



HAL
open science

LE DESIGN ORGANISATIONNEL TERRITORIAL

Michel Casteigts

► **To cite this version:**

Michel Casteigts. LE DESIGN ORGANISATIONNEL TERRITORIAL : LE TERRITOIRE COMME ORGANISATION : BIENS COLLECTIFS, ECONOMIES EXTERNES ET COMPETITIVITE. Thomas Fröhlicher ; Björn Walliser. La métamorphose des organisations - Design organisationnel: créer, innover, relier, L'Harmattan 2003. halshs-01527679v2

HAL Id: halshs-01527679

<https://shs.hal.science/halshs-01527679v2>

Submitted on 28 Mar 2018

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.

LE DESIGN ORGANISATIONNEL TERRITORIAL
LE TERRITOIRE COMME ORGANISATION :
BIENS COLLECTIFS, ECONOMIES EXTERNES ET COMPETITIVITE

Michel CASTEIGTS*

Publié dans Fröhlicher T. et B. Walliser (dir.), 2003, *La métamorphose des organisations - Design organisationnel: créer, innover, relier*, Paris, L'Harmattan, p. 345-362.

Mots clés : design organisationnel territorial; biens collectifs; économies externes ; management territorial ; gouvernance

Résumé : Acteurs publics et privés s'engagent de plus en plus dans des démarches de *design organisationnel territorial* (DOT), qui ont pour objet l'utilisation partenariale de ressources communes ou la gestion collective de contraintes. Fondé sur des économies externes liées à la disponibilité locale de biens collectifs, le DOT repose sur des réseaux hétérogènes et non hiérarchisés et s'inscrit dans les procédures de gouvernance territoriale.

TERRITORIAL ORGANIZATIONAL DESIGN

A TERRITORY SEEN AS AN ORGANIZATION : PUBLIC GOODS, EXTERNAL ECONOMIES AND COMPETITIVITY

Key words : territorial organizational design ; public goods ; external economies ; territorial management ; governance

Abstract : The aim of this research paper is to present a critical analysis of *territorial organizational design* (TOD), as partnership between the private and public sectors within a territory. To share resources and to manage restraints conjointly are the key words of TOD. Based on external economies in links with local public goods, TOD take into partnership a multitude of heterogeneous and non-hierarchical networks, within the problematic of governance.

* Inspecteur général de l'administration. Professeur associé à l'Université de Pau et des pays de l'Adour (IAE – CREG) - michel.casteigts@univ-pau.fr

Introduction

Les nouveaux enjeux de l'organisation territoriale

Longtemps, l'action publique s'est développée dans une logique technique. Au nom du principe d'égalité, les fondateurs de la III^{ème} république ont voulu libérer les citoyens des déterminismes géographiques. Les grandes politiques sectorielles se sont développées non seulement en dehors des particularismes locaux, mais contre eux. Après la seconde guerre mondiale, une différenciation des politiques publiques pour les adapter aux réalités territoriales s'est progressivement imposée face à l'aggravation des inégalités entre régions. Aménagement du territoire et décentralisation ont été la conséquence de cette prise de conscience.

Parallèlement, le principe de subsidiarité est peu à peu devenu la règle dans la répartition des compétences. Postulant que toute décision doit être prise au plus près des personnes auxquelles elle s'applique, il s'oppose à l'affectation de blocs homogènes de compétences à un même niveau d'administration. Dans un champ d'action donné, une multitude de partenaires sont donc appelés à intervenir, ce qui suppose des outils de coordination nombreux et complexes. Un dispositif contractuel de plus en plus sophistiqué s'est développé, conciliant le principe d'autonomie des collectivités territoriales, l'indispensable mise en cohérence des actions publiques et l'essor du partenariat public – privé.

Ce double mouvement de différenciation locale des politiques nationales et de pilotage complexe des politiques locales a conduit articuler étroitement l'aménagement du territoire et le management des organisations publiques. Le management territorial est le point d'aboutissement de ce processus, dans la mesure où il recouvre à la fois la territorialisation du management public et le management des réalités territoriales¹. Il a notamment pour objet la conception et la gestion des dispositifs permettant d'optimiser les décisions collectives et d'organiser leur mise en œuvre : à la diversification du système d'acteurs institutionnels répond nécessairement des configurations organisationnelles nouvelles.

Dans le même temps, l'organisation des activités économiques s'est profondément modifiée. Les prévisions des années 80, selon lesquelles l'internationalisation des échanges se traduirait par la migration des activités de production vers les pays à faible niveau de salaire, à la recherche d'une réduction des coûts internes, ont été largement démenties. Dans la plupart des secteurs, des politiques de recentrage sur les cœurs de métier et d'externalisation des activités non stratégiques ont été systématiquement menées. C'est à cette occasion que sont apparues les démarches de réingénierie et de design organisationnel. Dans ce contexte, la compétitivité des entreprises est largement liée à la richesse de leur environnement en matière de ressources humaines et technologiques et de diversité de l'offre de sous-traitance et de partenariats potentiels, en d'autres termes aux opportunités d'économies externes, telles que le concept a été introduit par A. MARSHALL (1890).

Dans la plupart des cas, les deux systèmes d'acteurs, public et privé, abordent en ordre dispersé ces évolutions majeures. Chacun subit les reconfigurations de l'autre, bien plus sensible à leurs inconvénients supposés qu'à leurs avantages réels. Les entreprises voient dans la transformation du dispositif public une complexité croissante, des charges fiscales nouvelles, des contraintes réglementaires alourdies. La nouvelle organisation industrielle fait craindre aux

¹ Se reporter notamment à DECOUTERE S., RUEGG J. et JOYE D. (éds.), 1996, pour une bonne présentation de la richesse thématique et de la portée théorique de ce concept.

collectivités publiques une précarisation de l'emploi, une grande volatilité de la localisation des activités et donc une inquiétante fragilité fiscale et budgétaire.

