coordonnée des acteurs d'un territoire, tel que définie en développement local.

L'émergence de ce territoire constitue un changement radical pour l'action publique. Comme le remarque A. Faure (2001) : « Incontestablement, le système politique local traverse une tourmente territoriale de grande amplitude, tourmente paradoxalement confortée par le processus de mondialisation qui s'appuie sur les dynamiques des terroirs, des réseaux de territoires et de la modernité urbaine ». On passe donc des politiques publiques à l'action publique locale. Cette dernière implique les acteurs locaux et non une instance coercitive extérieure ; elle peut concerner des acteurs privés, dès lors que ceux-ci se coordonnent en vue de produire un bien ou un service collectif.

L'imbrication de divers types d'acteurs et de divers niveaux de coopération et de décision ont amené à transformer le concept de gouvernement en « gouvernance » (D. Pagès et N. Pélissier, 2000). « L'idée sous-jacente est que les institutions du gouvernement n'ont plus le monopole d'une action publique qui relève aujourd'hui d'une multiplicité d'acteurs dont la capacité d'action collective détermine la qualité, elle est prioritairement une interrogation sur le pilotage de l'action publique. » (P. Duran, 2001, p. 370) ¹.

¹ Cette manière de poser le problème du développement et de la gouvernance en terme de territoire implique un changement profond dans la culture du développement (Leloup, Moyart, Pecqueur, 2003). En d'autres termes, il faut dépasser une vision sectorielle ou administrative du territoire et l'appréhender comme un construit social, dans sa complexité holistique.

Nous chercherons donc à montrer dans ce papier, la spécificité de la gouvernance territoriale comme processus de coordination des acteurs, notamment publics, mais aussi de construction de la territorialité et d'appropriation des ressources. Cette forme de gouvernance s'adosse dès lors sur une situation de proximité mixte qui combine proximité géographique et proximité institutionnelle des acteurs.

Après avoir repris les fondements analytiques de la notion de gouvernance et discuté du territoire en tant que système organisé et en terme de proximités, nous vérifierons le cadre de la coordination territoriale ainsi induite avant d'en tirer quelques conclusions sur la nature nouvelle de l'action publique et de la place des institutions publiques.

2. Les fondements analytiques de la gouvernance

La gouvernance constitue un concept polysémique réapproprié depuis une vingtaine d'années tant en sciences économiques qu'en sciences politiques.

Le terme *governance* apparaît il y a plus d'un demi siècle chez les économistes qui développent l'idée de *corporate governance*. À la fin des années 1980, le terme est importé dans les sciences politiques pour caractériser les modalités de gouvernement régissant les agglomérations (en particulier métropolitaines) l'*urban governance*, et par extension, l'action publique territoriale. À la même époque, les concepts de *good governance* et *global governance* font leur apparition notamment dans le champ des relations internationales.

La corporate governance a tout d'abord été mobilisée (notamment par R. Coase et O. Williamson) pour analyser la nature des coordinations entre agents individuels et collectifs dès lors qu'est rejetée la position standard qui considère le prix du marché comme seul agent de régulation des échanges (école des coûts de transaction). Selon R. Coase (1937, « The Nature of the firm »), la firme en tant que telle émerge car ses modes de coordination interne permettent de réduire les coûts de transaction que génère le marché; elle s'avère donc plus efficace que le marché pour organiser certains échanges. Cette théorie, redécouverte dans les années 1970 par le courant institutionnaliste, et en particulier par O. Williamson, débouche sur des travaux qui définissent la gouvernance dans les termes suivants: « les dispositifs mis en œuvre par la firme pour mener des coordinations efficaces qui relèvent de deux registres : protocoles internes lorsque la firme est intégrée (hiérarchie) ou contrats, partenariat, usage de normes lorsqu'elle s'ouvre à des sous-traitants » (D. Lorrain, 1998, p. 85). Il s'agit donc ici d'étudier des modes de coordination alternatifs au marché mais essentiellement économiques, vides de toute dimension politique et notamment des acteurs non directement économiques tels que les institutions. La gouvernance correspond à un mode de réduction des coûts liés aux transactions interindividuelles, visant à davantage d'efficacité.

