



HAL
open science

L'INVENTION STRATÉGIQUE DU TERRITOIRE

Michel Casteigts

► **To cite this version:**

Michel Casteigts. L'INVENTION STRATÉGIQUE DU TERRITOIRE. 3ème colloque de l'Association Internationale de Recherche en Management Public (AIRMAP): "Les nouveaux territoires du management public", AIRMAP (Association internationale de recherche en management public), May 2015, Aix-en Provence, France. halshs-01530402

HAL Id: halshs-01530402

<https://shs.hal.science/halshs-01530402v1>

Submitted on 31 May 2017

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.

L'invention stratégique du territoire, entre projets, transactions et conventions

The strategic invention of territory, between projects, transactions and conventions

Michel CASTEIGTS*

Résumé

Le territoire est une construction sociale et non une entité transcendante : toute compréhension des phénomènes territoriaux passe par l'identification des mécanismes de cette construction. Cet article décrit ces processus, autour de la figure centrale du *management territorial stratégique*, configuration d'action collective qui combine : le territoire comme cadre de régulation, la mutualisation des savoirs comme principe cognitif, la coopération comme organisation opérationnelle, la gouvernance comme processus décisionnel, le projet comme horizon stratégique, les transactions sociales comme mode opératoire, les conventions comme condition d'efficacité et le développement durable comme référence partagée.

Mots-clefs

Territorialisation, management territorial stratégique, projet, transaction, théorie des conventions

Abstract

The territory is a social construction and not a transcendental entity: any understanding of the territorial phenomena requires the identification of the mechanisms of this construction. This paper describes these processes, around the central concept of *strategic territorial management*, configuration of collective action that combines: the territory as a regulation framework, the sharing of knowledge as a cognitive principle, the cooperation as an operational organisation, the governance as a decision-making process, the project as a strategic horizon, the social transactions as an operating mode, the conventions as a condition of effectiveness, and the sustainable development as a shared reference.

Key-words

Territorialisation, strategic territorial management, project, transaction, convention theory

* Inspecteur général de l'administration (H), consultant et chercheur. Ancien professeur des universités associé. IAE (CREG) Université de Pau et des pays de l'Adour. Courriel : < michel.casteigts@univ-pau.fr >

La notion de territoire occupe une place croissante dans les sciences sociales, y compris les sciences de gestion. Mais le sens qu'on lui donne est marqué par de grandes fluctuations. Cette polysémie se structure autour de deux pôles. Le premier, à caractère juridico-institutionnel¹, a son centre de gravité dans les définitions que le droit donne du territoire. Pour le *Vocabulaire juridique* de G. Cornu, le territoire est un « élément constitutif de l'État dont il forme l'assise géographique et dont il détermine le champ d'exercice des compétences » ; il est également l'« assise géographique des différentes collectivités ou personnes publiques territoriales » (Cornu, [1987] 2007 : 899). Cette acception du terme est ancienne. La première édition du dictionnaire de l'Académie française (1694) définissait le territoire comme « l'espace de terre dans lequel s'étend une Seigneurie, ou une Jurisdiction ». Cette acception n'est pas le monopole des juristes. Pour M. Foucault, le « territoire, c'est sans doute une notion géographique, mais c'est d'abord une notion juridico-politique : ce qui est contrôlé par un certain type de pouvoir » (Foucault, [1976] 2001 : 32) .

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

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

Pour les sciences de gestion, les problématiques territoriales sont d'importation récente. On serait en peine de trouver des références au territoire dans les index thématiques des grands classiques des années 80 ou 90. Les ouvrages publiés au début de la décennie suivante sous l'égide du réseau des IAE sont tout aussi muets (IAE, 2000 et 2002). Les seules exceptions significatives sont les travaux menés en Suisse, à compter de 1994, sur le management territorial (Decoutère et al., 1996) et l'intérêt des spécialistes du management public pour la gestion des collectivités territoriales et, par extension, des territoires (cf. notamment les Rencontres Ville Management, organisées à compter de 1996). En matière de gestion des entreprises, l'acculturation territoriale a souvent emprunté le détour de l'économie spatiale : dynamiques des bassins d'emploi et gestion des ressources humaines ; milieux innovateurs et management de la technologie etc.

Dans tous ces cas de figure, le territoire est un construit social et non une entité transcendante : toute compréhension du fait territorial passe donc par l'identification des

¹ Cette expression se réfère ici à la façon dont le droit caractérise l'institution, comme « ensemble des mécanismes et structures juridiques encadrant les conduites au sein d'une collectivité » (Cornu, [1987] 2007 : 488). Cette acception diffère sensiblement du sens que la sociologie confère à ce terme (cf. infra note n°4).

mécanismes de « la construction sociale de la réalité » territoriale pour emprunter à P. Berger et T. Luckmann une formule fondatrice ([1966] 1996). Les développements qui suivent ont pour objet de décrire ces processus, autour de la figure centrale du *management territorial stratégique* (MTS), entendu comme configuration d'action collective combinant le territoire comme cadre de régulation, la mutualisation des savoirs comme principe cognitif, la coopération comme organisation opérationnelle, la gouvernance comme processus décisionnel, le projet comme horizon stratégique, les transactions comme mode opératoire, les conventions comme condition d'efficacité et le développement durable comme référence partagée. Cette configuration idéal-typique, dont on rencontre des déclinaisons dans des contextes sociétaux radicalement différents, résulte d'une reconfiguration des systèmes d'acteurs quand des dispositifs juridiquement institués contrarient, ou sont susceptibles de contrarier, une expression territoriale pertinente de dynamiques sociétales fortes (Casteigts, 2003). Il ne s'agit pas d'un modèle qui aurait été conçu en un lieu et transporté ailleurs, ni de règles formellement établies et largement diffusées. Il s'agit plutôt de régularités, nées de l'invention stratégique d'acteurs sociaux confrontés à des situations identiques et leur apportant des réponses analogues².