Pourtant, la concomitance des deux évolutions constitue une chance exceptionnelle d'optimisation globale, si le territoire est appréhendé comme un tout et si les reconfigurations organisationnelles sont conçues à cette échelle. De telles démarches sont déjà à l'œuvre dans les domaines les plus divers, pour une utilisation optimale de ressources (1.1) ou pour la gestion collective de contraintes (1.2). L'émergence d'un *design organisationnel territorial* obéit à une rationalité économique précise (2.1) et répond à des enjeux organisationnels complexes (2.2). Ainsi se dessine le cadre de pratiques nouvelles où collectivités publiques et entreprises définissent les règles d'un jeu gagnant-gagnant et où le mariage de raison entre design organisationnel et management public peut se transformer en mariage d'amour.

1- Vers un design organisationnel territorial

Ces démarches, pour lesquelles l'appellation générique de *design organisationnel territorial* est ici proposée, ont des objets et des modalités très divers. Elles ont ceci en commun qu'elles traduisent, dans un cadre spatial déterminé, l'émergence d'un nouveau type de partenariat entre entreprises et collectivités publiques, avec une redistribution des tâches qui relève bien du design organisationnel. La relation traditionnelle administration/administré est délaissée au profit de la conception et de la mise en œuvre de projets communs, s'inscrivant dans des perspectives stratégiques partagées. Les exemples qui suivent ne prétendent pas à l'exhaustivité mais s'efforcent de traduire la richesse de l'approche et la diversité de ses applications.

1.1- L'utilisation optimale de ressources

La disponibilité des ressources nécessaires à la production et l'accessibilité aux marchés étaient traditionnellement les premiers facteurs de localisation des activités économiques. La tertiarisation de l'activité, la dématérialisation des produits et la mutation des fonctions logistiques ont bouleversé la donne et modifié en profondeur les critères d'implantation des entreprises et d'attractivité des territoires. La qualité des ressources humaines, les facilités d'accès à la technologie et au savoir, le niveau des infrastructures de télécommunications et les problématiques d'image occupent une place essentielle dans les choix d'implantation (MOATI P. et MOUHOUD E.M, 1997). Les aménités non-économiques, qui participent à la qualité globale des conditions de vie, jouent en outre un rôle croissant.

Beaucoup de ces éléments relèvent des collectivités locales, de plus en plus conscientes des enjeux de la compétition entre les territoires, qu'il s'agisse d'attirer de nouveaux investisseurs ou de renforcer l'efficacité des entreprises déjà implantées. Il n'y a donc rien d'étonnant que des partenariats se nouent entre des entreprises en quête d'économies externes et des acteurs publics susceptibles de les leur apporter (KANEMOTO Y., 1987).

1.1.1- La mutualisation des savoirs

Le désenchantement dû à l'éclatement de la bulle spéculative qui a accompagné l'arrivée de la *nouvelle économie* ne doit pas occulter le caractère irréversible de l'évolution de notre

mode de production. Les performances dans la production et la transmission du savoir, la capacité à mobiliser rapidement les connaissances techniques et l'ensemble des informations utiles sont des facteurs clés de compétitivité (TARONDEAU J.-C., 1998). Ce qui est vrai pour les entreprises l'est aussi pour leurs territoires d'accueil, qui misent de plus en plus sur l'organisation de l'intelligence collective. Le management des savoirs constitue donc naturellement une préoccupation commune aux entreprises et aux collectivités publiques et un objet de partenariat privilégié.

Le phénomène n'est pas totalement nouveau. Depuis longtemps, la formation professionnelle a été le moyen pour les collectivités locales, et notamment les régions, d'accompagner les mutations de l'appareil productif, qu'il s'agisse de reconversions d'industries traditionnelles, d'implantation d'activités nouvelles ou de soutien aux évolutions technologiques. Les régions les plus dynamiques ont largement utilisé leurs compétences en la matière comme vecteur d'aide aux entreprises, d'autant plus précieux que peu encadré par la réglementation nationale ou européenne. Parallèlement, les entreprises ont pris l'habitude d'externaliser des pans entiers de leur programme de formation, avec d'autant plus de détermination que les collectivités publiques et leurs outils spécialisés leur proposaient des actions totalement formatées d'après leurs besoins et généralement montées à la demande. Les implantations des usines SMART à Sarreguemines et TOYOTA à Valenciennes ont ainsi été accompagnées d'importants programmes publics de formation des personnels pré-embauchés.

De façon concomitante, les régions et l'Etat ont mis en place des dispositifs publics de transferts de technologie, plus particulièrement orientés vers les PME, et destinés à faciliter l'accès à moindre coût aux procédés innovants. L'activité de ces structures - centres régionaux d'innovation et de transferts de technologie (CRITT) puis centres de ressources technologiques (CRT) - a permis de nouer des partenariats stables dans lesquels les PME externalisaient leurs actions de recherche-développement, à des coûts particulièrement avantageux.

En 1998, un appel à projet sur les systèmes productifs locaux (SPL) a été lancé par la DATAR. Sur la base du concept de *district industriel* introduit par A. Marshall au début du siècle et s'inspirant de certains bassins d'emploi industriels italiens, ce terme désigne une organisation économique où, sur un territoire déterminé, des entreprises appartenant au même secteur productif entretiennent des rapports de coopération et mettent en place des outils communs. Au sein des SPL « *la réussite des entreprises dépend du partage de l'information entre elles, ainsi que des dispositifs de veille stratégique et de transferts de technologie mis en place* » (Colloque de la DATAR, Toulouse, 20/05/99). Ce partage n'a rien d'évident, car les entreprises concernées restent potentiellement concurrentes et il n'est pas facile de mettre en commun des savoirs qui s'apparentent à des secrets de fabrication. Ces démarches peuvent concerner tous les secteurs stratégiques de l'activité des entreprises : marketing, production, ressources humaines et formation, technologie etc. Dans les SPL, l'intervention des collectivités publiques consiste généralement à mettre en place une instance de médiation et d'animation permettant de déplacer le point d'arbitrage entre coopération et concurrence, le dispositif étant agrémenté évidemment d'incitations financières.

