Territoire et gouvernance : quel outil pertinent pour le développement?[1]

Bernard PECQUEUR

Université Joseph Fourier, Institut de géographie alpine, 14 bis avenue Marie Reynoard 38100Grenoble, France – mel : bernard.pecqueur@ujf-grenoble.fr

Résumé — La communication se propose de revenir sur la nature du territoire dans l'analyse économique et son rôle dans les dynamiques contemporaines de développement économique. Dans la période post-fordiste que nous connaissons, le territoire apparaît comme une forme originale et essentielle du regroupement des acteurs qui crée une discrimination entre les « appartenants » (insiders) et les « extérieurs » (outsiders). Ce mouvement de création de dedans et de dehors constitue une dynamique forte du développement et interroge les politiques économiques publiques.

Abstract — This paper focuses on the definition of the notion of the « territoire » in the economic analysis and its importance in the actual processes of economic development at a global scale. In the post-fordist period, the « terrritoire » appears as an original form of coordination between economic actors. It works like a discriminant process which establish a gap between insiders and outsiders of the territoire. This kind of discriminant movement appears as an essential form of the dynamic of development and implies new ways for public policies.

Le rapprochement des termes « territoire » et « globalisation »[2] ne va pas de soi dans la mesure où le premier renvoie à une construction d'acteurs dans la proximité avec une idée d'échelle relationnelle directe, de connaissance et de coordination en « face à face » tandis que la globalisation sous-tend une coordination d'emblée mondiale qui connecte des acteurs et des marchés sans connaissances mutuelles mais avec des interrelations et des causalités mutuelles immédiates.

La globalisation dans sa vision la plus simpliste d'un K. Ohmae ou d'un R. Reich, dans les années 80 se situe en métaphore de la convergence des comportements dans un modèle qui universaliserait les produits, les attitudes de consommation et les goûts, tiré par une classe moyenne à pouvoir d'achat croissant.

Il nous semble au contraire, et ce sera notre propos ici, que la marche vers le global avive les stratégies régionales voire locales. La « globalisation » (Swyngedouw, 1992) met en exergue les modalités d'organisation des branches industrielles à l'échelle mondiale autour de grands marchés différenciés. C'est le cas de l'industrie agro-alimentaire, de l'automobile ou encore de l'industrie pharmaceutique (Veltz, 1996). La concurrence à l'échelle mondiale produit la segmentation des marchés et une « régionalisation » (au sens où une région représente un continent). Une telle approche macro-économique ne rend cependant pas compte des observations menées depuis plus de vingt ans sur les structures industrielles, notamment par les économistes italiens (Becattin, 1979)

---

[*] Cette communication constitue, notamment dans sa première partie, une version assez largement remaniée d'un texte paru dans la revue *Géographie, Economie, Société*, n° 2, 2001 : « Gouvernance et régulation : un retour sur la nature du territoire ».

[2] Le terme de globalisation renvoie au fait que depuis quelques décennies les entreprises à l'échelle mondiale sont de plus en amenées à rentrer en concurrence entre elles et ceci dans un temps très limité (les informations circulent très rapidement avec le développement des moyens de communication supportés par l'informatique). Les petites entreprises exportatrices des pays du sud (producteurs de cacao) sont ainsi soumises aux effets de la globalisation comme les fluctuation rapide des prix. Par contre le phénomène de mondialisation est ancien et commence dès le début de notre ère lorsque les échanges commerciaux se sont développés entre les continents. De même l'amélioration des moyens de transport (vitesse, fiabilité) et de diffusion/circulation de l'information ont accru ce phénomène au fil des siècle.

qui ont mis en évidence, à travers les districts industriels et la spécialisation flexible, le rôle du « site » d'implantation de l'activité industrielle.

Une telle conception « située » de la production fait apparaître une échelle particulière d'observation : le « local ». Le local est souvent opposé au global et considéré comme un niveau infra-national d'organisation des acteurs productifs, parfois assimilé au bassin d'emploi. Le local n'est donc défini que par la proximité géographique sans plus de précision. Reposant sur l'intuition que l'instance locale permet des coordinations plus efficaces entre acteurs voire une possibilité de réduire l'incertitude, le mot local s'est vu substitué le terme « territoire ». Cet apport sémantique n'a pas clarifié le flou définitionnel de l'instance locale. Au contraire, il développe une ambiguïté non résolue sur le statut du territoire. Celui-ci est en effet souvent assimilé à un petit espace gouverné par des acteurs institutionnels infra-nationaux.

En France, les collectivités territoriales seules ou en coopération, revendiquent la gestion des territoires. Dans ce cas, il y a du territoire partout et tout est territoire, celui-ci devient une portion d'espace, un fragment du système productif national. Dans les pays du Sud, la faiblesse de l'Etat et des collectivités locales issues des politiques de décentralisation en cours d'exécution renvoie à d'autres configurations du territoire plus liées aux pouvoirs coutumiers et à l'histoire des sociétés rurales.

Nous défendrons ici une interprétation du territoire plurielle en considérant que cette forme d'organisation inscrite dans l'espace est construite socialement. Cela signifie qu'elle résulte d'un processus non naturel et non permanent de synergies des coopérations entre acteurs. On a alors des résultats spécifiques que sont les districts, les milieux innovateurs, les effets technopolitains, la ville comme système de production et plus généralement les systèmes productifs locaux. Ces configurations ont la vertu de réduire le risque d'aléa moral (Zaoual, 1998) et de produire des externalités. Dans cette acception, on doit ainsi admettre que le territoire n'est pas partout et que tout n'est pas territoire.

