

Théorie du développement territorial

André Torre

UMR SAD-APT, INRA, AgroParistech
Université Paris Saclay

Résumé

La notion de développement territorial, qui évoque la possibilité d'évolutions plus ou moins autonomes ou indépendantes de celle des nations, voire des régions, s'impose. Avant de mettre en œuvre des politiques, ou de conseiller les décideurs et acteurs des dynamiques locales, il est utile de fonder la légitimité de ce concept, de définir plus précisément sa signification et ses implications, ainsi que d'apporter une pierre à l'édifice théorique en construction. C'est l'objet de ce texte. Après avoir décrit le cheminement ayant conduit des approches du développement régional au concernement pour la dimension territoriale, nous jetons les fondements théoriques de la notion de développement territorial, liée à celle d'innovation territoriale, avant de terminer par une description du processus de développement territorial et des bifurcations et ruptures de trajectoires naissant des innovations coopératives ou conflictuelles.

Mots clés : développement, territoires, innovations, coopération, conflits.

© 2015 Lavoisier, Paris. Tous droits réservés

Summary

Territorial development theory. *The notion of territorial development, although quite new, has to be proved more or less independent from national or regional ones. If one wants to settle territorial policies, or provide recommendations to local actors or various stakeholders, it is crucial to define the basis of this concept and to set up its content, its validity and its legitimacy. This is the rationale of this article. First, we outline the theoretical path from regional development theories to territorial development approaches, and then we establish the foundations of the notion of territorial development, linked with territorial innovation. We end up with an illustration of the process of*

*Auteur correspondant : torre@agroparistech.fr

territorial development, and we emphasize bifurcations and trajectories breakthroughs stemmed from co-operative or conflictual innovations.

Keywords: development, territory, innovations, cooperation, conflict.

© 2015 Lavoisier, Paris. Tous droits réservés

Le développement est la combinaison des changements mentaux et sociaux d'une population qui la rendent apte à faire croître, cumulativement et durablement, son produit réel global,

François Perroux, L'économie du XX^e siècle, Paris, PUF, 1969, 3^e éd.

Je ne suis pas du tout pacifiste, j'adore quand les gens s'engueulent, mais je n'aime pas quand ils ne s'adressent plus la parole. On dirait que c'est grave de ne pas être d'accord. Mais c'est quand on est tous d'accord que ça commence à être inquiétant.

Johan Sfar, Le chat du rabbin, Dargaud, 2002.

Introduction

Belle endormie, la question du développement s'est réveillée dans nos contrées au début du XXI^e Siècle. On la considérait jusqu'alors réservée aux seuls pays émergents (succesivement qualifiés de sous-développés, en voie de développement, ou en développement), alors que les régions du Nord semblaient avoir abandonné cette préoccupation pour se tourner vers des questions de compétitivité des firmes ou de production et de diffusion des connaissances. Pourtant, la crise économique et la croissance mondiale, avec leur cortège d'inégalités, ont conduit à redonner une actualité à cette problématique. Aujourd'hui, les mutations rapides des espaces et des institutions appellent de nouveaux modèles explicatifs des dynamiques territoriales, alors même que se creusent les disparités socio-spatiales. Dans le même temps, s'aiguise la réflexion sur les indicateurs de développement, qui cherchent à dépasser le traditionnel PIB/ tête par des indices de mesure du bien-être ou du bonheur des populations et des individus (Jany-Catrice et Marlier, 2013 ; OCDE, 2014)

Ces mutations interrogent le développement des territoires. En France, les évolutions projetées par la réforme des régions - regroupements, suppressions et modifications de périmètres - vont conduire à une augmentation conséquente de leur taille moyenne. Le Big Bang territorial se réalisera en partie au détriment des zones périphériques, reculées ou éloignées des métropoles, moins accessibles à la puissance régionale... et peut-être de leurs modes et capacités de développement. Dans le même temps, le désengagement graduel de l'État risque de multiplier encore les territoires en souffrance de certains services (publics), voire dans lesquels s'affaiblit le contrôle régalién. Les régions - surtout si leurs compétences se voient augmentées - devront traiter de la question de l'isolement, de l'éloignement, voire de la ségrégation, mais également de l'animation, de la vie ou de la survie de ces territoires. Les politiques européennes de *smart specialization* (ou spécialisation intelligente) (Foray *et al.*, 2009) vont dans le même sens, en introduisant la possibilité d'un développement différencié des territoires en fonction de leurs ressources, de leurs capacités technologiques et de leurs modes d'organisation.

L'ensemble de ces changements plaide en faveur d'un développement différencié et d'une spécialisation des espaces, y compris à l'intérieur des frontières administratives

régionales, d'autant que l'on observe une profusion d'actions, d'initiatives et de nouvelles pratiques provenant des territoires, qui dessinent les formes de nouveaux modes de développement. Ces dynamiques doivent être analysées avec soin, sans que leur foisonnement ne donne lieu à des interprétations excessivement optimistes. Il n'en demeure pas moins qu'une révolution du développement se précise, provenant des territoires eux-mêmes et de leurs parties prenantes, acteurs productifs ou forces de la société civile. Loin d'être limitée aux seules zones périphériques, elle s'ancre profondément au cœur des villes et des espaces périurbains.

La notion de développement territorial, qui évoque la possibilité d'évolutions plus ou moins autonomes ou indépendantes de celle des nations, voire des régions, s'impose maintenant. Avant de mettre en œuvre des politiques, ou de conseiller les décideurs et acteurs des dynamiques locales, il est utile de fonder la légitimité de ce concept, de définir plus précisément sa signification et ses implications, ainsi que d'apporter une pierre à l'édifice théorique en construction. C'est l'objet de ce texte, dans lequel nous décrivons tout d'abord le cheminement intellectuel ayant conduit des approches du développement régional au concernement pour la dimension territoriale, avant de jeter les fondements théoriques de la notion de développement territorial et de la lier à celle d'innovation territoriale, pour terminer par une description du processus de développement territorial et des bifurcations et ruptures de trajectoires naissant des innovations coopératives ou conflictuelles.

