

Torre A., Wallet F., 2011, La Gouvernance territoriale au service des processus et politiques de développement des territoires, in Resmini L., Torre A. (eds), , *Competitivita Territoriale: Determinanti e Politiche*, Franco Angeli, Milan, 335p.

La Gouvernance territoriale au service des processus et politiques de développement des territoires

André Torre, Frédéric Wallet

UMR SAD-APT

INRA - Agro Paristech

16, rue Claude Bernard

F. 75231 Paris Cedex 05

torre@agroparistech.fr

wallet@agroparistech.fr

Résumé

Les recherches portant sur les processus de développement régional et territorial, ainsi que les politiques qui leur sont consacrées, s'intéressent peu à la mobilisation des acteurs locaux ou à leur implication dans la mise en œuvre de grands projets et le choix des sentiers de développement. Pourtant, les avis et les opinions des populations sont sans cesse davantage pris en compte et jouent un rôle croissant dans la construction de l'action publique, si bien que l'on parle aujourd'hui de gouvernance des territoires, qui implique à la fois la participation des populations aux mécanismes de décision, par l'intermédiaire de différents groupes ou représentants, ainsi qu'une imbrication des niveaux de décision, du local vers le global. L'article apporte quelques éléments de réflexions sur la gouvernance territoriale et sur ses liens avec les problématiques de développement. Dans un premier temps, nous procédons à un retour sur les questions de développement régional et territorial, en nous interrogeant sur la signification des termes employés. Nous abordons ensuite les politiques de développement régional et d'aménagement du territoire, avant de terminer par une analyse des acteurs, des outils et des mécanismes de la gouvernance territoriale, dans ses dimensions coopératives et conflictuelles.

Abstract

Research on regional and territorial development and policies devoted to these processes, have little interest in questions of mobilizing local actors and their involvement in the implementation of major projects or choice of territorial development paths. Yet, opinions and preferences of local population are ever more considered and play an increasing role in the construction of public action, so that the notion of territorial governance is increasingly used, which means both people's participation in decision-making, through various groups or representatives, and an entangling decision levels, from local to global. This paper provides some reflections on territorial governance and its linkages with development issues. First, is proposed a return on the issues of regional and territorial development, by questioning the meaning of terms used. Then is discussed the field of policies for regional development and planning, before concluding with an analysis of actors, tools and mechanisms of territorial governance, in its cooperative and conflict dimensions.

Introduction

Les recherches portant sur les processus de développement régional et territorial, ainsi que les politiques qui leur sont consacrées, se caractérisent généralement par une attention soutenue pour les causes, les modalités et les facteurs de développement, tout en accordant une place

particulière à l'explicitation des mécanismes économiques et sociaux et de leurs évolutions respectives. Le développement est alors le plus souvent considéré comme un processus dynamique, quelquefois modélisable, qui doit contribuer à une amélioration des performances économiques des régions et du bien-être des populations, de plus en plus systématiquement associé à un objectif de durabilité ou de soutenabilité vis-à-vis des générations futures et des ressources environnementales.

Mais le développement régional et territorial repose également sur la mobilisation des acteurs locaux, ainsi que sur la mise en œuvre de grands projets et de visions du futur plus ou moins partagées par l'ensemble des parties prenantes. Cette dimension, longtemps portée par les seules politiques publiques locales ou globales, tend maintenant à s'étendre à d'autres sphères du processus de décision publique, alors que les questions de gouvernement des processus et de choix des sentiers de développement deviennent cruciales. Les avis et les options des populations sont sans cesse davantage pris en compte et jouent un rôle croissant dans la construction de l'action publique.

Si la question de la gouvernance se pose aujourd'hui avec force dans les territoires, c'est que ces derniers ont à faire face à trois évolutions majeures, qui viennent interroger leurs formes de gouvernement. La première mutation tient à la complexité croissante et sans cesse plus manifeste des acteurs locaux, autrefois moins hétérogènes, en particulier dans les territoires ruraux et périurbains : la mosaïque des parties prenantes implique les pouvoirs publics mais aussi les producteurs de services ou de biens industriels, ainsi que les résidents anciens et nouveaux, voire les touristes et visiteurs. La deuxième résulte de l'implication de plus en plus forte des populations, qui désirent participer aux processus de décision et aux projets de territoires et jouer un rôle dans les évolutions de la démocratie locale, par l'intermédiaire de groupes de pression ou d'action comme les associations ou des lobbies plus ou moins formels. La troisième tient à la multiplication des niveaux de gouvernance : aux échelons locaux (ou régionaux) et nationaux (fédéraux) est venu s'ajouter le cran européen, avec son cortège de décisions et de règlements.