Le processus d'émergence du territoire est donc essentiel dans sa définition. L'enjeu de l'analyse de ces processus n'est pas seulement d'expliquer l'apparition de cas particuliers qui se juxtaposeraient avec les formes non spatiales dominantes d'organisation de la production. Le territoire n'est pas un morceau de nation voire de région mais une dynamique de coordination d'acteurs qui a sa place dans l'émergence de nouvelles régulations dans la période post fordiste qui s'ouvre aujourd'hui.

Nous montrerons dans une première partie comment le territoire résulte de stratégies de discrimination des acteurs. L'apparition de territoires constitue des stratégies d'adaptation au global et fait donc partie de l'analyse de la globalisation. La seconde partie visera à montrer que la résurgence du local et la dynamique des territoires s'inscrivent dans un processus de recomposition d'ensemble justifiable de processus spécifiques de gouvernance qui implique une redéfinition des termes de l'action publique au service du développement.

Le territoire comme groupe discriminant construit par les acteurs

L'Etat constitue le regroupement d'acteurs qui structure les économies depuis le XVIIIe siècle et qui n'a cessé de s'affirmer depuis avec la constitution des économies nationales. L'Etat se constitue à partir de quatre caractéristiques essentielles (Scott, 2001) :
– son domaine s'étend sur un territoire délimité ;
– ce domaine est habité par une masse de citoyens qui le perçoivent généralement comme une nation ;
– l'Etat est l'ultime autorité sur toutes les affaires politiques et légales ;
– la représentation dominante de l'espace économique mondial faite de la concurrence plus ou moins conflictuelle de systèmes productifs nationaux entre eux.

Cependant, la globalisation fait émerger des organisations productives aux contours moins précis à l'échelle des régions ou de grandes agglomérations faisant systèmes et agissant comme des unités de base dans « la mosaïque globale des économies régionales » selon l'expression d'A.J. Scott (2001). Ce dernier développe l'idée de l'essor et du début de consolidation d'un réseau global interconnecté d'économies régionales. C'est bien dans cette perspective que nous nous situons dans ce papier. Nous chercherons toutefois à être plus précis sur la nature du territoire par rapport à l'échelle régionale aux contours et au statut peu clairs.

L'hypothèse de base s'appuie sur l'observation empirique de la disjonction fonctionnelle sur un site donné entre l'intérêt des firmes et l'intérêt des acteurs présents sur le site. Les territoires quand ils existent, sont alors en concurrence entre eux indépendamment du jeu concurrentiel des firmes.

L'analyse de la constitution des coordinations d'acteurs en vue de réaliser un avantage compétitif territorial relève d'une approche méso-économique visant à la formation de groupes qui sont les territoires.

Méso-économie et discrimination d'acteurs par les groupes

Dans une approche triviale, le niveau méso-économique serait quelque part entre le micro et le macro, entre l'individu et la totalité (le système productif national). On a vu plus haut que l'espace de référence du local ne pouvait pas être un intermédiaire de petit espace entre le global et l'individu-point, de même le niveau méso-économique ne se définit pas seulement comme le niveau de la coordination de groupes d'acteurs, intermédiaire entre la coordination inter individuelle (micro-économie) et l'agrégation des choix dans un ensemble régulé (macro-économie). En effet, le groupe constitue bien l'instance collective construite par les acteurs (organisations ou réseaux d'organisations) qui constitue l'espace-territoire mais la coordination des groupes (en interne, entre eux, vis-à-vis du système productif global) ne suffit pas à déterminer le niveau méso-économique. En effet, les groupes d'acteurs ont déjà été traités comme des individus dans une perspective micro-économique respectant le principe de l'individualisme méthodologique. C'est ainsi que se situe la théorie des clubs élaborée par l'école du Public Choice (Sandler et Tschirart, 1980) mais aussi la démarche de M. Olson (1978). Celui-ci part du principe que l'on peut traiter des groupes comme s'il s'agissait de personnes même si le comportement du groupe peut différer du comportement (et de l'intérêt) d'individus appartenant au groupe. Ces approches sont renforcées par le fait que l'on raisonne sur des groupes homogènes (syndicats, partis politiques, firmes). On est donc amené dans ce cas à distinguer les grands groupes des petits groupes. Ainsi, pour Olson, les petits groupes sont plus efficaces que les grands notamment pour capter les externalités produites par les biens collectifs. Dans notre perspective spatiale, un territoire lorsqu'il existe, est composé d'un groupe ni petit ni grand mais composite dont les membres peuvent appartenir eux-mêmes à différents sous-groupes.

Plus récemment l'économie des conventions s'en tient aussi à l'individualisme méthodologique : « les seuls acteurs sont des personnes qu'on les saisisse ou non comme membre d'un collectif ou d'une institution ou dans l'exercice d'une fonction de représentation d'un groupe » (Dupuy 1989).

Le caractère irréductible de l'opposition micro/macro entre l'individualisme méthodologique et le holisme exclut qu'il puisse y avoir une approche intermédiaire supposant un quelconque compromis entre micro et macro. L'approche méso-économique dont l'objet est la coordination des acteurs constitués en groupes n'est donc pas intermédiaire entre l'individu et la totalité, elle est d'une nature différente et autonome vis-à-vis du dilemme micro/macro.