1. Du développement régional au développement territorial

La question du développement régional, puis territorial, se trouve au carrefour de deux traditions particulièrement vives depuis la seconde moitié du XX^e siècle. D'un côté, les processus de décentralisation conduisent à la mise place de techniques et d'outils dédiés, qui finissent par élaborer une heuristique du développement, par un processus d'essais et erreurs (Pasquier, 2012). Initiées par les pouvoirs publics locaux ou déconcentrés, puis portées par les actions de praticiens du développement des territoires, en partenariat avec des acteurs productifs locaux ou des habitants, ces ingénieries contribuent à diffuser l'idéologie développementaliste et ses recettes successives (Janin *et al.*, 2011).

En parallèle, le développement, objet d'étude constant des chercheurs, et tout particulièrement des économistes, est sans cesse scruté, étudié et modélisé, en particulier dans ses multiples déclinaisons spatiales, de la nation aux territoires en passant par les régions (Stimson *et al.*, 2006). Inspirée par de grands auteurs comme Walter Isard (1960) ou François Perroux (1969), l'approche du développement régional repose sur une vision pragmatique des découpages géographiques et considère la région comme une unité d'observation économique légitimée avant tout par ses caractéristiques politiques ou institutionnelles¹.

Au sein de cette littérature se succèdent trois grandes approches, qui reposent sur des présupposés analytiques difficilement conciliables.

¹ Le terme d'analyse ou de science régionale prend également parfois une connotation particulière, liée à l'idée d'analyses situées, ou spatialisées. Cette dimension n'est pas ici considérée.

1.1. De la recherche de processus de développement équilibrés...

La première approche s'attache à l'équilibre des intérêts et profits retirés par les acteurs du développement et aux principes leur permettant d'atteindre un maximum de satisfaction. Cette analyse standard cherche à maximiser l'utilité des agents sur la base de leur rationalité plus ou moins parfaite ou complète, ainsi qu'à satisfaire leurs besoins sans nuire à ceux de leurs voisins (Romer, 1990). Les agents vont cheminer de concert sur un sentier optimal de croissance, une idée également défendue par les approches en termes de soutenabilité faible du Développement Durable, qui visent à ménager à la fois les objectifs et les contraintes de nature économique et environnementale (Bourgeron *et al.*, 2009) : le développement ne doit pas réduire le total des ressources disponibles, même s'il passe par une substitution de richesses créées au capital naturel (Pearce *et al.*, 1996).

Appartiennent à ce groupe les analyses fondatrices de la théorie néo-classique du développement, qui envisagent une croissance homothétique du capital et du travail, puis de la connaissance ou des investissements en matière de Recherche et Développement (Solow, 2000). L'idée d'une convergence des taux de croissance et des niveaux de richesse des régions, ainsi que la possibilité d'élimination à terme des disparités interrégionales, ont ainsi connu un succès important mais relatif et limité à des prescriptions de nature normative, principalement en raison de leur incapacité à rendre compte des déséquilibres de croissance constatés dans la réalité.

On y retrouve également, peut-être de manière plus surprenante, les théories de la base (Alexander, 1954), qui décomposent l'économie régionale selon deux composantes majeures : un secteur basique, produisant des biens et services à destination de l'exportation, et un secteur domestique, dont la production est destinée à la consommation locale. L'expansion du secteur basique se trouve à l'origine du développement, provoquant des effets de multiplicateur keynésien sur l'ensemble de l'économie régionale par capture des revenus extérieurs et accroissement des salaires locaux, suivis par une augmentation du niveau de consommation et une croissance du secteur de production domestique.

1.2. ... à la mise en évidence de processus de développement contribuant à creuser des disparités difficilement réductibles entre Régions

Une deuxième catégorie de travaux, héritiers des analyses des pôles de croissance initiées par Perroux (1969) ou Hirschman (1974), promeut l'idée que le développement ne peut pas survenir partout, au même moment, et avec la même intensité, mais repose plutôt sur la polarisation spatiale des activités, comme l'attestent les pays et/ou les zones en retard de développement. Ces recherches soulignent également les particularités des systèmes locaux, dont les succès ou échecs engendrent des processus de développement fondamentalement déséquilibrés.

Ainsi, pour la Nouvelle Economie Géographique (NEG), initiée par Krugman (1991) et popularisée par Fujita, Thisse ou Ottaviano par exemple (Fujita et Thisse, 1997 ; Ottaviano et Thisse, 2003), les phénomènes de concentration spatiale des activités peuvent profiter à une région au détriment de ses concurrentes. S'appuyant sur les rendements croissants industriels et sur la préférence supposée des consommateurs pour la variété et les produits différenciés, ce courant de pensée conclut à la probabilité de phénomènes de divergence,

et donc à la spécialisation productive et l'enrichissement de certaines régions ou pays, au détriment de concurrents au démarrage plus tardif. La polarisation va croissante, en particulier au profit des villes, dans lesquelles se co-localisent entreprises et salariés/consommateurs. Le développement des activités productives se réalise ainsi au niveau de grandes zones (régions, voire pays), par effets d'entraînement réciproques des productions et de la consommation.

Mais l'économie résidentielle propose une autre explication des disparités interrégionales, en montrant que certaines régions qui ne possèdent pas de capacités de production suffisantes pour servir de base pour l'exportation se développent en bénéficiant de l'apport de revenus extérieurs (Davezies, 2008). Les territoires du littoral ou du Sud de la France profitent ainsi des séjours touristiques (Terrier 2006), ou des transferts de revenus procurés par l'arrivée de nouveaux retraités. Leur développement repose sur une économie de services, générée par les aides de l'État et la consommation des migrants, souvent au détriment d'autres régions, qui retirent peu de bénéfices de leur activité productive.

1.3. Les pionniers du développement territorial : une affaire d'innovation technologique ?

Depuis les années 80, les jalons d'une approche du développement territorial ont été posés par certains travaux qui ont fait la part belle aux dimensions locales, avec un accent fort sur les processus de production, puis sur l'innovation et la technologie. Ils ont connu successivement quatre phases principales.