Plus récemment, les économistes qui s'attachent à la prise en compte de la dimension spatiale comme facteur intrinsèque du fait productif (travaux italiens sur les districts, approche des milieux innovateurs, courant de la proximité...) réutilisent cette notion. Le concept de gouvernance locale apparaît alors comme une forme de régulation territoriale et d'interdépendance dynamique entre agents notamment productifs et institutions locales. Dans cette approche, le territoire contribue à réduire les coûts de transaction entre les firmes et constitue de ce fait un niveau pertinent pour coordonner les actions collectives. Au-

delà de la seule efficacité comptable, est alors mis en évidence le fait que les institutions non économiques peuvent faciliter la coordination entre agents, sont donc acteurs à part entière des coordination et décision, des coalitions et négociations.

En sciences politiques, l'usage du terme de gouvernance se répand à la fois dans le cadre de l'analyse du gouvernement local et dans une perspective normative en relations internationales et management des affaires publiques.

Dans le cadre de l'analyse du gouvernement local, l'usage du concept de gouvernance entend souligner la participation de divers intérêts notamment privés aux systèmes de décision publique qui régissent les villes et les régions. L'accent y est mis sur les jeux de pouvoir et d'influence présidant à l'élaboration des politiques publiques locales sur la coordination de multi finalités, sur les processus de négociation. P. Le Galès (1995) parle ainsi des interactions entre État et société et des modes de coordination complexe nécessaires afin de rendre possible aujourd'hui l'action publique.

L'introduction de la notion de gouvernance en sciences politiques traduit la reconfiguration de l'action publique, l'émergence de nouveaux modes d'intervention et la transformation de modalités de l'action publique (N. Holec et G. Brunet-Jolivald, 2000). Elle repose sur une dénonciation du modèle de politique traditionnel descendant et centralisé. Elle met l'accent sur la multiplicité et la variété (de nature, de statut, de niveau) des acteurs (organisations à but non lucratif, entreprises privées, citoyens... organisations locales, régionales, nationales et étrangères...) associés à la définition et à la mise en œuvre de l'action publique. Elle souligne enfin comment l'administration de l'action publique repose sur des processus d'interaction, de collaboration et de négociation entre intervenants hétérogènes. Cette interaction est rendue nécessaire par le fait qu'aucun acteur, public ou privé, ne dispose dans le contexte actuel — et reconnu — d'incertitude des connaissances et des moyens nécessaires pour s'attaquer seuls aux problèmes.

Comme le soulignent N. Bertrand *et al.* (2001), « si la collectivité locale garde un rôle d'orientation et de pilotage, elle compose avec d'autres institutions, publiques ou privées, obéissant à leurs propres logiques d'intérêt et/ou exerçant des responsabilités sur des domaines de compétences tantôt partagés, tantôt disputés, mais jamais absolument étanches ou autonomes » (p. 6).

En parallèle à cette approche, dans le domaine du management public et des relations internationales, le terme de gouvernance est également associé aux pratiques et à la pertinence de techniques d'action. Cette approche, normative, renvoie à la notion de *good governance* qui fait son entrée à la fin des années 1980 notamment dans le champ des relations internationales. Ce terme est employé par les institutions financières internationales pour définir les critères d'une « bonne » administration publique dans les pays soumis à des programmes d'ajustement structurel. Les organismes de prêt internationaux préconisent par le biais de cette notion des réformes institutionnelles nécessaires à la réussite de leurs programmes économiques.

Enfin, la gouvernance se retrouve abordée en relations internationales à travers les notions de gouvernance mondiale et de gouvernance globale, système qui permettrait de pallier l'incapacité des États-nations et des organisations internationales héritées de l'aprèsguerre (FMI, OCDE, banque mondiale...) à faire face aux demandes et aux bouleversements de la société contemporaine, appelant par conséquent un nouveau mode de régulation collectif pour faire face à une crise de la gouvernabilité à l'échelle supranationale.

Le point commun des diverses approches réside dans la prise en compte de l'élargissement du champ des acteurs impliqués, de l'interdépendance des acteurs et des organisations tant privées que publiques dans le processus de prise de décision et de l'action et dans l'imbrication des divers niveaux de pouvoir, tant infra-national que trans-national ou supra-national.

3. Le territoire comme système dynamique organisé

Dans les évolutions portées par les notions de développement local et territorial, le territoire ne s'entend pas comme un simple échelon spatial parmi d'autres — l'échelon local, entre la commune et l'État — où s'élaboreraient, par l'application d'une bonne subsidiarité, des politiques de proximité et d'interface adéquates. Il ne correspond pas à un niveau administratif neutre où une politique s'applique selon une démarche hiérarchique descendante.