Pour préciser cette nature on fera ici une hypothèse : l'approche méso-économique traite non pas du groupe en tant que tel, mais de l'émergence et de la formation (toujours mouvementée) des groupes d'acteurs engagés dans une stratégie économique de production ou de consommation. Une telle approche se distinguerait de la micro-économie pure qui traite de la coordination des individus et admet l'existence des groupes comme des acteurs ayant une stratégie propre mais unique et distincte pour chacun des groupes. Elle se distingue aussi de l'approche macro-économique dans la mesure où cette dernière traite des flux et du circuit engendré par l'agrégation de tous les acteurs.

Les groupes peuvent avoir des mobiles et des processus très divers pour se regrouper en vue d'un avantage dont chaque membre serait bénéficiaire (groupe de pression, syndicat, entreprise). La sociologie institutionnelle a développé autour des stratégies identitaires des individus, les configurations constitutives des groupes. Or dans l'observation empirique des modes d'organisation des institutions économiques, ce qui frappe ce sont les stratégies de coalition entre différents groupes autour d'une question productive.

Ainsi, l'approche méso-économique de l'espace économique constitue-t-elle l'analyse des dynamiques de construction d'un « dedans » par rapport à un « dehors »[3]. Le territoire va résulter de ce processus de discrimination. Un territoire (qui peut donc être provisoire et incomplet) est la

[3] Pour P. Levy (1997) : "il n'y a pas d'avant et d'après parce qu'il y a un dedans et un dehors". La clé du territoire pour nous, ce sont ces formes de cloture que P. Levy pointe : la grande muraille de Chine ou le limes romain. Mais aujourd'hui les limes sont davantage virtuels.

conjonction de l'espace commun abstrait construit par des groupes et d'un espace physique lorsque ce dernier contribue à l'élaboration de la ressource qui fonde le « dedans » par rapport au « dehors ». Le territoire ainsi constitué a donc une fonction particulière de repoussoir des acteurs qui ne viennent pas de l'intérieur de ses limites. Le processus de discrimination (à l'instar du « search » d'H. Simon) agit comme un « filtre cognitif qui permet de limiter autant que possible l'incertitude radicale subie par chaque individu »[4].

L'exemple des Appellations d'origine contrôlées fait aisément image pour illustrer notre proposition. Dans ce cas, un groupe de producteurs coordonné avec des institutions locales produit un avantage compétitif fondé sur la qualité et la spécificité de la production en délimitant les contours géographiques du territoire. Au terme de négociations parfois longues avec des organisations nationales régulatrices (INAO), les acteurs procèdent au mouvement de discrimination qui définit les bénéficiaires et les exclus de l'avantage. L'espace physique support de la délimitation géographique contribue à cette construction à travers la ressource naturelle qui y est attachée.

Traitement des groupes et territoire

Le lien entre l'approche méso-économique et les groupes a déjà été mis en évidence par M. Granovetter (1994) dans une perspective institutionnaliste. Celui-ci raisonne à partir de la question posée par R. Coase dans son article séminal sur la nature de la firme en 1937. Ce dernier se demande : pourquoi les firmes existent-elles ? Il y répond en mettant en évidence les coûts de transaction et en justifiant l'organisation interne de la firme. Celle-ci n'est plus une boîte noire et cela ouvre la question du rôle des institutions économiques du marché à la hiérarchie.

Dans cette même perspective, M. Granovetter pose une seconde question : *« This question is similar to Coase's, but takes firms rather than individuals as the object of inquiry, asking why it is that in every known capitalist economy, firms do not conduct business as isolated units, but rather form cooperative relations with other firms, with legal and social boundaries of variable clarity around such relations »* (M. Granovetter 1994). Cette seconde interrogation sur le pourquoi de l'évidence des coopérations interentreprises montre qu'il existe un besoin d'alliances stratégiques et plus généralement de coopération dans la mesure où il existe des rentes potentielles à extraire de l'économie. Les coalitions dans un contexte concurrentiel ont en effet la vertu de créer des avantages relatifs permettant de capter ces rentes qui sont de diverses natures (biens collectifs produits par les autorités publiques, aménités environnementales ou paysagères, position d'oligopole ou même solution à des jeux stratégiques que le marché concurrentiel ne sait pas résoudre.

M. Granovetter définit alors les regroupements de firmes correspondant à sa question comme des « business groups ». Un business group est une association de long terme qui lie des firmes très diverses ainsi que leurs propriétaires et leurs managers. D'après H. Stackam cité par Granovetter, ce type d'association diffère d'autres formes de groupes par trois critères :
– la grande diversité des entreprises (pas nécessairement dans la même branche ni de taille comparable) ;
– le pluralisme (diversité des acteurs de niveau de richesse et de patrimoine différents) ;
– une ambiance de loyauté et de confiance (trust) généralement associée à des relations familiales ou de parenté.

Ces groupes caractéristiques rappellent clairement les districts industriels marshalliens au sein desquels s'articulent les liens de société et les liens de communauté. Ces groupes sont cependant plus fréquents puisqu'ils existent sous la forme des *« chaebol »* coréens, des *« keiretsu »* japonais, des « *grupos economicos »* en Amérique Latine ou encore de « *clusters* » en Afrique, en Inde, etc.

On pourrait y ajouter les systèmes productifs locaux qui, dans les économies industrialisées sont des extensions du modèle du district (Courlet et Pecqueur, 1991). A l'échelle française, D. Encaoua et A. Jacquemin (1982) avaient déjà étudié 319 groupes industriels importants, liés par des relations d'actionnariat croisé de membres parents ou proches. Les regroupements ainsi mis en évidence, bien qu'ayant une stratégie repérable de discrimination entre leurs membres d'une part et l'extérieur d'autre part, n'ont pas d'existence légale ou officielle et ne sont reconnus par aucune instance particulière.