Tout d'abord, l'approche des systèmes localisés a mis en avant le caractère systémique des relations entretenues par les acteurs productifs locaux, dessinant un territoire fondé sur les liens de coopération et les projets communs. Depuis les pionniers des districts italiens (Beccatini, 1991), l'accent est mis sur la répétition des interactions verticales ou horizontales et l'appartenance à un corpus social homogène, qui concourent à la création d'un tissu local fait de réseaux de collaboration et de structures de gouvernance dédiées. L'efficacité de ces systèmes, leur capacité à se renouveler et se transformer en réponse aux variations des goûts des consommateurs ou à l'arrivée de nouveaux concurrents sont considérées comme les clés du développement. Souvent qualifiés de *clusters*, en raison du retentissement de l'analyse de Porter (1985), ces territoires productifs de taille infra-régionale reposent sur des regroupements de firmes et de laboratoires entretenant des liens forts et travaillant dans des industries liées. Le progrès technique prend ainsi une dimension collective, dépassant la figure de l'entrepreneur innovant, comme dans l'approche en termes de milieux (Camagni et Maillat, 2006), qui met l'accent sur les processus de développement par le bas, par exemple dans le cas de régions décentralisées ou d'États fédéraux (Crevoisier et Jeannerat, 2009).

Par la suite, s'est imposée l'idée que le développement est profondément lié à des processus d'innovation ou de création, qui provoquent des ruptures, génèrent des transformations des systèmes productifs et conduisent à la concentration spatiale des personnes et des richesses. Innovations endogènes, dépenses de R&D ou incitations à innover jouent un rôle important dans la mise en œuvre et le succès des dynamiques de croissance, tout comme le transfert et la diffusion des innovations au niveau local (Feldman, 1994 ; Autant-Bernard *et al.*, 2007), les relations de face à face et les phases d'essaimage par installations de spin offs ou l'accompagnement de l'effort de création (nurseries, hôtels de projets...). Les spillovers localisés d'ino-

vation ou de connaissance (ou effets de débordement), qui se diffusent au sein du système local, sont considérés comme les moteurs du développement. Ils caractérisent les systèmes locaux d'innovations compétitifs, du type technopoles ou pôles de compétitivité.

Enfin, l'analyse des dynamiques spatiales de développement s'est enrichie des apports des théories évolutionnistes (Frenken et Boschma, 2007), avec leurs processus historique-contingents. Une place prédominante est accordée à la dimension entrepreneuriale, qu'il s'agisse de la généalogie ou des processus d'émergence, de croissance, de déclin et de cessation d'activité des entreprises. L'accent est mis sur le rôle joué par les *spin-offs* et la mobilité de la main d'œuvre (Maskell, 2001), ainsi que sur la réplication des routines au sein du tissu industriel local. Tirant avantage des proximités géographique, industrielle et technologique entre secteurs d'activités (Torre, 2014) comme des dispositifs institutionnels et des réseaux, les techniques se diffusent entre les entreprises et les industries. La propagation des connaissances et des innovations détermine ainsi les sentiers de croissance des systèmes locaux, en particulier quand les industries sont émergentes ou reposent sur des technologies connexes, à faible distance cognitive (Nooteboom, 2000).

Enfin, et plus récemment, s'impose un intérêt pour l'ensemble des acteurs – ou parties prenantes – des territoires, avec l'idée que le seul développement économique ou technologique ne peut suffire et qu'un processus de développement se pilote et se négocie, si bien qu'il est nécessaire d'impliquer les populations locales dans les processus de prise de décision. Les recherches sur la gouvernance des territoires révèlent ainsi comment les mobilisations collaboratives et conflictuelles des populations locales ainsi que les mobilités résidentielles modèlent les processus de développement territorial (Torre et Beuret, 2012 ; Vodoz *et al.*, 2013).

2. Les composantes du développement territorial

Le terme de développement territorial est plutôt récent, et longtemps les auteurs lui ont préféré ceux de développement local (Aydalot, 1986 ; Greffe, 2002) ou par le bas (Stohr et Taylor, 1981), qui traduisaient la volonté d'implication des populations et de prise en compte des spécificités locales, allant à l'encontre des politiques macro-économiques décidées par les États et plaquées sur des milieux possédant des ressources et un esprit souvent très divers (Campagne et Pecqueur, 2014). Différentes politiques décentralisées ont été mises en place pour favoriser en ce sens le développement économique des villes ou des campagnes, qu'il s'agisse des initiatives en faveur du développement des systèmes productifs locaux et des technopoles ou d'opérations d'aménagement du territoire comme la création des Parcs Naturels Régionaux ou des Pays, voire des programmes Leader au niveau européen (Alvergne et Taulelle, 2002).

Toutefois, le concept de territoire a progressivement trouvé sa place, non sans résistances quelquefois. Si on l'adopte aujourd'hui, au-delà de son caractère pluri-sémantique (Levy et Lussault, 2003), c'est avant tout parce qu'il fait référence, plutôt qu'à des frontières délimitées, à des relations organisées, des groupes ou des populations particulières, qui se reconnaissent dans des projets communs (Sack, 1986). Productions collectives, résultant des actions d'un groupe humain, avec ses citoyens, ses dispositifs de gouvernance et son organisation, les territoires ne sont pas seulement des entités géographiques. En construction permanente, ils s'élaborent par les oppositions et compromis entre acteurs locaux et extérieurs et s'inscrivent dans le long terme, avec une histoire et des préoccupations ancrées dans les cultures et les habitudes locales, la perception d'un

sentiment d'appartenance, ainsi que des formes d'autorités politiques, des règles d'organisation et de fonctionnement spécifiques.

Par enrichissements successifs, est ainsi venue s'imposer la notion de développement territorial, dont nous allons tout d'abord donner une définition raisonnée, avant d'aborder la question de l'innovation territoriale, sous ses faces coopératives et conflictuelles.

2.1. Définition du développement territorial

La problématique du développement territorial concerne avant tout des aires géographiques de taille plutôt restreinte. La notion de territoire y recouvre une réalité biophysique (un bassin versant) ou institutionnelle (les territoires de la biodiversité comme les Zones Natura 2000, ou de l'eau comme les SAGE), mais c'est surtout un existant et un construit social, résultant des actions des acteurs (Jean, 2008 ; Courlet et Pecqueur, 2013).

