

Développement local et coopération décentralisée

Entre gouvernance locale et régulation globale

J.-P. Gilly –Professeur d'Economie - LEREPS¹ (Université Toulouse I)

J. Perrat –Directeur de l'ADEES² Rhône-Alpes (Lyon)

¹ LEREPS : Laboratoire d'Etude et de Recherche sur l'Economie, les Politiques et les Systèmes Sociaux (gilly@univ-tlse1.fr) (Université des Sciences Sociales, 21 Allée de Brienne 31000 Toulouse)

² ADEES : Association pour le Développement des Etudes Economiques et Sociales en Rhône-Alpes (perrat.adees@wanadoo.fr) (BP 3059 69392 Lyon Cedex 03)

Introduction

Notre communication est centrée sur la problématique du développement socio-économique local non pas selon une vision endogène stricto sensu mais, au contraire, selon une conception du territoire ouverte sur son environnement économique et institutionnel, qu'il s'agisse du niveau national et/ou international.

Il s'agit par-là de penser et d'explicitier les articulations, aussi bien économiques qu'institutionnelles, entre dynamiques territoriales et dynamiques globales. C'est toutefois sur les articulations institutionnelles que nous porterons notre attention et, tout particulièrement, sur les enchevêtrements entre les différentes échelles spatiales de régulation des systèmes économiques. En effet, la compréhension de ces mécanismes institutionnels est indispensable aussi bien pour analyser les dynamiques socio-économiques locales que pour penser les fondements d'une politique de coopération décentralisée véritablement efficace.

Bien qu'au départ centré sur une problématique liée à la situation occidentale, notre communication a une visée essentiellement méthodologique et, de ce fait, devrait trouver sa place dans ce colloque.

Dans une première partie, nous proposerons une réflexion sur :

- . une appréhension du territoire en termes de proximités, dans une vision dynamique. Ainsi, le territoire est défini comme un construit socio-économique produit par les interactions entre les acteurs locaux : économiques, techniques, sociaux, institutionnels. Tout particulièrement, le territoire est caractérisé par sa gouvernance locale, définie comme l'ensemble des processus institutionnels, issus des relations de coopération entre acteurs publics et/ou privés et qui participent de la régulation locale du territoire.
- . une analyse des formes prises par les articulations entre gouvernance locale et régulations globales à travers le rôle des acteurs-clés. La gouvernance locale, en effet, n'est jamais la transposition à une échelle territoriale plus réduite des régulations globales. Elle est plutôt de résultat dynamique d'une tension entre des régularités verticales (sectorielles, macro-institutionnelles) et des régularités horizontales qui caractérisent un territoire.

Dans une seconde partie, nous tenterons de repérer les enseignements méthodologiques de l'analyse du niveau territorial pouvant être utilement mobilisés pour éclairer les acteurs des PSEM dans leurs rapports

aux autres échelles de coordination. Face aux transformations des modes d'exercice et de transmission du pouvoir et/ou de l'autorité (prégnance du couple contrat-projet, diffusion du rapport d'externalité et de la logique procédurale de construction des règles), quelles sont les marges réelles d'autonomie des acteurs construisant des projets communs de développement ? Comment peuvent s'articuler des projets "à géométrie variable" et fortement marqués par la logique de marché et des politiques institutionnelles à caractère moins marchand, plus collectif et à plus long terme ?

1. Dynamique territoriale, gouvernance locale et régulation d'ensemble : précisions méthodologiques³

1.1. Proximités et territoire

Dans la lignée des travaux de "l'Ecole de la Proximité" (Gilly, Torre, 2000), nous définissons le territoire comme le résultat de la combinaison des trois dimensions de la proximité : spatiale, organisationnelle et institutionnelle.

La proximité géographique traite de la séparation dans l'espace. Fonctionnellement exprimée en termes de coût et/ou de temps, elle est évidemment dépendante des infrastructures de transport et des technologies de communication. Bien que le seuil de proximité géographique ne puisse être fixé dans l'absolu, on peut avec Rallet (2000) tracer une ligne de partage " par rapport à un problème particulier, entre ce qui relève du lointain et ce qui relève du proche ".

La proximité organisationnelle concerne les interactions entre acteurs à l'intérieur des ou entre les organisations. Elle lie donc des acteurs disposant d'actifs complémentaires participant à une activité finalisée et appartenant à un même espace de rapports : un groupe et ses filiales, un réseau d'acteurs ; elle repose sur un cadre cognitif commun qui concourt à la cohérence de la structure des relations entre acteurs.

³ Cette première partie s'inspire largement de Colletis, Gilly et alii. (1999), de Gilly, Wallat (2001) et de Colletis, Gilly, Pecqueur (2002).

La proximité organisationnelle se construit sur une proximité institutionnelle reposant sur l'adhésion des acteurs à des règles d'action et, dans certaines situations, à un système commun de représentations, qui orientent les comportements collectifs. La proximité institutionnelle, plus ou moins dense selon les situations locales, fonde la mise en compatibilité des différents modes de coordination localisée entre acteurs, privés et/ou publics, et, par conséquent, l'existence de régularités productives locales.

