

**Gouvernance et développement durable des territoires,
entre coordination marchande, régulation institutionnelle et
conventions territoriales**

Michel Casteigts

Inspecteur général de l'administration
Professeur associé à l'Université de Pau et des pays de l'Adour
CREG – IAE tél.+33 (0)6 87 24 19 56 courriel : michel.casteigts@univ-pau.fr

Résumé : La territorialisation croissante de l'action publique et la sensibilité accrue des entreprises à leur environnement immédiat marquent l'importance nouvelle du fait territorial. Les partenariats entre collectivités publiques et acteurs privés traduisent un déplacement des frontières entre biens collectifs et biens marchands (1). Chacune des composantes de l'activité économique étant déterminée à une échelle spatiale particulière, une autorégulation globale du marché est impossible, faute de cadre territorial unique. En même temps, la référence au développement durable exclut la régulation marchande des biens collectifs (2). Les conventions territoriales (au sens de la théorie des conventions) rendent compte de la réarticulation des représentations et des pratiques liée à l'affirmation concomitante du territoire comme espace de régulation et du développement durable comme référence commune. Ainsi se dessinent les contours d'un management territorial stratégique, intégrant des dispositifs organisationnels (design organisationnel territorial), des processus décisionnels (gouvernance territoriale) et des représentations partagées (conventions territoriales) (3).

Mots-clés : gouvernance, développement durable, régulation, territoire, conventions, biens collectifs, externalités, design organisationnel, management territorial

Gouvernance et développement durable des territoires, entre coordination marchande, régulation institutionnelle et conventions territoriales

Tout en reconnaissant que « *l'espace naturel de validation de la théorie de la régulation est l'espace national* » (Gilly et Pecqueur, 1995), l'approche régulationniste s'est intéressée dès ses débuts à la dimension spatiale des modes de régulation et d'accumulation¹. Rien d'étonnant à cela : si la régulation est bien « *l'ensemble des médiations qui maintiennent les distorsions produites par l'accumulation du capital dans des limites compatibles avec la cohésion sociale* » (Aglietta, 1997) », bon nombre de ces médiations s'inscrivent dans des cadres territoriaux d'échelles diverses, de l'immédiate proximité (Gilly et Torre, 2000) à l'espace planétaire (Kebabdjian, 1998) en passant le niveau régional (Benko et Lipietz, 2000). Dans la plupart de ces analyses, se trouve posée « *la question de l'articulation entre les régulations partielles et la régulation globale* » (Gilly et Pecqueur, 1995). La perspective est ici un peu différente. Il ne s'agit pas d'étudier les transformations du système productif à différentes échelles territoriales, mais de partir des mutations territoriales pour analyser ce qu'elles doivent à l'évolution des modes de régulation.

Car la donne territoriale change, et avec elle le statut des territoires, qui ne sont plus seulement la dimension spatiale des activités économiques ou le périmètre des compétences institutionnelles. « *Territoires acteurs* », « *territoires de projets* », « *territoires émergents* », « *territoires apprenants* »... les termes foisonnent pour caractériser cette situation, en mettant l'accent sur tel ou tel aspect de mutations multifformes. Ils ont en commun de cesser de désigner les territoires comme de simples lieux géométriques pour les considérer comme des systèmes complexes, organisés et dotés d'une capacité d'action qui ne se réduit pas à celle de leurs occupants. De nombreuses données empiriques attestent de cette évolution (1), qui pose aux théories néo-libérales des questions fondamentales (2). Une nouvelle configuration d'action collective est en train d'émerger, à laquelle la notion de développement durable donne toute sa portée (3).

