



**HAL**  
open science

## **l'opérateur territorial, vecteur du changement**

Pierre-Antoine Landel, Bernard Pecqueur

► **To cite this version:**

Pierre-Antoine Landel, Bernard Pecqueur. l'opérateur territorial, vecteur du changement. 48° colloque ASRDLF, Migrations et territoires, Jul 2011, Fort de France, France. halshs-00616349

**HAL Id: halshs-00616349**

**<https://shs.hal.science/halshs-00616349>**

Submitted on 22 Aug 2011

**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.



Association  
de Science Régionale  
de Langue Française

48<sup>ème</sup>  
colloque

ASRDLF 2011

6, 7 et 8 Juillet, Schoelcher - Martinique

## Migrations et Territoires



<http://asrdlf2011.com/>

### L'OPERATEUR TERRITORIAL, VECTEUR DU CHANGEMENT

LANDEL Pierre-Antoine et PECQUEUR Bernard

UMR PACTE, Territoires, CERMOSEM, Le Pradel, 07170 Mirabel, [Pierre-Antoine.Landel@ujf-grenoble.fr](mailto:Pierre-Antoine.Landel@ujf-grenoble.fr),  
[Bernard.Pecqueur@ujf-grenoble.fr](mailto:Bernard.Pecqueur@ujf-grenoble.fr), 00.33.(0)6.71.62.85.52, fax : 00.33.(0)4.75.36 .76.84

#### Résumé :

Différents travaux menés sur différentes ressources territoriales telles que le tourisme, la culture et le patrimoine, les Technologies de l'Information et de la Communication, mettent en évidence leur capacité à agir sur d'autres ressources. Elles interviendraient selon des modalités diverses, à différents stades de sa construction. Ainsi émergerait la notion d'opérateur territorial qui mériterait d'être caractérisée en tant qu'objet de recherche spécifique au champ de l'économie territoriale.

Le présent papier précise cette notion d'opérateur territorial, en en proposant une caractérisation, et en identifiant des opérations susceptibles de contribuer à la construction de la ressource territoriale. Une approche empirique appliquée à la grappe d'entreprises « Les articuluteurs » sur le pays de Redon et Vilaine précise les questionnements. Au final, la démarche mérite d'être développée sur d'autres cas, reposant sur une grille de caractérisation, afin d'approfondir la compréhension de l'évolution des organisations territoriales, à l'heure de la conjonction des changements globaux.

#### Mots-clés :

Opérateur territorial, ressource territoriale, autonomie territoriale, coordination et coopération

#### Introduction

Depuis plusieurs décennies, le système économique mondial connaît de profondes mutations, amplifiées par l'impact d'autres changements, voire de chocs, au niveau climatique et énergétique et alimentaire. D'un monde conçu comme étant doté de ressources illimitées, émerge un monde à construire sur la base de ressources limitées, au sein duquel chaque innovation est évaluée au travers de son impact. L'adaptation à ces transitions devient un impératif partagé à de multiples échelles, allant de l'individu à des sociétés entières. L'observation des réalités montre que deux stratégies sont mobilisées.

La première est relative à la territorialisation de l'action. Le territoire construit résulte « d'un processus de mobilisation des acteurs qui aboutit à l'élaboration d'une stratégie d'adaptation aux contraintes extérieures, sur la base d'une identification collective à une culture et à un territoire » (Pecqueur, 2005, p.298). Ainsi, parmi toutes les approches possibles du concept, le territoire devient un mode d'adaptation à la mondialisation, assimilable à une « globalisation par le bas, qui ne brade pas le local au nom d'un impératif économique dicté d'ailleurs et assure à chaque citoyen la possibilité d'expérimenter une utopie concrète » (Paquot T., 2009, p.20). Il permet la réappropriation des ressources, à partir de la spécification des territoires qui portent la marque de leur histoire et de leur « identité » (Pecqueur B. et Zimmermann J.B., 2004). Ces ressources territoriales peuvent être de plusieurs ordres : agricoles, artisanales, industrielles, historiques, paysagères et patrimoniales, matérielles ou immatérielles. Elles permettent l'accès à de nouveaux marchés, à différentes échelles, y compris l'échelle mondiale pour des produits et services issus de la mobilisation des ressources territoriales.

La seconde stratégie est liée à l'omniprésence du projet, comme mode d'action universel (Boutinet, 2003). De l'enfant soumis à l'injonction d'un projet d'orientation dès que les premières difficultés scolaires émergent, au sans emploi soumis à l'obligation de construction d'un projet professionnel, à l'entreprise en difficulté ayant pour seule issue celle de concevoir un plan de redressement, le projet accompagne toutes les mutations. Conçu comme un outil permettant de relier une situation de départ à un objectif à atteindre, il repose sur la capacité de ses auteurs à mobiliser les moyens nécessaires à cette articulation.

Le projet de territoire se présente comme un élément d'intégration de cette double approche, conçu comme un niveau d'intervention permettant d'accompagner le changement, au travers du processus de réappropriation des ressources. La notion n'est toutefois pas simple. Même si le territoire permet l'articulation d'acteurs autour de ressources, dans des démarches intentionnelles de construction de territoires, (Gumuchian et alii, 2003), il ne peut être assimilé à un acteur, « doté d'une rationalité collective qui le doterait d'une capacité stratégique » (Pecqueur, 1996). Notre questionnement porte donc le type d'organisation susceptible d'accompagner ces changements à l'échelle des territoires, et de participer au processus de construction des ressources territoriales.

Nous proposons l'hypothèse selon laquelle, au-delà des coordinations d'acteurs, émergent dans certaines conditions des opérateurs territoriaux, concourant à la construction des ressources territoriales. Différents auteurs (François, 2006) suggèrent l'existence de ces structures et démarches de coordination sans que la notion n'ait pu être caractérisée et stabilisée. La communication a pour objectif de caractériser l'*opérateur territorial*, en en proposant une définition, puis en l'insérant dans une représentation du circuit de la construction de la ressource territoriale, mettant en évidence la diversité des opérations susceptible d'être opérées. La question principale portera donc sur le caractère territorial de l'opérateur, et sa capacité à permettre une reconnexion des acteurs avec le processus productif. Après une mise en perspective de la notion d'opérateur, on montrera qu'il existe de puissants potentiels des ressources cachées et qu'il existe des opérateurs capables de les révéler puis de les développer, à la condition qu'ils puissent se réapproprier ces ressources. .