Toute réflexion en la matière part nécessairement d'un premier cadrage des processus de territorialisation de l'espace, autrement dit des conditions de production sociale des territoires (1). Les mécanismes ainsi mis à jour permettront de préciser la logique et les enjeux du MTS (2) et la façon dont il sert d'arrière-plan et de cadre de cohérence aux relations complexes entre projet stratégique, transactions sociales et conventions territoriales³ (3). Cela permettra, *in fine*, d'ouvrir des pistes de travail sur le territoire comme formation discursive et sur le projet stratégique comme agir communicationnel.

1. La territorialisation de l'espace

Le terme de territorialisation souffre des mêmes ambiguïtés que celui de territoire . Il recouvre deux significations différentes :

- la déclinaison d'actions ou d'enjeux collectifs sur des échelles territoriales diversifiées ; on parle ainsi de territorialisation des politiques publiques ou de territorialisation des risques ;
- un processus d'émergence ou de recomposition des territoires ; dans le monde contemporain, il s'agit généralement du remaniement d'un paysage territorial préexistant, dont l'analyse renvoie aux transformations sociétales qui l'ont rendu possible et nécessaire.

Ces deux types de processus peuvent être liés : le législateur a consacré l'échelle métropolitaine parce qu'elle avait émergé dans les pratiques sociétales.

² La distinction entre règles et régularités a été particulièrement développée par Pierre Bourdieu. Dans « Choses dites » (1987), il précise : « On peut parler de jeu pour dire qu'un ensemble de gens participent à une activité réglée, une activité qui, sans être nécessairement le produit de l'obéissance à des règles, obéit à certaines régularités. [...] Je peux dire que toute ma réflexion est partie de là : comment des conduites peuvent-elles être réglées sans être le produit de l'obéissance à des règles ? » (Bourdieu, 1987 : 81)

³ Cette réflexion s'appuie sur des exemples empruntés à trois terrains très différenciés : la politique des pôles de compétitivité, lancée par le CIADT du 14 septembre 2004 ; l'action du Conseil des élus et du Conseil de développement du Pays basque, qui mènent, depuis 1993, une démarche stratégique à l'échelle d'un territoire à forte identité ; les processus de territorialisation des espaces transfrontaliers.

1.1 Un processus dialectique

La sédimentation historique et l'emboîtement des échelles jouent un rôle déterminant dans les configurations territoriales effectives. Les analyses de F. Braudel sur la Méditerranée sont à ce sujet lumineuses (Braudel, 1977). En tant qu'espace socialisé, le territoire est, pour le groupe humain qui l'occupe, cadre naturel de la vie collective, ressource pour la satisfaction des besoins vitaux, lieu de relations et d'échanges et référent identitaire. Parce qu'il est un « fait de structure » historiquement « cristallisé », pour employer le vocabulaire de Durkheim, il contribue à la continuité des « manières d'être et de faire » et conditionne, par sa seule « morphologie », les « libres courants de la vie sociale qui ne sont encore pris dans aucun moule défini » (Durkheim, 1895 :19). Les interactions entre réalités territoriales et pratiques sociales sont fondamentalement dialectiques : le territoire structure la société dans le même mouvement que celle-ci territorialise l'espace.

L'intégration de ses différentes fonctions permet au territoire commun d'assurer l'harmonisation des pratiques collectives. Elle passe par l'existence de représentations partagées, en fonction desquelles les acteurs du territoire agissent et interagissent. Ces représentations ne sont jamais constituées une fois pour toutes. Elles sont en perpétuel remaniement, en réponse aux transformations de la société elle-même. De même qu'il y a une « institution imaginaire de la société » (Castoriadis, 1975), il y a une institution imaginaire du territoire, ayant la même consistance : une production collective de représentations, de significations et de dispositifs partagés, qui prennent sens dans le territoire concerné, en même temps qu'ils lui donnent sens en offrant à ses membres des références communes.

1.2 Interactions et proximité

Ces dynamiques imaginaires de territorialisation mettent en jeu des interactions permanentes, qui impliquent une proximité effective des acteurs. Traditionnellement, le territoire est défini à l'articulation de trois types de proximité : spatiale, organisationnelle et institutionnelle (Gilly & Torre, 2000). Ces proximités connaissent aujourd'hui de profondes métamorphoses : la répartition spatiale des activités est transformée, dans sa consistance et dans ses effets, par les mutations des techniques de transport et de communication ; ces évolutions modifient les dispositifs opérationnels, plus complexes et plus dispersés, et remodelent la proximité organisationnelle ; la proximité institutionnelle, elle, subit les contrecoups des rapports de forces fluctuants entre les dispositifs juridiquement institués, « qui forment corps, qui s'orientent vers l'individualité vivante et la personne morale » et ceux « qui, au contraire, sont de la catégorie des choses inertes⁴ » (Hauriou, 1916 : 109).