[4] Sur la question du territoire comme filtre cognitif et les relations de confiance entre les acteurs, la littérature sur « l'économie de proximité » a avancé quelques hypothèses, on se réfère notamment à B. Pecqueur (1997).

Les business groups concernent essentiellement des regroupements de firmes mais avec des relations avec d'autres acteurs. Les acteurs de ces groupes entretiennent des formes de solidarité qui relèvent davantage de la réciprocité que de l'échange marchand et intègrent la relation avec d'autres organisations. En particulier, Granovetter met en évidence les relations entre les business groups et les autres organisations que sont les banques et l'Etat. Le rôle de l'Etat est important comme structure d'autorité vis-à-vis des formes de propriété des entreprises du business group et des institutions fnancières. Il apparaît que l'Etat joue un rôle important de coordination là où les business groups sont en forte concurrence.

Le territoire, gouvernance et action publique

Ainsi, le groupe formé par les relations d'acteurs et ancré spatialement, constitutif du territoire produit une organisation spécifique et combine les stratégies privées et les actions publiques. Partant de l'évidence que le marché ne permet pas de faire émerger spontanément toutes les ressources potentielles d'un territoire, on s'interrogera tout d'abord sur le sens des coopérations des entreprises avec les institutions locales et le type de gouvernance qui en résulte avant de poser quelques hypothèses sur les conséquences de cette gouvernance sur la nature des politiques publiques.

Du groupe discriminant à la gouvernance

En élargissant ainsi la question des coopérations entre groupes, on dépasse les coalitions limitées aux entreprises entre elles pour aboutir aux combinaisons de divers groupes dans une société complexe. Les liens des institutions de nature différente telles les entreprises et les banques ou les collectivités territoriales peuvent être traitées comme des relations de groupe à groupe ou comme la constitution d'un ensemble plus vaste qui discrimine entre les membres et les non-membres et s'organise de lui-même suivant les modes spécifiques d'organisation.

Dans la première perspective, des groupes identifiés par leur fonction (les entreprises produisent des biens et des services, les collectivités produisent du bien collectif et les banques du service monétaire et financier), se coordonnent selon diverses modalités.

L'économie institutionnelle a bien montré que la coordination par le marché dans l'hypothèse réaliste d'incomplétude contractuelle, ne permet pas toujours d'économiser sur les coûts de transaction et a donc mis en évidence d'autres modes de coordination que sont notamment la hiérarchie ou la quasi-intégration. La métaphore du réseau est souvent utilisée pour illustrer le mode de coordination qui n'est ni sur le marché où les agents sont confrontés deux à deux, ni la hiérarchie où la coordination est internalisée par les groupes. L'analyse de réseau reste cependant un cadre commode d'observation plutôt qu'une méthode compte tenu de son caractère essentiellement descriptif. Le véritable outil méthodologique proposé par O.E. Williamson (1994) est celui de la gouvernance.

La gouvernance chez Williamson articule les comportements des individus (individual behaviour) et l'environnement institutionnel (institutional environment). Les confrontations avec des règles et avec l'incertitude implique des modes de coordination divers. A la base de la démonstration se trouve l'existence d'actifs spécifiques. L'analyse néo-classique raisonne généralement sur un type de biens ou de services standardisés entre des agents anonymes (la personnalité des contractants n'importe pas). Il y a par contre, « spécificité des actifs quand un investissement durable (matériel ou immatériel) doit être entrepris pour supporter une transaction particulière et que cet investissement n'est pas redéployable sur une autre transaction » (Coriat et Weinstein, 1995). Les actifs peuvent donc être dédiés à un usage particulier. En ce sens, la transaction est « située », elle n'est ni anonyme ni instantanée, elle s 'inscrit dans le lieu où elle se déroule. Le lieu devient un élément du contexte de la transaction (ce que Williamson ne précise jamais).

Il nous semble que dans ce cas, l'actif spécifique est une contrainte imposée qui écarte la firme (prise comme un individu) de l'optimum. On en reste à une problématique de minimisation des coûts sous contrainte de spécificité des actifs. La perspective reste le traitement de la coordination des groupes entre eux.

Pour nous, le territoire peut se définir comme une construction sociale d'un groupe composite, voire provisoire, structuré autour de ressources partagées et, le plus souvent, certaines de ces ressources sont liées à (ou issues de) un espace physique défini. L'approche étant différente, cela nécessite de

reprendre la proposition de la gouvernance comme mode de coordination en se dégageant de la seule perspective de minimisation des coûts, mais dans celle de la création d'un avantage collectif d'un groupe qui comprend les bénéficiaires de cet avantage.

Ainsi, l'actif spécifique est rapproché d'une ressource dont il est l'expression marchande. L'actif peut donc être latent puis révélé (Colletis-Wahl et Pecqueur, 2001). Il existe en potentiel et c'est une combinaison stratégique qui peut le révéler. Dans ce cas, la valorisation d'un actif spécifique peut devenir un but en soi puisqu'il produit une différence génératrice d'une rente de situation du groupe vis-à-vis de l'extérieur. Pour nous, la valeur de l'actif spécifique est fonction de ses conditions d'usage (Colletis et Pecqueur, 1995).