L'échelon local lui-même a vu croître le nombre d'instances décisionnaires et porteuses de diverses politiques publiques – les communes, les Etablissements Publics de Coopération Intercommunale, les Régions ; mais aussi les « territoires de projet » (Parcs Naturels, Pays) – qui ont sensiblement complexifié le panorama de l'action publique. Ces décideurs tendent à parcelliser la réalité, ce qui crée de nouveaux besoins de coordination. Dans le même temps, les pouvoirs publics multiplient les structures de gouvernance des activités au niveau local. Il en résulte la mosaïque complexe de la gouvernance des territoires, de ses acteurs et de ses niveaux multiples, qui renvoie à des objectifs concrets en termes de développement local ou territorial, et vise plus particulièrement :

- à favoriser la mise en œuvre des projets de développement territorial ;
- à contribuer à l'élaboration de dispositifs de concertation larges ;
- à faciliter la coordination de groupes d'acteurs hétérogènes ;
- à limiter l'exode de certains acteurs ;
- à éviter des affrontements sclérosants ;
- à décider des chemins de développement.

Mais qu'appelle-t-on gouvernance territoriale, et qu'entend-on par ce terme séduisant ? La définition ne peut se réduire au seul exercice du pouvoir local par les services déconcentrés de l'Etat, pas plus qu'aux actions entreprises par les collectivités locales ou territoriales. Elle est bien plus large, puisqu'elle implique à la fois la participation des populations à ce mécanisme

de décision, par l'intermédiaire de différents groupes ou représentants, ainsi qu'une imbrication des niveaux de décision, du local vers le global. Au-delà, elle réinterroge également l'évolution des pratiques et des dispositifs mis en œuvre pour favoriser la mise en compatibilité des attentes et la coordination des initiatives à l'échelle des territoires.

Cet article apporte quelques éléments de réflexions sur la question de la gouvernance territoriale et sur les liens qu'elle entretient avec les problématiques de développement régional et territorial. Dans un premier temps, nous procédons à un retour sur les questions de développement régional et territorial, en nous interrogeant sur la signification des termes employés. Nous abordons ensuite les politiques de développement régional et d'aménagement du territoire, des approches en termes d'équilibre et de croissance régionale à l'émergence des processus de décentralisation et de gouvernance territoriale, avant de terminer par une analyse des acteurs, des outils et des mécanismes de la gouvernance territoriale, dans ses dimensions coopératives et conflictuelles.

I. Retour sur les notions de développement régional et territorial

Aborder la question du développement régional et du développement territorial revient immédiatement, étant donné l'immense volume de littérature consacré à ces sujets, à s'interroger sur les termes employés, et plus particulièrement sur la notion même de développement et son étendue, ainsi que sur l'arbitrage développement régional / développement territorial.

Les approches du développement

Une rapide revue de littérature montre que la notion de développement apparaît à bien des égards intrigante et manquant parfois de fondements théoriques clairs. Pour reprendre l'expression de Stimson et al. "il est surprenant de constater à quel point les auteurs ont diversement et souvent de manière imprécise défini le terme" (Stimson et al., 2006). Souvent utilisé comme synonyme de processus ou d'état (« ce pays a atteint un niveau de développement important »), il se présente encore comme un adjectif accolé aux termes économique, régional ou agricole, ou évoque l'idée d'augmentation, d'accroissement ou de progression.

Selon l'OCDE, le développement est un "processus par lequel le bien-être (marchand et non-marchand) d'une population donnée s'accroît et se reproduit de période en période, au niveau individuel et au niveau collectif ou social" (OCDE, 1982). Bien qu'elliptique, cette définition opératoire présente l'avantage de sortir de la seule problématique productive et défend l'idée que le développement concerne l'ensemble de la population d'une zone donnée et les différentes facettes de son bien-être. On cite aussi souvent la définition de Perroux, pour qui le développement relève d'une "Combinaison des changements mentaux et sociaux d'une population qui la rendent apte à faire croître cumulativement et durablement son produit réel global. Le développement englobe et soutient la croissance" (Perroux, 1964). Comme pour l'OCDE, le développement se distingue ici de la croissance car il ne concerne pas seulement les dimensions d'accroissement du niveau de vie ou du PIB mais inclut également des domaines plus larges, qui touchent aux modes de vie des personnes, à leurs compétences, à leurs connaissances et à leurs dispositions mentales. De plus, cette définition inclut des variables non économiques et met en avant le rôle central joué par les changements sociaux et cognitifs. Il est devenu courant d'y ajouter un accès équitable à des ressources telles que l'alimentation, l'éducation, la justice ou la santé.