Non seulement ces trois registres de proximité connaissent de fortes transformations internes, mais ces évolutions interagissent en créant des turbulences systémiques dans les agencements territoriaux. Ainsi, les innovations que l'on regroupe sous le terme générique d'Internet impactent à la fois la proximité spatiale, en créant des relations de connexité à côté des

⁴ Le Doyen Hauriou était contemporain de Durkheim, qui invitait à « traiter les faits sociaux comme des choses » : il faut entendre par « choses inertes » les dispositifs sociaux ordinaires, non pourvus de « la personnalité morale » et non consacrés par le droit. Cette distinction s'inscrivait dans un débat entre sociologues et juristes sur l'usage du terme « institution ». Dans la préface à la seconde édition des *Règles de la méthode sociologique*, Durkheim précisait : « On peut en effet, sans dénaturer le sens de cette expression, appeler institution toutes les croyances et tous les modes de conduite institués par la collectivité ; la sociologie peut alors être définie : la science des institutions, de leur genèse et de leur fonctionnement » (Durkheim, 1919 : XXIII).

relations de contiguïté⁵, la proximité organisationnelle, en permettant la dispersion de processus intégrés, et la proximité institutionnelle, en mettant en cause les monopoles locaux sur les informations légitimes.

Ces processus ne jouent pas en situation d'apesanteur décisionnelle. Leur dynamique globale dépend étroitement des modes de coordination des pratiques sociales et de régulation de l'action collective, ce dont permet de rendre compte une approche en termes de management territorial stratégique.

2. Management territorial stratégique : le territoire comme acteur collectif

2.1 Territorial, bien sûr, mais pourquoi management et pourquoi stratégique ?

Depuis une dizaine d'années le management territorial stratégique a commencé à s'installer dans le paysage académique mais il est utile de revenir sur ce que recouvre cette formule. Un certain flou étant apparu dans les usages de l'expression, notamment chez les praticiens de la gestion locale, une première précision s'impose : parler de management territorial, c'est bien ici parler de management des territoires et non de management des collectivités territoriales.

L'emploi du terme management peut faire débat. Le Centre national de ressources textuelles et lexicales le définit comme « l'ensemble des méthodes d'organisation efficace et de gestion rationnelle employées dans la direction d'une affaire ou d'une entreprise »⁶. Pour tenir compte des organismes publics ou sans but lucratif, la définition est souvent élargie de l'entreprise à l'organisation (Mintzberg, 1989) ; R.-A. Thiétart écrit que le management est « action, art ou manière de conduire une organisation, de la diriger, de planifier son développement et de la contrôler » (Thiétart, [1980] 2003 : 7). Mais le territoire n'est pas une organisation constituée, aux contours et à la structure stables, susceptible d'être conduite, dirigée, planifiée ou contrôlée. Cette difficulté disparaît au regard des évolutions récentes des sciences de gestion :

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

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

⁵ Les tensions entre proximité de contiguïté et proximité de connexité ne sont pas récentes. Dans l'antiquité méditerranéenne, les conflits entre empires et réseaux de villes marchandes en sont une illustration. A la fin du moyen-âge, la cohabitation difficile des villes hanséatiques et des royaumes baltiques en offre un autre exemple.

⁶ En ligne, <<http://www.cnrtl.fr>>.

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

Quant à la référence stratégique, elle permet de prendre en compte les articulations de l'espace et du temps. En effet, la stratégie est, dans une démarche collective, un outil de mise en cohérence des finalités à long terme, des objectifs à moyen terme et des actions à court terme: tel est bien l'enjeu dans un dispositif territorial dont les acteurs ont des champs d'action et des horizons temporels différents mais doivent s'entendre sur un avenir partagé, ce qui appelle une lecture commune du passé et un diagnostic conjoint du présent. La démarche stratégique permet d'intégrer les objectifs particuliers à un projet commun, par le biais de compromis multilatéraux qui atténuent les conflits d'intérêts immédiats par une projection sur le futur.

Parler de MTS, c'est donc prendre acte du statut du territoire comme acteur collectif et organisation globale. Mais, par rapport aux organisations classiques, les dispositifs territoriaux présentent des enjeux de coordination spécifiques, qu'il s'agisse des principes de régulation, de la mise en commun des connaissances, des modalités de coopération ou des processus de décision.

2.2 Le territoire comme cadre de régulation

Les mutations de la question territoriale sont directement liées au bouleversement du mode de régulation de la société, et notamment à la crise de l'État-nation comme dispositif de régulation intégrée de l'économie et du social. Pour « faire société », il faut que des compromis soient trouvés entre classes, catégories ou groupes sociaux aux intérêts contradictoires. Le mode de régulation caractérise la façon dont sont collectivement construits et institués ces compromis, nécessaires à la cohésion de la société comme à la reproduction du système économique : la transformation des rapports sociaux est un corollaire des mutations des structures de production (Boyer et Saillard, 2002). Or,

« chaque mode de régulation comprend un type de rapport de la société à l'espace, et donc des dispositifs territoriaux particuliers. Dans contexte du fordisme⁷, le principal dispositif territorial était l'État-nation. Aussi bien les espaces supranationaux (blocs géopolitiques) qu'infranationaux (régions, municipalités, quartiers) s'articulaient à l'État-nation qui était le référent territorial qui faisait converger les acteurs sociaux, politiques et économiques. La crise du fordisme [...] entraîne l'obsolescence de la structuration territoriale qui avait l'État-nation comme principal référent et donne lieu à une territorialité multi-scalaire et réticulaire... » (Klein, 2008 : 318).

Les territoires ne disparaissent pas dans le grand maelström de la globalisation, contrairement à la prophétie de B. Badie (1995), mais se reconfigurent et changent de statut. Les dispositifs territoriaux cessent d'être organisés en référence aux emboîtements institutionnels centrés sur l'État, mais ils ne se calent pas pour autant sur les collectivités infra-étatiques. En jouant un rôle essentiel dans le mode de régulation, à l'interface des activités marchandes et des nouveaux biens et services à caractère collectif, ils deviennent des institutions socialement instituantes, à défaut d'être des institutions juridiquement instituées.