1- Constats empiriques :

1.1 Renforcement de la place des territoires dans les stratégies des collectivités publiques et des entreprises

Le processus de territorialisation des politiques publiques rappelle une évidence trop souvent négligée : toute politique publique s'inscrit dans un cadre spatial qu'elle contribue à structurer. Par l'organisation de la vie collective, l'action publique participe à la transformation de l'espace physique en territoire. C'est dire que, quels que soient leurs domaines ou leurs modes d'action, les politiques modèlent les territoires, qu'elles se fixent comme but d'en atténuer les différences ou d'en préserver les spécificités. Pour l'Etat, territorialiser ses politiques n'est rien d'autre que prendre en considération la réalité là où elle s'exprime et c'est la condition

¹ Se reporter notamment à la synthèse présentée par G. Benko et A. Lipietz (1995)

même de l'efficacité de son action. Cette évidence fut longue à s'imposer, car dans toute l'Europe les grandes politiques publiques furent conçues à la fin du 19^{ème} siècle pour gommer les particularismes locaux, mais nul aujourd'hui ne la conteste plus.

Le fait nouveau est que cette déclinaison territoriale de l'action publique n'est plus considérée comme un mal nécessaire, mais comme une règle intrinsèquement positive. Il faut sans doute y voir les effets d'une perte de séduction des principes universels, trop souvent appelés à la rescousse d'aventures politiques qui se sont avérées, ex post, peu recommandables. Une solide méfiance s'est instaurée à l'égard de vérités révélées ayant vocation à tout régenter, partout et pour toujours, et les tièdes attraites de l'ici et maintenant se sont finalement imposés. Exemple emblématique des grands principes remis en cause, la rationalité institutionnelle a prévalu pendant longtemps, entendant imposer une logique hégélienne aux archaïsmes locaux. L'institution se fait aujourd'hui modeste. Elle se décentralise, se régionalise ou se fédéralise, s'adapte aux réalités locales, se met à l'écoute du terrain d'en bas comme on dit à Paris, *bottom up* comme on dit à Bruxelles. Des anciens pays de l'Est à l'Afrique subsaharienne, en passant par la Grande-Bretagne, le phénomène est trop largement répandu, dans des contextes politiques et socio-économiques trop divers, pour ne pas traduire un mouvement général.

Dans le même temps, les entreprises redécouvrent, elles aussi, les vertus du territoire. Il faut dire que le divorce, maintes fois annoncé, n'a jamais été réellement consommé. Dès l'apparition d'une économie de surplus, à l'occasion de la révolution agricole du néolithique, le développement économique a été enraciné dans des espaces physiques et sociaux qui le conditionnaient totalement. La disponibilité des ressources naturelles et humaines nécessaires à la production et les commodités d'échange ont été les premiers facteurs de localisation des activités économiques. La révolution industrielle a largement confirmé ce principe. Ce n'est que récemment que la tertiarisation de l'activité, la dématérialisation des produits et la mutation des fonctions logistiques ont semblé bouleverser la donne et modifier en profondeur la logique d'implantation des entreprises, en estompant l'impact des déterminismes territoriaux.

Pourtant, les évolutions récentes du système productif ont démenti les prévisions selon lesquelles les activités industrielles migreraient massivement vers les pays à faible coût de main d'œuvre après l'ouverture des frontières. Bien sûr, le phénomène a pu être observé en maintes occasions, mais il n'a rien de général comme le montre, par exemple, l'implantation d'une usine Toyota à Valenciennes. C'est que la compétitivité des entreprises reste largement liée à la qualité de leur environnement, même s'il ne s'agit plus de la disponibilité des matières premières mais de la diversité des ressources humaines et technologiques ou du potentiel de sous-traitance et de partenariat, en d'autres termes des opportunités d'économies externes. La qualification des salariés, l'efficacité des dispositifs d'accès à la technologie et au savoir, le niveau des infrastructures de télécommunications et les questions d'image déterminent de manière essentielle les choix d'implantation (Moati et Mouhoud, 1997). De plus, les aménités non-économiques, qui conditionnent la qualité globale du cadre de vie et de travail, jouent un rôle de plus en plus prégnant. Or, beaucoup de ces facteurs de compétitivité relèvent de dynamiques territoriales, et notamment de l'action des collectivités locales, de plus en plus averties des enjeux de la compétition internationale et soucieuses d'attirer de nouveaux investisseurs ou de renforcer les chances des entreprises déjà implantées. Dans ce contexte, il est parfaitement logique que des entreprises en quête d'économies externes nouent des partenariats avec des acteurs publics susceptibles de les leur apporter (Kanemoto, 1987).