Pour traiter de cette problématique nous allons tout d'abord proposer une définition de l'opérateur et des opérations qu'il est susceptible d'effectuer. Dans un deuxième temps nous appliquons le concept proposé à un territoire développant un projet reliant des acteurs d'origines diverses, dans un processus profond de changement.

## **1. Définir la notion d'opérateur territorial**

### *1.1 Le territoire, lieu de résolution de problèmes*

Parmi toutes les approches du territoire, nous privilégions celle qui conçoit le territoire comme le résultat d'un concours d'acteurs ancrés dans un espace géographique repérable, qui vise à identifier puis tenter de résoudre un problème productif jugé ou ressenti comme partagé par ces acteurs. Le territoire devient un espace contradictoire (conflictuel) de solution à des problèmes productifs. On parle donc d'organisation institutionnelle plutôt que d'échelle, susceptibles de se multiplier au gré des problèmes à résoudre, et des ressources mobilisées pour y répondre. Le problème à résoudre en est un des moteurs essentiels et fédérateur. Si le champ de l'économie territoriale a tendance à limiter ces problèmes au champ productif, d'autres problèmes partagés émergent. On peut citer le changement climatique, la crise énergétique, et ça et là, la crise alimentaire, qui peut être reliée aux deux précédentes. Ces mutations sont à l'origine d'incertitudes et de craintes, qui expliquent l'émergence du terme de résilience défini comme étant « l'aptitude d'un système, de l'échelle des individus à

celle d'économies entières, à maintenir son intégrité et à continuer à fonctionner sous l'impact de changements et de chocs provenant de l'extérieur » (Hopkins R, 2011).

Le territoire n'est plus une surface délimitée, sur lequel s'exerce un pouvoir. Il devient un lieu de coordination d'acteurs, « un principe organisateur approprié. C'est une interaction, c'est une énergie au service d'une altérité déclinée, sous les modalités différentes, à la fois dans la proximité et dans le rapport au monde et aux autres » (Jambes, 2001). En effet, s'il ne faut pas négliger dans tout territoire un risque d'enfermement identitaire autour de références anciennes et dépassées, le territoire peut aussi être construit à partir d'une identité, permettant le développement de liens internes comme externes au territoire.

Cette approche traduit un changement de nature de l'action et d'échelle. Après une longue période de planification reposant sur une logique descendante, la crise est accompagnée d'une inversion des modes d'action publique, à l'origine, en France, d'un profond mouvement de décentralisation. Le mode projet, reposant sur l'articulation entre une situation de départ et un horizon à atteindre, est devenu le mode d'intervention dominant. La contractualisation avec les partenaires externes au territoire permet de mobiliser les moyens de ce projet. Le changement d'échelle est pour nous caractéristique du passage du développement local au développement territorial.

### 1.2 Le passage au développement territorial

Le premier argument avancé est que le développement local est trop connoté autour d'un développement économique autocentré, au sein duquel il y a « valorisation locale d'une ressource locale ». A l'ère de la mondialisation et du libre échange, le développement local doit désormais être pensé en articulation avec d'autres échelles. Cette ouverture aux marchés introduit la nécessité pour les territoires d'être compétitifs en permettant l'accès de producteurs locaux à des marchés extérieurs.

La seconde différence réside dans l'émergence de nouveaux modes de gouvernance. Dans le contexte de la décentralisation et de l'affirmation de la société civile en tant qu'acteur du développement, le territoire n'est plus le monopole de l'Etat ou des acteurs politiques. D'autres acteurs le revendiquent pour régler leurs problèmes, qu'ils soient d'origine économique, sociale ou environnementale. Le développement territorial s'appuie sur une double notion de territoire : le territoire « donné », issu de l'histoire administrative des pays, en opposition au territoire « construit » (Colletis/Pecqueur, 1993).

Tableau 1 : Du développement local au développement territorial

Développement local	Développement territorial
Renforcement de circuits locaux Identités et échanges mono scalaires	Intégration dans des marchés à diverses échelles Identité et échanges multi scalaires
Mobilisation de ressources locales en réponse aux besoins locaux	Compétitivité (locale, nationale, mondiale) par la génération de <i>ressources spécifiques</i>
Rôle déterminant de l'Etat dans le dispositif de contractualisation	Intégration de nouveaux acteurs dans la gouvernance

Source : auteurs

Deux différences fondamentales peuvent être introduites dans le passage du développement local au développement territorial. D'une part, les stratégies de la production ne visent plus nécessairement les circuits économiques locaux, mais d'autres échelles de marché accessibles à des ressources spécifiques, d'autre part,

un degré important d'autonomie dans la gouvernance locale est nécessaire pour la réalisation de projets de territoires.

### 1.2.1. La construction de ressources territoriales

Une des approches du territoire propose de le définir comme « un agencement de ressources matérielles et symboliques capables de structurer les conditions pratiques de l'existence d'un individu ou d'un collectif social et d'informer en retour cet individu et ce collectif sur sa propre identité » (Debarbieux B. in Lévy J. et Lussault M., 2003). En économie, la ressource s'est vue attribuer des définitions successives, chacune dotée de valeurs, pour aboutir aujourd'hui à la ressource territoriale comme « caractérisation construite d'un territoire spécifique, et ce, dans une optique de développement. La ressource territoriale renvoie donc à une intentionnalité des acteurs concernés, en même temps qu'au substrat idéologique du territoire. Cet objet intentionnellement construit peut l'être sur des composantes matérielles (données matérielles, faune, flore, patrimoine etc.) et/ou idéelles (des valeurs comme l'authenticité, la profondeur historique, etc.). (Gumuchian, Pecqueur, 2007)

Comme le territoire, la ressource résulte d'un processus de construction qui fait que pour la produire, l'acteur doit appliquer un ensemble de techniques à une matière selon un processus programmé d'une manière cohérente (Raffestin, 2000). Il est aujourd'hui admis qu'il n'existe guères sur les territoires de ressources « en soi », mais que l'intentionnalité, la mobilisation et la coopération des acteurs sont indispensables dans les processus d'activation des ressources. Elles sont multiples, matérielles et immatérielles, situées entre généralité, lorsque le territoire s'aligne sur le marché et spécificité, lorsque le territoire crée le marché, non combinées à la manière de facteurs de production classiques.