⁷ Pour l'École de la régulation, le « régime d'accumulation » fordiste combine une organisation du travail d'inspiration tayloriste, un rapport salarial permettant le partage des gains de productivité et un ajustement de l'offre et de la demande dans l'espace national (Boyer et Saillard, 2002 : 561).

La démarche conduite depuis 1993 par le Conseil des élus et le Conseil de développement du Pays basque (CDPB) en constitue un bon exemple. Ce processus a été engagé dans un environnement marqué par la pression terroriste de l'ETA en Espagne. Il était à craindre que la revendication identitaire, très présente dans la société basque française, s'exprime par une dérive séparatiste. La classe politique locale étant d'un tempérament plutôt conservateur, une jonction directe avec des nationalistes nettement marqués à gauche était peu plausible. Dans ce contexte, ont été créés le CDPB en 1994 et le Conseil des élus en 1995 : ainsi était mise en place une organisation stable et légitime de la société civile dans un dispositif auquel participait le préfet et les administrations de l'État. L'élaboration du « schéma d'aménagement et de développement », qui a associé les forces vives du territoire, a été l'occasion de construire des compromis acceptés par tous, y compris sur les questions les plus conflictuelles comme celles de l'expression de l'identité culturelle et de l'enseignement de la langue basque⁸ (Casteigts, 2009a). Depuis l'adoption du schéma à l'automne 1996, cette concertation ne s'est jamais interrompue, ponctuée de phases de contractualisation, d'évaluation et de ré-élaboration. Si cette démarche a pu fonder une dynamique territoriale incluant une affirmation identitaire pacifiée, c'est qu'elle s'est appuyée sur une mise en commun des connaissances et des visions du monde, et donc sur un élargissement du corpus des représentations partagées.

2.3 La mutualisation du savoir comme principe cognitif

Le management des savoirs occupe une place essentielle dans les stratégies des entreprises, des collectivités et des instances organisées de la société civile. Il n'y a rien d'étonnant que l'affirmation du territoire comme creuset de solidarité entre les unes et les autres passe par des formes variées de mutualisation des connaissances (agences d'urbanisme, pôles de compétitivité, systèmes productifs locaux, réseaux d'échange réciproque de savoirs, réseaux de développement rural etc.).

Dans cette mise en commun du savoir, le territoire devient une organisation apprenante et contribue aux stratégies de performance des différents partenaires. Ce partage de connaissances permet surtout le renforcement de représentations collectives sans lesquelles aucune dynamique territoriale ne serait possible.

Si elle a joué un rôle essentiel dans le cas du Pays basque, la mutualisation du savoir est également au cœur de la constitution des pôles de compétitivité. Ces derniers sont en effet destinés à accompagner

« l'avènement d'une économie de la connaissance dans laquelle l'innovation, la recherche – l'immatériel ou l'intelligence en quelque sorte – sont les vecteurs principaux de la croissance et de la compétitivité. [...] Le rapprochement des acteurs industriels, scientifiques et de la formation d'un même territoire, sur le modèle des "clusters", constitue en effet une source d'innovation : la proximité stimule la circulation de l'information et des compétences et facilite ainsi la naissance de projets plus innovants »⁹.

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

Si la problématique des territoires frontaliers est sensiblement différente, l'exigence de mutualisation cognitive est la même. En réponse à la porosité croissante des frontières,

⁸ Cf. 3.2 ci-après.

⁹ Source: <<http://competitivite.gouv.fr/politique-des-poles-471.html>>.

notamment intra-européennes, la coopération transfrontalière a pour objet de transformer progressivement des territoires frontaliers juxtaposés en un territoire transfrontalier intégré. Elle suppose un profond remaniement des représentations sociales de l'espace, jusqu'alors structurées autour de la frontière, et la construction d'un noyau dur de conceptions communes, différentes des visions antérieures de chacun des partenaires. Ce processus, à caractère interculturel, doit porter non seulement sur des partages d'informations, impliquant un accord préalable sur les données pertinentes et sur leur portée, mais surtout sur les schémas cognitifs dans lesquels elles s'inscrivent¹⁰.

2.4 La coopération comme organisation opérationnelle

L'organisation traditionnelle des relations entre acteurs d'un même territoire résulte de rapports de forces inscrits dans les systèmes de compétition, d'opposition ou d'alliance qui structurent la société locale. Cette distribution des rôles doit être remise en cause pour traduire la prévalence des intérêts communs : la mise en place de dispositifs coopératifs originaux constitue une pierre angulaire des nouvelles donnes territoriales.