Sa finalité est la même que celle de tout type de développement : améliorer le bien-être et éventuellement la richesse des populations, avec le choix d'un intérêt étendu jusqu'aux territoires aux fonctions industrielles réduites, par prédilection ou manque de ressources. Son analyse impose toutefois trois importantes lignes de césure par rapport à celle du développement régional² :

– 1) les processus de développement territorial ne peuvent être réduits aux seuls comportements des acteurs productifs et des institutions en charge des politiques de développement, mais s'étendent à d'autres parties prenantes des territoires : collectivités locales ou territoriales, services déconcentrés de l'État, organismes consulaires, dispositifs locaux de gouvernance (PNR, Pays...) et monde associatif ;

– 2) les processus de coopération et de construction sociale sont à intégrer à l'analyse des dynamiques de développement (Baudelle *et al.*, 2011). Loin d'être anecdotiques, les nouvelles pratiques sociales et institutionnelles se trouvent au cœur des processus d'innovation territoriale, sans oublier la volonté des réseaux d'acteurs locaux à piloter leur propre modèle de développement, qu'il s'agisse d'actions collectives ou d'oppositions manifestes à la volonté des États ou des grandes sociétés ;

– 3) les problématiques contemporaines de rareté et de concurrence des terres, d'usage des sols et de *land grabbing* des États à la recherche des terres fertiles positionnent les dimensions d'occupation de l'espace au cœur des processus et projets de développement. L'introduction des questions d'usage des sols et de choix des modes d'aménagement contribue ainsi à réconcilier les disciplines du *land use* avec celles de la science régionale.

Pour ces raisons, le développement territorial échappe à la seule sphère de l'économie et de la géographie, pour intégrer les dimensions sociales et jusqu'aux apports des disciplines biotechniques comme l'écologie ou les sciences des sols. On notera qu'à la notion de compétitivité des territoires, classique (Capello, 2009), viennent ainsi s'ajouter deux autres pré-occupations : les questions d'attractivité, pour commencer (Bourdeau-Lepage et Gollain, 2015), qui mettent en avant la capacité à attirer non seulement des activités productives mais également des touristes ou de l'économie résidentielle, et les problématiques de résilience

² On jugera également d'un enrichissement des problématiques par rapport aux analyses du développement local, portant sur trois points : la référence à la notion de territoire tout d'abord, l'introduction de multiples parties prenantes des territoires ensuite, et la prise en compte systématique des problématiques d'usages des sols enfin.

enfin (Depret *et al.*, 2012), qui doivent permettre aux territoires de survivre, de se perpétuer, et d'éviter la fuite des populations ou des compétences les plus importantes.

2.2. De l'intérêt d'une conception élargie de l'innovation... coopérative

Depuis que les auteurs évolutionnistes ont repris et adapté les intuitions de Schumpeter (1911) sur la question de l'innovation et du progrès technique (Nelson & Winter, 1982), l'innovation est considérée comme le moteur du développement, au point qu'on en fait souvent un marqueur des territoires dynamiques. Cette idée rencontre également la faveur des décideurs locaux ou des services déconcentrés de l'État, avec les politiques des pôles de compétitivité, des grappes d'innovations, ou auparavant des technopoles. Toutefois, cette volonté de favoriser le développement et la circulation des connaissances est fréquemment réduite à la seule dimension technologique ou organisationnelle, qui limite ses bénéfices à un petit nombre de territoires. Aujourd'hui, l'innovation technologique se trouve circonscrite à un petit nombre de pays du Monde, et à l'intérieur de ces derniers à des zones dédiées, très petites et souvent situées dans un périmètre urbain.

Pourtant, des exemples de plus en plus nombreux attestent d'une capacité bien plus large d'innovation et de créativité des acteurs locaux, y compris dans des territoires qui ne présentent pas une forte intensité technologique ou dits périphériques, comme les espaces ruraux. Ces innovations, que l'on peut qualifier de territoriales, font appel à l'inventivité des populations locales, sans être obligatoirement liées à un fort niveau d'industrialisation ou de spécialisation productive. Elles révèlent la vitalité des territoires, qui manifestent leur dynamique et leur capacité de renouvellement par mobilisation des forces locales.

Il s'agit par exemple du développement des circuits courts de proximité ou de l'agriculture paysanne, qui consistent à rapprocher les producteurs, souvent agricoles, et les consommateurs, avec la possibilité d'identifier la provenance des produits consommés et d'éviter des intermédiaires industriels jugés trop coûteux ou dangereux pour la santé. À côté du contrôle de l'origine de l'alimentation apparaît une dimension sociale, par familiarité avec le producteur ou relations de collaboration entre producteurs et/ou vendeurs, ainsi que l'insertion et la recreation du lien social, par la production en coopération, la création d'épiceries solidaires ou de lieux de distribution et de vente des produits par exemple.

C'est également le cas d'autres expériences de collaborations au niveau local, comme les levées de financements communs (*crowdfunding*), s'inspirant des pays en voie de développement pour la collecte de petites sommes de fonds de proximité, le soutien collectif de projets, les prêts entre particuliers, ou l'épargne de proximité, de plus en plus prisée, au point que des banques nationales s'y intéressent maintenant... voire même la mise en place de monnaies locales. Ou du *crowdsourcing*, qui rassemble des collectifs autour de l'élaboration et de la réalisation de projets communs, permettant aux habitants de créer des produits et d'élaborer des solutions concrètes, mais aussi à se retrouver et d'innover ensemble au service de leur territoire dans des laboratoires d'idées. Toutes ces initiatives se caractérisent par leur caractère systémique, et souvent coopératif³.

³ Par comportement coopératif, nous n'impliquons pas ici les seuls liens de confiance. La coopération peut également être fondée sur des stratégies de défiance réciproques, conduisant à la coopération suite à des interactions répétées, au sein de jeux à séquences multiples.

Les entreprises partagées ou collaboratives (Scops), les coopératives d'activité et d'emploi, les organisations de transport communautaires, la mutualisation des soins, les crèches parentales, participent de la résilience des territoires par leur capacité à recréer des proximités et maintenir des solidarités locales, en complément ou substitution à l'innovation technologique. Enfin, l'économie sociale et solidaire contribue à l'innovation sociale ou sociétale (Moulaert, 2013). Développant ses réseaux de coopération entre acteurs locaux, elle constitue un facteur d'aide et de soutien aux personnes, mais aussi de résistance aux effets de la crise. Ces initiatives s'avèrent en particulier précieuses dans les territoires où reculent les structures économiques et sociales traditionnelles, avec la disparition des services de proximité, comme les magasins et épiceries, les bureaux de postes ou les antennes d'hôpitaux, qui contribuent à la désertification des lieux et à l'isolement des personnes.