Ce processus permis par une succession d'opérations, reste conditionné par des interactions entre la ressource et les acteurs qui la révèlent et qui la développent, selon un mode d'organisation qui leur est propre et nécessite un certain degré d'autonomie.

### 1.2.2. La notion d'autonomie territoriale

C'est l'autonomie dans la gouvernance des territoires qui a été beaucoup questionnée dans le monde académique. La gouvernance désigne « une production de règles par des acteurs en vue de réguler le système économique, productif, social, etc. ». (Angeon/Houédété, 2006). Elle place la coordination au cœur des processus de développement, les acteurs ayant une plus ou moins grande capacité à se grouper pour créer leurs propres organisations et institutions dotées de règles et normes, face à des problèmes à résoudre localement. Les organisations, considérées comme des « joueurs » disposent de suffisamment d'autonomie pour pouvoir faire créer des institutions, considérées comme des règles du jeu, qu'elles peuvent faire évoluer (North, 1990). Les travaux sur l'autonomie territoriale amènent à poser la question du rapport entre autonomie et indépendances. Alors que « l'indépendance peut être définie comme la capacité d'un groupe ou d'un collectif de ne pas être dépendant, l'autonomie peut être conçue comme la capacité de se donner, de façon collective, ses propres règles de fonctionnement, (...) tout en intégrant la réalité du monde extérieur » (Leroux, 2010, p. 161). Cela signifie que les coordinations locales ne s'affranchissent pas des règles générales, mais les intègrent au service de leurs propres projets.

Au travers du présent papier, nous proposons de différencier les « territoires de projets », des « projets de territoires ». Les premiers sont des réceptacles à des procédures qui leur sont externes. En France les principales institutions productrices de normes et de règles sont l'Union européenne, l'Etat, la Région et le Département. Faute de pouvoir se différencier par des domaines d'intervention spécifiques, ou par des volumes financiers, chaque niveau d'intervention secrète son propre système de normes, qui lui permet de se distinguer de l'autre. Les territoires de projets deviennent ainsi une juxtaposition de normes et de règles, qui limitent leur autonomie. L'énergie des porteurs de projet est en grande partie consacrée à inscrire leurs projets dans ce système de normes, voire à les contourner.

Au niveau local, ce sont des organisations diverses, qui vont capter ces opportunités en fonction de leurs propres besoins, au fur et à mesure qu'elles se présentent. Les limites du système apparaissent vite. Elles traduisent l'impossibilité de développer des projets à long terme, définis au niveau local, et répondant aux besoins exprimés par les acteurs locaux. Au vu des limites de la démarche, un changement d'optique radical intervient au travers du recours au concept de projet de territoire. Les acteurs du territoire deviennent le sujet du projet, au travers

d'un processus de pronominalisation qui mérite d'être explicité. C'est le sens de la dénomination « projet de territoire », qui pose comme hypothèse que les acteurs du territoire serait doté de suffisamment d'autonomie pour être l'auteur de son propre projet, ce qui passe par une connaissance fine de la situation de départ, la capacité à définir une représentation partagée de son devenir et à mettre en œuvre une stratégie lui permettant de relier la situation de départ aux objectifs à atteindre. Le projet ainsi défini s'impose aux partenaires externes, et le territoire acquière une capacité à coordonner des normes qui lui sont externes.

Tableau 2 : Du territoire de projet au projet de territoire

	<b>Territoire de projets</b>	<b>Projet de territoires</b>
<b>Auteurs du projet</b>	partenaires institutionnels extérieurs aux territoires	acteurs du territoire, engagés dans une logique de coordination
<b>Caractéristiques du territoire</b>	Territoires « donnés » au sein de limites labiles, en fonction de l'évolution des procédures	Territoires « construits » par les acteurs du territoire
<b>Temporalités</b>	liée à la procédure mise en œuvre	longue
<b>Ressources mobilisées</b>	mobilisation de ressources génériques et spécifiques au territoire	processus continu de révélation, construction et coordination de ressources spécifiques au territoire
<b>Moyens financiers et humains</b>	dépendants des procédures mobilisées	Stabilisés au travers d'une recherche d'autonomie financière et humaine
<b>Principes de gouvernance</b>	juxtaposition de systèmes de normes issues des partenaires externes	Recherche de coordination de normes externes voir production de systèmes de normes spécifiques au territoire, au travers de la construction de modes de gouvernance adaptés

Source : Pierre-Antoine Landel

En résumé, en combinant la construction de ressources spécifiques associée à la mise en œuvre de nouveaux modes de gouvernance, cette approche intègre les différents termes du développement territorial. Au final, le territoire devient le support de la confiance entre les différents acteurs dont les buts principaux sont, dans un monde en réseau et globalisé, de diminuer les incertitudes, et d'éviter les ruptures. Le concept de milieu innovateur illustre cette posture. Il est considéré comme « un ensemble territorialisé et ouvert sur l'extérieur qui intègre des savoir faire, des règles, et un capital relationnel. Il est attaché à un collectif d'acteurs, ainsi qu'à des ressources humaines et matérielles. Il ne constitue en aucun cas un univers clos, mais au contraire, une interaction permanente avec son environnement. » (Maillat, 1995). Toutefois, « les innovations ne semblent pas pouvoir émerger dans des réseaux qui ne reposent pas sur une expérience antérieure comme relevant du territoire ». (Crevoisier, (2007),

La proximité géographique ne constitue pas une condition suffisante à une coordination efficace. Seul le passage des relations entre acteurs à une organisation, permettant la constitution d'un collectif coordonné et structuré dans une proximité organisée, à la fois organisationnelle et institutionnelle, peut accompagner ces changements.

### **1.3. Une proposition de définition de l'opérateur territorial**

### 1.3.1 Evolution de la notion d'opérateur

La notion d'opérateur apparaît en géographie sous le terme d'opérateur spatial (M.Lussault, 2010), qui les nomme « actants ». Ils sont nombreux et divers, regroupent tout autant des individus que des « non humains » comme les opérateurs vivants ou les objets techniques. En tant qu'objets, ils peuvent agir sur l'espace en possédant une spatialité propre et en impliquant une spatialité dans leur usage. « Ils constituent des composés hybrides, des collectifs d'humains, de non humains, d'idées, de quasi personnages, de choses, évoquons par exemple, les grandes institutions (l'Etat) et les organisations complexes ». Cette approche peut être illustrée au travers d'exemples concrets.