Ainsi, le postulat de base des pôles de compétitivité est de transformer en partenaires des entreprises concurrentes. L'intention politique clairement affichée est de faire émerger des projets collaboratifs stratégiques, prioritairement dans le domaine de la R&D, en associant grands groupes, PME, laboratoires universitaires et centres de recherche, avec le concours de l'État et des collectivités territoriales. Un des plus importants, Aerospace Valley, fédère entre Toulouse et Bordeaux la première concentration européenne d'industries aéronautiques. Il mobilise « 620 adhérents, dont 300 PME », autour d'une « recherche collaborative, à laquelle participent un millier de chercheurs et d'ingénieurs issus de l'industrie, de la recherche et de la formation [...], dans les 320 projets de R&D labellisés.¹¹»

En matière transfrontalière, la coopération est une condition d'existence des territoires. Les pratiques sociales et les dispositifs d'action publique ayant été historiquement développés dans les périmètres nationaux, il faut une forte volonté commune pour accompagner de nouveaux comportements ou pour offrir de nouveaux services, dans un cadre territorial débordant des repères habituels. Un exemple emblématique est la création à Puigcerda, en Espagne, d'un hôpital transfrontalier, financé par la France, la Généralité de Catalogne et l'Union européenne (FEDER), pour répondre aux besoins médicaux des 30 000 habitants de la vallée de Cerdagne, de part et d'autre de la frontière. Cet hôpital offre ses services à une zone de haute montagne où les distances par route vers les hôpitaux de référence sont de plus de deux heures pour Perpignan ou Barcelone.

2.5 La gouvernance comme processus décisionnel

Le développement de la gouvernance territoriale s'inscrit au confluent de la territorialisation des politiques publiques et de la diversification des échelles et des partenariats de l'action collective. L'écart entre organisation spatiale du pouvoir politique et géométrie concrète de l'action collective ne cesse de se creuser. Face à ces mutations, les procédés de gouvernement, qui supposent des décisions prises selon des règles juridiques formalisées, dans le cadre d'une

¹⁰ En décembre 2012 à Nancy, la DATAR, la Mission opérationnelle transfrontalière et la Fédération nationale des agences d'urbanisme ont consacré un séminaire à ces enjeux.

¹¹ Source: Conseil régional d'Aquitaine, dossier de presse du Salon du Bourget, 18 juin 2013.

collectivité aux contours intangibles, se heurtent à des limites pratiques. Les processus de gouvernance viennent logiquement combler ce vide pour les territoires qui ne correspondent pas à un périmètre juridiquement institué et qui appellent un dispositif souple et évolutif¹². Processus décisionnel faiblement formalisé, à géométrie variable, inter-institutionnel, comportant des débats ouverts susceptibles de dégager des positions consensuelles, la gouvernance répond au souci de mise en cohérence des interventions publiques et des pratiques sociales sur des territoires aux contours fluctuants, dont les périmètres se constatent *a posteriori* plus qu'ils ne se déterminent *a priori*.

Si ces démarches de gouvernance restent facultatives pour bon nombre de territoires, qui se contentent du cadre institutionnel classique, elles sont incontournables pour les territoires transfrontaliers, qui relèvent de systèmes juridiques différents et ne disposent pas de dispositif intégré de gouvernement local. La construction européenne, qui assure la libre circulation des biens et des personnes et la disparition des frontières monétaires, n'abolira pas cette césure juridique dans un horizon prévisible. L'élaboration et la réalisation de projets transfrontaliers passent donc nécessairement par des processus de gouvernance (Saez et al., 1997).

Dans le cas du Pays basque, la mise en place d'une structure de gouvernance n'était évidemment pas une condition d'existence du territoire, car ce dernier disposait depuis des siècles d'une forte identité culturelle. Elle était par contre indispensable pour s'opposer aux forces centrifuges qui séparaient de plus en plus le Pays basque intérieur, rural et identitaire, de la côte, tertiaire et cosmopolite. L'adoption et la mise en œuvre d'une stratégie globale de développement, sous l'égide d'un dispositif de gouvernance intégré, a permis de rétablir l'unité du territoire, sur le plan de ses représentations collectives comme sur celui des solidarités concrètes.

La gouvernance des pôles de compétitivité est nécessairement complexe, car elle associe des partenaires de statuts et de cultures managériales très différents. En outre, qu'il s'agisse des entreprises, des collectivités ou des équipes de recherche, leurs relations antérieures étaient généralement caractérisées par une concurrence intense. L'efficacité des dispositifs de gouvernance est donc un facteur essentiel de réussite des pôles. Dans son animation du dispositif, l'État y a attaché une importance particulière (CM International et al., 2008).

3. Management territorial stratégique : projet, transactions et conventions

Que le territoire soit un acteur collectif dans les conditions qui viennent d'être présentées n'est pas suffisant pour caractériser une configuration de MTS. Encore faut-il que dans la conception et dans la mise en œuvre de l'action collective, certains dispositifs soient mobilisés : une dynamique de projet, creuset de l'évolution des représentations communes du territoire et matrice de son avenir ; des processus transactionnels et conventionnels, qui permettent un rapprochement des horizons stratégiques et opérationnels des acteurs ; le développement durable comme référence partagée.

¹² Le terme de gouvernance apparaît avec une connotation normative dans le vocabulaire des institutions financières internationales. Dans le champ territorial le concept est descriptif. Sur l'historique et la portée du concept de gouvernance, se reporter à Casteigts (2004).

3.1 Le projet comme horizon stratégique

Si la démarche de projet occupe une place centrale dans les dynamiques territoriales, c'est qu'elle combine trois registres essentiels de la vie collective : les représentations; les pratiques discursives ; les actions. Cette combinaison se joue à l'articulation entre présent et futur, dans une définition commune des horizons temporels qui fixe un terme suffisamment proche pour que le projet soit mobilisateur et suffisamment lointain pour qu'il ne reste pas englué dans les contraintes du moment. L'élaboration d'un projet commun est ainsi un moment privilégié pour mettre en cohérence dans l'espace et dans le temps les objectifs des différents groupes d'acteurs en les fondant dans une stratégie commune. Ainsi, le projet d'agglomération du Grand Genève, adopté au terme de quatre ans de travaux et signé en juin 2012, associe plus de cent collectivités, après une concertation qui a mobilisé plusieurs milliers de représentants de la société civile : on imagine aisément la dynamique territoriale que cela implique, focalise et produit.