1.2 Recomposition territoriale de l'articulation entre action publique, activités économiques et pratiques sociales

Le nouveau champ territorial est structuré par ces partenariats entre collectivités publiques et acteurs privés, qui impliquent un rapprochement de l'horizon stratégique des uns et des autres. Une des conditions de ce rapprochement est la mutualisation des connaissances entre acteurs institutionnels, économiques et sociaux, dans le cadre de *réseaux territoriaux de savoirs*. Ce concept rend compte d'une réalité émergente : au delà de la diversité de leurs objectifs, de leur genèse et de leur fonctionnement, les réseaux territoriaux de savoirs répondent à une préoccupation commune, contribuer à la performance du territoire et de chacun de ses acteurs par le partage des diagnostics et la mise en commun de l'intelligence (Casteigts, 2002a).

Ces partenariats se traduisent également par une redistribution des rôles entre acteurs publics et privés. Le *design organisationnel* est la démarche par laquelle se modifient les contours des organisations, s'externalisent ou s'internalisent des activités, se développent des dispositifs stables de coopération. Les collectivités territoriales sont de plus en plus parties prenantes à ces procédures, dans le cadre d'un *design organisationnel territorial* qui offre des opportunités exceptionnelles d'optimisation, si le territoire est conçu comme une organisation globale et les reconfigurations pensées à cette échelle. De telles démarches sont déjà à l'œuvre dans les domaines les plus divers, pour une utilisation optimale de ressources ou pour la gestion collective de contraintes : transports, réseaux de communication à haut débit, management environnemental, gestion des espaces et des temps, gestion de l'emploi et des compétences, management de la technologie etc. (Casteigts, 2002b).

Ces transformations s'accompagnent de nouvelles formes de décision collective, désignées sous le terme générique de gouvernance. Il est aujourd'hui communément admis que l'émergence de la notion de gouvernance à côté de celle de gouvernement «*met l'accent sur plusieurs types de transformation des modalités de l'action publique : elle repose sur une dénonciation du modèle de politique traditionnel qui confie aux seules autorités politiques la responsabilité de la gestion des affaires publiques... ; elle met l'accent sur la multiplicité et la diversité des acteurs qui interviennent ou peuvent intervenir dans la gestion des affaires publiques... ; ce faisant, la gouvernance attire l'attention sur le déplacement des responsabilités qui s'opère entre l'Etat, la société civile et les forces du marché lorsque de nouveaux acteurs sont associés au processus de décision et sur le déplacement des frontières entre le secteur privé et le secteur public... ; la notion de gouvernance met également l'accent sur l'interdépendance des pouvoirs associés à l'action collective : la gestion des affaires publiques repose sur un processus d'interaction / négociation entre intervenants hétérogènes...* » (CDU, 2000).

Ces nouveaux partenariats et ces dispositifs de codécision sont facilités par l'émergence concomitante d'une référence commune, le développement durable. En 1972, le Club de Rome mettait en évidence les limites de la croissance, sur la base de travaux du MIT (Meadows D. et al., 1972) : pression démographique, pénuries alimentaires, épuisement des ressources naturelles et multiplication des pollutions conduisaient inexorablement à une croissance zéro. Ces analyses suscitèrent des controverses houleuses, malgré la tentative de compromis idéologique esquissée la même année par la conférence de Stockholm autour de la notion d'*éco-développement*. Dans le droit fil de ce concept, le terme de développement durable, apparu en 1980, est repris en 1987 par la Commission mondiale sur l'environnement et le développement, présidée par Mme Brundtland, Premier ministre de Norvège. Il est alors défini comme «*un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre ceux*

des générations futures ». En 1992, la conférence de Rio précise qu'il s'agit d'un modèle de développement conciliant croissance économique, cohésion sociale et préservation de l'environnement . En 1997, le traité d'Amsterdam l'introduit dans les règles d'action de l'Union Européenne. En moins de vingt ans, le développement durable s'est imposé comme norme d'action publique et modèle de développement : efficacité exceptionnelle d'un paradigme fondé sur l'articulation de logiques contradictoires, qui vient à point nommé prendre le relais de systèmes idéologiques fondés sur la confrontation et les antagonismes.