Ainsi, les travaux sur le tourisme de montagne, en font un révélateur de la neige comme ressource au développement et non comme contrainte. Il s'agit d'un objet très large, qu'il est difficile d'assimiler à un opérateur susceptible d'effectuer une opération. C'est la station qui en tant qu'organisation complexe, réunissant des acteurs différenciés, va exercer cette fonction d'opérateur agissant sur l'espace. Un autre exemple peut trouver dans l'histoire des grandes compagnies d'aménagement telles que la Compagnie Nationale du Rhône (Giandou, 1999) ou la Compagnie du Bas Rhône Languedoc (Pitte, 2002). On a effectivement affaire à des opérateurs spatiaux, qui restent en grande partie contrôlée par l'Etat et les corps administratifs qui le composent. La ressource est inscrite dans l'espace, mais elle reste contrôlée par des opérateurs externes aux territoires.

« La notion de territorialité est introduite précisément parce que les acteurs sont tous situés dans une enveloppe spatio-temporelle et occupent une position absolue et relative sur le globe. Cette remarque banale n'en est pas<sup>2</sup> moins d'une extrême importance car elle est valable à toutes les échelles, qu'il s'agisse d'individus, de firmes ou d'Etats. Tous ces acteurs sont nécessairement territorialisés ». (Raffestin, 2000). Ce processus de territorialisation s'applique aux opérateurs, qui vont procéder au renforcement des dispositifs d'ancrage territorial, au travers d'actions liées à leur activité principale, sans que la maîtrise de la ressource ne soit modifiée. A titre d'exemple, après des années d'exploitation intensive du fleuve Rhône, la Compagnie Nationale du Rhône développe des actions de génie végétal, visant à une restauration des bras morts, et un renforcement des fonctions de corridor biologique. De même, la Compagnie du Bas Rhône Languedoc a accompagné des opérations de diversification des cultures, au moment de la crise viticole languedocien. Ce faisant, les opérateurs accompagnent des mutations, sans que celles-ci ne soient maîtrisées par les acteurs du territoire. Ils résultent de décisions « hybrides », prise par interaction entre des l'Etat et, le plus souvent les acteurs territorialisés que sont les collectivités locales.

L'opérateur territorial intervient lorsque l'on constate une intention de construction et d'appropriation de ressources territoriales, reposant sur une organisation dotée d'une certaine forme d'autonomie.

### 1.3.2 L'opérateur territorial

Notre approche propose de définir l'opérateur territorial comme une organisation réunissant des acteurs et des pratiques, pensée pour construire de la ressource territoriale. Pour ce faire, il réalise des opérations de révélation, de spécification, de protection et de coordination. Cette organisation permet de trouver ce point focal des acteurs du territoire (Schelling, 1986) au travers de la mise en évidence de ce qui est reconnu par les acteurs comme étant un problème partagé. Ce faisant, l'opérateur contribue à la construction du territoire.

La culture et le patrimoine intègrent fortement ces opérateurs à trois niveaux. Ils relient des acteurs qui ne le sont pas habituellement, en particulier entre des acteurs internes et externes au territoire. Ce processus modifie le regard porté sur le territoire et ses ressources potentielles. La seconde fonction est de contribuer à différencier du territoire, au travers de la spécification de ses ressources. Le troisième est d'être un élément essentiel du processus d'innovation et de création en œuvre sur les territoires, afin de constituer d'une offre territoriale composite. Ces dynamiques permettent d'expliquer la capacité de l'opérateur à réaliser différentes opérations en lien avec la ressource.

### 1.3.3. Les opérations réalisées

Les travaux menés sur la ressource territoriale, en particulier à partir de l'observation de l'évolution de la filière des plantes aromatiques et médicinales dans le Diois (Landel 2010), montre que pour sortir de la virtualité et devenir un intrant marchand (actif), la ressource suit un processus de révélation qui va la dédier à un usage, avec

création d'irréversibilité totale ou partielle, après avoir subi une succession d'opérations que l'on peut schématiser comme suit :

Tableau 3 : Les différentes phases de construction de la ressource territoriale

<b>Phases de construction de la ressource</b>	Révélation De la ressource	Légitimation de la ressource « ancrage territorial »	Développement de la ressource et spécification	Articulation, combinaison, de la ressource, génération d'autres ressources	Transmission Reproduction de la ressource
<b>Evolution du statut de la ressource</b>	Ressource potentielle localisée	Ressource territorialisée	Bien territorialisée accessible	Ressource territoriale (du fait de sa capacité territorialisante)	Ressource Territoriale Transmissible ou « banalisable »

(Landel, 2010)

### **La révélation de la ressource territoriale**

Sur l'ensemble des territoires, la ressource est considérée comme latente, y compris dans les zones « défavorisées ». Les ressources sont avant tout relatives. Elles « n'existent que si elles sont perçues et connues, elles ne sont pas une donnée indépendante à l'homme. Carl Sauer parlait de "l'appréciation culturelle des ressources" : ce sont les conditions techniques, politiques et économiques qui "créent" les ressources. On n'en perçoit donc qu'une partie et cette perception-évaluation varie selon les groupes, les cultures, les sociétés et leurs projets ». (Baudelle, 2005).

La révélation de la ressource dépendra donc d'organisations susceptibles de permettre le croisement des regards, avec une capacité à développer des relations multiples : public ou privé, local, territorial, régional, national, international. La ressource cognitive devient ici déterminante dans la construction de liens interculturels, qui vont accompagner la transformation du territoire. Un exemple peut être trouvé dans les écomusées, issus pour un grand nombre d'entre eux des crises rurales et industrielles qui ont profondément marqué les sociétés locales, face aux ravages de la globalisation. Ils ont permis un « rapprochement entre un pouvoir et une population qui conçoivent, fabriquent exploitent un instrument ensemble : ce pouvoir avec les experts, les facilités, les ressources qu'il fournit. Cette population selon ses aspirations, ses savoirs, ses facultés d'approche ». (G.H Rivière, 1980). Il y a là une interface entre des acteurs internes et externes au territoire, qui a permis la révélation de ressources spécifiques au territoire, à l'origine d'un certain nombre de Parcs naturels régionaux. Ce processus souligne l'importance des relations non marchandes dans la révélation des richesses des territoires. Il traduit le passage d'un statut de ressource cachée à celui de ressource potentielle localisée. La dimension éthique mérite d'être soulignée dans la mesure où ces relations reposent le plus souvent sur des valeurs et principes partagés.