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

3.2 Les transactions comme mode opératoire

Ces transactions territoriales s'inscrivent dans la problématique générale des transactions sociales, telle qu'elle a été introduite à la fin des années 1970 dans *Produire ou reproduire ?* (Rémy J. et al., 1978). La transaction sociale est un processus qui, en présence de conflits d'intérêts ou de valeurs et de rapports de forces incertains, met en jeu négociations et échanges. Elle débouche *in fine* sur des compromis pratiques, permettant une régulation collective des conflits en conciliant la liberté des acteurs et les contraintes du système social (Gibout et al., 2009). L'introduction de la notion de transaction territoriale rend compte de la façon dont les individus contribuent à la construction du territoire dans lequel ils vivent et dont, simultanément, le territoire confère à ces individus une identité propre, dans un jeu permanent de tensions et de compromis.

Ces logiques transactionnelles sont au cœur de la constitution des réseaux d'entreprises (Fréry, 1998) et donc des pôles de compétitivité. Elles sont également très présentes dans les relations transfrontalières, en tant que « processus de socialisation et d'apprentissage de l'ajustement à l'autre dans un univers structuré par des couples de tensions opposées » (Hamann, 2013 : 46). Dans la démarche du CDPB, elles ont notamment constitué le

fondement de la construction progressive, sur quinze ans, d'une politique linguistique en faveur de l'*euskara*, la langue basque. Ces transactions ont été rendues possibles par un remaniement des représentations collectives de la langue, de marqueur identitaire à connotation séparatiste à élément du patrimoine culturel commun, remaniement auquel une majorité des acteurs ont accepté d'adhérer¹³(Casteigts, 2009a). Cela montre que, comme pour les transactions marchandes, les transactions territoriales s'inscrivent nécessairement dans un arrière plan conventionnel.

3.3 Les conventions comme condition d'efficacité

La notion de *conventions territoriales* (au sens de la théorie des conventions) recouvre les mécanismes cognitifs par lesquels évoluent les représentations collectives et se recomposent transactionnellement les dispositifs d'action. La théorie des conventions est née dans le champ de l'analyse micro-économique. Elle a pour objet d'expliquer comment les marchés peuvent fonctionner et des transactions marchandes se nouer alors que les conditions posées par la théorie classique ne sont pas remplies : aucun intervenant sur quelque marché que ce soit n'en a une connaissance pure et parfaite. Dans ces situations d'information imparfaite, toute décision est marquée du sceau d'une rationalité limitée. Dès lors, « sans le secours d'objets collectifs irréductibles à la rationalité individuelle, les interactions entre acteurs individuels rationnels seraient incapables de produire à elles seules une réalité sociale déterminée» (Dupuy, 1989 : 361).

Une convention répond ainsi à un problème de coordination en fournissant aux parties en présence un schéma de comportement, explicite ou implicite, qu'ils peuvent reproduire avec régularité. Cette règle de conduite, qui résulte d'interactions sociales, en capitalise les enseignements et les intègre de façon plus ou moins consciente aux représentations des acteurs. Débordant le domaine de la micro-économie et des échanges marchands, la théorie des conventions a peu à peu élargi son champ, pour s'étendre à tout « ensemble d'anticipations et de comportements se renforçant mutuellement, émergent d'une série d'interactions décentralisées », souvent inintentionnelles et dépourvues de procédures formelles de coordination (Boyer, 2002 : 541-542). Elle est considérée aujourd'hui comme une théorie sociologique à large spectre (Diaz-Bone et Thévenot, 2010).

La théorie des conventions met notamment en lumière, parmi d'autres règles, la nécessité de structurer la démarche autour d'un point focal. Cette focalisation permet d'organiser de façon cohérente un dispositif opérationnel, en offrant aux partenaires un repère commun, par rapport auquel se reconfigurent représentations et stratégies (Orléan, 1994). L'efficacité de ce point focal implique qu'il puisse être pris en considération à la fois par les procédures de coordination et par les mécanismes de régulation du champ concerné. En matière de dynamique territoriale, le projet de territoire occupe cette position focale. A travers et pendant son élaboration, les règles communes s'élaborent, le dispositif collectif se construit et les transactions se nouent.

Dans la démarche du CDPB, la reconfiguration conventionnelle la plus significative a concerné la représentation de l'espace et le passage d'une vision binaire (côte/intérieur) à une vision ternaire (côte/zone intermédiaire/intérieur), ce qui diversifiait notablement les

¹³ Pour l'État et les élus nationaux, cette évolution a été facilitée par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, qui a introduit dans la Constitution un article 75-1 reconnaissant la valeur patrimoniale des langues régionales.

combinaisons stratégiques, autour notamment de la notion de « réciprocité territoriale ». En matière transfrontalière, l'enjeu conventionnel le plus important est également spatial : il s'agit de passer d'une conception de la frontière comme barrière à une perception de la frontière comme espace central. Cette mutation a été parfaitement opérée entre Strasbourg, Fribourg et Bâle, où le site officiel de la Conférence du Rhin supérieur (instance inter-étatique) précise: « Si l'on observe la région du Rhin supérieur sur une carte, le premier élément qui saute à l'œil est le Rhin, la frontière géographique naturelle qui coule au milieu du territoire et le structure.¹⁴» S'agissant des pôles de compétitivité, tout se joue autour d'un double basculement extérieur/intérieur et compétition/coopération. Les interactions multiples autour des enjeux scientifiques et technologiques et la mise en évidence de leurs externalités positives jouent ici un grand rôle dans le réaménagement des schémas mentaux.