L'analyse des implications théoriques et des conséquences opératoires de ces recompositions territoriales montre que la concomitance de ces éléments (territorialisation, design organisationnel, gouvernance, développement durable) ne doit rien au hasard mais renvoie à un processus unique de transformation des mécanismes de régulation des sociétés complexes dans un environnement instable.

2- Implications théoriques

Ces évolutions de grande ampleur, dont tout indique qu'elles sont irréversibles, pose aux théories économiques dominantes des questions fondamentales, qu'il s'agisse de l'existence d'un équilibre de marché ou de la gestion des biens collectifs.

2.1 Le processus de territorialisation met définitivement en cause la capacité du marché à s'autoréguler.

En effet, la théorie néoclassique et ses versions contemporaines postulent l'unicité spatiale du marché et négligent les effets de la répartition géographique des activités et de la population. Tout au plus prennent-elles en compte les différentiels de coûts d'accessibilité pour analyser la formation des prix et les phénomènes de rente. L'analyse des données empiriques montre au contraire que l'on assiste à une différenciation territoriale forte des périmètres marchands : bassin d'emploi pour le marché du travail, bassin de vie pour les services à la population, marchés régional, national, européen ou mondial pour les entreprises, en fonction de leur taille, de leur activité et/ou de leur stratégie. Non seulement les réalités territoriales fragmentent le marché global, mais elles sont elles-mêmes à géométrie variable. Cette différenciation territoriale empêche que la coordination marchande ait un effet autorégulateur, puisque équilibres et déséquilibres partiels ne jouent pas à la même échelle.

Pendant longtemps un large consensus a prévalu, aux termes duquel cette segmentation des marchés avait un caractère résiduel, lié à l'archaïsme des structures économiques, et étaient vouées à disparaître avec les progrès de la logistique, l'évolution des techniques de commercialisation et une transformation des mentalités qui faciliterait la mobilité des personnes. Force est de reconnaître qu'il n'en est rien. Le chômage involontaire, pierre d'achoppement de toutes les théories classiques, néo-classiques et post-classiques, s'explique largement par les différences dans l'allocation spatiale et la mobilité géographique des facteurs de production : alors que le marché des capitaux est mondial pour les grandes entreprises, national pour les moyennes et régional pour les petites, le marché du travail fonctionne dans un cadre beaucoup plus restreint. Encore est-il tout à fait impropre de parler de marché du travail, si on considère que chaque bassin d'emploi constitue un marché local du travail, lui-même largement segmenté par qualifications, dont chacune est associée à une échelle territoriale particu-

lière (on recrute dans un rayon de 60km les cadres, 30km les ouvriers et 10 km les caissières d'hypermarchés). Toute la construction walrassienne, comme celles des disciples et épigones du maître, implique une égale disponibilité en tout point de l'espace économique des facteurs et des produits. Or c'est précisément la fragmentation spatiale des marchés particuliers, dans une géométrie éminemment fluctuante, qui explique la persistance de déséquilibres partiels, qui ne se compensent pas parce qu'ils sont localisés et non-délocalisables.

2.2 La référence au développement durable invalide toute prétention à une régulation marchande des biens collectifs.

Comme il a été dit plus haut, la notion de développement durable a une double dimension : diachronique, puisqu'elle implique un arbitrage intergénérationnel dans l'allocation de ressources rares ; synchronique, puisqu'elle suppose des interactions systémiques entre différents domaines d'action. De ces deux points de vue, les principes du développement durable sont incompatibles avec l'idée que les mécanismes du marché pourraient assurer mieux que l'intervention publique la production ou la préservation des biens collectifs.

Les thuriféraires de l'*écologie libérale* considèrent que, le marché étant en toute circonstance plus efficace que l'intervention publique, l'action de l'Etat doit se limiter à « *concevoir des solutions institutionnelles qui rétablissent dans le domaine des biens dits "non marchands" des procédures d'échange et d'allocation par des systèmes de prix* » (Lepage, 1990). Les exigences du développement durable dissipent cette illusion qu'il serait possible de réguler les biens collectifs, notamment environnementaux, par l'attribution de droits de propriété négociables. En mettant l'accent sur les besoins des générations futures, le développement durable engage directement la responsabilité de la puissance publique, car les générations futures sont bien incapables de faire valoir aujourd'hui quelque droit de propriété que ce soit sur quelque marché que ce soit.