De manière plus générale, se développent des procédures multiples de mutualisation des connaissances entre acteurs institutionnels et /ou sociaux, dans le cadre de ce qui a été par ailleurs des *réseaux territoriaux de savoirs* (CASTEIGTS M., 2002). L'introduction de ce concept nouveau vise à rendre compte d'une réalité émergente. Au delà de la diversité 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 pré-

occupation : contribuer à la performance d'un territoire et/ou de ses acteurs par la mutualisation de l'intelligence et des connaissances.

1.1.2- Les réseaux de télécommunications à haut débit

Depuis l'apparition des NTIC, les collectivités territoriales se sont fortement investies dans le déploiement des infrastructures de télécommunications à haut débit, en se préoccupant de l'accessibilité effective des nouveaux outils pour tous les acteurs économiques et sociaux. Ce volontarisme contraste avec la frilosité de leur attitude il y a quelques dizaines d'années, lors de la remise à niveau du réseau téléphonique. Cette évolution donne la mesure du chemin parcouru dans la prise de conscience des enjeux de l'équipement des territoires et dans la reconnaissance de la responsabilité des collectivités locales en la matière. Ces dernières se sont d'ailleurs impliquées au-delà de leurs compétences statutaires, les évolutions législatives ayant entériné le fait accompli et donné un cadre juridique à des initiatives préexistantes.

La question du déploiement de *fibres noires* est une bonne illustration de la redistribution des rôles entre entreprises et collectivités publiques. Les utilisateurs de services de télécommunications, et notamment les entreprises, attendent de la mise en concurrence de l'opérateur historique une amélioration du service et une réduction des coûts. L'élargissement de l'offre locale de services effectivement disponibles et la diversification des prestataires sont perçus comme des éléments importants dans la compétitivité des territoires (CURIEN N. et DUPUY G., 1996). L'ouverture effective de ces services à la concurrence se heurte au coût d'entrée considérable que représente le déploiement physique des réseaux, notamment en matière de génie civil. Pour assurer une mise en compétition effective de l'opérateur historique, certaines agglomérations ont décidé de créer un réseau local de fibres optiques destinées à être louées à des opérateurs entrant sur le marché (fibres dites *noires*). Au terme d'une bataille juridique de plusieurs années², la loi a reconnu aux collectivités concernées le droit de déployer leur propre infrastructure pour faciliter l'ouverture du marché local des télécommunications à la concurrence.

Cette évolution marque une transformation profonde du modèle économique qui prévalait en matière de réseaux de télécommunications. Elle renforce la distinction entre réalisation des équipements et exploitation des services. Elle instaure un nouveau partage des tâches entre opérateurs, qui externalisent la charge de l'investissement, et collectivités territoriales. De façon paradoxale, ces dernières se retrouvent en première ligne dans la bataille pour la dérégulation d'un secteur contrôlé par un monopole public historique. Cela met en évidence la prévalence des impératifs stratégiques territoriaux sur les logiques institutionnelles ou idéologiques traditionnelles.

Dans certains cas, la logique d'externalisation a été poussée jusqu'à faire de la collectivité publique un intermédiaire entre les opérateurs et leurs clients, permettant à ces derniers de bénéficier de conditions techniques et financières sensiblement améliorées grâce à une procédure d'achat groupé. Ainsi la Communauté d'agglomération de Bayonne-Anglet-Biarritz a-t-elle lancé en juillet 2001 un appel d'offres sur performances pour la « *fourniture de services de télécommunications à haut débit pour les sites publics et les zones d'activités économiques gérées par la communauté d'agglomération de Bayonne Anglet Biarritz ou par les communes membres de la communauté d'agglomération* ». Le contexte transfrontalier et l'objectif d'une

² Elle a été menée notamment par l'agglomération de Nancy et le lobby de France-Télécom y a fait preuve d'une remarquable pugnacité.

mise à niveau des services disponibles dans la partie française de l'Eurocité Bayonne-San Sebastian avec ceux de la partie espagnole ont permis de justifier cette démarche volontaire et quelque peu hétérodoxe.

1.1.3- le marketing territorial et la gestion de l'image commune.

Dans les industries agro-alimentaires, le marketing des produits emprunte depuis longtemps au caractère des terroirs. A son tour l'image des produits contribue à la construction de l'identité territoriale : que serait Bordeaux sans le vin ou la Normandie sans le camembert? Sur ces bases se sont développés des signes collectifs de qualité publics (label rouge, appellation d'origine contrôlée, indication géographique protégée etc.) ou mixtes (marques collectives utilisant une identité locale forte). Parfois, une marque privée est le vecteur de notoriété du territoire: Contrexéville ou Vittel sont plus connues comme marques que comme villes. La gestion de l'image commune fait alors l'objet, entre entreprises et collectivités, de partenariats aux configurations organisationnelles variées.

Les crises récentes dans la sécurité sanitaire des aliments ont provoqué un durcissement des obligations réglementaires imposées aux producteurs. Ces contraintes renforcées, notamment en matière de traçabilité, ont été l'occasion de nouer des coopérations entre organisations de producteurs et collectivités, surtout départements et régions : au prétexte de garantir l'origine des produits, en mettant en place de nouveaux signes collectifs de qualité à caractère semi-officiel, il s'agit d'organiser un protectionnisme local. Ce processus a une portée théorique qui dépasse très largement ses enjeux concrets, puisqu'il remet en cause une tendance séculaire à la globalisation des marchés. Il révèle l'émergence d'un consensus local entre producteurs, consommateurs et régulateurs pour une segmentation territoriale du marché des produits concernés³. Cette nouvelle organisation des marchés modifie profondément le jeu traditionnel de chaque acteur, notamment celui des collectivités territoriales qui se voient conférer de facto une fonction d'autorité de régulation. Leur position est d'autant plus ambiguë qu'elles sont aussi en charge, directement ou indirectement, de fédérer la coalition des producteurs locaux et de cogérer leur image de marque.