### **La légitimation ou l'ancrage territorial de la ressource**

Après avoir été révélée, l'enjeu est d'élargir la ressource à d'autres acteurs du territoire. Il s'agit d'un véritable processus de légitimation, qui passe par l'hybridation entre des connaissances déjà acquises et transmises de génération en génération et la production de nouvelles connaissances produites sur le territoire, au fur et à mesure de la mise en évidence d'une ressource. Ce processus a pu être décrit à partir d'un projet de diversification des cultures de lavande, vers la production de plantes aromatiques et médicinales. C'est au travers de la constitution d'un groupe d'études techniques agricoles (CETA) qu'une rencontre a pu se réaliser entre des agriculteurs locaux porteurs des savoirs faire anciens, issus de la production et de la distillation de la lavande,



réalisée localement depuis plus d'un siècle, et des néo ruraux, connaisseurs de marchés potentiels pour des plantes destinées à l'aromathérapie et la cosmétologie. La légitimation de l'ancrage de la ressource au territoire repose sur une reconnaissance des complémentarités de connaissances autour des processus d'apprentissage « *Les gens de l'extérieur avaient les marchés, les gens d'ici étaient meilleurs techniquement, pour améliorer les bineuses, savoir-faire, bâtis. C'était un très bon mélange* », explique un des porteurs du projet. Cet ancrage justifie l'accès au statut de ressource territorialisée.

### **Le développement de la ressource territoriale et sa spécification**

Il est rare de voir la ressource construite à partir de choix ou de dispositifs de nature politique, impulsée par une autorité en lien avec le territoire. Les choix politiques interviennent dans le développement de la ressource. La conjonction entre un projet de territoire et la coordination des financeurs extérieurs participe au processus de territorialisation de la ressource, sans que cet ancrage ne puisse être rendu exclusif. Il passe aussi par un ensemble de facteurs tels que l'attachement territorial des inventeurs de la ressource, le contrôle local des innovations, la spécification et la protection de la ressource, la territorialisation des politiques. Aucun d'entre eux n'assure d'ancrage « irréversible » et la question reste posée de savoir si ce dispositif résistera à la concurrence d'autres territoires, prêts à accéder au marché international.

L'opérateur peut être repéré comme étant l'acteur susceptible d'intégrer le projet de développement de la ressource dans le projet du territoire. Ce dispositif permet d'intégrer des normes adaptées au projet et de les imposer aux partenaires impliqués dans le développement de la ressource. Il y a là un processus de mise en évidence d'un bien commun à partir duquel vont pouvoir s'articuler différents intervenants d'origine et de nature diverse. Les opérateurs repérés ont cette capacité à développer des relations transversales, intégrant une forte capacité prospective, permettant de mobiliser les partenaires du territoire autour d'objectifs partagés, puis de répartir le rôle de chacun. Il peut s'agir de collectivités territoriales avec une mention spécifique aux territoires ayant vocation à développer des projets de territoire tel que les pays où les parcs naturels régionaux pour ce qui concerne la France.

### **L'articulation avec d'autres ressources**

Au fur et à mesure du développement du processus de construction de la ressource territoriale, émergent des possibilités d'articulation avec d'autres projets, dans des domaines variés. Ces projets s'inscrivent dans des réseaux, et permettent la construction de nouveaux repères dans la construction d'une prospective pour le développement du territoire. L'association avec des objets patrimoniaux fait sens en ce sens qu'ils relient des acteurs d'origines multiples autour de ressources complémentaires. Ce faisant, la ressource participe à la (re)composition du territoire, qui voit son identité se transformer, ses limites évoluer, des réseaux se structurer, de nouveaux modes de gouvernance émerger. La ressource acquiert le statut de ressource territoriale, en ce sens qu'elle participe à la recomposition des territoires.

L'opérateur va prendre essentiellement la forme du réseau, articulant les collectivités territoriales, des institutions, des acteurs privés. Il va assurer la construction d'un panier de biens, constitué d'une offre composite de ressources du territoire, au sein duquel chacun chacune des ressources va s'articuler avec d'autres, renforçant ainsi la spécificité du territoire.

### **La transmission des ressources**

Le processus est loin d'être linéaire. Il révèle des accidents, des conflits, des questionnements que les transmissions d'activités mettent en évidence. En fait, il y a un dilemme permanent entre le maintien de l'ancrage territorial de la production et la culture « entrepreneuriale » qui optimise le processus. Si, dans les itinéraires décrits, les mécanismes d'attachement au territoire perdurent ; ils ne doivent pas occulter un risque permanent de rupture, entraînant une banalisation de la ressource qui perd alors la qualité de ressource territoriale.

La notion d'opérateur concourt à éclairer le processus de transmission de la ressource territoriale. En effet, on peut observer l'émergence de contre opérateurs, qui vont capter la ressource et la banaliser, en décomposant le mécanisme d'ancrage aux territoires. Un exemple de ce type peut être cité avec l'arrivée d'opérateurs externes au territoire, qui vont prendre le contrôle d'opérateurs territoriaux et au terme d'un processus de captation des ressources, aboutir à leur banalisation. Ainsi, la ressource territoriale va s'inscrire dans un cycle de construction/banalisation au sein duquel vont agir des opérateurs

## 2. L'application à un territoire : le cas de la grappe d'entreprises « Les articulateurs » sur le territoire du pays de Redon et Vilaine (Bretagne)

La caractérisation de la notion d'opérateur territorial peut s'appuyer sur une recherche action, mise en œuvre sur le bassin de Redon, en Bretagne, en accompagnement de l'association « les articulateurs », qui a encadré un étudiant dans le cadre d'un diplôme de recherche technologique (DRT) (Cogrel, 2010). La démarche repose sur une organisation spécifique au pays de Redon et Vilaine, intéressante pour caractériser la notion d'opérateur territorial au travers d'une démarche empirique. Après avoir présenté le contexte territorial, nous décrivons l'organisation des articulateurs, les actions mises en place et les résultats obtenus. Enfin, nous esquisserons quelques éléments d'une grille de caractérisation de l'opérateur territorial.