En tout état de cause, une proximité institutionnelle s'inscrit dans un rapport contradictoire de pouvoirs que ce soit entre employeurs et employés (rapport salarial capitaliste), entre firmes (concurrence vs coopération), entre acteurs privés et publics (logique de profit, logique de bien public), de sorte que la mise en comptabilité qu'elle permet est toujours provisoire.

Dans la diversité des contextes institutionnels et organisationnels locaux, il est possible de mettre en évidence trois catégories polaires de développement local correspondant chacune à une organisation productive particulière.

L'agglomération se fonde sur une concentration spatiale d'activités économiques hétérogènes, ne présentant pas a priori de complémentarités. Cette concentration résulte et est créatrice d'économies externes aux entreprises, liées à des économies d'échelle dans le partage de certaines ressources. Il s'agit principalement d'"externalités pécuniaires" provoquées par la concentration des activités et des acteurs qui se répercutent directement en termes de prix des facteurs de production. La particularité du processus d'agglomération, essentiellement caractérisé par la proximité géographique, est qu'il produit des effets externes qui ne répondent pas à une logique industrielle ni même n'entraîne des effets de système.

Le processus de spécialisation se fonde sur une structure organisationnelle forte du tissu économique local dominée par une activité industrielle ou un produit. Le terme de spécialisation a une double signification. Le processus par lequel le tissu économique se structure est fondé sur une logique industrielle favorisant la concentration géographique d'activités complémentaires. Un tel processus correspond donc au recouvrement des proximités géographique et organisationnelle.

Les liens industriels, le type de concurrence peuvent favoriser une concentration spatiale des entreprises. Par rapport à la simple agglomération où le développement économique était déterminé par le jeu des intérêts individuels, la spécialisation met en œuvre des processus de coordination entre les agents économiques. Les interdépendances qui naissent entre activités économiques autour d'une spécialité créent

un "bien public" liant les stratégies de chacun. En d'autres termes, une entreprise donnée, localisée sur le territoire, se trouve en situation de s'appuyer sur ces complémentarités en vue de s'engager dans des activités qui n'auraient pu être accessibles pour elle, prise isolément, ou qui auraient nécessité de rechercher les conditions du bénéfice de ces mêmes complémentarités sur un plan extra-territorial.

Le processus de spécification caractérise un territoire qui dispose, grâce à la proximité institutionnelle entre les acteurs, d'un mode de coordination entre les agents économiques qui, outre les effets de proximité organisationnelle, permet une flexibilité dans le déploiement des ressources, des activités et des compétences sans faire éclater le contexte territorial. D'une façon différente des processus d'agglomération et de spécialisation, le processus de spécification ne repose pas seulement sur l'existence d'économies externes, mais aussi sur celle de structures aptes à internaliser celles qui déterminent le développement du tissu économique local. Il s'agit ici d'une capacité créatrice du tissu local qui, en organisant une souplesse de combinaison de ses ressources et actifs, dispose de moyens pour mettre en œuvre des stratégies collectives susceptibles d'infléchir le devenir économique du territoire.

Par le concept de spécification, nous voulons donc cerner la capacité du territoire à identifier de nouvelles potentialités de développement et à organiser le déploiement de ses ressources et de ses actifs afin d'y parvenir. On se place, cette fois, dans une perspective dynamique, dans la mesure où le problème n'est plus celui de la pérennité d'une combinaison productive durable, mais celui de la capacité du tissu territorial à se redéployer dans de nouvelles configurations productives et créer de nouvelles ressources (Colletis, Gilly, et alii. 1999).

Ces trois catégories de territoire sont caractérisées par des recouvrements de plus en plus denses des trois formes de proximité depuis l'agglomération jusqu'à la spécification en passant par la spécialisation. Pour analyser ces trois formes et les types de coordination qu'elles recouvrent (de marché, hors marché, mixtes, etc.), il est néanmoins nécessaire d'élargir la notion de proximité institutionnelle. Dans ce but, nous introduisons celle de gouvernance locale.

1.2. La notion de gouvernance locale

La gouvernance locale, qui se concrétise par la construction de compromis locaux entre acteurs aussi bien privés que publics, est caractérisée par le degré d'articulation et de cohésion des différentes proximités institutionnelles qui spécifient un territoire, qu'il s'agisse du rapport salarial, de l'affrontement entre

capitaux individuels, des relations acteurs privés/acteurs publics,...

La gouvernance locale sera définie comme un processus de construction d'une compatibilité entre différentes proximités institutionnelles unissant des acteurs (économiques, institutionnels, sociaux...) géographiquement proches, en vue de la résolution d'un problème productif inédit – ou, plus largement, de la réalisation de projets locaux de développement se succédant et/ou se combinant dans la durée.

Une telle définition insiste fondamentalement sur l'idée de processus, c'est-à-dire de dynamique institutionnelle collective qui articule, de manière toujours singulière, différentes logiques d'acteurs se confrontant et/ou coopérant sur un territoire. La mémoire des coordinations ayant réussi ou échoué est un facteur important de ces dynamiques.