Si l'importance traditionnelle de la référence au terroir dans les activités agroalimentaires prédisposait à ce type d'évolution, il est tout à fait significatif que la gestion – et parfois la construction – d'une image territoriale commune aux acteurs économiques et aux collectivités locales concerne aujourd'hui la plupart des secteurs et des régions. Les supports identitaires sont extrêmement variés⁴, mais les mécanismes à l'œuvre sont identiques.

1.2- La gestion collective de contraintes

Le regroupement des activités économiques au sein des grandes agglomérations permet d'importantes économies externes (PERREUR J., 1988) mais génère des coûts d'encombrement, révélateurs de conflits d'usage de l'espace et du temps. Traditionnellement la régulation de ces conflits est assurée par l'intervention des pouvoirs publics, par recours à la réglementation

³ La grande distribution, dont la logique économique est aux antipodes de cette démarche, est contrainte *volens nolens* de rentrer dans le jeu sous la pression d'enseignes dont l'enracinement local est traditionnellement fort.

⁴ Ils empruntent à toute la palette des caractères naturels ou humains : atouts environnementaux, traditions industrielles ou culturelles, caractéristiques géographiques ou historiques, notoriété universitaire ou scientifique etc.

ou à la taxation. Même si ces procédés restent largement dominants, de nouvelles démarches se mettent en place, permettant à l'ensemble des intéressés publics et privés de cogérer le système de contraintes. La gestion du temps, l'organisation de la mobilité et le management environnemental sont, parmi d'autres, quelques uns des champs où se produit ce basculement de l'administration des territoires à leur management.

1.2.1- La gestion du temps

L'émergence des problématiques temporelles dans les villes est récente. Elle traduit la conversion de la pensée urbaine à la théorie de la relativité : il est impossible de concevoir l'espace sans penser le temps. Jusqu'alors, le temps des villes ne donnait lieu à aucune coordination : les décisions des différents acteurs, purement internes, obéissaient à des considérations techniques ou à des usages sédimentés. Horaires de travail dans les entreprises et plages d'ouverture des services publics étaient fixés de façon indépendante, sans tenir compte de la capacité effective des salariés des unes, qui sont aussi les usagers des autres, à concilier les contraintes qui en découlaient. La gestion calamiteuse de l'encombrement en heures de pointe dans les transports était la conséquence naturelle de cette imprévoyance collective.

C'est en Italie qu'ont été menées les premières expériences de coordination du temps des villes. L'entrée massive des femmes sur le marché du travail rendait obsolète l'organisation traditionnelle des horaires des services publics et des commerces, calibrés jusque là pour des mères au foyer. La ville de Milan a mis en place au début des années 1980 une démarche de planification de la vie urbaine en fonction des contraintes personnelles et professionnelles de la population. L'exemple a été suivi par la plupart des grandes agglomérations italiennes, avant de faire l'objet d'une loi cadre.

En France, l'aménagement et la réduction du temps de travail ont été un facteur déclenchant, à la fois parce qu'ils permettaient une remise à plat de l'organisation du travail au sein des entreprises et des services publics et parce qu'ils modifiaient les termes de la demande sociale. Dans un rapport au ministre de la ville, Edmond Hervé, maire de Rennes, soulignait en juin 2001 le décalage entre rythme de vie et de travail et organisation des services collectifs. Il proposait la création dans chaque commune de plus de 20000 habitants d'un « bureau des temps », instance d'analyse, de concertation et de proposition, destinée notamment à rechercher des « *compromis entre les demandes des citoyens et les intérêts des salariés* ». La mise en œuvre de ces démarches est encore balbutiante, mais le processus est irréversible et gagnera tous les aspects de la vie collective, des activités économiques aux rythmes scolaires, en passant par l'organisation des loisirs ou l'offre de transports. Il est trop tôt pour mesurer l'ampleur des bouleversements qu'entraînera cette irruption des rythmes temporels dans le champ de la décision collective, mais il s'agit incontestablement d'une innovation majeure.

1.2.2- Le management de la mobilité

C'est dans le domaine des transports que les contraintes spatio-temporelles s'expriment le plus nettement. La situation y est aujourd'hui ambivalente. Le transfert modal en faveur de la route s'est inscrit pendant de nombreuses années dans une logique de dérégulation. Les coûts d'encombrement et les contraintes environnementales remettent en cause cette évolution. La tendance reste incertaine pour les transports de marchandises, mais la lutte contre l'effet de

serre et les difficultés de franchissement des massifs montagneux conduiront inéluctablement à renforcer la taxation de la route pour financer les modes alternatifs (ferroutage et cabotage).

Par contre, l'évolution est très rapide pour les transports de personnes. Les plans de déplacements urbains (PDU), créés en 1982 par la loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI), généralisés en 1996 par la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie, ont été renforcés en 2000 par la loi sur la solidarité et le renouvellement urbains. A cette occasion, leur contenu s'est enrichi d'une ouverture large sur l'ensemble des pratiques de mobilité, notamment celle des salariés. Des plans de mobilité sont proposés aux entreprises afin de mettre en place « *des mesures simples et économiques de promotion durable des moyens de transports alternatifs à la voiture individuelle dans les déplacements domicile-travail et dans certains déplacements professionnels. L'objectif principal est de réduire l'utilisation individuelle de la voiture et de développer l'usage des modes alternatifs* ». Les bénéfices potentiels de l'opération sont équitablement répartis car « *l'accessibilité constitue un facteur essentiel de développement des entreprises - employeurs: elle est au cœur des préoccupations des salariés pour leurs déplacements domicile-travail et pour leurs déplacements professionnels ; dans de nombreux secteurs d'activité de production ou de services, elle constitue, vis-à-vis des clients et usagers un facteur clé de développement ou de satisfaction. Elle contribue de façon majeure à l'attractivité des villes et au bien être de leurs habitants : pour vivre, on a besoin d'avoir accès à des services, des commerces, de l'emploi, des relations, des loisirs etc... L'accessibilité devient donc un élément de la performance économique et sociale dans une agglomération* » (Abécédaire des PDU, Direction départementale de l'équipement du Gard).