Il n'est pas interdit de considérer que l'essence du développement se trouve ailleurs, dans l'idée de mutations et de dynamiques des processus, avec la question des changements économiques et institutionnels, des évolutions des mœurs, des modes de vie et des perceptions des acteurs. Il est à cet égard intéressant de revenir à l'énoncé primordial de la psychologie : le développement d'une personne, ou d'une personnalité, prise dans son jeune âge, correspond au développement d'un potentiel, des qualités et des compétences, tout au long d'un processus d'essais et d'erreurs pas forcément linéaire. Une autre piste, d'un grand intérêt, a été initiée par Schumpeter (1934) avec sa fameuse théorie du développement économique, qui traduit avant tout une dynamique de rupture avec la routine des échanges et de la croissance homothétique, ainsi que la mise en place de nouvelles règles et de nouveaux modes de fonctionnement, qui se caractérisent par des bifurcations avec les étapes de simple croissance, plus linéaires. Cette référence doit prémunir le chercheur ou le praticien de la tentation de s'en tenir à des comparaisons ou à des typologies, certes utiles mais qui se limitent souvent à l'observation ou à l'évaluation d'un état de développement donné, sans aborder de front la question des mutations économiques et techniques, ainsi que des évolutions sociétales.

En conclusion de sa lecture panoramique des approches théoriques du développement local et régional, Capello (2007) souligne que leur évolution historique se caractérise par un glissement progressif de théories attentives à la demande, aux processus de création d'emploi à court terme, et de recherche d'utilisation optimale de ressources données à des approches davantage orientées vers l'offre, le bien-être individuel et la définition des capacités productives effectives des systèmes locaux. Il en résulte que le problème majeur à traiter en matière de développement porte aujourd'hui sur les questions de compétitivité locale, et tout particulièrement de construction et d'exploitation des avantages absolus. Dès lors, le développement local résiderait principalement en un problème d'identification des éléments sur lesquels construire et maintenir cet avantage absolu.

Pike et al. (2006) soulignent que les notions de développement local et régional sont portées par les évolutions des conceptions du développement :

- les notions de développement ont évolué dans le temps, reflétant les intérêts, et les débats critiques sur la pensée et les pratiques ;
- elles sont géographiquement différenciées, changeant au sein d'un même lieu et entre différents lieux à travers le temps ;
- l'intérêt historique pour les dimensions économiques s'est élargi pour intégrer des préoccupations sociales, écologiques, politiques et culturelles ;
- les différentes approches du développement ont opéré un glissement du national et du supranational pour intégrer davantage les niveaux local et régional, répondant à la question des lieux de développement au sein des espaces nationaux et supranationaux.

Le développement local et régional serait ainsi holistique (dépassant la seule dimension économique), progressif (tenant compte des critiques envers les formes de développement en présence pour progresser vers une plus grande équité sociale et spatiale à partir d'accords sur les principes de développement et les attentes et capacités locales) et durable (inscrit dans le temps long, attentif aux besoins des générations futures et à une gestion des ressources qui n'altère qui limite l'impact environnemental). Il doit être pensé comme une composante d'un projet plus équilibré, cohésif et durable, visant la réduction des disparités et inégalités sociales et spatiales (Pike et al., 2006 : 255).

Des Régions et des territoires

Les attributs « régional » et « territorial » ont aujourd'hui supplanté le terme de développement local, généralement appliqué à une petite portion de territoire, infra-régionale, objet de processus de développement autocentrés ou impulsés par le bas. Leur usage généralisé fait problème : sont-ils identiques, opposés, ou substituables ?

L'emploi du terme Régional renvoie à deux significations relativement distinctes. La première, déclinante et maintenant essentiellement utilisée au sens administratif par les Régions elles-mêmes ou par l'UE, fait référence à la Région programme administrative (p. ex la Région Centre ou la Région Toscane). La seconde, portée depuis les années cinquante par la littérature sur le développement régional et les sciences régionales et appuyée le plus souvent sur une vision économique, comprend tout ce qui concerne les dimensions « spatiales » du développement ou de la croissance (Isard 1956 p ex). On y trouve, pêle-mêle, les questions de local, de région, de localisation des activités ou des personnes, ainsi que de richesse et de compétitivité de certaines portions des espaces ou des nations. Le territoire est généralement ignoré dans ce type d'approche.