Par ailleurs, le maintien de l'équilibre fondamental entre croissance économique, cohésion sociale et valorisation de l'environnement implique des interactions permanentes et croisées entre échanges marchands et services non-marchands. Cette hybridation de logiques jusque là contradictoires, à mille lieues du manichéisme néo-libéral, est directement corrélée au phénomène, empiriquement observé, de déplacement des frontières entre biens collectifs et biens marchands. Ces interrelations systémiques nécessitent que quelque chose *fasse système*, c'est à dire donne au dispositif d'interaction un minimum de stabilité et de cohérence, que ni la structuration traditionnelle des activités économiques, ni l'organisation des groupes sociaux, ni l'architecture institutionnelle ne peuvent séparément garantir. C'est précisément le cadre territorial, à ses différentes échelles, qui permet que se mettent en place de façon pérenne les mécanismes de régulation croisée inhérents à la logique du développement durable. Cela n'a évidemment de sens que si on admet l'interdépendance de transactions marchandes et de décisions non marchandes et si on en tire les conséquences opératoires.

3- Conséquences opératoires

Tout cela renvoie à la nécessité de dépasser, sans les nier, les oppositions traditionnelles marché/hierarchie, coordination marchande/régulation institutionnelle. Puisque c'est au territoire qu'il revient de *faire système*, c'est dans le territoire que s'inscrivent des dispositifs décision-

nels et cognitifs qui instaurent une nouvelle configuration d'action collective, le *management territorial stratégique*.

3.1 La gouvernance territoriale

Afin de mieux situer les véritables enjeux de la multiplication des procédures de gouvernance territoriale, il est nécessaire de revenir sur l'historique et les implications du concept, au delà du constat dressé plus haut².

Au XIII^{ème} siècle le terme de gouvernance désignait les bailliages, avant d'être employé à la Renaissance comme synonyme de gouvernement puis de disparaître pour quelques siècles. A partir de 1975, O.E. Williamson développe la théorie des coûts de transaction³ et définit la gouvernance comme l'ensemble des mécanismes de coordination réglant d'une part l'organisation hiérarchique interne à l'entreprise, d'autre part les relations entre l'entreprise et ses partenaires, notamment dans le cadre de rapports contractuels stables destinés à réduire les coûts de transaction (Williamson O.E., 1975 et 1979). A la fin des années 1980, le terme de gouvernance apparaît dans le vocabulaire des institutions financières internationales, qui désignent par l'expression « good governance » les règles d'administration publique préconisées aux pays emprunteurs. Au même moment, des politologues anglais opposent « urban governance » à « local government », pour décrire les effets des réformes thatchériennes sur les pouvoirs locaux. Cette notion de gouvernance urbaine (ou territoriale) s'est aujourd'hui imposée dans l'analyse des évolutions du pouvoir local.

Le passage de la notion de gouvernance du champ économique au champ politique n'est pas dépourvu de justification car dans les deux cas le terme renvoie à des modes de coordination partenariaux, intermédiaires entre hiérarchie et marché d'un côté, entre gouvernement institutionnel et société civile de l'autre. Mais, même dans le champ politique, la gouvernance conserve une dimension économique importante, les mêmes processus étant transposés du domaine des activités marchandes à celui des biens collectifs et des externalités. La légitimité en est difficilement contestable car, en matière de biens collectifs, l'optimum économique est indissociable de l'optimum décisionnel, l'allocation des ressources et l'imputation des charges relevant de processus 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).