La gouvernance locale combine ainsi toujours des éléments de stabilité et d'instabilité dont l'importance relative évolue dans la durée, définissant des inflexions de la trajectoire de développement du territoire. Mais pour que l'on puisse parler de gouvernance locale, il faut que les éléments de stabilité l'emportent, c'est-à-dire que les compromis entre acteurs soient suffisamment stables et cohérents afin de lever, pour un temps au moins, l'incertitude inhérente à l'action collective et ainsi de réduire rivalités et conflits. Alors, *peuvent se mettre en place un système d'interdépendances sociales et un système de règles voire de représentations communes générant des régularités productives localisées* (on parlera alors de structures de gouvernance). A l'inverse, lorsque les éléments d'instabilité, c'est-à-dire les rivalités et les conflits, mettent en cause les compromis jusqu'alors existants, on entre dans une phase de crise de la gouvernance locale pouvant conduire à une déstructuration territoriale.

1.3. Les structures de gouvernance locale

Dans notre conception, les acteurs qui participent à l'émergence ou à la stabilisation d'une gouvernance locale sont aussi bien les acteurs économiques (établissements de groupe, associations d'entreprises...), que les acteurs institutionnels (collectivités territoriales, Etat, Chambres de commerce...) ou sociaux (syndicats, associations...). La gouvernance n'est donc pas une configuration de coordinations strictement économique ou strictement socio-politique : elle est une combinaison de ces dimensions, caractérisée par une densité variable des interactions entre les trois catégories d'acteurs.

Ces interactions sont particulièrement complexes du fait, notamment, que le champ d'intervention

administratif des collectivités locales ne coïncide pas avec celui des acteurs économiques et sociaux et que l'horizon temporel stratégique ou les visions du temps des acteurs publics et des acteurs privés peuvent différer. Ces différences sont à l'origine d'un engagement territorial de nature inégale selon les acteurs. Les acteurs institutionnels jouent ainsi souvent un rôle essentiel dans la construction de la gouvernance locale, en particulier, par le biais d'institutions formelles d'animation et de mise en réseau (contrats de pays, par exemple, en France).

Parmi les acteurs qui participent aux dynamiques territoriales, il existe des acteurs-clés privés et/ou publics qui jouent un rôle moteur en ce sens qu'ils constituent des repères institutionnels pour l'ensemble des acteurs et qu'ils structurent les mécanismes de coordination de ces derniers. Trois principales structures de gouvernance locale en fonction de la nature des acteurs-clés, de leurs objectifs et de leurs modes d'appropriation des ressources produites localement, peuvent être distingués :

- *gouvernance privée* : ce sont les acteurs privés qui impulsent et pilotent les dispositifs de coordination et de création de ressources selon un but d'appropriation privée. Il en est ainsi de la firme motrice, par exemple l'établissement d'un grand groupe, qui structure économiquement et institutionnellement l'espace productif de son site d'implantation.
- *gouvernance privée collective* : dans ce cas, l'acteur-clé est une institution formelle qui regroupe des opérateurs privés et impulse une coordination de leurs stratégies, comme par exemple les Chambres de Commerce, les syndicats professionnels et toute forme de clubs d'opérateurs privés.
- *gouvernance publique* : les institutions publiques ont des modes de gestion des ressources qui diffèrent de l'appropriation privée, notamment à travers la production de biens ou services collectifs, donc par définition utilisables par tous les acteurs, sans rivalité ni exclusion d'usage. Ce sont au premier chef, l'Etat, les collectivités territoriales et toutes les formes d'inter-collectivité, mais aussi les centres de recherche publique, ...

En fait, dans la réalité, rares sont les situations "pures" telles qu'elles viennent d'être décrites : on trouve le plus souvent une association des formes précédentes (on parlera alors de *gouvernance mixte*) mais avec une dominante, ce qui permet de caractériser chaque territoire comme un cas particulier entrant dans une catégorie générale (plutôt publique ou plutôt privée), selon un dosage spécifique et variable.

Cette typologie, comme toute typologie, est statique et renvoie à des structures de gouvernance stabilisées.

En fait, il faut surtout retenir de notre définition que la gouvernance locale est un processus, qui donne au territoire sa dimension fondamentalement dynamique. En effet, les compromis qui stabilisent les coordinations entre les acteurs ne sont pas immuables et les contradictions, les conflits finissent toujours par l'emporter lorsque ces acteurs ne sont plus en mesure de résoudre collectivement le problème productif posé.

1.4. Gouvernance locale et régulations globales

Notre conception de la gouvernance locale renvoie à une vision ouverte et non pas "localiste" du territoire. En effet, les acteurs qui y sont localisés développent des interactions à la fois à l'échelle locale et à l'échelle globale : leur registre d'action déborde ainsi de leur localisation et les conduit à être "ici et ailleurs" (Rallet, 2000) – ce qui est particulièrement vrai pour certains acteurs comme les établissements de grands groupes, les services déconcentrés de l'Etat, ... qui peuvent être des acteurs-clés de la dynamique territoriale.