Ces exemples illustrent la nécessité d'une définition élargie de l'innovation, n'incluant pas les seules activités de production et d'organisation ou les zones urbanisées, et qui nous renvoie à l'acception initiale de Schumpeter (1911). Toute nouveauté qui provoque un changement dans les modes de fonctionnement antérieurs est une innovation. Il peut s'agir d'innovations techniques ou technologiques, comme les nouveaux modes de production industrielle (biotechnologies, électronique....) ou les nouveaux produits (smartphones, chips...), mais également des nouveautés en matière d'organisation (structures de gouvernance des entreprises, juste à temps, circuits courts...), ainsi que des innovations sociales (micro-crédit, mouvements de l'économie sociale et solidaire) (Klein *et al.*, 2014) et institutionnelles (implication de la société civile, nouvelles lois et règlements, changement des structures de pouvoir...). Ce ne sont plus les seuls savoirs scientifiques des ingénieurs ou des chercheurs qui se trouvent mobilisés, mais également ceux issus de la société et de ses multiples parties prenantes territoriales, acteurs publics, privés ou associatifs.

2.3. Résistance à l'innovation : la voie conflictuelle

Si chaque nouveauté est susceptible de devenir une innovation et donc de contribuer au développement d'un territoire, toutes ne sont pas bien reçues ou appropriées. Elles peuvent provoquer des résistances, voire des conflits, et se voir rejetées par tout ou partie des acteurs locaux. Ce constat, valide pour les innovations techniques (pensons aux résistances à l'introduction des métiers à tisser, ou plus près de nous à l'échec de l'introduction de nouveaux logiciels ou de changements de standards vidéos dans l'industrie informatique ou de l'information), l'est encore davantage pour les innovations sociales et institutionnelles, souvent sujettes à des oppositions irréductibles, surtout quand elles émanent des structures de pouvoir : pouvoirs publics, grandes entreprises ou consortiums (Chambon *et al.*, 1982, l'avaient déjà signalé en leur temps). En effet, les nouveaux projets de territoires sont soumis au crible de la gouvernance des territoires (Leloup *et al.*, 2005), *i.e.* de la manière dont les parties prenantes d'une société s'emparent des nouveautés, les examinent et les confrontent au processus d'appropriation sociale et institutionnelle.

Le mécanisme suivant est à l'œuvre. Pouvoirs publics locaux ou décentralisés, entreprises privées, plus rarement monde associatif, particuliers... proposent des innovations importantes, examinées et testées par les autres acteurs par processus d'essais et d'erreurs (Rey-Valette *et al.*, 2014). Un projet innovant en matière d'infrastructure - ligne de TGV,

aéroport, ferme éolienne - se voit très tôt confronté aux procédures de déclaration d'utilité et d'enquête publiques, comme autant d'étapes tests. Relativement bien reçu, il fera l'objet de critiques ou de modifications mineures. Perçu comme opposé aux intérêts ou contraire au bien-être d'une partie de la population il va provoquer le blocage de personnes ou d'associations considérant qu'il pose problème en matière de dégradation des paysages, d'atteintes à l'environnement ou de préservation de la biodiversité. Elles tenteront de s'opposer à sa mise en place, par des moyens légaux (recours au tribunal administratif en l'occurrence) ou relevant de la sphère sociale (manifestations, interventions médiatiques...) (Pham *et al.*, 2012).

L'innovation est ainsi adoptée, rejetée, ou modifiée par la société à l'issue du conflit. Il peut s'agir d'une acceptation assortie de changements importants par rapport à l'épure initiale : le tracé du TGV sera profondément rectifié, ou la technique de traitement des déchets abandonnée au profit d'une méthode jugée plus amicale pour l'environnement. Le projet initial est alors modifié, et approprié par la population locale. Mais dans le cas de conflit dur, de contestation d'infrastructures comme à Notre Dames des Landes ou à Sivens, c'est le refus qui prédomine. Chaque nouveauté peut donc rencontrer trois solutions : rejet, modification des dimensions techniques ou des structures organisationnelles en charge du projet, ou acceptation dans la forme initialement proposée.

Les conflits constituent ainsi la mise à l'épreuve des innovations, le tamis au regard duquel sont sélectionnées les « bonnes » inventions, acceptées par la société. Cette prise de parole des populations, ou *voice* au sens de Hirschman (1995), repose sur une vérification au jour le jour des initiatives prises par les pouvoirs publics et les acteurs privés, en dehors des processus électifs. Elle révèle les pressions au conformisme et la tentation de rester sur les chemins déjà connus, comme la légitime opposition de populations qui peuvent se sentir exclues des processus de décision ou confrontées à des propositions ne correspondant pas au type de développement souhaité.

3. Dynamique du processus de développement territorial

Une fois posées les caractéristiques du développement territorial, il est possible de passer à la compréhension de la dynamique qui régit ces processus, en particulier en s'intéressant aux trajectoires de développement, à leurs origines et à leurs évolutions. Les différents chemins possibles de développement sont en effet avant tout portés par les projets des acteurs des territoires, qui cherchent à atteindre collectivement leurs propres finalités autodéterminées (pour reprendre l'expression de Pirrone et Erwan, 2011), et dépassent ainsi les seuls critères de croissance économique (le PIB/tête). De la réalisation, plus ou moins facile ou contrariée, de ces projets ainsi que des obstacles et des échecs rencontrés vont dépendre les processus de développement des territoires ainsi que leur transformation, en termes économiques, sociaux ou culturels (Kahn, 2010). On va ainsi en revenir aux innovations, moteurs du développement, coopératives ou conflictuelles, mais à l'origine de bifurcations et de nouveaux états de développement⁴.

⁴ Cette approche s'applique ainsi aussi bien aux pays et régions de tradition centralisée, avec une décision provenant davantage par le haut, ce qui n'interdit pas les initiatives locales, qu'aux territoires plus décentralisés ou fédéraux, dans lesquels les processus de gouvernance multi-niveaux viennent également s'appliquer, avec l'intervention de l'état fédéral ou des gouvernements locaux, quand il ne s'agit pas des projets de grandes firmes supra locales ou multinationales.