L'élargissement et la transparence des procédures de décision collective réduisent les coûts de transaction, pris dans une acception plus générale que celle de la théorie initiale car étendus aux transactions non marchandes. Ils permettent aussi d'alléger les coûts de contrainte, en renforçant le consensus autour des choix effectués. Les dispositifs de gouvernance marquent donc un changement fondamental dans la nature des relations entre collectivités et partenaires privés, les rapprochant des modes de coordination entre entreprises. Ils créent un continuum décisionnel, dans l'espace et dans le temps, là où les procédures traditionnelles de décision

² Pour un examen plus systématique de l'historique et de la portée du concepts de gouvernance se reporter à (Casteigts, 2003a).

³ ...introduite par R. Coase (1937) pour expliquer qu'une firme intégrée puisse être plus efficace que le marché.

institutionnelle instaurent segmentation et discontinuité. Mais loin de se limiter aux « *formes de régulation qui ne sont ni marchandes ni étatiques* » (Benko et Liepietz, 1992), la gouvernance territoriale s'inscrit ainsi à l'intersection de la coordination marchande et de la régulation institutionnelle, tous marchés et toutes institutions confondus.

3.2 Les conventions territoriales

La notion de *conventions territoriales* (au sens de la théorie des conventions) rend compte des conditions de la réarticulation des représentations et de la recombinaison des pratiques liées à l'apparition concomitante du territoire comme nouvel espace de régulation et du développement durable comme référence commune.

En effet, les dynamiques de territorialisation supposent que les forces vives du territoire aient la conviction partagée qu'elles ont un intérêt commun à fonder sur la confiance un partenariat stable. Les collectivités publiques, qui remplissent habituellement leurs missions sur le mode de la régulation unilatérale, doivent adopter le registre de la coordination et de l'ajustement mutuel. Parallèlement, entreprises et associations doivent prendre leurs distance à l'égard de postures traditionnellement conflictuelles à l'égard des pouvoirs publics (sur un mode plutôt défensif pour les premières et offensif pour les secondes). Il en va de même des forces qui habituellement s'affrontent à l'intérieur de ce que l'on a coutume d'appeler, de façon sommaire et abusivement simplificatrice, la société civile⁴. Cela n'est possible parce que de nouvelles règles, souvent implicites, s'imposent à chacun. La théorie des conventions identifie les mécanismes cognitifs par lesquels évoluent les représentations collectives, s'instaurent corrélativement de nouvelles règles du jeu et se recomposent les dispositifs d'action.

O. Favereau (1999) définit les conventions comme un ensemble de règles de formulation vague, d'origine obscure, de caractère arbitraire et dépourvues de sanctions juridiques, ce qui les distingue des contrats. Dans le champ microéconomique, elles rendent compte de l'efficacité de la coordination par le marché, malgré l'incomplétude des informations dont disposent les acteurs économiques sur les transactions dans lesquelles ils s'engagent : les échanges sont régis par des règles non écrites qui garantissent la conformité aux usages des comportements de chacun, en complément des mécanismes de coordination marchande.

Au delà de la microéconomie, le paradigme conventionnel a prouvé sa pertinence dans des domaines de plus en plus larges de la vie sociale, quand il s'agit de rendre compte d'un « *ensemble d'anticipations et de comportements se renforçant mutuellement, émergeant d'une série d'interactions décentralisées* » (Boyer, 2002). La théorie des conventions précise notamment les conditions de mise en oeuvre d'une action collective en mettant 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.

⁴ Cette expression, dont la critique mériterait à elle seule de longs développements, met implicitement l'accent sur l'opposition latente entre système institutionnel et forces sociales et gomme artificiellement tout ce que ces dernières recèlent de conflictualité interne.

En matière de dynamique territoriale, le « projet de territoire » occupe cette position focale. A travers et pendant son élaboration, les règles communes s'élaborent et le dispositif collectif se construit. Dans le projet sont à l'oeuvre les processus cognitifs de mutualisation des savoirs, des retours d'expériences, de partage des diagnostics, de métissage des cultures et des représentations du monde. L'adoption d'un projet commun consacre l'acceptation par tous de conventions territoriales communes aux entreprises et aux collectivités, aux associations et aux simples citoyens, qui transcendent les différences de statut, de fonction ou de culture.