Dans un contexte de concurrence entre les territoires (le territoire pris ici comme le résultat de la constitution d'un groupe), l'avantage relatif pour le groupe peut être obtenu en proposant une offre de spécificité. Cette offre est fondée sur des savoirs non reproductibles, c'est-à-dire non susceptibles d'exister ailleurs ou d'être dupliqués. O. Crevoisier (1998) insiste sur cette approche « particularisante » qui remet en cause le postulat de l'unicité du processus économique. C'est donc bien la capacité de certains territoires à se différencier des autres qui produit un avantage dynamique. Cette perspective renvoie à une approche particulière de la gouvernance.

En effet, la spécification des actifs comprise comme le processus d'identification des ressources potentielles, met en synergie aussi bien les acteurs privés que publics. C'est donc un ensemble de groupes à statuts différents qui se coordonnent avec plus ou moins de lisibilité et plus ou moins de résultats. L. Abdelmalki *et al.,* (1996) rappellent la définition que donne E. Friedberg de l'organisation, en affirmant qu'elle convient pour définir « le territoire saisi en tant que résultat de l'action organisée en tant que création institutionnelle ». En effet, pour Friedberg, l'organisation est un « mélange de dispositifs formels et de structures émergentes, d'ordre spontané ou « naturel » au sens de non intentionnel, et d'ordre construit, c'est-à-dire voulu. Le phénomène « organisation » incorpore et superpose toujours nature et culture, propriétés construites ou émergentes, contrainte et contrat, intention et hasard ».

La gouvernance territoriale[5] se caractérise précisément comme le processus, essentiellement dynamique, qui vise à la formulation et/ou la résolution d'un ou de problème(s) productif(s) le plus souvent inédit(s) (Zimmermann *et al.,* 1998). Cette mise en compatibilité implique l'existence d'un compromis institutionnel composite dont les partenaires sont, d'une part les acteurs économiques (et socio-scientifiques) et, d'autre part les acteurs publics qu'ils soient locaux ou non.

Le compromis se situe dans deux dimensions concomitantes qui sont le local et le global. Cela signifie que le processus de gouvernance territoriale permet d'articuler entre eux les acteurs situés sur le même site géographique mais aussi dans le même temps, il relie les acteurs locaux et les niveaux macro-économiques globaux du national voire du supranational. Ce point peut facilement être observé dans les cas où, par exemple, les collectivités territoriales négocient des subsides auprès de l'Union européenne (programme Leader…) pour en faire bénéficier, par effet de feed back, les acteurs locaux. La gouvernance territoriale repose donc simultanément sur un ensemble de compromis locaux et globaux articulant les formes institutionnelles et productives globales.

La mise en évidence de ces processus de gouvernance locale n'évite pas l'éclectisme tant sont nombreuses les situations. On peut même admettre que chaque territoire construit représente un cas irréductiblement particulier du fait des combinaisons quasi infinies des variables qui s'y jouent.

Les typologies existent cependant et il nous paraît possible de montrer qu'il existe un nombre relativement restreint de modèles selon le type d'acteur qui domine.

C'est la proposition de J.P. Gilly (*In* Gilly et Pecqueur, 1998) pour qui la gouvernance pourrait être caractérisée par les acteurs-clés de la coordination territoriale. Il introduit alors trois catégories polaires.

- La gouvernance privée lorsqu'une organisation (établissement de groupe, organisme de R-D…) est l'acteur-clé du territoire. Dans ce cas, on peut distinguer une gouvernance privée collective si l'acteur dominant n'est pas une structure strictement privée mais une institution

[5] La gouvernance territoriale est un sujet en soi de réflexion qui intéresse les économistes mais aussi les géographes et les politologues. Pour en avoir une synthèse récente voir P. Le Galès (2000).

formelle qui elle-même regroupe et fédère des acteurs privés tout en obtenant des ressources publiques comme dans le cas des Chambres consulaires.

- La gouvernance institutionnelle lorsqu'une ou plusieurs institutions sont les acteurs-clés (Etat par le biais de la préfecture, conseil, diverses formes d'intercommunalité ou encore centres publics de ressources comme les centres de recherche, CRITT…).
- La gouvernance partenariale ou mixte lorsque acteurs privés et organisations (généralement publiques) coopèrent et sont conjointement les acteurs-clés du territoire.

J.L. Campbell, J.R. Hollingsworth et L.N. Lindberg (1991) définissent la gouvernance dans la tradition coasienne, comme le vecteur de la coordination des transactions en cas de présence de coûts irrécouvrables. Ainsi, au-delà du dilemme marché-hiérarchie, il y aurait quatre autres formes de coordination : le réseau contractuel, le réseau de surveillance, le réseau promotionnel et l'association. Cette définition met l'accent sur le rôle volontariste des pouvoirs publics et notamment les autorités locales dont on reconnaît la spécificité des tâches que le marché ne peut gérer en totalité et que sont : l'animation de réseaux, la surveillance, la promotion ou encore la dynamique associative. Il ne faut cependant pas limiter la gouvernance à la seule intervention publique.

En s'appuyant sur des cas réels, P. Cooke et K. Morgan (1998) ont une approche pragmatique avec une référence explicite aux dynamiques évolutionnistes (se référant notamment à B. Lundvall). Leur typologie des formes de gouvernance régionales prend en compte non seulement les institutions politiques articulées aux producteurs mais aussi le type d'industrie qui est dominant (nouvelles industries, industries matures ou vieilles industries). En classant les gouvernances par régions, ils s'éloignent de notre réflexion puisqu'ils partent d'espaces politico-administratifs comme donnés et se réfèrent donc à des systèmes politiques formels tandis que nous défendons ici l'idée d'un espace territoire construit qui apparaît ex-post comme résultat d'une construction institutionnelle assez largement aléatoire. Cependant, l'introduction des types d'industrie est importante puisqu'elle rappelle qu'il est impossible de raisonner sur la coordination d'un groupe d'industries avec d'autres acteurs locaux sans intégrer la relation continue des entreprises concernées avec leur groupe (quand c'est le cas d'établissements) et de toute façon, avec leur branche et leur marché qui est généralement plus large que le local.