Ces acteurs, en effet, construisent simultanément des proximités institutionnelles localisées et des proximités institutionnelles "éloignées" avec des acteurs "externes" qui agissent sur la scène globale. Par-là même, ils participent à articuler gouvernance locale et régularité globale, confortant ainsi l'idée d'un enchevêtrement des échelles spatiales de la régulation. La gouvernance locale est ainsi plutôt le résultat dynamique d'une tension entre des régularités "verticales" de type sectoriel et macro-économique et des régularités "horizontales" qui caractérisent un espace économique local. Par exemple, la dualité des conventions qui régulent d'un côté le rapport salarial dans une branche professionnelle, de l'autre dans un marché local de l'emploi, constitue une modalité essentielle de cette tension.

La nature du rapport local-global, dans sa dimension institutionnelle, dépend donc à la fois du degré de stabilité des modes de régulation macro-économique⁴ et de la capacité de résistance ou d'innovation liée au mode de gouvernance locale. Entre ces deux niveaux, il n'y a pas de déterminisme de l'un ou de l'autre mais influence réciproque, variable dans l'espace et dans le temps. A cet égard, plusieurs situations doivent être distinguées :

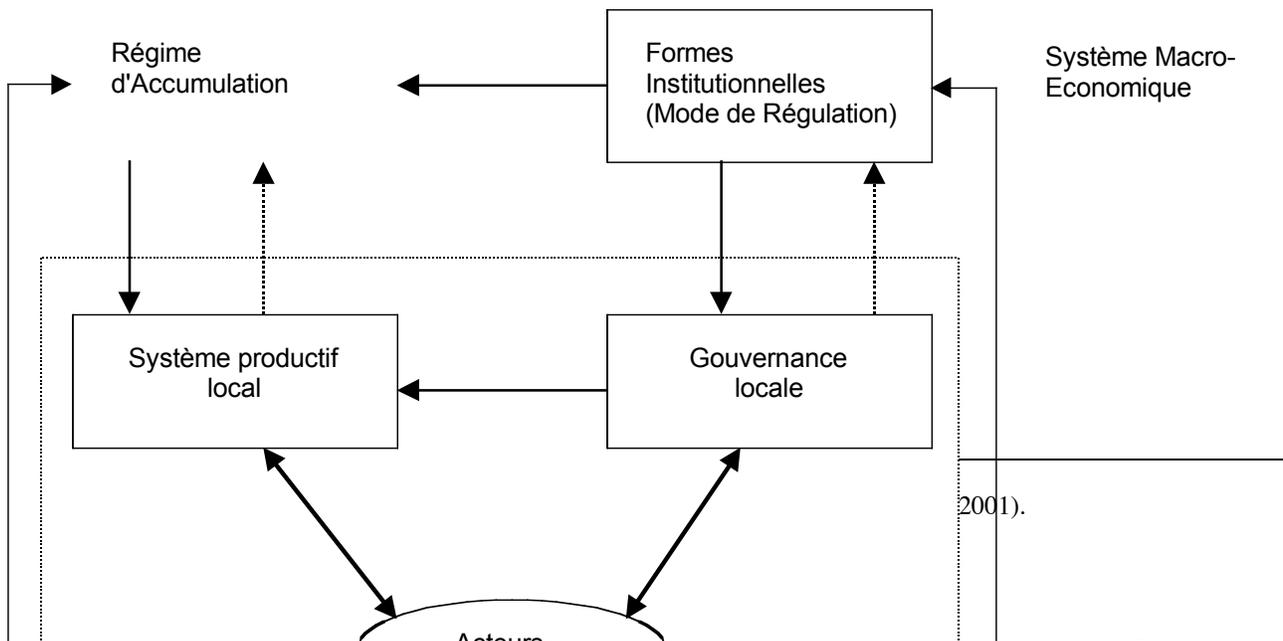
- celle pour laquelle on constate une homologie entre régularités institutionnelles locales et régularités

globales du mode de régulation, entre dynamique économique locale et dynamique du régime d'accumulation. Les deux niveaux de régulation se confortent l'un l'autre : dans cette situation les acteurs locaux adoptent des comportements routiniers car tel est leur intérêt.

- celle pour laquelle on constate un décalage voire une disjonction entre gouvernance locale et mode de régulation. Dans ce cas, les acteurs locaux sont incités à adopter des comportements innovants qui peuvent déboucher sur deux situations selon que la crise locale peut être dénouée ou pas dans le cadre des mécanismes existants de la gouvernance locale. Lorsque la crise perdure, la question est alors de savoir si les transformations locales sont porteuses de nouveaux principes d'organisation productive et de mécanismes institutionnels aptes à se diffuser dans l'ensemble du système économique et générer un nouveau mode de développement.

Cette dialectique institutionnelle du local-global passe par la construction de compromis "verticaux" entre acteurs : ainsi en est-il des compromis qui se construisent entre politique locale d'un établissement de groupe multinational et stratégie d'ensemble de ce dernier, entre action locale d'un service préfectoral de développement économique et politique globale de l'Etat, entre une firme et les autres acteurs d'un réseau de coopération industrielle, entre la relation salariale locale et convention collective de branche...