On reconnaîtra ici une filiation avec l'analyse Schumpétérienne, déjà citée, mais également avec l'approche autrichienne des processus de développement et sa conception des marchés comme des « processus de découverte » (Hayek, 1978), et plus généralement avec les théories évolutionnistes de la concurrence, développées sous différentes formes (Budzinski, 2008) depuis une trentaine d'années (Metcalf, 1994), en particulier le *chain link model* (Kline et Rosenberg, 1986). Nous nous situons également dans la continuité de travaux entrepris depuis quelques années sur les phases de développement régional (Camagni et Capello, 2013), qui soulignent l'importance des conditions de contexte et la nécessaire prise en compte des dimensions culturelles des lieux et territoires dans les processus d'innovation, jugés inducteurs de schémas de développement différenciés suivant les espaces. Toutefois, notre vision de l'innovation va au-delà des dimensions technologiques et organisationnelles, et les catégories d'acteurs que nous considérons dépassent les réseaux de firmes et d'innovateurs.

Dans les paragraphes qui suivent, la description des projets et de leurs liens aux innovations coopératives et conflictuelles précède la description de la dynamique du processus de développement et des trajectoires et bifurcations qui le sous-tendent.

3.1. Le temps des projets

À l'origine du projet se trouve l'innovation, qui mobilise des ressources locales ou importées, alors absorbées et refaçonnées localement. Il faut garder à l'esprit la distinction schumpétérienne entre idée, invention ou expérimentation d'une part, et innovation avérée de l'autre, en l'élargissant aux problématiques de l'action collective. Seules les nouveautés adoptées par la société, la sphère économique privée et les pouvoirs publics peuvent être considérées comme de réelles innovations, en mesure de contribuer au développement territorial, mais aussi de constituer des modèles diffusables dans d'autres territoires. Les autres nouveautés, qui n'ont pas réussi l'examen de passage, vont en rester à l'état d'inventions ou de prototypes jamais réalisés.

L'innovation endogène dépend des projets des acteurs locaux et de leur réussite. Elle repose sur la mobilisation et la création de ressources locales, la mise en œuvre de collaborations et de coopérations productrices de biens, de services ou d'innovations organisationnelles, sociales et institutionnelles (Hugues *et al.* 2013). Les innovations territoriales, évoquées plus haut, se trouvent à la base, dans leur diversité, d'un fonctionnement davantage axé sur les territoires, avec la montée de l'économie circulaire et des approches du métabolisme territorial, où l'on doit d'abord compter sur ses propres ressources, les consommer et les faire fructifier localement. Elles sous-tendent et maintiennent le tissu social, matrice de la résilience des territoires, leur permettant de se développer, mais aussi parfois ne pas s'effondrer et de continuer à fonctionner sans implorer. Elles se présentent sous la forme de grappes d'innovations, souvent modestes, dont la complémentarité fait système et contribue au développement des territoires.

Mais, alors que c'est le marché qui caractérise et détermine l'adoption de l'innovation technologique, c'est la réponse de la société qui contribue à l'acceptation de l'innovation sociale et institutionnelle, parfois au prix de modifications substantielles du modèle initial, voire de sa réorientation. Se met alors en place, en cas d'acceptation, un processus vertueux, qui conduit à la diffusion de l'innovation au sein du territoire ou du système local, voire à l'extérieur quand elle est répliquée. Inutile de revenir sur le processus

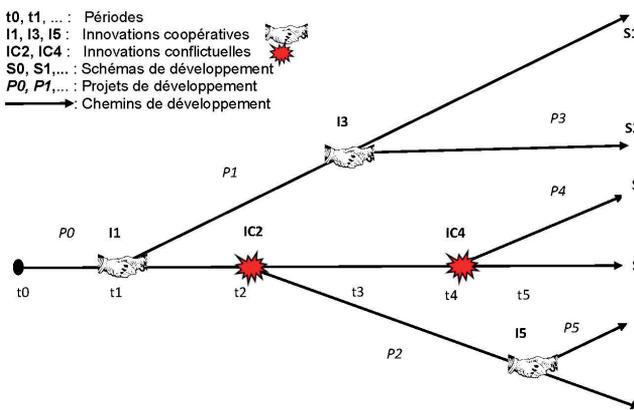
d'innovation technologique et ses dimensions territoriales, fortement documenté et dont la validité n'est pas contestée. Penchons-nous plutôt sur le mécanisme de production et d'adoption des autres types d'innovations par la société.

3.2. Les chemins du développement

Les chemins empruntés par les processus de développement territorial vont avant tout dépendre des innovations et projets portés par les acteurs (locaux ou extérieurs au territoire) et de leur adoption par les populations locales. Nous parlons ici des innovations territoriales dans leur ensemble, ce qui inclut bien évidemment l'innovation technologique, telle qu'elle se pratique dans les entreprises ou les clusters *high-tech* par exemple. Chaque trajectoire nouvelle est issue d'une bifurcation, qui va définir pour un temps le chemin de développement d'un projet de territoire, avant qu'une autre innovation ne vienne lancer une nouvelle dynamique. De ces dynamiques entrecroisées, celles des différents chemins et innovations, vont naître l'ensemble du processus de développement territorial, sa dynamique et sa résilience.

Les nouveaux processus de développement territorial sont ainsi affaire d'innovations technologiques, économiques, sociales, institutionnelles et organisationnelles, qui rompent avec les comportements routiniers, reproduisant les pratiques antérieures, souvent avec succès mais sans offrir de nouvelles perspectives. Parfois âprement négociées par les acteurs locaux, les innovations initient des changements de trajectoires productives, sociales ou institutionnelles, et permettent de lancer les nouveaux chemins et de construire les futures routines. On peut les diviser en deux catégories, selon qu'il s'agit d'innovations de nature coopérative (portées par les actions de groupes ou de parties prenantes locales), ou conflictuelle (issues d'oppositions et de conflits qui ont conduit à des modifications des projets initiaux).