L'application de la théorie des conventions aux problématiques territoriales ne peut prétendre ni à l'exhaustivité empirique ni à la maturité théorique. Sous ces réserves, on peut considérer que les conventions constitutives de la territorialité sont au moins au nombre de quatre :

- une *convention de proximité* porte en elle la conscience d'appartenir à un même espace et conduit à considérer que « *ce qui est proche pour moi (ici, maintenant) est plus important que ce qui est lointain (ailleurs, autrefois, plus tard)* » (Moles, 1992) ;
- une *convention de solidarité*, liée au sentiment de relever d'une communauté de destin, contribue à effacer les tensions antagonistes et à privilégier les comportements coopératifs par rapport aux attitudes de concurrence ;
- une *convention de qualité* fait bénéficier les acteurs du territoire d'un préjugé favorable quant à la qualité de leurs apports relationnels et opérationnels, ce qui permet d'instaurer un climat de confiance ;
- une *convention de durabilité* consacre l'accord des partenaires autour d'un modèle commun de développement durable du territoire.

3.3 Le management territorial stratégique

Le terme générique de *management territorial stratégique (MTS)* désigne la nouvelle configuration d'action collective fondée sur l'articulation, à l'échelle d'un territoire, des régulations publiques et des stratégies privées (Casteigts, 2003b). Le recours à la notion de management montre que le territoire est, dans cette perspective, conçu comme un ensemble organisé, au delà de ses segmentations institutionnelles ou de ses fragmentations sociales : c'est bien en tant que tel, et en tant que tel seulement, qu'il relève du management. Parler de management territorial, c'est prendre acte du statut du territoire comme acteur collectif et comme organisation globale, c'est associer à la prise en compte des dynamiques économiques et sociales une conception et une mise en œuvre stratégiques de l'action publique. Cela implique une complexité sensiblement accrue du système d'acteurs et un remaniement profond de l'organisation collective (Découtère et al., 1996). Du point de vue des collectivités, le MTS ne concerne donc pas seulement les politiques locales, l'aménagement de l'espace ou la régulation des activités économiques dans le territoire ; il constitue une façon renouvelée de mettre en œuvre l'ensemble des volets de l'action publique dans un projet collectif dont les contours débordent largement du cadre qui lui est usuellement imparti.

La référence stratégique n'a rien ici d'une concession aux effets de mode. Dans toute organisation la stratégie est 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 opérationnel dont les nombreux acteurs ont des préoccupations, des champs d'action et des horizons géographiques et temporels totalement différents mais doivent pourtant s'entendre, autour d'un projet commun, sur un avenir partagé. La démarche stratégique permet justement d'intégrer les objectifs individuels dans ce projet collectif, en atténuant par la projection sur le futur les conflits d'intérêts immédiats. Territorialité, design organisationnel, gouvernance et conven-

tions communes inscrivent ainsi dans le territoire une solidarité active qui offre, dans un univers turbulent, « *un îlot de stabilité temporaire* » (Boltanski et Chiapello, 1999).

En guise de conclusion, pour une réhabilitation de l'idéologie

L'idéologie a mauvaise presse. Les secousses de mai 68, le séisme plus récent de l'effondrement du bloc de l'Est et la désaffection endémique de l'opinion à l'égard des religions révélées ont consacré en occident⁵ la faillite des systèmes traditionnels de prêt à penser. Dans ce désastre collectif, seule triomphe l'idéologie libérale, précisément parce qu'elle ne se présente pas comme une idéologie mais comme une pragmatique. Pourtant, rien n'est inéluctable. L'exemple du développement durable en est une parfaite illustration : conçu initialement comme support d'un armistice idéologique entre écologistes tenants de la « croissance zéro » et partisans de la croissance, le développement durable s'est progressivement imposé comme référence partagée au point de devenir une ligne majeure de résistance à un modèle exclusivement marchand de développement. La théorie des conventions rend compte des conditions d'efficacité pratique des dispositifs idéologiques en montrant comment les représentations collectives, idéologiquement déterminées, se traduisent en actes. Il y a là matière à bien des réflexions.