On peut tenter de synthétiser notre approche par le schéma méthodologique ci-dessous qui précise le statut de l'analyse méso-économique. Nous introduisons en effet la notion de meso-système économique comme espace intermédiaire de relations durables entre acteurs (firmes, institutions,...), fait de l'imbrication de deux sphères analytiquement distinguées : le méso-système productif et le méso-système institutionnel (la



2001).

gouvernance locale pour ce qui concerne le territoire).

Une telle construction résulte pour une part essentielle, du *double registre d'action, le plus souvent à la fois local et global, des acteurs-clés présents sur un territoire*. Seuls, en effet, des acteurs-clés, en tant qu'ils constituent des repères institutionnels pour l'ensemble des acteurs d'un territoire, peuvent créer les médiations sociales qui résorbent ou aiguïssent les tensions entre gouvernance locale et régulation globale. Ces rapports local-global doivent donc être pensés dans une perspective dynamique d'articulation entre ces deux niveaux de régulation, faite de périodes d'ajustement et de périodes de décalage entre les proximités institutionnelles nouées par les acteurs-clés soit avec les acteurs locaux soit avec des acteurs extra-locaux.

Nous avons caractérisé ce processus (Gilly, Wallet, 2001) comme celui d'une hybridation, essentiellement organisationnelle en période de stabilité structurelle (adaptation des règles locales dans le cadre de principes globaux économiques et institutionnels) et principalement institutionnelle en période de crise (la gouvernance locale, jusqu'alors prévalante, ne permet plus la dynamique territoriale : une mutation des règles et des compromis locaux devient nécessaire).

Le processus d'hybridation exige l'existence de proximités institutionnelles minimales entre acteurs locaux et globaux, quelle que soit la situation productive locale. En effet, une coordination ne peut s'engager que si préexiste un potentiel de coordination, c'est-à-dire un minimum de représentations communes à la fois sur le contexte local et sur le contexte global. Les proximités institutionnelles sont de nature et d'intensité très variables : elles peuvent se limiter à des normes de production très précises, fixées en dehors de l'espace local. Elles peuvent impliquer aussi, au-delà des aspects strictement productifs, des conventions communes qui autorisent une interprétation locale des règles par les acteurs. Si les acteurs publics jouent à cet égard un rôle décisif par les incitations et les projets qu'ils peuvent susciter, celui des acteurs privés (grands groupes, tout particulièrement) est souvent incontournable et parfois dominant quant aux "règles du jeu" qui structurent un territoire. C'est précisément cette question des règles du jeu et de ce qui préside à leur élaboration, à leur application et à leur évolution que nous voulons aborder à présent.

2. Règles du jeu territoriales et/ou globales : les enjeux d'une évolution⁵

Les échelles spatiales traditionnelles sur lesquelles s'exerçait la coordination des acteurs publics et privés durant la période fordiste sont aujourd'hui largement remises en cause. Si les constructions amorcées à l'échelle mondiale restent partielles et précaires, le niveau national semble, sinon s'effacer, du moins reculer devant la montée, d'une part, d'une échelle "intermédiaire", celle de l'Europe (pour ce qui concerne notre continent) et d'autre part, d'une échelle "locale", qui tend peu à peu à s'affirmer ainsi en France, le rôle renforcé des régions, et la montée de l'intercommunalité et des "pays". Ces transformations ne sont pas encore stabilisées et des interrogations demeurent sur le caractère transitoire ou plus pérenne de leurs effets en termes de régulation.

Cependant, la redéfinition ainsi amorcée ne porte pas seulement sur les échelles territoriales : il semble bien que l'on soit en train de passer d'une phase où la décentralisation consistait surtout à transférer aux collectivités des compétences restant fortement définies et encadrées par l'Etat, selon une logique, relevant donc plutôt de la déconcentration, à une phase de plus large autonomisation des projets locaux, dans une logique de décentralisation au sens plein du terme. *Le changement d'échelle dans le traitement des problèmes se traduit donc aussi par un changement dans la nature des coordinations concernées* – changement qui se concrétise notamment par la prégnance du couple contrat-projet, la diffusion du rapport d'externalité et la montée des logiques procédurales de construction des règles.

2.1. Une prégnance croissante du couple contrat-projet

Le contrat est devenu le mode privilégié de coordination des interventions territoriales, et ce à tous les niveaux, de l'Europe au "pays", en passant par la nation et la région : les subventions du niveau "supérieur" ne sont désormais attribuées au niveau "inférieur" que si les acteurs concernés sont capables de s'associer sur un projet faisant l'objet d'une contractualisation pour une durée précise (exemple : contrat de plan Etat-Région, contrat de pays, contrat d'agglomération, etc.). On passerait ainsi, en particulier, d'un système administratif centré sur l'Etat à un système de gouvernance centré sur les acteurs locaux (Allemand, 2000).

⁵ Cette seconde partie s'inspire largement de Perrat (2002).