Les caractéristiques de la gouvernance se sont donc élargies depuis la première formulation par Williamson. Celle-ci ne décrit pas seulement un mode stratégique défensif de la firme pour minimiser ses coûts de transaction. Elle analyse (dans le cas de la gouvernance territoriale) les compromis permettant la coordination d'un groupe d'acteurs économiques et d'institutions publiques dans un espace géographique. Cette coordination permet à ses participants de capter un avantage relatif (externalités de diverses origines : biens collectifs, biens de club, aménités environnementales…) à travers un processus d'exclusion/discrimination faisant émerger ainsi le territoire.

Cette gouvernance territoriale :
– peut être tirée par un acteur dominant ;
– elle est inséparable du global ;
– elle est inséparable du niveau sectoriel[6].

Ces différentes formes de gouvernance recouvrent donc des jeux d'acteurs très variés y compris les acteurs privés pour lesquels on attendrait un comportement conforme à la rationalité purement de marché. Or, on constate des comportements qui peuvent être collectifs sans pour autant se confondre avec des politiques publiques. Il nous faut donc confronter gouvernance avec politique ou action publique.

De la politique publique à l'action publique : les enjeux de la gouvernance territoriale

Le changement de nature nécessaire des politiques publiques résulte des évolutions que l'on peut observer depuis peu. La montée des dynamiques territoriales est coordonnée avec la globalisation créant ainsi un espace ouvert d'action publique entre l'Etat et les acteurs individuels. Comme le

[6] Il n'est probablement pas possible de dissocier les contributions des territoires et celle des secteurs aux évolutions de la régulation d'ensemble. On se réfèrera par exemple, pour le cas de l'agriculture à A. Mollard (1995)

remarque A. Faure (2001)[7] : « incontestablement, le système politique local traverse une tourmente territoriale de grande amplitude, tourmente paradoxalement confortée par le processus de mondialisation qui s'appuie aussi sur les dynamiques des terroirs, des réseaux de territoires et de la modernité urbaine ». La conséquence de cette irruption de la coordination d'acteurs à l'échelle territoriale est une mutation du principe de politique économique conçue comme une action exogène visant à modifier les flux macro-économiques en vue d'un déplacement des équilibres. Cette conception d'essence keynésienne est tournée vers l'optimisation de l'offre d'emploi au niveau du marché global de l'emploi dans la nation. Mais la politique économique traditionnelle ainsi définie ne prend pas en compte la gestion de la multifonctionalité territoriale. En d'autres termes, « comment conceptualiser une action publique qui ne se confonde pas avec une politique de l'Etat, existe-t-il des actions publiques qui ne reposent pas sur un principe de généralité catégorielle ? »[8].

« Les processus de décision découlent moins de l'intervention d'une instance centrale, d'une imposition hétéronome et relèvent plus d'une autonomie régulée. Dans les arrangements institutionnels, la configuration des acteurs sociaux paraît avoir plus d'importance que l'intervention du politique. La multiplicité des instances, des acteurs établis dans une autonomie relative croissante, avec des marges nouvelles d'intervention, permet d'évoquer une véritable polycentricité des formes de régulation (souligné par l'auteur) du social et du politique »[9] .

On passe donc des politiques publiques à l'action publique. Cette dernière implique les acteurs locaux et non une instance coercitive extérieure, elle peut concerner les acteurs privés dès lors qu'ils se coordonnent pour produire du service collectif ?

L'action publique territoriale peut revêtir des formes très diverses. On peut les identifier à différents types de gouvernance. A. Torre (2000)[10] définit globalement celle-ci « comme un modèle de coordination qui vise à intégrer les mécanismes productifs et institutionnels dans les dimensions locales (proximité géographique vs proximité organisationnelle) et locales-globales (proximité locale vs proximité globale), la gouvernance territoriale apparaît comme l'expression des tensions et des arbitrages entre différents intérêts au niveau local ».

Les applications du concept de gouvernance chez les économistes dans un contexte territorial restent encore rares. On trouve chez M. Storper et B. Harrison (1992)[11] une définition qui renvoie au degré de hiérarchie et de direction, ou au contraire de collaboration et de coopération, dans la coordination et la prise de décision au sein du système input-output d'un système productif. L'analyse reste cependant très schématique et peu adaptée aux relations complexes et de proximité des acteurs d'un territoire en zone rurale. Dans un texte récent[12], nous avons cherché à préciser les différentes situations de gouvernance locale. On peut distinguer des catégories qui reprennent la typologie proposée plus haut.

- La gouvernance privée : ce sont les acteurs privés dominants qui impulsent et pilotent des dispositifs de coordination et de création de ressources selon un but d'appropriation privée.
- La gouvernance privée collective : l'acteur est une institution formelle qui regroupe des opérateurs privés et impulse une coordination de leurs stratégies.
- La gouvernance publique : les institutions publiques qui ont des modes de gestion des ressources différents de l'appropriation privée, dominent le mode de coordination.