Références citées :

- AGLIETTA M., 1997, « Postface » à la réédition de *Régulation et crise du capitalisme*, Paris, Odile Jacob
- BENKO G. et LIEPIETZ A. (dir.), 1992, *Les régions qui gagnent. Districts et réseaux : les nouveaux paradigmes de la géographie économique*, Paris, PUF
- BENKO G. et LIEPIETZ A., 1995, « De la régulation des espaces aux espaces de régulation », in BOYER R. et SAILLARD Y. (dir.), *Théorie de la régulation – l'état des savoirs*, Paris, La Découverte
- BENKO G. et LIEPIETZ A. (dir.), 2000, *La richesse des régions*, Paris, PUF
- BOLTANSKI L. et CHIAPELLO E., 1999, *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard
- BOYER R., 2002, « Postface à l'édition 2002 », in BOYER R. et SAILLARD Y. (dir.), *Théorie de la régulation – l'état des savoirs*, Paris, La Découverte, nouv. éd.
- CASTEIGTS M., 2002a, « Les réseaux territoriaux de savoirs », colloque *Les réseaux : dimensions stratégiques et organisationnelles*, PESOR – Paris Sud, Sceaux, 26 et 27 septembre
- CASTEIGTS M., 2002b, « Le design organisationnel territorial – Le territoire comme organisation : biens collectifs, économies externes et compétitivité », 3ème colloque *La métamorphose des organisations*, GREFIGE - Nancy2, Vittel, 23 au 25 octobre
- CASTEIGTS M., 2003a, « La gouvernance urbaine entre science et idéologie », communication aux *Premières rencontres internationales Démocratie et management local*, Ecole nationale d'administration publique, Québec, 20 au 23 mai
- CASTEIGTS M., 2003b, « Le management territorial stratégique », communication pour le Colloque international, *Gouvernance et conduite de l'action publique au 21^{ème} siècle*, GRET, Rabat, 29 et 30 mai 2003
- CDU (Centre de documentation de l'urbanisme), 2000, « Introduction », in *Gouvernance, dossier documentaire*, Paris, Ministère de l'équipement

⁵ Au delà de la sphère d'influence occidentale, le monde islamique prouve que l'idéologie a encore de beaux jours devant elle.

- DECOUTERE S., RUEGG J. et JOYE D. (dir.), 1996, *Le management territorial*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes
- FAVEREAU O., 1999, « Salaire, emploi et économie des conventions », *Cahiers d'économie politique*, n°34
- GILLY J.-P. et PECQUEUR B., 1995, « La dimension locale de la régulation », in BOYER R. et SAILLARD Y. (dir.), *Théorie de la régulation – l'état des savoirs*, Paris, La Découverte
- GILLY J.-P. et TORRE A. (dir.), 2000, *Dynamiques de proximité*, Paris, L'Harmattan
- KANEMOTO Y., 1987, « Externalities in space », in MIYAO T. et KANEMOTO Y. (eds.), *Urban dynamics and urban externalities*, Chur (Suisse), Harwood Academic Publishers
- KEBABDJIAN G., 1998, « La théorie de la régulation face à la problématique des régimes internationaux », in *L'Année de la régulation 1998*, vol.2, Paris, La Découverte
- LEPAGE H., 1990, « Pour une approche libérale de l'environnement », in *La nouvelle économie industrielle*, Paris, Hachette Pluriel
- MEADOWS D., MEADOWS D., RANDERS J. et BEHRENS III W., 1972, *The limits to growth*, New York, Universe books, trad. franç. *Halte à la croissance*, Fayard, Paris
- 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
- MOLES A., 1992, « Vers une psycho-géographie », in BAILLY A., FERRAS R. et PUMAIN D. (dir.), *Encyclopédie de géographie*, Paris, Economica
- ORLEAN A. (dir.), 1994, *Analyse économique des conventions*, Paris, PUF
- WILLIAMSON O.E., 1975, *Market and hierarchies : analysis and antitrust implications*, New York, The Free Press
- WILLIAMSON O.E., 1979, « Transaction-cost economics, the governance of contractual relations », *Journal of Laws and Economics*, vol. XII, n°2, december
- WOLFELSPERGER A., 1969, *Les biens collectifs*, Paris, PUF