Le territoire s'impose au contraire comme un construit social permanent, en constante appropriation. Dans ce sens, il peut être apparenté à un système dynamique complexe (F. Leloup et L. Moyart, 2003). Il se construit ainsi grâce aux relations durables de proximité géographique développée entre une pluralité d'acteurs ; ces relations de « voisinage » peuvent mener à des actions concrètes voire à l'élaboration commune de normes — on rejoint alors la notion de proximité institutionnelle —.

En tant que système, le territoire se définit par rapport à son environnement. Il résulte d'un processus de discrimination, d'une dynamique de construction d'un « dedans » par rapport à un « dehors » ². On prend donc ici le parti de considérer le territoire (qui est le résultat) ou la territorialisation (qui est le processus) comme une forme particulière de coordination par création de groupe. Cette forme de coordination est à l'origine d'une modalité particulière de création de valeur et d'émergence de ressources nouvelles ou latentes. Ces « ressources territoriales spécifiques » sont plurielles et débordent dans de nombreux cas la seule sphère productive.

Le territoire est par essence ouvert, nourri par les échanges et les relations, emboîté dans un ensemble d'autres espaces qu'il influence et qui l'influencent réciproquement.

Dans ce contexte, les limites du territoire ne sont plus définies en référence à un périmètre politico administratif (aspect politique) ou comme un fragment d'un système productif national (aspect économique), elles définissent le lieu d'intersection de réseaux (physiques ou humains, formels ou informels), de stratégies et d'interdépendances entre partenaires reliés entre eux, le lieu de production, de négociation, de partage d'un devenir commun. Le système est bâti sur la proximité géographique de ses acteurs mais aussi sur la dynamique commune qui les rassemble, le construit — les actions — qui résultent de ces relations, voire les règles, normes et principes acceptés et mis en œuvre ensemble.

Un tel construit commun ne se forme pas seulement par l'identification d'un problème commun mais aussi à travers la transformation et l'appropriation des ressources non valorisées des territoires. C'est dans ce sens que l'on parlera de *métamorphose des ressources* comme un changement structurel avec une irréversibilité incomplète selon laquelle on ne

 $^{^2}$ Le territoire ainsi constitué a aussi une fonction particulière de repoussoir des acteurs qui ne viennent pas de l'intérieur de ses limites.

peut pas toujours revenir de l'actif vers la ressource et du spécifique au générique en retrouvant l'état initial exact.

En ce sens, le territoire est un système aux limites auto-construites et dès lors fluctuantes en fonction du processus d'appropriation des acteurs.

Ce construit peut être révélé à un moment donné afin de résoudre un (ou des) problème(s) productif(s) particulier(s) ou s'affirmer dans un processus long de reconnaissance d'une identité ancrée dans la tradition, dans la coopération et en vue de réaliser un projet de développement collectif³ (B. Pecqueur, 2001). Les acteurs ou groupes d'acteurs qui participent à cette construction territoriale peuvent avoir des mobiles et des processus très divers pour se regrouper en vue d'un avantage dont chaque membre serait bénéficiaire (groupe de pression, syndicat, entreprise).

Le système-territoire évolue donc en fonction des interactions unissant ses acteurs, les échanges avec l'environnement, l'évolution même de ces variables. Les processus d'appropriation, de régulation, de construction sociale et identitaire amenant ou non la pérennité et l'auto renforcement du territoire.

L'analogie avec la notion de système complexe ⁴ permet de mettre en exergue un certain nombre de questions posées par la dynamique de ce territoire.

Tout d'abord, le territoire devient un tout, cohérent et construit ; ce qui signifie qu'il développe sa propre identité, sa propre histoire, sa propre dynamique différenciée des autres espaces ; une certaine autonomisation et auto-organisation en résultent. En outre, il devient potentiellement un acteur du système global, son évolution dépend notamment des échanges qu'il entretient avec les autres acteurs du système, national et international, économique, politique et social : ce territoire ainsi défini en tant que système ne peut évoluer qu'ouvert et non replié sur lui-même.

Dès lors, l'emboîtement des diverses échelles de décision, la nécessaire coordination locale/globale et l'hybridation des règles qui en résulte entraînent des décalages voire des contradictions entre les normes et les prescrits; des modes d'articulation et de régulation particuliers sont alors à inventer pour assurer la stabilité mais aussi le développement du territoire. La coordination, la négociation rendues nécessaires pour faire évoluer le territoire vers les objectifs souhaités amènent à créer de nouveaux lieux de concertation, de nouvelles techniques d'action et de décision, de nouveaux processus.