Ces catégories doivent être affinées dans un cadre méthodologique plus précis afin d'être opérationnelles dans l'installation concrète d'actions publiques dont les frontières s'élargissent et pour laquelle les niveaux Etat d'une part et Collectivités territoriales d'autre part présentent des différences

---

[7] Voir notamment : A. Faure (2001a). On lira également un autre article développant ce type d'argument dans : A. Faure (2001b).
[8] Voir Robert Salais (1998), p. 55-81.
[9] J. Commaille et B. Jobert (1998), p. 11-32.
[10] Sur la question du territoire comme filtre cognitif et les relations de confiance entre les acteurs, la littérature sur « l'économie de proximité » a avancé quelques hypothèses, on se réfère notamment à B. Pecqueur : in Guilhon B., Huard P. et alii (1997), pp. 154-176. On lira également : C. Chia et A. Torre (1999).
[11] Cf. Michael Storper et Bennett Harrison : Flexibilité, hiérarchie et développement régional : les changements de structures des systèmes productifs industriels et leurs nouveaux modes de gouvernance dans les années 1990, in G. Benko et A. Lipietz : les régions qui gagnent, 1992, ; PUF. On lira également une bonne synthèse de l'historique des approches théoriques du développement local et de la notion de gouvernance d'un point de vue directement opérationnel dans : Jean Yves Gouttebel (2001).
[12] Cf. Gabriel Colletis, Jean Pierre Gilly et Bernard Pecqueur (2002) : *La concurrence des territoires : les nouvelles échelles de la régulation* , LEREPS, Toulouse.

non pas de taille mais de nature. L'action publique (à la différence de la politique publique plus directement émanation des institutions à vocation clairement publique) peut être considérée comme l'expression de la gouvernance territoriale et combine initiative des autorités publiques et des acteurs privés dans une production globale de biens et services mixtes.

Conclusion

Le territoire ne peut s'analyser simplement comme une échelle spatiale particulière qui aurait été pertinente à l'orée de la révolution industrielle en Europe dans les situations de « proto-industrie » et qui aurait été niée par le développement de type fordiste qui, par essence, est a-spatial, pour enfin revenir à l'ordre du jour comme catégorie spatiale contemporaine.

En effet, la réduction du territoire à une portion d'espace infra-national pose plus de problèmes (délimitation, frontières, etc.) qu'il n'en résout. On prend donc ici le parti de considérer le territoire (qui est le résultat) ou la territorialisation (qui est le processus) comme une forme particulière de coordination par création de groupe. Cette forme de coordination est à l'origine d'une modalité particulière de création de valeur et d'émergence de ressources nouvelles ou latentes. La coordination territoriale dépasse l'analyse en termes de réseaux dans la mesure où la dynamique de discrimination oriente le réseau ainsi formé et s'appuie sur une histoire longue qui elle aussi oriente le réseau. La coordination territoriale ne se contente pas de présenter des cas de figure de gouvernance dont on peut faire la typologie, elle est une clé d'analyse des évolutions actuelles de la régulation d'ensemble.

Ajoutons enfin, deux remarques finales à propos de la pertinence des notions de territoire et de gouvernance relativement au développement.

- D. Requier-Desjardins (1996) voulait déjà intégrer les deux démarches d'économie du développement et d'économie des territoires en montrant que celles-ci font un usage fondamental de la notion de rendements d'échelle croissants basés sur des externalités pécuniaires et technologiques. Nous sommes donc bien au-delà des effets perrousiens de la polarisation qui sont pourtant une base critique de la théorie de la localisation (Sekia, 1999). L'effet territoire crée une rupture dans l'analyse des dynamiques de développement, il faut quitter la théorie de la localisation et l'allocation optimale des facteurs pour une théorie de l'industrialisation géographique et territoriale (Storper et Walker, 1989) intégrant notamment la question de la proximité entre les acteurs.

- L'approche par les territoires rompt avec l'alternative Etat-marché des stratégies classiques de développement. Entre les deux, on trouve l'action publique des acteurs publics, privés et mixtes. B. Kherdjemil (1999) rappelle le rôle crucial de l'Etat dans le processus du redéploiement du développement où l'Etat ne se substitue pas aux acteurs locaux mais propose son soutien. Il y a là une distinction fondamentale dans le jeu du public puisqu'une place grandissante est faite aux acteurs de terrains. Pour faire avancer cette question, c'est sans doute le chantier de la décentralisation dans les pays du Sud qui va dessiner les contours du développement futur.

Bibliographie

ABDELMALKI L., DUFOURT D., KIRAT T., REQUIER-DESJARDINS D., 1996. Technologie, institutions et territoires : le territoire comme création collective et ressource institutionnelle. *In* Pecqueur B., Dynamiques territoriales et mutations économiques. Paris, France, l'Harmattan, p. 177-194.

ABDELMALKI L., COURLET C., 1996. Les nouvelles logiques du développement. Paris, France, L'Harmattan.

BECATTINI G., 1979. Dal settore industriale al distretto industriale, Rivista di Economia e Politica Industriale, 2 : 7-21.

BENKO G., LIPIETZ A., 1992. Les régions qui gagnent. Paris, France, PUF.

BOYER R., SAILLARD Y., 1995. Théorie de la régulation, l'état des savoirs. Paris, France, coll. Recherches, éd. La découverte.

CAMPBELL J.L., HOLLINGSWORTH J.R., LINDBERG L., 1991. Governance of the American Economy, Cambridge University Press, Cambridge 1991.

CHIA C., TORRE A., 1999. Règles et confiance dans un système localisé. Le cas de la production de Comté AOC. Sciences de la Société, 48 : 49-68.