Figure 1 : Les chemins du développement territorial



La figure 1 montre comment, une fois adoptées et adaptées, les innovations provoquent des bifurcations, des mutations et des modifications de trajectoires, qui initient de nouveaux chemins de développement. Ici, sont décrits les différents chemins possibles, à partir d'une situation initiale et d'évènements de nature endogène ou exogène. Par

exemple le chemin de développement [I1, IC2, I5, S5] est constitué de plusieurs phases de ruptures coopératives et conflictuelles successives, et offre un profil de bifurcations et de non linéarités importantes. En revanche, le chemin [I1, I3, S3] est moins tourmenté et bien

plus consensuel, alors que [I1, IC2, IC4, S4] repose largement sur des dynamiques conflictuelles, dont la répétition trace quand même une trajectoire de développement possible⁵.

Conclusion

Les dernières décennies ont vu la reconnaissance de la dimension territoriale et l'essor des approches du développement territorial. Si elles ont le mérite de s'intéresser aux acteurs locaux et à leurs interactions, ces dernières se concentrent souvent sur la dimension productive des innovations technologiques, qui trouvent leur expression dans des systèmes locaux performants, milieux, clusters ou pôles de compétitivité... Pourtant, la crise et les politiques libérales ont creusé le fossé entre les populations locales et les institutions décisionnaires - entreprises et pouvoirs publics - et poussé un nombre croissant d'acteurs des territoires à mettre en place des solutions innovantes dans leurs projets quotidiens, en complément ou à côté des activités productives plus traditionnelles. Dans le même temps, se sont fait jour un scepticisme et une résistance aux changements proposés par ces institutions, avec un taux important de résistances et de contestation. Enfin, les politiques de décentralisation et de réforme territoriale poussent à une autonomie accrue mais souvent ambiguë des territoires.

Face à ces changements, il est nécessaire de formuler une nouvelle définition du développement territorial, liée à une conception élargie de l'innovation, et qui prenne en compte non seulement les mutations productives mais aussi l'ensemble des changements sociaux et institutionnels à l'œuvre dans les territoires. Le processus de développement territorial relève ainsi avant tout d'une mutation des mentalités, d'un changement des structures économiques et sociales et de la mise en œuvre de projets nouveaux. Fruit de compromis souvent laborieux, parfois longs et rarement égalitaires, il dépend de la qualité du processus de gouvernance territoriale, qui permet de sélectionner les innovations - consensuelles ou conflictuelles - et de mettre en place les projets pour le futur. C'est en ce sens qu'il faut comprendre le développement territorial, car toute voie autre conduit à un *exit*, qui signera la sortie du territoire ou la fin des interactions locales.

⁵ Pour des raisons de clarté de l'exposé, nous avons volontairement procédé à deux simplifications. D'une part, les chemins sont décrits de manière linéaire, alors qu'existent des forces de retours et des liens multiples entre les différentes étapes. D'autre part, il est clair que le processus de développement territorial est fait d'un enchevêtrement parallèle de différents chemins, sur le modèle de ceux décrits dans la Figure 1, et s'apparente davantage à la structure d'un filetage à ramifications multiples, dont chacune correspond à une impulsion innovante différente.

Bibliographie

- Alexander J. W., 1954. The Basic–Non Basic Concept of Urban Economic Function. *Economic Geography* 30, 246-261.
- Alvergne C. et Taulelle F., 2002. *Du local à l'Europe. Les nouvelles politiques d'aménagement du territoire*. PUF, Paris.
- Autant-Bernard C., Mairesse J. et Massard N., 2007. Spatial Knowledge Diffusion through Collaborative Networks. *Papers in Regional Science* 86 (3), 341-350.
- Aydalot P. et GREMI, 1986. *Milieus innovateurs en Europe*. Gremi, Paris.
- Baudelle G., Guy C. et Mérenne-Schoumaker B., 2011. *Le développement territorial en Europe. Concepts, enjeux et débats*. Presses Universitaires de Rennes, Rennes.
- Becattini G., 1991. Le district industriel : milieu créatif. *Espaces et sociétés* 66/67 (3/4), 147-163.
- Beuret J.E. et Cadoret A., 2010. *Gérer ensemble les Territoires*. Éditions Charles Léopold Mayer, Paris.
- Bourdeau-Lepage L. et Gollain V. (eds.), 2015. *Attractivité et Compétitivité des territoires. Théories et Pratiques*. CNER, Paris.
- Budzinski O., 2008. Monoculture versus Diversity in Competition Economics. *Cambridge Journal of Economics* 32 (2), 295-324.
- Camagni R. et Capello R., 2013. Regional Innovation Patterns and the EU Regional Policy Reform: toward Smart Innovation Policies. *Growth and Change* 44 (2), 355-389.
- Camagni R. et Maillat D., 2006. *Milieus innovateurs : théorie et politiques*. Éditions Economica, Paris.
- Campagne P. et Pecqueur B., 2014. *Le développement territorial. Une réponse émergente à la mondialisation*. Éditions Charles Léopold Mayer, Paris.
- Capello R., 2009. Space, Growth and Development I Capello R., Nijkamp P. (eds), *Handbook of Regional Growth and Development Theories*, Edward Elgar, London, 33-52.
- Chambon J-L., David A. et Devereux J-M., 1982. *Les innovations sociales*. Que sais-je ? n°2014. PUF., Paris.
- Courlet C. et Pecqueur B., 2014. *L'Économie territoriale*. Presses Universitaires de Grenoble, Grenoble.
- Crevoisier O. et Jeannerat H., 2009. Territorial Knowledge Dynamics: From the Proximity Paradigm to Multi-location Milieus. *European Planning Studies* 17 (8), 1223-1241.
- Davezies L., 2008. *La République et ses territoires*. Seuil, Paris.
- Depret M.H., Hamdouch A. et Tanguy C., 2012. *Mondialisation et résilience des territoires - Trajectoires, dynamiques d'acteurs et expériences*. Presses de l'Université du Québec, Québec.
- Feldman M., 1994. *The Geography of Innovation, Economics of Science, Technology and Innovation*. Kluwer Academic Publishers, Dordrecht.
- Frenken K. et Boschma R., 2007. A Theoretical Framework for Evolutionary Economic Geography: Industrial Dynamics and Urban Growth as a Branching Process. *Journal of Economic Geography* 7 (5), 635-649,
- Fujita M. et Thisse J. F., 1997. Économie géographique, problèmes anciens et nouvelles perspectives. *Annales d'Économie et de Statistique* 45, 37-87.
- Greffe X., 2002. *Le développement local*. L'Aube, DATAR, Paris.
- Hayek von F. A., 1978. Competition as a Discovery Procedure In Hayek F., *New Studies in Philosophy, Politics, Economics and the History of Ideas*, University of Chicago Press, Chicago, 179-190.
- Hirschman A.O., 1974. *Stratégie du développement économique*. Les éditions ouvrières, Paris.
- Hirschman A.O., 1995. *Défection et Prise de Parole*. Paris, Fayard
- Hugues, F. Hirczak M. et Senil N., 2013. De la ressource à la trajectoire : quelles stratégies de développement territorial ? *Géographie, Économie, Société* 15 (3), 267-284.
- Isard W., 1960. *Methods of Regional Analysis; an Introduction to Regional Science*. The Technology Press of Massachusetts Institute of Technology and Wiley, New York.
- Janin, C., Grasset E., Lapostolle D. et Turquin E., 2011. *L'ingénierie, signe d'intelligence territoriale?* Economica, Anthropos, Paris.