La création des plans de mobilité constitue une évolution notable dans l'approche des problèmes de déplacements, en ouvrant la voie à une coopération contractualisée entre partenaires publics et privés dans un domaine caractérisé jusque là par des procédures unilatérales de régulation. Le glissement sémantique d'une strate législative à l'autre en dit long sur la transformation des mentalités: en vingt ans on est passé de l'organisation des transports à la planification des déplacements urbains puis au management de la mobilité.

1.2.3- le management environnemental

En matière d'environnement, les progrès de la connaissance et la pression de l'opinion publique ont conduit à un renforcement considérable de l'arsenal législatif, dont les objets étaient d'autant plus contraignants qu'ils étaient plus précis : eau, air, bruit, littoral, montagne, paysage, risques industriels, risques naturels, sécurité sanitaire et alimentaire etc. Cette sophistication juridique a provoqué un enchevêtrement des normes et une atomisation des instances de décision. Les procédés classiques de régulation administrative sont inopérants pour mettre en cohérence un tel dispositif. Pour maintenir l'efficacité de la décision publique sans pénaliser l'activité économique par des délais d'instruction interminables, il s'est avéré nécessaire de mettre en place des procédures plus interactives, plus rapides, permettant une hybridation instantanée des logiques portées par chacun des acteurs. L'émergence de procédures de codécision a été la seule réponse politique pertinente dans ce nouveau contexte, en permettant l'économie d'arbitrages institutionnels entre impératifs contradictoires, dont chacun a sa propre légitimité (BOERKEY P., M. GLACHANT et al., 1999).

En même temps que l'économie de l'environnement s'impose comme référence commune aux collectivités publiques et aux entreprises privées, l'extension de la normalisation autour des normes ISO 14000 contribue à l'unification des modèles techniques. Non seulement elle

propose des grilles de lecture communes, mais sa mise en œuvre implique un partenariat effectif : la certification d'une entreprise met en jeu non seulement son propre processus de production, mais également l'aménagement de la zone où elle s'implante et les modalités de traitement de ses effluents ou de ses déchets (CASTEIGTS M., 2000). La coopération peut aller jusqu'à l'imbrication de l'action publique et de certaines décisions quotidiennes des entreprises, comme en témoignent les procédures de gestion collective des émissions polluantes en cas de pics de pollution à l'ozone.

2- Fondements économiques et enjeux organisationnels

2.1- Fondements économiques

Dans cette nouvelle distribution des rôles, non seulement l'entreprise est un acteur spatial, mais le territoire devient un acteur économique à part entière, offrant aux activités productives des ressources communes qui sont autant d'opportunités d'économies externes⁵. Pour éclairer les mécanismes qui sont à l'œuvre, il convient de demander à la théorie économique de nous donner quelques clés d'explication sur l'articulation, à l'échelle d'un territoire, de l'optimum marchand et de la gestion des biens collectifs.

2.1.1- Compétitivité, externalités et biens collectifs

Dès 1890, A. MARSHALL avait posé l'essentiel des principes d'analyse : la compétitivité des entreprises est fonction des économies d'échelle qu'elles sont à même de réaliser ; ces économies d'échelles peuvent être d'origine interne, liées à la taille de l'entreprise, ou externe, grâce à une concentration géographique qui permet de bénéficier de la proximité d'autres entreprises pour réduire le coût des ressources et en améliorer la disponibilité. Poursuivi par HOOVER E.M (1948) et ISARD W. (1956), ce courant de pensée d'origine microéconomique s'est progressivement rapproché de la théorie des biens collectifs, notamment dans le contexte urbain (RICHARDSON H.W., 1974 et 1978 ; LABBE R., 1980).

La remise en cause des dogmes marxistes, la perte de légitimité de pans entiers de l'action publique et l'engouement général pour l'économie de marché ont conduit à laisser longtemps en déshérence la problématique des biens collectifs. Avec la généralisation de la référence au développement durable dans l'étalonnage des politiques publiques, elle fait aujourd'hui un retour en force, en raison de sa pertinence pour l'analyse des problèmes d'environnement et de cohésion sociale. Élément du patrimoine commun, un bien collectif est irréductible à l'ensemble des biens particuliers qui le constituent. A la fois composante et résultante d'une multiplicité d'interactions économiques et sociales, il est indispensable à de nombreuses activités, mais sa consommation est, comme sa production, indivisible. Les mécanismes de marché sont largement inopérants pour en réguler la gestion, d'autant que les méthodes de calcul économique valorisent mal les éléments qualitatifs et ne savent pas intégrer les coûts d'irréversibilité des processus ou de complexité des systèmes (COASE R., 1960).

⁵ Cf. notamment ASCHER F., BEHAR D., ETCHEGOYEN A. et FRAISSE R. (1998) à partir de l'exemple du Val-de-Marne

La notion de biens collectifs s'étend aujourd'hui à l'ensemble des facteurs qui contribuent à l'attractivité et à l'efficacité d'un territoire sans être susceptible de faire l'objet d'une appropriation par un acteur particulier. Cela recouvre aussi bien la qualité globale du cadre de vie ou de travail, que l'accessibilité des centres urbains ou la richesse de l'offre culturelle. Mais il est remarquable que ce soit précisément dans les domaines où les biens collectifs ont l'influence la plus directe sur les performances des entreprises que les procédures de *design organisationnel territorial* se sont prioritairement développées : management des connaissances ; efficacité des systèmes de communication ; gestion des contraintes spatiales ou environnementales etc.