La gouvernance territoriale entend répondre à ces évolutions organisationnelles, en prenant en compte les enjeux économiques et sociaux, formels et informels, en fragmentant et diversifiant les acteurs, en sauvegardant les dynamiques et les flexibilités recherchées tout en assurant le respect des dispositifs institutionnels.

La construction du territoire s'appuie donc sur une proximité géographique qui circonscrit un espace particulier. La cohérence et le développement de ce territoire entraînent nécessairement la mise en place d'une organisation, basée sur une certaine proximité organisationnelle. La gouvernance territoriale, quant à elle, permet d'assurer la pérennité et la régulation de cette organisation. Dans le cas particulier des territoires infra-nationaux qui

³ On a alors des résultats spécifiques que sont les districts, les milieux innovateurs, les effets technopolitains, la ville comme système de production et plus généralement les systèmes productifs locaux.

⁴ À propos des notions d'auto-organisation et de complexité lire par exemple (IDATE, 1986) ou dans le domaine économique (Krugman, 1998).

nous intéressent, la gouvernance reste fondamentalement liée aux autres niveaux politico administratifs et de décision (régional, national, supranationale) mais en arrive à proposer ses propres adaptations voire ses propres normes (ce qui renvoie alors au concept de proximité institutionnelle) ⁵.

4. La coordination territoriale et le nouveau rôle des pouvoirs publics institutionnels

En d'autres termes, la gouvernance territoriale repose à la fois sur le réseau et sur les flux : un réseau c'est-à-dire une configuration de connections entre les différents acteurs avec des flux circulant dans le réseau.

Ces flux sont des informations induites par une stratégie commune dues à l'existence d'une proximité institutionnelle et enfin d'une délimitation spatiale claire, constituée par l'exercice d'une proximité géographique. Ce qui va établir les dimensions du réseau adossé à la proximité géographique et à la proximité institutionnelle, ce sont deux processus qui sont : d'une part et préalablement, l'identification d'un problème partagé et la visée d'une recherche de solution par une coordination coopérative et, d'autre part un processus de transformation (« métamorphose ») de ressources cachées voire virtuelles, en actifs spécifiques.

On peut admettre que chaque territoire construit représente un cas irréductiblement particulier du fait de la quasi infinie combinaison des variables qui s'y jouent, appelant par conséquent un mode particulier de gouvernance. Des typologies existent cependant qui mettent en évidence un nombre relativement restreint de modèles selon le type d'acteur clé qui domine le processus. J.P. Gilly et J. Perrat (2003) identifient trois principaux types théoriques, selon le type d'acteur qui domine la coordination territoriale : la gouvernance privée, institutionnelle ou mixte.

La gouvernance privée ⁶ correspond au cas où une organisation (un centre de R&D, une association d'entreprises, une firme motrice, etc.) est l'acteur clé du processus de coordination des acteurs. La gouvernance institutionnelle ou publique correspond au cas où c'est un acteur institutionnel (ou plusieurs institutions) qui joue ce rôle (collectivité territoriale administrative, État, centre de recherche publique, etc.). Dans la réalité, ces types « purs » sont rarement rencontrés et on trouve le plus souvent une association des formes précédentes, on parlera alors de gouvernance mixte ou partenariale. « La gouvernance n'est donc pas une configuration de coordinations strictement économiques ou strictement sociopolitiques : elle est une combinaison de ces dimensions, caractérisée par une densité variable des interactions entre les trois catégories d'acteurs » (Gilly et Perrat, 2003). Dans tous les cas, l'État reste un interlocuteur important, régulateur des niveaux administratifs et garant de la redistribution.

Outre cette multiplicité d'acteurs dans le processus décisionnel, et les questions de coordination, négociation, compromis ou conflit qui en découlent, le territoire tel que défini ici ne correspond plus forcément à une unité politico administrative. Ses limites émergent du construit et ne sont pas données *ex ante*.

⁵ On trouvera une définition plus précise de ces deux formes de proximité dans le chapitre introductif de l'ouvrage coordonné par B. Pecqueur et J.B. Zimmermann (2004).

⁶ La gouvernance privée collective correspond au cas où l'acteur-clé est une institution formelle qui regroupe des opérateurs privés et impulse une coordination de leurs stratégies (chambre de commerce, syndicat professionnel, toute forme de clubs d'opérateurs privés, etc.).

Dès lors, l'espace défini correspondra souvent à un espace régi par diverses autorités publiques (regroupant plusieurs organisations politico administratives), voire créera de nouveaux espaces (à cheval sur diverses entités sans correspondances avec des frontières administratives).