### • 2.1 Le résultat d'un processus historique

Le Pays de Redon et Vilaine est un des pays qui « pavent » la région Bretagne. Son histoire est celle d'une vallée à la conjonction de plusieurs rivières, parsemée de marécages à aménager pour lutter contre les inondations. En 1961, a été constituée l'Institution d'Aménagement de la Vilaine, qui a construit un barrage, des ponts et procédé à des opérations de désenvasement et de rectification de cours d'eau). L'histoire du pays est aussi marquée par l'importance du mouvement social marqué par des manifestations paysannes en 1967, étendues en 1968 à l'entreprise Garnier, spécialisée dans le machinisme agricole, qui était à l'époque la principale entreprise du territoire.

Ainsi, le problème partagé par l'ensemble des habitants et des acteurs est celui de la gestion de l'eau, avec une forte capacité de coordination, marqué par des luttes sociales, témoins de rapports sociaux anciens particulièrement marqués entre villes et campagnes. Les premières esquisses d'organisation du pays de Redon et Vilaine, chef lieu au cœur d'une région de 80.000 habitants, se concrétisent par la mise en place en 1969 du COCAPAR : Comité de Coordination pour l'Aménagement du Pays de Redon, avec de multiples associations engagées dans des démarches de revalorisation de l'identité du pays, en particulier au travers du Groupement culturel Breton des pays de Vilaine, qui met en œuvre une action culturelle reposant sur pratiques populaires et celtiques, les coutumes traditionnelles, et la langue bretonne. Pays test en 1995, au moment de la mise en œuvre de la loi Pasqua, la Coordination des acteurs de l'économie sociale sur le territoire du pays de Redon créée en 1996 anime d'un pôle de compétences et de solidarité représentatif de l'Economie sociale sur une entité territoriale, le pays de Vilaine.

Ainsi, peuvent être repérés sur le territoire une succession de ruptures et continuités, d'innovations institutionnelles, de mobilisations des entrepreneurs d'identité, d'organisations de la société civile, qui induisent des innovations organisationnelles et productives. A l'heure actuelle, si le territoire reste à forte dominante rurale, il est marqué par d'importantes mutations. Entre 2001 et 2004, il a perdu 750 emplois salariés, 50% des emplois dépendent de groupes extérieurs au territoire, Les emplois industriels représentent 36% des emplois, le taux de chômage est de 8,2%, le chômage des 16/25 ans a augmenté de 67%. Le territoire passe d'une fonction productive (industrielle et agricole) à une fonction résidentielle, entraînant de nouvelles pressions foncières et environnementales.

### 2.2 A l'origine, un projet mobilisant des acteurs d'origines divers

Le projet « résulte d'initiatives individuelles, d'actions collectives, d'intimes convictions, d'errements au travers de chemins détournés » (Cogrel, 2010) avant tout de la rencontre entre des acteurs d'origines diverses. En l'occurrence, le Directeur d'une fédération d'animation rurale des pays de Vilaine, et une consultante, accompagnatrice de projets européens dans le champ culturel accompagnent un projet de chantier école de bateaux anciens, impliquant des publics en insertion, associant des compétences techniques, des partenaires et des institutions. En résulte la construction de plusieurs bateaux, dans le cadre de la grande fête internationale Brest 2000.

Cette création est suivie d'un événement sur le thème de l'eau puis d'un chantier d'insertion sur l'artisanat des métiers du spectacle. Il s'élargit à d'autres partenaires avec la mobilisation de Fonds Européens dans le cadre du PIC EQUAL. Le but est de créer une dynamique forte autour de la culture sur le territoire marqué par le déclin de l'emploi et la dépendance par rapport aux territoires environnants. Il est alors dénommé « articulateurs », et réunit au sein d'une association loi 1901 différents partenaires : un groupement d'intérêt économique, une association d'insertion, un institut d'éducation motrice, deux compagnies, un cinéma associatif, une association de

programmation artistique et un groupement culturel breton (Groupements d'employeurs et associations artistiques et culturelles – Cnar culture, janvier 2010). Les objectifs définis sont de créer de l'économie culturelle, de lutter contre l'exclusion et de rendre la culture accessible à tous. L'enjeu affiché est de contribuer à la construction de « richesses » endogènes, la notion de richesse étant entendue non seulement sur le plan financier, mais de mieux être individuel, collectif, environnemental.

### *2.3. Un cadre d'action reposant sur des valeurs, des principes et une démarche de mutualisation*

La stratégie est construite au fur et à mesure des opportunités, sans quelle n'aient été pensées au départ comme inscrites dans un projet linéaire, mais comme résultant de rencontres entre des acteurs sans cesse renouvelés.

Le projet repose sur deux niveaux de coordination. Le premier est un socle de valeurs communes, discutées dès le départ du projet et sans cesse mobilisées et mises en débat entre les responsables des structures impliquées au sein de ces coopérations. Ainsi les principes fondateurs sont affichés dans les statuts : le groupement s'inscrit dans un projet de territoire qui place la culture au cœur du développement local et qui vise à développer une « dynamique de coopération et de mutualisation de l'emploi par les structures artistiques et culturelles ».

Le second niveau est constitué d'outils partagés, d'observation et d'informations permettant la construction de connaissances croisées, au travers d'un dispositif de capitalisation des expériences, impliquant un réseau informel d'experts et de chercheurs d'origines multiples. Différents outils sont mobilisés : les Technologies de l'Information et de la Communication, la création d'un centre de ressources sur le patrimoine, et la mutualisation des moyens, tant au niveau des emplois que des matériels. Cette démarche permet d'intégrer « des apprentissages cognitifs (le penser), des apprentissages comportementaux (le croire, l'envie, l'émotion), les apprentissages collectifs (l'agir) » (Lemaignan, 2007). Le projet est décomposé en 4 axes : recherche et formation, niches économiques, mutualisation des moyens humains et logistiques, spectacles vivants et événementiels, dont l'organisation de colloques réunissant des acteurs porteurs de ces dynamiques.