Le cas des performances cognitives des territoires est particulièrement exemplaire. A. SCOTT (1990) a analysé la dynamique de la Silicon Valley californienne comme processus collectif d'apprentissage cognitif dans un cadre territorial. Il est clair que cette capacité d'apprentissage et le mode de production auquel elle s'intègre sont des biens collectifs qui caractérisent le territoire et déterminent de façon majeure la compétitivité de ses entreprises. De même la compétence collective d'un territoire va conditionner très directement les performances technologiques de ses acteurs économiques ou scientifiques : la capacité globale d'innovation est donc une caractéristique du milieu lui-même (AYDALOT P. éd., 1986 ; MAILLAT D., QUEVIT M. et SENN L. éd., 1993). C'est précisément dans ce champ là que le design organisationnel territorial a pris naissance en mobilisant des politiques aussi différentes que les transferts de technologies (CRITT et CRT) ou l'aménagement et l'urbanisme (création de technopoles).

Dans tous les domaines où l'amélioration de la productivité des entreprises repose sur la capacité collective des acteurs locaux à s'inscrire dans des processus d'apprentissage communs, les démarches de design organisationnel vont avoir pour cadre privilégié le territoire lui-même. Cela n'empêche que pour d'autres questions les mécanismes soient différents et que les jeux d'externalisation et de recomposition des tâches obéissent à d'autres rationalités. Ainsi une entreprise peut-elle s'inscrire à la fois dans la recherche d'un compromis local en ce qui concerne la mobilité de ses salariés et dans une logique de filière nationale pour le transport de ses marchandises.

2.1.2- Coûts de contrainte et coûts de transaction

Si la problématique des biens collectifs délimite les champs de développement potentiel du design organisationnel territorial, les décisions de passage à l'acte sont conditionnées par des considérations classiques d'arbitrage avantages-coûts. La gamme d'éléments pris en compte est cependant plus large que dans le calcul économique traditionnel, car la plupart des avantages escomptés (sécurité, accessibilité, efficacité collective, image etc.) ont un caractère non-marchand et il est très difficile d'en donner une évaluation monétaire directe. Il en va de même des coûts, mais dans une moindre proportion, car on connaît les charges de fonctionnement des services publics et la nature de leurs ressources (taxes, impôts, redevances etc.).

Certains coûts sont cependant très difficiles à évaluer. Ainsi les *effets de contrainte* résultant de la réglementation ne peuvent être estimés que de façon grossière, par le niveau des pénalités financières qui en sanctionnent les violations. Quelle que soit la richesse de la réflexion théorique ouverte par Alfred PIGOU (1920), on ne peut pas considérer que cela permette une mesure fiable des coûts de contrainte, étant données les nombreuses asymétries d'information qui existent entre l'autorité qui édicte la réglementation et ceux qui y sont assujettis⁶. De

⁶ Sans parler des imperfections des procédures de décision et du rôle des groupes de pression...

même les *surcoûts engendrés par la complexité* accrue des processus décisionnels ou des systèmes opérationnels sont qualitativement identifiables⁷ mais difficilement quantifiables.

Mais le plus important est ailleurs. En matière de biens publics, les conditions d'allocation des ressources et d'imputation des charges relèvent de processus de décision de caractère politique *lato sensu*. « *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). La prise en compte des effets de contrainte, analysés par F.PERROUX (1960), conduit donc à systématiser des procédures élargies de décision : l'optimum économique impliquant la réduction de tous les coûts, y compris les coûts de contrainte, une organisation sera d'autant plus efficace qu'elle saura élargir le consensus autour des décisions collectives. La théorie du marchandage, développée notamment par R.N. McKEAN (1968), va dans le même sens.

Le recours à des démarches de design organisationnel territorial se justifie chaque fois que la réduction des *coûts directs* et des *coûts de contrainte* l'emporte sur l'augmentation des *coûts de complexité* et des *coûts de transaction*. L'efficacité des dispositifs d'organisation collective et les performances des processus décisionnels déterminant à la fois le niveau des coûts de contrainte, des coûts de complexité et des coûts de transaction, c'est là que se joue la capacité des biens publics d'offrir des opportunités d'économies externes aux entreprises locales. La place du design organisationnel dans la recomposition du territoire en dépend directement.

2.2- Enjeux organisationnels et modalités de régulation

Les considérations économiques qui précèdent renvoient directement aux enjeux organisationnels et aux modalités de régulation des systèmes de mutualisation.

2.2.1- Morphologie des dispositifs

Pour donner une structure stable à une coalition de partenaires réunis par des effets de proximité et des intérêts communs, mais différents par leur vocation, leur statut juridique, leur mode de fonctionnement et les fondements de leur légitimité, le paradigme du réseau s'impose. Il s'agit nécessairement d'un réseau hétérogène, étant donnée la diversité des participants ; non hiérarchisé, aucun des partenaires n'ayant une vocation naturelle à en prendre le commandement⁸; non compétitif, puisqu'il a vocation à organiser la coopération entre ses membres.

On retrouve les caractéristiques du réseau stratégique tel qu'il a été défini par J.C. JARILLO (1988): une coalition d'organismes juridiquement autonomes liées par des relations pérennes

⁷ Notamment par extension des analyses de WILLIAMSON (1975 et 1991) sur les coûts de transaction ou de SANDLER et TSCHIRHART (1980) sur la taille optimale d'un « club » d'utilisateurs de services collectifs. Pour les effets de club, se reporter également à CURIEN (2000), 19-26.

⁸ 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.

afin d'obtenir un avantage concurrentiel. Intégrant les concepts de chaîne de valeur de PORTER (1985) et de coûts de transaction de WILLIAMSON (1975), J.C. JARILLO montre 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. F. FREY (1996) a proposé la dénomination d'entreprise transactionnelle pour ce type de structure. 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. Nous avons vu qu'il s'agissait de multiplier des interactions de nature diverse, dans le cadre de relations peu formalisées et non hiérarchiques. Ce mode de fonctionnement implique un processus d'apprentissage collectif et la mise en place de mécanismes d'autorégulation qui relèvent des ajustements mutuels du modèle de MINZBERG (1979).

Dans la recherche d'outils de modélisation de ce type de réseaux de coopération horizontale, les sciences cognitives, et notamment le courant *connexionniste*, s'inspirent du modèle neuronal. Elles étudient « *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 une équilibre global,*
- *une organisation complexe qui a pour but d'échanger des informations en vue de remplir une fonction. »* (CHOMAT N., 1999).