- Jany-Catrice F. et Marlier G., 2013. Évaluer la santé sociale des régions françaises : entre enjeux économiques, épistémologiques et politiques. *Revue d'Économie Régionale et Urbaine* 4, 647-677.
- Jean B., 2008. Le développement territorial : une discipline scientifique émergente In Massicotte G. (ed.), *Sciences des territoires, Perspectives québécoises*. Presses de l'Université du Québec, Québec.
- Kahn R., 2010. La dimension culturelle du développement territorial. *Revue d'Économie Régionale et Urbaine* 4, 625-650.
- Klein J.L., Laville J.L. et Moulaert F. (eds), 2014. *L'innovation sociale*. Eires Editions, Toulouse.
- Kline S.J. et Rosenberg N., 1986. An Overview of Innovation In Landau R., Rosenberg N. (eds.), *The Positive Sum Strategy: Harnessing Technology for Economic Growth*, National Academy Press, Washington, 275-305.
- Krugman P., 1991. *Geography and Trade*. MIT Press, Cambridge.
- Leloup F., Moyart L. et Pecqueur B., 2005. La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale. *Géographie Économie Société* 7 (4), 321-331.
- Levy J. et Lussault M., 2003. *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*. Belin, Paris.
- Maskell P., 2001. The Firm in Economic Geography. *Economic Geography* 77 (4), 329-344.
- Metcalfe S., 1994. Competition, Evolution and the Capital Market. *Metroeconomica* 45 (2), 127-154.
- Moulaert F., Mac Callum D., Mehmood D. et Hamdouch A. (dir), 2013. *International Handbook of Social Innovation: Collective Action, Social Learning and Transdisciplinary Research*. Edward Elgar, Cheltenham, Publishing.
- Nelson R. et Winter S., 1982. *An Evolutionary Theory of Economic Change*. Belknap Press/Harvard University Press, Cambridge.
- Nooteboom B., 2000. *Learning and Innovation in Organizations and Economies*. Oxford University Press, Oxford.
- OCDE, 2014. *Comment va la vie?* OCDE, Paris.
- Ottaviano G. et Thisse J. F., 2004. Agglomeration and Economic Geography In Henderson J.V., Thisse J.F. (eds.) *Handbook of Regional and Urban Economics vol. 4*, Elsevier, Amsterdam, 2563-2608.
- Pasquier R., 2012. *Le Pouvoir Régional*. Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris.
- Pham H.V., Kirat Th. et Torre A., 2013. Les conflits d'infrastructures en Ile de France. Des révélateurs des imperfections de la décision publique dans les espaces ruraux et périurbains. *Revue d'Économie Régionale et Urbaine* 1, 223-229.
- Pirrone C. et Erwan C., 2011. L'espace de liberté comme mesure synthétique du développement territorial durable, *Revue Tiers Monde* 207 (3), 61-77.
- Porter M. E., 1985. *Competitive Advantage*. The Free press, New York.
- Rey-Valette H., Chia E., Mathé S., Michel L., Nougaredes B., Soulard C.T., Maurel P., Jarrige F., Barbe E. et Guiheneuf P.Y., 2014. Comment analyser la gouvernance territoriale ? Mise à l'épreuve d'une grille de lecture. *Géographie, Économie, Société* 16 (1), 66-89.
- Robitaille M. et Proulx M.U., 2014. *Sciences du Territoire, Tome 2, Défis méthodologiques*. Presses Universitaires du Québec, Québec.
- Romer P. M., 1990. Endogenous Technological Change. *Journal of Political Economy* 98 (5), 71-102.
- Sack R., 1986. *Human Territoriality. Its Theory and History*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Schumpeter J.A., 1911-1926. *Théorie de l'évolution économique*. Dalloz, Paris.
- Solow R. M., 2000. *Growth Theory: An Exposition*. Oxford University Press New York.
- Sombart W., 1916. *Der Moderne Kapitalismus*. Duker & Humbolt, Munich,.
- Stimson R.J., Stough R. et Roberts B.H., 2006. *Regional Economic Development. Analysis and Planning Strategy*. Springer, Heidelberg.
- Stohr W.B. et Taylor F. (eds.), 1981. *Development from Above or Below? The dialectics of Regional Planning in Developing Countries*. John Wiley, New York.

- Terrier C., 2006. L'économie présentielle, un outil de gestion du territoire. *Cahier Espaces* 90, spécial Observation et Tourisme.
- Torre A., 2014. Relations de proximité et comportements d'innovation des entreprises des clusters. Le cas du cluster de l'optique en Ile-de-France. *Revue Française de Gestion* 242, 49-80.
- Torre A. et Beuret J.E., 2012. *Proximités territoriales. Construire la gouvernance des territoires, entre conventions, conflits et concertations*. Economica - Anthropos, Paris.
- Vodoz L., Thévoz L. et Faure P. (eds), 2013. *Les horizons de la gouvernance territoriale*. Presses Polytechniques et Universitaires romandes, Lausanne.