En rester à une définition des dynamiques territoriales par le couple projet-contrat reviendrait en fait à enfermer les interrelations entre acteurs dans la seule proximité organisationnelle, au sein du cadre purement fonctionnel d'une division et coordination des tâches en vue d'atteindre des objectifs précis. Or, comme nous l'avons dit plus haut, toute coordination revêt une dimension institutionnelle, d'une part parce qu'elle nécessite "l'adhésion d'agents à un espace commun de représentations, de règles d'action et de modèles de pensée et d'action" (Kirat et Lung, 1995), d'autre part parce qu'elle s'inscrit dans un certain positionnement des acteurs les uns par rapport aux autres c'est-à-dire dans un certain rapport de pouvoirs. Et si ce positionnement peut être "égalitaire" et relever d'une logique de coopération, il est le plus souvent inégalitaire et consacre une logique de domination.

La nécessité d'aboutir à une entente sur des projets visant à améliorer la compétitivité du territoire, ou à sortir celui-ci d'une situation de crise peut pousser les acteurs locaux à "mettre de côté" leurs divergences et à se concerter sur les décisions concrètes à prendre, ce traitement fonctionnaliste des problèmes en "gommant" les aspects les plus contradictoires. Le recouvrement de ces décisions par un même contrat passé avec un (ou des) "décideur(s)" extérieur(s) au territoire (la région, par exemple) renforce cette tendance à considérer comme parfaitement égaux entre eux les différents acteurs locaux concernés, en faisant abstraction de l'asymétrie de leurs intérêts et pouvoirs respectifs. Il est pourtant décisif d'identifier comment les acteurs clés, publics et/ou privés, exercent leur influence sur les formes et sur les objectifs de cette coordination, selon des échelles spatiales différentes.

2.2. Un élargissement et une diffusion du rapport d'externalité

La pratique de l'externalisation d'activités par les grandes firmes se développe mais change aujourd'hui de nature : il ne s'agit plus seulement de demander à un sous-traitant d'assurer une production banale mais de lui confier une réelle responsabilité en termes de qualité, de délais, de coût, mais aussi en termes de propositions d'innovations technologiques et organisationnelles. C'est ce nouveau positionnement réciproque que veut caractériser la notion de "rapport d'externalité" (Perrat, 1997). Elle rend compte essentiellement de la nécessité pour une firme, afin d'assurer son efficacité techno-productive et sa profitabilité, d'établir avec les acteurs extérieurs à elle des continuités technologiques, organisationnelles et institutionnelles qui, à la fois, les intègrent à ses décisions et objectifs et leur permettent de "rester eux-mêmes", c'est-à-dire de continuer à "fonctionner" et à poursuivre des objectifs propres.

Cette notion peut donc caractériser un nouveau mode de rapport de la firme à l'ensemble des ressources

qu'elle entend mobiliser, en interne autant qu'en externe. Mais il nous semble qu'elle peut aussi caractériser plus largement *un nouveau mode d'exercice du pouvoir et/ou de l'autorité, par lequel, notamment, les acteurs clés des dynamiques territoriales font prévaloir les objectifs liés aux intérêts (privés ou publics) qu'ils défendent*. Avec des conséquences qui sont loin d'être unilatérales : le rapport d'externalité conjugue véritablement subordination et autonomie et il peut faire naître, pour certains acteurs, des marges de manoeuvre supérieures à celles d'un rapport soit purement hiérarchique, soit purement commercial. Mais cela dépend, pour une large part, de la façon dont ces interrelations s'inscrivent dans les différents systèmes de règles qui en permettent et garantissent le fonctionnement.

2.3. La montée de la démarche procédurale de création-application des règles

Concernant la territorialisation des interventions publiques, elle semble, en France au moins, s'inscrire dans un changement qui organise "le passage d'une définition substantialiste de l'intérêt général porté par l'Etat, à une conception essentiellement procédurale, c'est-à-dire construite collectivement, du bien commun (avec le risque d'une relative dilution des responsabilités)" (Azéma et Parthenay, 2001). On peut trouver positif le fait que l'Etat ne soit plus le seul porteur de l'intérêt général et que les autres acteurs, publics et privés, participent à la construction et à la négociation des règles et de leurs applications. Mais si la logique substantielle imposait à un niveau macro-social un certain nombre de droits et garanties aux accords locaux, en permettant des améliorations "descendantes" de niveau en niveau, il est à craindre que la logique procédurale en reste à entériner des accords "collant" de très près au terrain, en se contentant d'une institutionnalisation de garanties très générales aux niveaux plus globaux. C'est dans cet esprit qu'il convient d'analyser le succès que connaît aujourd'hui *la notion de "bonnes pratiques" : tout droit issue du contexte de l'entreprise, elle tend à s'imposer dans la construction des règles encadrant les relations entre partenaires sociaux, entre acteurs d'un projet territorial, entre territoires, entre pays*, etc. Et elle est de plus en plus retenue par les institutions européennes comme logique de construction d'un système normatif.