La modélisation connexionniste des systèmes non-hiérarchiques fait appel à des boucles de rétroaction qui confèrent au système sa capacité d'auto-régulation et d'adaptation aux évolutions de l'environnement. Elle met en évidence l'importance des fonctions relationnelles et informationnelles. Les analyses cognitives éclairent en outre de façon convaincante l'émergence des processus de coopération et la formalisation structurelle du dispositif. Enfin, elles sont particulièrement bien adaptées à la description des mécanismes d'apprentissage et de développement de compétences collectives. C'est dire qu'elles sont à même de fournir quelques principes d'organisation permettant au design organisationnel territorial de disposer d'une boîte à outil efficace pour fédérer les énergies et mettre en mouvement le système local. Comme le note Guy Le Boterf (1994), « *la compétence ne réside pas dans les ressources (connaissances, capacités...) à mobiliser mais dans la mobilisation même de ces ressources...Le concept de compétence désigne une réalité dynamique, un processus. »*

2.2.2- Régulation et gouvernance

Dans ces conditions, l'émergence d'une dynamique collective est largement fonction de la capacité de chacun des principaux acteurs du territoire à sortir de son propre système de références pour prendre en compte les objectifs et les valeurs de ses partenaires. Il ne s'agit pas simplement d'une négociation ponctuelle destinée à entériner des rapports de forces locaux, mais d'un jeu complexe, à somme positive s'il est bien joué, où la qualité de la coalition locale conditionne la compétitivité par rapport aux territoires extérieurs.

Dans la mesure où les différents partenaires restent simultanément partie prenante de dispositifs de solidarité non territorialisés⁹, la gouvernance locale procède à des arbitrages permanents entre logique territoriale et logiques sectorielles. Selon les circonstances, les contraintes de la régulation globale ou au contraire les dynamiques territoriales peuvent l'emporter. Mais la plupart du temps, ce sont des compromis intermédiaires qui se dégagent, déterminant une articulation originale du local et du global. Dans ce cas de figure, le jeu des solidarités verticales reste suffisamment souple pour offrir une réelle marge de négociation aux acteurs locaux. L'étude des procédures d'implantation de grands établissements industriels et l'analyse du dispositif d'accompagnement public met en évidence cette confrontation subtile des orthodoxies hiérarchiques et des compromis locaux : le préfet, intransigeant quand il énonce la position officielle de l'Etat ou de l'Union Européenne, fait preuve d'une imagination débordante lorsqu'il s'agit d'aider, quelques heures plus tard, le président du Conseil régional à trouver la parade¹⁰.

Plus que la pertinence intrinsèque des positions retenues, c'est la capacité du système d'acteurs territorial à dégager en toutes circonstances un compromis local qui va déterminer, sur le long terme, la crédibilité du dispositif de gouvernance et la propension plus ou moins forte de chacun des partenaires à s'en remettre à la décision collective. Dans la compétition entre les territoires, les retombées opérationnelles et symboliques d'une large adhésion au consensus local sont considérables. Pour les investisseurs extérieurs, la garantie d'une décision rapide et exempte de conflits constitue souvent un argument décisif. En terme d'image, la cohésion interne est d'autant plus valorisante qu'elle donne une grande lisibilité aux orientations stratégiques autour desquelles elle se réalise. Enfin, parce qu'elle ouvre la voie à des solutions innovantes en matière de *design opérationnel territorial*, cette capacité collective à produire du consensus contribue au dynamisme du système économique local et marque son identité extérieure (les exemples de Rennes, de Grenoble ou de Strasbourg sont, dans ce domaine, très éloquentes).

Conclusion :

Perspectives de recherches

En posant en termes nouveaux certaines interrogations fondamentales du management public dans sa relation au territoire, le design organisationnel territorial ouvre de nombreuses perspectives de recherche à enjeux opérationnels ou théoriques.

Sur le plan opérationnel, les principaux domaines à explorer concernent :

- la méthodologie des chantiers organisationnels communs, et notamment l'organisation d'une maîtrise d'ouvrage partagée (procédés juridiques ; modalités de fonctionnement ; financement) ;
- la régulation des interférences entre logiques institutionnelle et organisationnelle ;
- les mécanismes décisionnels et l'intégration du design organisationnel dans les procédures de gouvernance territoriale ;
- la stabilité de la démarche et ses conditions de pérennisation.

⁹ Notamment à caractère technique, économique ou hiérarchique.

¹⁰ Pour une analyse plus systématique des effets de confrontation des logiques verticales et des dynamiques territoriales se reporter à GILLY J.-P. et PECQUEUR B. (1995 et 2000)

Sur le plan théorique, quelques pistes de réflexion sont immédiatement identifiables :

- dans le domaine de l'aménagement et de la structuration des territoires, la forme *réseau* constitue-t-elle une mutation pérenne de l'organisation territoriale ou n'est-elle qu'une forme transitoire vers une structure nouvelle dont la configuration reste à déterminer ? En d'autres termes, les adaptations fonctionnelles du dispositif conduisent-elles à une convergence vers un état stable ou accélèrent-elles un processus de mutation ?
- en ce qui concerne les enjeux et les méthodes du management territorial, comment penser le territoire comme une organisation globale ? Quelle est la nature et quelles sont les modalités de l'intégration territoriale dès lors que se creuse la distance avec les institutions ? Comment manager des territoires en voie de désinstitutionnalisation ?
- du point de vue de la théorie économique, dans quelle mesure le design organisationnel territorial ouvre-t-il la voie à un enrichissement de la problématique des biens collectifs et des externalités spatiales, en permettant de les confronter à des logiques microéconomiques ? Dans ce cadre, quelles études monographiques mener pour permettre une approximation quantitative satisfaisante de notions qualitatives, comme celles de coûts de contrainte ou de complexité ?
- pour ce qui est de l'analyse de la décision publique, comment le design organisationnel territorial permet-il de renouveler la réflexion sur la gouvernance, en effectuant la jonction entre l'acception économique et l'acception politique du terme ?