COLLETIS G., PECQUEUR B., 1995. Politiques technologiques locales et création de ressources spécifiques. *In* Rallet A., Torre A .Economie industrielle et économie spatiale. Paris, France, Economica, p. 445-464

COLLETIS-WAHL K., PECQUEUR B., 2001. Territories, Development and Specific Resources : What analytical Framework ? Regional Studies, 35 (5) : 449-459.

COMMAILLE J., JOBERT B., 1998. la régulation politique : l'émergence d'un nouveau régime de connaissance. *In* Préface à La métamorphose de la régulation politique.

COOKE P., MORGAN K., 1998. The Associational Economy. Oxford University Press.

CORIAT B., WEINSTEIN O., 1995. Les nouvelles théories de l'entreprise. Paris, France, LGF, « Livre de Poche », 218 p.

CREVOISIER O., 1998. Structures spatiales différenciées de financement des grandes entreprises et des PME régionales. Revue d'Economie Régionale et Urbaine, n°4, p. 625-640.

DUPUY J.P., 1989. Convention et Common Knowledge. Revue Economique, 40 (2) : 361-400.

ENCAOUA D., JACQUEMIN A., 1982. Organizational Efficiency and Monopoly Power : The Case of French Industrial Groups. European Economic Review, 19 : 25-51.

FAURE A .,2001a. Dynamiques intercommunales, leadership et territoire : le pouvoir local change-t-il les politiques publiques ? revue Sciences de la Société, 53 : 11-24.

FAURE A., 2001b. L'action publique locale entre territorialisation, territorialités et territoires. *In* Cahiers Lillois d'Economie et de Sociologie, numéro spécial : les nouvelles politiques locales, 2° semestre, p. 27-46.

GILLY J.P., PECQUEUR B. 1998. Regolazione dei territori e dinamiche istituzionale di prossimità L'Industria, 19 (3) : 501-525.

GOUTTEBEL J.Y., 2001. Stratégies de développement territorial Economica, 2001.

GRANOVETTER M., 1994. Business Groups. *In* Smelser N. S., Swedberg R., The Handbook of Economic Sociology. Princeton University Press et Russel Sage Foundation, New York, p. 453-475.

KHERDJEMIL B., 1999. Territoires, mondialisation et redéveloppement. Revue d'Economie Régionale et urbaine, 2 : 267-294.

LEVY P., 1997. L'intelligence collective : pour une anthropologie du cyberespace. Paris, France, éditions La découverte.

LE GALES P., 2000. Régulation, gouvernance et territoire. *In* Les métamorphoses de la régulation politique, sous la direction de J. Commailles et B. Jobert. Paris, France, LGDJ, p. 203-240.

MOLLARD A., 1995. L'agriculture entre régulation globale et sectorielle. *In* Boyer R., Saillard Y., Théorie de la régulation, l'état des savoirs. coll. Recherches, éd. La découverte, Paris., p. 332-340.

OLSON M., 1978. La logique de l'action collective. Paris, France, PUF.

PECQUEUR B., 1997. Processus cognitifs et construction des territoires économiques. *In* Guilhon B., Huard P., Orillard M., Zimmermann J.B., éds.. Economie de la connaissance et organisations : entreprises, territoires, réseaux. Paris, France, L'Harmattan, p. 154-176.

RALLET A., TORRE A., 1995. Economie industrielle et économie spatiale. Paris, France, Economica.

REQUIER-DESJARDINS D., 1996. L'économie du développement et l'économie du territoire : vers une démarche intégrée? *In* L. Abdelmalki et C. Courlet, p. 41-56.

SALAIS R., 1998): Action publique et conventions. *In* Jacques Commaille et Bruno Jobert (op cit.).

SANDLER T., TSCHIRART J.T., 1980. The Economic Theory of Clubs, an Evaluative Survey. Journal of Economic Litterature, XVIII : 1481-1521.

SCOTT A.J., 2001. Les régions et l'économie mondiale. Paris, France, éd. L'Harmattan.

SEKIA F., 1999. De la théorie de la polarisation aux technopoles. Actualité de François Perroux et critique de la théorie de la localisation. Economie Appliquée, LII (1) : 31-62.

STORPER S., HARRISON B., 1992. Flexibilité, hiérarchie et développement régional : les changements de structures des systèmes productifs industriels et leurs nouveaux modes de gouvernance dans les années 1990. *In* G. Benko et A. Lipietz , PUF, Paris.

STORPER M., WALKER R., 1989. The Capitalist Imperative, Territory, Technology and Industrial Growth. Basile Blackwell ed., Oxford.

SWYNGEDOUW E., 1992. Territorial organization and the space/technology nexus. Transactions of the Institue of British Geographers, vol 17, p. 417-433.

VELTZ P., 1996. Mondialisation, villes et territoires, PUF, Paris.

Williamson O. E., 1994. Transaction costs economics and organization theory. *In* Smelser N. S., Swedberg R. : The Handbook of Economic Sociology, Princeton University Press et Russel Sage Foundation, New York, p. 77-107.

ZAOUAL H., 1998. La nouvelle économie des territoires : une approche par les sites. *In* Kherdjemil B., Panhuys H., Zaoual H. : territoires et dynamiques économiques. l'Harmattan, Paris, p. 27-90.

ZIMMERMANN J.B., alii, 1998. Construction territoriale et dynamiques productives. rapport d'étude pour le Commissariat Général du Plan, convention d'Etudes n° 18/1997, Paris.