La combinaison entre valeurs et outils confèrent au projet au mode de pilotage spécifique, au sein duquel s'installe une forte labilité, au gré des opportunités. A la forme linéaire d'un projet articulant des problèmes partagés à un horizon à atteindre, se substitue une forme « en grappe », porteuse de ramifications évolutives au gré des rencontres et des opportunités, reposant sur des valeurs et des principes partagés.

### *2.4 Une organisation complexe et des fondements éthiques*

Enfin, le processus a débouché sur la sélection du réseau des « articulateurs » dans le cadre de l'appel à projets « grappes d'entreprises », mis en œuvre par la DATAR en 2010. Quatre pôles d'activités distincts sont distingués : la mutualisation de moyens humains et logistiques, la production de spectacles vivants et d'événementiels, le développement de niches économiques, et la recherche et formation. Ils permettent une forte diversité des partenaires associés : équipements culturels (théâtre et cinéma), compagnies de spectacles vivants (conte, théâtre, danse), des structures d'insertion par l'emploi économique), des associations socio-culturelles, des entreprises et clubs d'entreprises du Pays. Des liens sont tissés avec d'autres territoires (Solidart en Maurienne) et d'autres pays (Belgique, Pologne). Ce sont des synergies qui sont sans cesse mobilisées au travers de la constitution de liens, débouchant parfois sur la création de nouvelles activités.

La démarche ne repose plus sur une représentation élaborée de l'objectif à atteindre, qui marq

ue la forme classique du projet. Il se construit sur un fondement de valeurs et de principes partagés, dans le cadre d'une charte d'engagement. Cette charte est régie par un contrat sur lequel chacun des partenaires s'engage, autour d'un budget et de règles du jeu. Par exemple, en 2008, émerge un Groupement d'employeurs dénommé les gesticulateurs, groupement d'employeurs du spectacle et des artisans de la culture. Il s'élargit après une démarche préliminaire à l'accueil des nouveaux partenaires reposant sur une vérification à l'adhésion aux valeurs et principes du groupement, au travers de laquelle chaque nouvelle structure s'engage à « mobiliser ses ressources propres en vue de pérenniser l'emploi mutualisé ». Après un diagnostic d'intégration, l'adhésion est validée par le Conseil d'Administration, le règlement intérieur prévoyant une première année probatoire. Le « droit à l'erreur » ou la capacité d'expérimentation est reconnu comme élément marquant de la démarche.

En 2011, le Groupement d'employeurs compte 12 structures adhérentes, et a contribué à la création de 5 emplois directs. Au delà de cette structure, la démarche de coopération développée par les articulateurs permis d'initier plusieurs structures : une société de mise en réseau de cinémas mobilisant les technologies numériques, un parc de matériel mutualisé, deux structures d'insertion par l'activité économique (location de costumes,

production de jus de pommes et atelier de récupération de matériaux), la création d'un événementiel de pays (la taknaw parade. 17 emplois directs ont été créés, 80 emplois d'intermittents du spectacle sont inscrits dans des stratégies de professionnalisation, et 30 personnes sont réinsérées. Le territoire impacté compte 15 communes et 33.000 habitants. Ce sont plus de 900 bénévoles qui sont mobilisés pour la « Taknawparade » participant à la construction d'identité et d'appartenance au territoire.

Les financements sont mobilisés au niveau européen et au niveau régional, dans le cadre de dispositifs territorialisés (ex : PIC Equal), avec l'inscription croissante des actions dans des réseaux (Intereg ). L'Europe permet ce type d'organisation, reposant sur des innovations organisationnelles, alors que les collectivités « locales » de proximité, dont celle du département pourtant en charge de l'insertion, en sont quasiment absentes.

## **Conclusion**

Le présent papier ouvre la voie à d'autres travaux sur la notion d'opérateur territorial. En en proposant une définition, il permet d'envisager la poursuite des travaux de caractérisation des organisations susceptibles de contribuer au processus de construction des ressources territoriales. Plusieurs approches méritent d'être approfondies.

La création des opérateurs territoriaux s'inscrit dans un processus socio historiques de construction territoriale, ayant permis un apprentissage progressif des coopérations, aboutissant à des stratégies « collectivement stables ; donc territorialement stables » (Axelrod, 2006). Ces dynamiques territoriales peuvent être analysées au travers des successions de ruptures et continuités, d'innovations institutionnelles, de mobilisations des entrepreneurs d'identité, d'organisations de la société civile, qui induisent des innovations organisationnelles et productives.

La forme des opérateurs est par nature complexe. Elle associe des acteurs publics, des acteurs privés individuels ou collectifs dans des « gouvernances mixtes », reposant avant tout sur des fondements éthiques, à l'origine de principes et de règles partagés. Ce faisant, ils s'extraient des formes classiques du projet, reposant sur la construction de représentations d'un horizon à atteindre, pour construire des alliances évolutives au gré des opportunités, sur la base de valeurs reconnues comme étant communes. Au delà des capacités humaines et financières mobilisées, les organisations peuvent donc être analysées au travers de leur capacité à créer son propre système de valeurs et de principes, à la base de modes d'organisation spécifiques aux territoires.

Les territoires de l'action sont de formes très diverses. Ils associent des territoires stables, construits sur des relations de proximité, à des « inter-territoires » prenant la forme d'archipels réunis à la fois de façon intentionnelle, dans une volonté constante de rencontres et d'ouverture, et opportuniste, au gré des occasions et des possibilités d'action commune. Face aux incertitudes générées par les mutations, sont proposés des cadres labiles et évolutifs, générant de nouvelles façons d'agir dans « l'inter territorialité » (Vanier, 2010). Cela passe par des changements profonds des modes de gouvernance permettant de passer de la production de l'intérêt public porté par un seul acteur, à la construction d'intérêts partagés entre plusieurs acteurs. La décision y est partagée entre l'autorité publique et des nouvelles formes d'organisation collectives, intervenant à diverses échelles, reconnues comme « acteurs, car capables de décision ». L'opérateur territorial acquiert ainsi une capacité de territorialisation, au travers d'une évolution des territorialités qu'il induit.

La caractéristique essentielle de l'opérateur territorial reste celle de réaliser des opérations liées à la construction de ressources territoriales. Cinq d'entre elles ont été identifiées : révélation, ancrage ou justification, développement et spécification, coordination et transmission. L'opérateur territorial peut intervenir dans la réalisation d'une ou plusieurs de ces phases, dans des contextes de mutation et de crises, mobilisant des processus de résistance à l'homogénéisation, de construction identitaires, de vivre ensemble et d'appartenance. Cela pose la question de l'existence d'opérateurs complets et opérateurs partiels, plus ou moins articulés par rapport à une même ressource territoriale.