Le gouvernement local devra alors satisfaire à un certain nombre de conditions pour respecter et développer les atouts développés par le territoire.

Avant tout, ce système-territoire entraîne la nécessité de mettre sur pied des structures de partenariat complexe entre acteurs, structures qu'il s'agira aussi de fédérer autour d'un projet territorial. Ceci passe par une translation de la perception et des pratiques de la concurrence vers des situations créatrices de solidarité, d'échanges, d'ententes, de mise au point de projets communs dans un cadre de proximité géographique mais aussi organisationnelle où s'inscrit le partenariat à base territoriale.

Ce partenariat induit la collaboration de groupes d'intérêts divers (chambres de commerce, entreprises, associations professionnelles, organisations patronales et syndicales, société civile, lobbies, élus...) dont les objectifs, les stratégies, les temporalités, les espaces de référence peuvent être différents, voire contradictoires, mais qui contribuent, chacun à sa façon, à la production de facteurs de développement. Les actions de ces acteurs et institutions peuvent se combiner (échanges d'informations ...) ou au contraire être conduites de manière isolée, ce qui met alors à mal le processus global.

L'acteur public, entre autres, aura donc à rendre possible une mobilisation de l'ensemble de ces acteurs — privés, associatifs et publics — et institutions sur des objectifs communs de développement dans le cadre d'un projet intégré et cohérent, partageant ou acceptant de partager une même vision à moyen et long terme du territoire.

Diverses modalités d'action reflètent ces aspirations, citons ainsi la nécessaire coordination résiliaire (à l'intérieur du territoire mais aussi en relation avec l'environnement externe du territoire), le développement de procédures contractuelles et de nouveaux instruments ou techniques d'action afin de stabiliser les relations et les engagements des acteurs (ces instruments et techniques constituent des productions communes propres au territoire ou au minimum appropriées collectivement par celui-ci).

Ceci implique des jeux de négociation, de compromis, d'alliances et des rapports de force entre groupes et acteurs divers obéissant à leurs propres logiques d'intérêt et/ou exerçant des responsabilités sur des domaines de compétences tantôt partagés, tantôt disputés mais jamais absolument étanches ni autonomes (N. Bertrand *et al.*, 2001, p. 6). Ceci suppose l'activation de relations et de réseaux multiples où diverses formes de proximité — tant géographiques qu'organisationnelles — pourront jouer. Comme annoncé plus haut, le processus de gouvernance territoriale — de mise en compatibilité entre acteurs — permet non seulement d'articuler entre eux les acteurs situés sur le même site géographique mais aussi dans le même temps, il relie les acteurs locaux, les autres territoires et les niveaux macro-économiques globaux du national voire du supranational : il crée les relations mais aussi définit l'espace, les frontières du territoire.

En effet, il ne s'agit pas seulement de demander leur avis aux acteurs locaux mais bien plus fondamentalement de susciter leur adhésion, leur participation et leur implication dans une idée de construction collective des systèmes d'action publique. Dans ce contexte, l'action sur le développement territorial n'est plus présentée comme la seule responsabilité du pouvoir public (local, régional ou étatique) mais comme la résultante d'un processus de

coopération et de coordination entre de nombreux acteurs et opérateurs, dans lequel la collectivité locale (qui doit maintenant composer avec divers acteurs et institutions publics et privés) a un quadruple rôle d'orientation, d'animation, de pilotage et de régulation.

Le concept de gouvernance territoriale permet d'inclure dans les processus de prise de décision territoriale l'existence de ces acteurs et relations multiples, l'importance des réseaux, l'émergence de conflits et de négociations, le développement traduit en objectifs et en actions (N. Bertrand, Y. Gorgeu, P. Moquay, 2001).

La gouvernance territoriale répondant à l'émergence de nouveaux espaces de développement, construit par et pour les acteurs qui se les approprient, l'espace politico administratif et la politique descendante ne prévalent plus, le suffrage électoral ne peut plus assurer la représentativité nécessaire à la démocratie. C'est ainsi que les principes de démocratie participative s'associent naturellement aux notions de gouvernance territoriale : il s'agit d'emprunter de nouvelles voies de consultation, de participation et de légitimité afin de faire émerger non seulement des avis mais des processus et des décisions.

5. Conclusion

La gouvernance constitue un concept polysémique réapproprié depuis une vingtaine d'années tant en sciences économiques qu'en sciences politiques, de sorte que l'on peut parler de « gouvernances au pluriel ». Parmi ces différentes acceptations de la gouvernance, nous nous focalisons ici sur la gouvernance territoriale.