Enfin, il faut *relier cette logique "ascendante" d'articulation des niveaux de règles à la logique "descendante" qui fait obligation aux acteurs d'un niveau décisionnel de respecter des critères d'orientation et des normes fonctionnelles fixés par ceux d'un autre niveau* pour que le contrat qui leur assurera les financements nécessaires soit signé. Cette logique, qui s'impose, tout au long de la chaîne décisionnelle qui mobilise Europe, Etat, régions, pays, villes, renforce la tendance des délibérations

locales à apparaître essentiellement sous leurs aspects techniques, les aspects plus politiques étant renvoyés à d'autres niveaux. En cela, *le territoire se voit de fait appliqué un mode de coordination qui est celui de l'entreprise, où les concertations/négociations s'effectuent de plus en plus sous contrainte de l'adéquation à des normes (qualité, délais, coûts...) décidées en d'autres lieux*. De telles évolutions entérinent donc le passage "d'une prégnance du droit comme résultant d'un débat sur des valeurs et des objectifs à une prégnance de la norme comme imposant la rationalité du fait" (Orban, 2001).

Ces différents changements, expliquent pourquoi il y a reculé des pratiques de négociation et de construction de compromis sociaux au profit d'une concertation dans une logique "problem solving". *Dans ce contexte, la négociation apparaît logiquement comme moins nécessaire et peut être contournée, voire supplantée, par d'autres pratiques*. En ce sens, Jobert (2000) a raison de souligner que dans les procédures contractuelles actuelles "compte davantage le processus d'élaboration du contrat que l'acte lui-même, c'est-à-dire plus l'engagement des partenaires que son produit", l'objectif étant "d'impliquer les acteurs dans des projets plus vastes, plus globaux, que l'objet traité." Reste à savoir si de telles évolutions s'inscrivent simplement dans une nouvelle phase de décentralisation des coordinations d'acteurs privés et publics ou, plus largement, dans la recherche de nouveaux principes et de nouvelles formes de régulation.

2.4. Gouvernance et régulation

Si les tendances mises en évidence ci-dessus finissaient par s'imposer, la gouvernance locale tendrait à se réduire à une dynamique principalement organisationnelle faite d'une addition de projets ou contrats s'inscrivant dans des règles édictées ailleurs. La tentation serait alors forte de faire fonctionner le local selon une "logique de mission"⁶ directement tirée du monde de l'entreprise rendant très difficile la construction de compatibilités et des compromis entre des acteurs, publics et privés, dont les intérêts sont différents, voire divergeants. C'est pourtant la stabilité de ces compromis qui est garante de la réussite des projets territoriaux et surtout, à plus long terme, de la dynamique territoriale. Est ainsi notamment posée *la question des décisions stratégiques des grandes firmes qui, tout en influant fortement sur ces dynamiques dans un sens qui peut être positif (investissements, création d'emplois, dynamisme organisationnel, etc.) mais aussi négatif (décision de vente ou de fermeture d'un site, retrait d'un montage matériel ou organisationnel, etc.), et ce alors que ces décisions sont le plus souvent complètement extérieures au*

⁶ Supplément sur la "Loi Voynet", La Lettre de la DATAR N°167, automne 1999 (p.8).

champ de fonctionnement de la gouvernance locale.

En effet, les formes organisationnelles adoptées par ces firmes leur permettent de jouer, successivement ou simultanément, soit la carte de l'activation des compétences situées, soit celle de leur mise en concurrence sélective selon des critères avantages-coûts, et ce sur l'ensemble de l'espace mondial (Perrat, 1998)⁷. Il en résulte que si les acteurs locaux peuvent attendre de leurs interventions l'alimentation d'une dynamique de développement propre à leur territoire, ils n'ont pas toutes les cartes en main pour en assurer la cohérence et la pérennité.

Enfin, *cette gouvernance locale ne fonctionne pas en vase clos mais toujours "à plusieurs niveaux", à la fois sur le territoire et dans un système global* (Gilly et Wallet, 2001), actuellement celui de la nation, lui-même en profonde évolution quant à son inclusion dans un système plus global encore (Europe notamment). C'est dans ce contexte que se posent aujourd'hui les questions touchant au devenir de ces formes locales de gouvernance, selon qu'elles évoluent vers :

. une inclusion dans le système des règles construites par les entreprises, qui dominant déjà largement les constructions globales et s'attachent à devenir des acteurs décisifs de celles qui s'opèrent au niveau local ;

. une autonomisation des principales villes, qui joueraient seules "leur partie" en créant entre elles des réseaux à l'échelle européenne et mondiale (les déclarations de certains maires de grandes villes vont en ce sens) et qui, réduites en quelque sorte à leurs seules dimensions organisationnelles, devenues purs "espaces de projets", pourraient se libérer de la pesanteur du territoire et fonctionner "hors sol"⁸ ;

. un auto-centrage réducteur de cette dynamique, avec repli identitaire sur le territoire, la cité, le quartier... Le territoire, réduit à ses seules dimensions institutionnelles, et notamment à une "culture commune", peut effectivement cristalliser le refus de toute dynamique organisationnelle, le repli identitaire contre les menaces extérieures (la mondialisation, l'étranger...), le fonctionnement clanique... ;

⁷ La "globalisation" nous semble être essentiellement la forme organisationnelle permettant de telles stratégies.

⁸ Ce phénomène n'est pas nouveau : BRAUDEL (1989) évoquait déjà les villes faisant, à la Renaissance, la course contre les Etats ("lièvres contre tortues"), et s'associant au sein "d'universelles aragnes".