Ces différentes entrées permettent de constituer le fondement méthodologique d'une typologie des opérateurs territoriaux. Celle-ci reposerait sur 4 entrées : l'histoire de l'organisation, sa forme, son territoire d'intervention, sa capacité à réaliser des opérations liées à la construction de la ressource territoriale. Cette approche ne doit pas exclure d'une analyse critique des évolutions des structures, qui nécessiteront des analyses sur la durée. Dorénavant et déjà, émerge la question de l'existence de contre opérateurs territoriaux, dotés d'une capacité de banalisation de la ressource, en particulier au moment de sa transmission.

## Bibliographie

- AXELROD R., 2006, « Comment réussir dans un monde d'égoïstes, théorie du comportement coopératif », Paris, Odile Jacob, 226 p.
- BAUELLE G., 2005, « Géographie du peuplement », Armand Colin, 192p.
- BELLINA S., MAGRO H., de VILLEMEUR V., 2008, « La gouvernance démocratique, un nouveau paradigme pour le développement », Editions Karthala, Ministère des affaires étrangères et européennes.
- COGREL A., 2010, Révélation de ressources territoriales et actions culturelles, La cas de la grappe d'entreprises « Les articulateurs » sur le Pays de Redon et Vilaine (Bretagne), mémoire de Diplôme de recherche Technologique préparé sous la direction de Bernard PECQUEUR, Grenoble, Université Joseph Fourier,
- COLLETIS G., PECQUEUR B., 2004, « Révélation de ressources spécifiques et coordination située », Groupe de Recherche « dynamiques de proximité », CD-ROM présentant la synthèse des rencontres des 17-18 juin 2004.
- CREVOISIER O., 2007, « Economie régionale, économie territoriale : la dynamique des milieux innovateurs », in Mollard A. et alii (dir), Territoires et enjeux du développement régional, Versailles, ed Quae.
- DAVEZIES L., 2008, « La république et ses territoires, la circulation invisible des richesses », Paris, Le Seuil.
- ESPOSITO A., 2010, « Territorialisation et action agricole : Quelles ressources et dispositifs pour quelle gouvernance ? Une analyse à partir des cas du Parc Naturel Régional du Marais du Cotentin et du Bessin, de Métropole Savoie et de Rovaltain », Thèse de doctorat de géographie, Université Joseph Fourier.
- FRANCOIS H., HIRCZAK M., SENIL N., 2006, « Patrimoine et territoire : la co-construction d'une dynamique et de ses ressources », *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, Armand Colin, Revue d'Economie Rurale et urbaine, pp. 683 à 700
- GIANDOU A., 1999, « La Compagnie Nationale du Rhône, (1993-1998), Histoire d'un partenariat régional de l'Etat », Presses Universitaires de Grenoble, Histoire industrielle.
- GUMUCHIAN H., PECQUEUR B., 2006, « La ressource territoriale », Paris, éditions Anthropos Economica, coll. Géographie, 250 p.
- HARVEY D., 2008, « Géographie de la domination », Paris, Les prairies ordinaires
- HOPKINS R., 2010, « Manuel de transition, de la dépendance du pétrole à la résilience locale », Montréal, Québec, Les éditions éco société,
- KOOP K, LANDEL P.A., PECQUEUR B. 2010, « Pourquoi croire au modèle du développement territorial au Maghreb ? Une approche critique », *EchoGéo* [En ligne], numéro 13 | 2010. URL : <http://echogeo.revues.org/12065>
- KOOP. K., LANDEL P.A., 2011, « De l'animation locale à l'ingénierie territoriale », communication au colloque Développement local, stratégies et gouvernances, Agadir,
- JAMBES J-P., 2001, « Territoires apprenants, Esquisses pour le développement local du XXI<sup>e</sup> siècle. », Ed L'Harmattan, Paris, 250 p.
- LANDEL P.A., 2007, « Invention de patrimoines et créations de territoires », in GUMUCHIAN H., PECQUEUR B., La Ressource territoriale, Economica, anthropos, Paris
- LEROUX S., 2010, Le nouvel « âge d'or » de l'aménagement du territoire. Les technologies de l'information et de la communication au regard de l'autonomie et de la justice spatiales (Vésubie, Diois et Maurienne), Thèse de doctorat de géographie, Université Joseph Fourier.
- LEVY J., LUSSAULT M. (dir.), « Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés », Paris, Belin, 2003, 1034 p.
- LUSSAULT M., 2007, « L'homme spatial, la construction sociale de l'espace humain », Paris, Le Seuil,
- MAILLAT D., 1992, PERRIN J-C, (eds), 1992, « Entreprises innovatrices et développement territorial », GREMI et Université de Neuchatel
- NORTH D., 1990, « Institutions, Institutional change and Economic performance », Cambridge, Cambridge University Press
- PAQUOT T., 2009, « Qu'appelle-t-on un territoire ? », dans PAQUOT T., YOUNES C., Le territoire des philosophes, Paris : Editions La découverte, 386p.
- PECQUEUR B., 1996, « Processus cognitifs et construction des territoires économiques », p. 209 à 226, in dynamiques territoriales et mutations économiques, Bernard Pecqueur ed., L'Harmattan

PECQUEUR B., 2005, « Le développement territorial : une nouvelle approche des processus de développement pour les économies du Sud », in ANTHEAUME B., GIRAUT F., « Le territoire est mort, Vive les territoires », Paris, IRD Editions,

PITTE J-R, (2002), « Philippe LAMOUR, père de l'aménagement du territoire », Paris, Fayard, collection Pour une histoire du XX<sup>e</sup> siècle, 369 p.

RAFFESTIN Claude (2000), « Pour une géographie du pouvoir », Paris, LITEC, Coll. Géographie économique et sociale,

RIVIERE Georges-Henri (1989), « La muséologie, cours de muséologie/textes et témoignages », Paris, Dunod, p.142 ;

SCHELLING T, 1986, « stratégie du conflit », PUF, perspectives internationales, 312 p.

VANIER M., 2010, « Le pouvoir des territoires, essai sur l'inter territorialité », Economica, Anthropos,