3.4 Le développement durable comme référence partagée.

Ce remaniement des représentations et des habitus relationnels se déploie autour de noyaux durs de références partagées, propres aux territoires et aux pratiques sociales concernées. Mais, depuis le début des années 90, une problématique s'est progressivement imposée comme référence générale, celle du développement durable. Considéré, lors de son irruption dans l'espace public au début des années 90, comme un concept « mou » à caractère idéologique, le développement durable bénéficie aujourd'hui d'une reconnaissance scientifique, politique et juridique. En France, la Charte de l'environnement, qui a acquis valeur constitutionnelle depuis la révision du 1er mars 2005, le définit comme un principe selon lequel « les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins »¹⁵ ; elle précise que « les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. A cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social »¹⁶.

Ces dispositions constitutionnelles sont porteuses d'une mutation significative des modes de régulation, par l'instauration de nouveaux principes d'arbitrage entre biens marchands et biens collectifs : le marché n'est pas à même d'assurer seul l'optimisation sociale et environnementale de l'usage des ressources rares, surtout dans une perspective intergénérationnelle. Bon nombre de ces arbitrages trouvent naturellement leur place à l'échelle des territoires de proximité car les processus de gouvernance territoriale, qui associent acteurs publics, entreprises et société civile, sont à même de réduire les coûts de transaction et les coûts de contrainte dans les choix collectifs.

Le développement durable implique des compromis permanents entre objectifs contradictoires mais également légitimes : sa logique est fondamentalement transactionnelle et il s'inscrit naturellement dans les configurations de MTS (Casteigts, 2009b). Cela explique que la référence au développement durable soit omniprésente dans les projets de territoires transfrontaliers, comme dans les orientations stratégiques des pôles de compétitivité ou dans les documents de programmation du CDPB.

¹⁴ <<http://www.conference-rhin-sup.org/fr/la-conference-du-rhin-superieur/cooperation-transfrontaliere.html>>; consulté le 8 octobre 2014.

¹⁵ 7ème considérant de la Charte.

¹⁶ Article 6 de la Charte.

Pour ne pas conclure, perspectives de recherche

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

Quels que soient leurs objets ou leurs modalités, ces relations sont médiatisées par le langage. En ce sens les interactions territoriales ne font pas exception à la loi générale des pratiques sociales :

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

Dans ces conditions, il est tout à fait compréhensible que le territoire ait fait l'objet d'une profusion de déclinaisons discursives sur de multiples registres : politiques, juridiques, économiques, médiatiques, scientifiques, techniques, pédagogiques, artistiques, etc. Pour chacune de ces catégories, on peut recenser un grand nombre de types d'énoncés. Il y aurait là matière à penser le territoire comme « formation discursive », au sens où l'entend Michel Foucault, pour qui ce n'est ni « un domaine d'objets », ni « un type défini et normatif d'énonciation », ni « un alphabet bien défini de notions », ni « la permanence d'une thématique » qui définissent une formation discursive, mais « des systèmes de dispersion » (Foucault, 1969 : 55-56). Dans cette perspective, il serait tout à fait pertinent d'analyser le projet comme « agir communicationnel », c'est à dire « interactions sociales au cours desquelles l'usage du langage orienté vers l'entente joue le rôle de coordonnateur de l'action » (Habermas, 2006 : 61). Ces pistes de recherches constitueraient une réponse ambitieuse aux observations de R. Laufer qui voit dans la rhétorique « le paradigme retrouvé » des disciplines de gestion (Laufer, 2002).

Références bibliographiques

- Badie B., 1995, *La fin des territoires. Essai sur le désordre international et l'utilité sociale du respect*, Paris, Fayard.
- Berger P. et T. Luckmann, 1996, *La construction sociale de la réalité*, Paris, Méridiens Klincksieck, (1ère éd., New York, 1966).
- Bourdieu P., 1987, *Choses dites*, Paris, Éditions de Minuit.
- Boyer R., 2002, « Postface à l'édition 2002 », in Boyer R. et Y. Saillard Y. (dir.), *Théorie de la régulation – l'état des savoirs*, Paris, La Découverte.
- Boyer R. et Y. Saillard, 2002, *Théorie de la régulation. L'état des savoirs*, Paris, La Découverte.
- Braudel F. (dir.), 1977, *La Méditerranée, l'espace et l'histoire*, Paris, Arts et Métiers Graphiques; réédition Paris, Flammarion, collection Champs, 1985.
- Casteigts M., 2003, « Le management territorial stratégique », in Sedjari A. (dir.) *Gouvernance et conduite de l'action publique au 21^{ème} siècle*, Paris-Rabat, L'Harmattan, p. 286-314.
- Casteigts M., 2004, « La gouvernance urbaine entre science et idéologie », in Le Duff R. et J.-J. Rigal (dir.) *Démocratie et management local, 1ères Rencontres Internationales*, Paris, Dalloz, 2004, p.143-157
- Casteigts M., 2009a, « Transactions interculturelles et intégration territoriale. Le cas du Pays basque », *Pensée plurielle*, 2009/2 – n°21, p. 179-193.
- Casteigts M., 2009b, « Optimisation du développement durable et management territorial stratégique: de la gouvernance locale à la transaction sociale », *Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement*, Hors-série 6, [Enligne] <<http://vertigo.revues.org/index8987.html>>.
- Castoriadis C., 1975, *L'institution imaginaire de la société*, Paris, Seuil.
- Castro Goncalves L., D. Chabault et J. Tixier, 2011, « Manager les tensions stratégiques entre le local et l'international : le cas des pôles de compétitivité », *Management & Avenir* 10/2011 - n° 50), p. 172-189 ; [En ligne] <<http://www.cairn.info/revue-management-et-avenir-2011-10-page-172.htm>>.
- CM International et al., 2008, *Recueil de bonnes pratiques de gouvernance pour les pôles de compétitivité*, rapport réalisé pour la Direction Générale des Entreprises du Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Emploi, janvier, 118 p., [En ligne] <www.competitivite.gouv.fr>
- Cornu G., 1987, *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF ; éd. citée Quadrige, 2007.
- David A., A. Hatchuel et R. Laufer, 2002, « Introduction », in David A., A. Hatchuel et R. Laufer (dir.), *Les nouvelles fondations des sciences de gestion*, Paris, Vuibert FNEGE.
- Decoutère S. et al., 1996, *Le management territorial. Pour une prise en compte des territoires dans la nouvelle gestion publique*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Diaz-Bone R. et L. Thévenot, 2010, « La sociologie des conventions. La théorie des