. une insertion dans un système de solidarités nationales renouvelé et/ou dans un nouveau système émergeant à l'échelle européenne, qui réponde de façon positive à la crise de légitimité d'un modèle dont un nombre grandissant d'acteurs ne vérifie plus concrètement la réalité des principes imposés comme substantiels (égalité dans l'accès aux services publics, intégration des acteurs dans les processus de prise de décision...).

L'ampleur de ces questions montre que ce que recouvre la notion de gouvernance locale ne saurait se laisser enfermer dans les limites fonctionnelles et organisationnelles qui seraient celles d'une simple coordination. Elle s'inscrit pleinement dans l'expression des contradictions institutionnelles que recouvre la notion de régulation, tout en la spécifiant dans la façon de prendre en compte la dimension territoriale des réalités et dynamiques considérées.

Conclusion

Il nous semble que nos développements sont susceptibles d'éclairer les conditions actuelles dans lesquelles se développent les coordinations d'acteurs, à un même niveau socio-économique (territoire, région, nation, ensemble de nations...) et entre plusieurs de ces niveaux. Ils mettent notamment en lumière la nécessité de ne pas laisser enfermer ces interrelations dans des logiques fonctionnelles, organisationnelles et procédurales, et d'en souligner les enjeux en termes de pouvoirs, mais aussi en termes de droits à (re)construire pour lutter contre les tendances à la subordination et aux inégalités dont ces logiques sont porteuses.

Dans une phase du capitalisme appelant de nouvelles modalités de régulation que ce soit au niveau national, continental ou mondial, émerge la nécessité de régulations publiques enchevêtrées et productrices de dynamiques territoriales et de création de ressources locales, afin de contrer les logiques purement financières aujourd'hui à l'œuvre et qui participent à aggraver le phénomène de polarisation et de renforcement des inégalités spatiales.

Il serait ainsi possible d'imaginer ce que pourraient être, en prenant acte d'un enchevêtrement de différentes échelles de régulation, les fondements d'une politique euro-méditerranéenne visant à favoriser le développement local dans les PSEM par la coopération décentralisée entre le Nord et le Sud de la Méditerranée. Pour nous, une telle politique ne saurait se réduire à une logique de marché et à des

accords de libre échange ; elle devrait plutôt s'inscrire dans des politiques de long terme visant la construction de ressources spécifiques territoriales, et notamment de capacités organisationnelles spécifiques aux acteurs locaux, gages d'un développement local plus autonome et au sein desquelles les institutions publiques ont un rôle éminent à jouer.

Bibliographie

ALLEMAND S. (2000), "Gouvernance : le pouvoir partagé", *Sciences Humaines* n° 101, janvier.

AZEMA A., PARTHENAY D. (2001), "Les schémas de services collectifs, poisson pilote des politiques publiques territoriales", *Territoires 2020*, N°4, DATAR, La Documentation Française, pp. 45-49.

BOYER R., SALLARD Y., Ed. (2001), *Regulation theory : the state of the art*, Routledge, London and New-York.

BRAUDEL F. (1989), *Le modèle italien*, Arthaud.

COLLETIS G., GILLY J.-P. et alii. (1999), "Construction territoriale et dynamiques économiques", *Sciences de la Société*, n° 48, octobre.

COLLETIS G., GILLY J.P., PECQUEUR B. (2002), "Inscription spatiale des firmes, gouvernance des territoires et régulation d'ensemble", *L'année de la régulation*, à paraître.

GILLY J.-P. et TORRE A. sous la dir. (2000), *Dynamiques de proximité*, l'Harmattan, Paris.

GILLY J.P. et WALLET F. (2001) , "Forms of proximity, local governance and the dynamics of local economic spaces : the case of industrial conversion process", *International and Regional Research*, Septembre

JOBERT A. (2000), *Les espaces de la négociation collective, branches et territoires*, Octares Editions.

KIRAT, LUNG, (1995), "Innovations et proximités : le territoire, lieu de déploiement des processus d'apprentissage", in Lazaric N., Monnier J.M., *Coordination économique et apprentissage des firmes*, Economica, Paris.

ORBAN E. (2001), "Marché, individu singulier, intérêt public : une tripolarité à respecter", Communication aux *Rencontres Travail et Civilisation*, APST - APRIT, 21-23 juillet, Marseille.

PERRAT J. (1997), "Une clé de lecture du rapport firmes/territoires : la notion d'externalité", *Espaces et Sociétés* N°88-89, pp.207-236.

PERRAT J. (1998), "Stratégies globales des firmes, gestion locale des ressources et marge de manoeuvre des acteurs territoriaux", in Loinger G., Némery J.C. *Recomposition et développement des territoires - Enjeux économiques, processus, acteurs*, L'Harmattan.

PERRAT J. (2002), "Nouvelle donne territoriale et mobilisation du travail : vers d'autres formes de coordination et/ou de régulation ?", (texte proposé à publication).

RALLET A. (2000), "Economie de proximité", Cahiers d'Economie et de Sociologie Rurales.