Cette forme particulière de gouvernance est comprise comme un processus non seulement de coordination des acteurs mais aussi d'appropriation des ressources et de construction de la territorialité. Dans ce contexte, le territoire ne se réduit pas à un simple échelon spatio-administratif, mais s'impose au contraire comme un construit social permanent, un processus de discrimination et de construction d'un « dedans » par rapport à un « dehors ». Cette forme particulière de coordination par création de groupe ne se construit pas seulement par l'identification d'un problème commun mais aussi à travers la métamorphose des ressources, c'est-à-dire la transformation et l'appropriation par les acteurs locaux des ressources non valorisées des territoires.

La coordination, la négociation rendues nécessaires pour faire évoluer le territoire vers les objectifs souhaités amènent à créer de nouveaux lieux de concertation, de nouvelles techniques d'action et de décision, de nouveaux processus.

La gouvernance territoriale qui en résulte repose sur la multiplicité d'acteurs, la définition d'un espace identitaire et l'élaboration d'actions, de productions communes.

Cette forme particulière de gouvernance sous-tend une proximité multiple puisqu'elle combine proximité géographique et proximité organisationnelle et institutionnelle des acteurs.

Références

Badie, B.,1995. La fin des territoires, Fayard, Paris.

Behar, D.,2000. « Les nouveaux territoires de l'action publique », in D. Pagès et N. Pélissier (sous la direction de), *Territoires sous influence/1*, l'Harmattan, Paris.

Bertrand, N., Gorgeu, Y., Moquay, P., 2001. « Intégration des formes de proximité dans la gouvernance locale », Les 3^e journées de la proximité *Nouvelles Croissances et Territoires*, Paris, 13-14 décembre 2001, 18 p.

- Boyer, R., Saillard, Y., 2002. *Regulation Theory, the State of the Art*, Routledge, London and New York, 380 p. La version originale en français a été éditée en 1995, éditions La Découverte, Paris.
- Braud, P., 2003. La démocratie politique, collection Points, Éditions du Seuil, Paris, 243 p.
- Campbell, J.L., Hollingsworth, R., Lindberg, L.N., 1991. Governance of the American Economy, Cambridge University Press, Cambridge.
- Duran, P., 2001. « Action publique, action politique », in J.P. Leresche (sous la direction de), Gouvernance locale, coopération et légitimité, Pédone, Paris, pp. 369-389.
- Faure, A., 2001. « Dynamiques intercommunales, leadership et territoire : le pouvoir local change-t-il les politiques publiques ? », *Sciences de la Société*, n° 53, mai, pp. 11-24.
- Faure, A., 2004. « Action publique locale et consensus politique, les accords trompeurs de la petite musique territoriale », Colloque International *Les idéologies des politiques territoriales*, Rennes, mars 2004.
- Gaudin, J.-P., Novarina, G. (dir.), 1997. Politiques publiques et négociations: multipolarités, flexibilités, éditions du CNRS, Paris, 174 p.
- Holec, N., Brunet-Jolivald, G, 2000. « De la gouvernance des économies à celle des territoires : Note de synthèse sur la gouvernance », Centre de documentation de l'urbanisme.
- IDATE Université des Nations Unies, 1986. Science et pratique de la complexité, La Documentation française, Paris, 436 p.
- Krugman, P., 1998. L'Économie auto-organisatrice, Collection Balises, De Boeck Université, Bruxelles, 126 p. Le Galès, P., 1995. « Du gouvernement urbain à la gouvernance des villes », RFSP, 45(1).
- Leloup, F., Moyart, L., 2003. «The regional restructuring of old industrial regions: The case of the Hainaut in Belgium », *Regional Studies Association International Conference*, Pise, Avril.
- Lorrain, D.,1998. « Administrer, gouverner, réguler », Les Annales de la recherche urbaine, n° 80-81, déc. 1998. Pagès, D., Pélissier, N., 2000. Territoires sous influence/1, 12 p.
- Pecqueur, B., 1988. « Le réseau comme outil d'analyse des milieux économiques », Séminaire d'Économie Territoriale, ENTPE, Plan Urbain, note de travail.
- Pecqueur, B., 2002. « Gouvernance et régulation, un retour sur la notion de territoire », *Géographie, Économie* et Société, volume 4, n° 2.
- Pecqueur, B., Zimmermann, J.B. (Eds), 2004. Économie de proximités, Hermès-Lavoisier, Paris, 264 p.