- conventions, élément central des nouvelles sciences sociales françaises », *Trivium* [En ligne], 5 | 2010, mis en ligne le 10 janvier 2010, consulté le 21 avril 2015. <<http://trivium.revues.org/3626>>.
- Dupuy J.-P., 1989, « Convention et common knowledge », in Collectif, *Économie des conventions*, *Revue économique*, n° 2, mars 1989, p. 361-400.
- Durkheim E., 1895, *Les règles de la méthode sociologique*, Paris, Félix Alcan, [En ligne] <<http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k1055050>>; seconde édition 1919.
- Foucault M., 1969, *L'archéologie du savoir*, Paris, Gallimard.
- Foucault M., 1976, « Questions à Michel Foucault sur la géographie », *Hérodote*, n°1, janvier-mars, p. 71-85 ; repris dans *Dits et écrits, tome II (1976-1988)*, Gallimard, Quarto, 2001.
- Fréry F., 1998, « Les réseaux d'entreprises : une approche transactionnelle », in Laroche H. et J.P. Nioche (dir.), *Repenser la stratégie. Fondements et perspectives*, Paris, Vuibert, p. 61-84.
- Gibout C., M. Blanc et J. Foucart , 2009, « Transactions sociales et sciences de l'homme et de la société », *Pensée plurielle*, 2009/1 - n° 20, p. 7-11.
- Gilly J.-P. et A. Torre (dir.), 2000, *Dynamiques de proximité*, L'Harmattan, Paris
- Habermas J., 2006, *Idéalisations et communication. Agir communicationnel et usage de la raison*, Paris, Fayard, (1ère éd., Stuttgart, 2001).
- Hamman Ph., 2013, *Sociologie des espaces-frontières. Les relations transfrontalières autour des frontières françaises de l'Est*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg.
- Hatchuel A., 2002, « Quel horizon pour les sciences de gestion ? Vers une théorie de l'action collective », in David A., A. Hatchuel et R. Laufer (dir.), *Les nouvelles fondations des sciences de gestion*, Paris, Vuibert FNEGE, p. 7-43.
- Hauriou M., 1916, *Principes de droit public*, Paris, Librairie Sirey.
- IAE (Réseau des), 2000, Amann B., Y. Dupuy et J.- J. Rigal (dir.), *Recherches et pratiques en gestion. XVes journées nationales*, Paris, Dalloz.
- IAE (Réseau des), 2000, Amann B. (dir.), *Gestion et droit. XVes journées nationales*, Paris, Dalloz.
- IAE (Réseau des), 2002, *Sciences de gestion et pratiques managériales. XVIes journées nationales*, Paris, Economica.
- Klein J.-L., 2008, « Territoire et développement. Du local à la solidarité internationale », in Massicotte G. (dir.), *Sciences du Territoire : Perspectives Québécoises*, Québec, PUQ, p. 315-333.
- Laufer R., 2002, « Le paradigme retrouvé : la rhétorique », in David A., A. Hatchuel et R. Laufer (dir.), *Les nouvelles fondations des sciences de gestion*, Paris, Vuibert FNEGE, p. 175-191.
- Le Berre M., 1992, « Territoires », in Bailly A. et al. (dir.), *Encyclopédie de géographie*, Paris, Economica, p. 617-638.
- Le Galès P., 1995, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, vol.45, n°1, p. 57-95.

- Mintzberg H., 1989, *Le management : voyage au centre de l'organisation*, Paris, Editions d'Organisation, (1ère éd., New York, 1989).
- Orléan A. (dir.) , 1994, *Analyse économique des conventions*, Paris, PUF.
- Pecqueur B., 2007, « Des pôles de croissance aux pôles de compétitivité : un nouveau partage des ressources cognitives », *Annales des Mines. Réalités Industrielles*, mai 2007, p. 38-43.
- Rémy J., L. Voyé et E. Servais, 1978, *Produire ou reproduire? Une sociologie de la vie quotidienne*, Bruxelles, Editions Vie Ouvrière.
- Saez G. et al. (dir.), 1997, *Gouvernance métropolitaine et transfrontalière. Action publique territoriale*, Paris, L'Harmattan.
- Thietart R.-A., 1980, *Le management*, Paris, PUF « Que Sais-je ? »; édition consultée 2003.
- Thoenig J.-C. et P. Duran, 1996, « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, 46e année, n°4, p. 580-623.