Bibliographie sommaire

ASCHER F., BEHAR D., ETCHEGOYEN A. et FRAISSE R., 1998, *Ville et développement, le territoire en quête de sens*, Paris, Textuel

ASSENS C., 1997, Réseau neuronal et réseaux d'entreprises, *Revue Française de Gestion*, Mars-Avril-Mai, pp. 5-13

AYDALOT P.(éd.), 1986, *Milieus innovateurs en Europe*, Paris, GREMI

BOERKEY P., M. GLACHANT et al., 1999, *Voluntary Approaches for Environmental Policy in OECD Countries: An Assessment*, Paris, CERNA, Centre d'économie industrielle

CASTEIGTS M., 2000, La gouvernance environnementale, entre management des organisations et management des territoires in LE DUFF R. et RIGAL J.J. (éds.) *Maire et environnements, menaces ou opportunités ?*, Paris, Dalloz

CASTEIGTS M., 2002, *Les réseaux territoriaux de savoirs*, colloque « Les Réseaux : dimensions stratégiques et organisationnelles », Sceaux, Université Paris-Sud, PESOR

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

COASE R., 1960, The problem of social cost, *Journal of Law and Economics*, 1-44

CURIEN N. et DUPUY G., 1996, *Réseaux de communication, marchés et territoires*, Paris, Presses de l'Ecole nationale des ponts et chaussées

- CURIEN N., 2000, *Economie des réseaux*, Paris, La Découverte
- DECOUTERE S., RUEGG J. et JOYE D. (éds.), 1996, *Le management territorial*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes
- FRERY F., 1996, L'entreprise transactionnelle, Gérer et comprendre, *Annales des Mines*, septembre, pp. 66- 78.
- GAFFARD J.L. et ROMANI P.H., 1990, A propos de la localisation des activités industrielles : le district marshallien, *Revue française d'économie*, vol.5, n°3
- GILLY J.-P. et PECQUEUR B., 1995, La dimension locale de la régulation, in BOYER R. et SAILLARD Y. (éds) : *La théorie de la régulation : état des savoirs*, La Découverte, Paris, pp. 304-312.
- GILLY J.-P. et PECQUEUR B., 2000, Régionalisation des territoires et dynamiques institutionnelles de proximité, in GILLY J.P. et TORRE A.(éds), *Dynamiques de proximité*, Paris, l'Harmattan.
- HOOVER E.M, 1948, *The location of economic activity*, New-York, McGraw-Hill
- ISARD W., 1956, *Location and space economy : a general theory relating industrial location, market areas, land use trade and urban structure*, Cambridge (USA), MIT Press
- JARILLO J.C., 1988, On strategics Networks, *Strategic Management Journal*, vol.9, pp. 31-41.
- KANEMOTO Y., 1987, Externalities in space, in MIYAO T. et KANEMOTO Y. (eds.), *Urban dynamics and urban externalities*, Chur (Suisse), Harwood Academic Publishers
- LABBE R., 1980, Mesure et analyse des économies d'agglomération, *Revue d'économie régionale et urbaine*, n° 4, p. 399-417
- LE BOTERF G., 1994, *De la compétence. Essai sur un attracteur étrange*, Paris, Editions d'organisation.
- McKEAN R.N. , 1968, *Public Spending*, New York, McGraw Hill
- MAILLAT D., QUEVIT M. et SENN L. éds., 1993, *Réseaux d'innovation et milieux innovateurs : un pari pour le développement régional*, Neuchâtel, GREMI - EDES
- MARSHALL A., 1890, *Principles of Economics*, London, Macmillan ; trad.fr., 1906-1909, *Principes d'économie politique*
- MINTZBERG H., 1979, *The structuring of organizations : a synthesis of research*, Engelwood Cliffs (N.J.), Prentice-Hall ; trad. fr. *Structure et dynamique des organisations*, Paris, Les Editions d'organisation
- MOATI P., MOUHOUD E.M, 1997, "Compétences, localisation et spécialisations internationales", in B. GUILHON, P. HUARD, M. ORILLARD, J.-B. ZIMMERMAN (eds.), *Economie de la connaissance et organisations. Entreprises, territoires, réseaux*, Paris, L'Harmattan
- PERREUR J., 1988, La localisation des unités de production, in PONSARD C. (éd), *Analyse économique spatiale*, Paris, PUF, 93-157
- PERROUX F., 1960, *Economie et société, Contrainte, échange, don*, Paris, PUF

- PIGOU A., 1920, *The Economics of Welfare*, Londres, Macmillan
- PORTER M. E., 1985, *Competitive Advantage :Creating and Sustaining Superior Performance*, New-York, The Free Press.
- RICHARDSON H.W., 1974, Agglomeration potential : a generalization of the income potential concept, *Journal of Regional Science*, vol. 14, 325-336
- RICHARDSON H.W., 1978, *Regional and urban economics*, Harmondsworth, Penguin
- SANDLER T. et TSCHIRHART J., 1980, The economic theory of clubs : an evaluative survey, *The journal of economic literature*, 18-4, 1481-1581
- SCOTT A. (1990) : The technopoles of Southern California, *Environment and Planning*, n° 22, 1575-1605.
- TARONDEAU J.-C., 1998, *Le management des savoirs*, Paris, P.U.F. (Que sais-je ?)
- TARONDEAU J.-C. et WRIGHT R. W., 1995, La transversalité dans les organisations ou le contrôle par les processus, *Revue française de gestion*, n°104.
- WILLIAMSON O.E., 1975, *Market and hierarchies : analysis and antitrust implications*, New York, The Free Press
- WILLIAMSON O.E., 1991, Comparative economic organization : the analysis of discrete structural alternatives, *Administrative science Quaterly*, vol. 36, juin, pp. 269-296.
- WOLFELSPERGER A., 1969, *Les biens collectifs*, Paris, PUF, p.27