Le qualificatif territorial a fait une entrée récente dans la littérature sur le développement, en particulier de langue anglaise. Il fait référence à la notion de territoire, dont l'émergence a été longue et parfois controversée dans ce champ d'analyse. Aujourd'hui encore, les huit définitions du territoire données par Levy et Lussault (2003) dans leur dictionnaire de la géographie témoignent de la difficulté à s'accorder sur une acception commune du terme. Nous retiendrons ici la définition suivante : une zone géographique aux frontières délimitées, au sein de laquelle les relations sont organisées et pilotées par des groupes ou des populations particulières, qui se reconnaissent dans des projets communs. On peut également se référer à la définition conventionnelle donnée par Sack (1986), liant territoire et territorialité : « La territorialité sera définie comme la tentative d'un individu ou un groupe d'affecter, influencer ou de contrôler la population, les phénomènes et les relations, en délimitant et revendiquant un contrôle sur une zone géographique. Cette zone sera appelée territoire ». Il en résulte que les territoires sont des construits permanents, aux frontières mouvantes, qui s'élaborent par les oppositions et compromis entre acteurs locaux. De nombreux auteurs considèrent toutefois que l'attachement à la notion de frontière géographique doit être revisitée, voire qu'elle est obsolète et que les territoires peuvent concerner des zones ou des enclaves très éloignées les unes des autres.

Si l'on retient ces acceptions, la notion de développement régional fait référence aux processus qui prennent place à l'intérieur des frontières institutionnelles de la Région, alors que celle de développement territorial s'attache plutôt à un processus de construction des territorialités par les populations locales (Mollard et al., 2007), en relation bien évidemment avec les injonctions des politiques ou incitations plus globales.

II. Les politiques de développement régional et d'aménagement du territoire

Les analyses du développement ont pour la plupart inspiré ou favorisé la mise en place de politiques publiques de développement, voire de politiques d'aménagement du territoire, qui répondent dans leur ensemble à deux grandes préoccupations - comment stimuler la croissance et comment la répartir - qui renvoient à des logiques de compétitivité et de cohésion des territoires. Elles visent d'une part à améliorer le fonctionnement et l'efficacité

des activités et des services publics (en référence aux théories de la localisation, de la croissance, et aux travaux d'économie industrielle) en optimisant leur localisation et leur organisation optimales. Mais elles ont également pour finalité d'éviter des écarts trop importants entre les rythmes de croissance et/ou les niveaux de développement des régions les plus dynamiques et les plus défavorisées, de redistribuer les fruits de la croissance entre les territoires et de compenser les situations de crise. Ces politiques tentent ainsi de combiner et de rendre compatibles plusieurs principes (Lacour et al., 2003) : la répartition ou la redistribution, la création d'activités ou d'innovations, la réparation des écarts et déséquilibres et la protection.

Les approches en termes d'équilibre et de croissance régionale

Pour la théorie standard de la croissance, l'allocation efficace des facteurs de production devrait entraîner un déplacement vers les régions où les rémunérations sont les plus élevées, contribuant ainsi à l'accroissement général de l'efficacité productive et du bien-être individuel (Borst et Stein, 1964). L'absence d'intervention politique s'est ainsi vue longtemps justifiée par le rôle d'allocation des ressources joué par le marché, censé permettre une convergence des niveaux de développement régionaux. Les politiques découlant de cette approche consistent alors en un niveau minimal de dépenses et une assistance sélective, comme celle pratiquée dans le cadre des dispositifs d'éligibilité de la politique régionale européenne (European Commission, 2004). On considère maintenant que cette approche a trop souvent négligé les problèmes d'imperfections des marchés, tout en acceptant une hypothèse de substituabilité des facteurs capital/travail peu crédible en termes de mobilité.

Considérant l'espace comme un simple réceptacle sans influence sur les trajectoires économiques ces politiques ne prennent pas en compte les mécanismes d'agrégation infrarégionale. En mobilisant des modèles macroéconomiques de croissance, elles négligent les apports des théories de la localisation comme l'importance de la proximité physique dans les mécanismes de croissance (Isard, 1956) et se révèlent généralement inopérantes pour établir des principes de développement locaux. On peut en dire autant de la théorie de la base (Sombart, 1916 ; North, 1955), une des premières approches vouée à l'opérationnalité, qui considère l'augmentation des exportations comme la solution à une croissance du PIB régional. Cette solution se heurte en effet au risque d'impossibilité d'augmentation des capacités de production locales, aussi bien en termes de main d'œuvre que de capital physique, et révèle ses limites au niveau des petits territoires.

En dépit de leur succès académique, les théories de la croissance endogène et la Nouvelle Economie Géographique (NEG) offrent également peu de solutions en matière de politiques publiques locales. Les apports de la théorie du développement endogène ont incité de nombreux pays à concentrer leurs dépenses publiques sur les agglomérations les plus dynamiques, au détriment des questions d'équité (Scott et Storper, 2007), la focalisation sur la recherche d'efficacité et de productivité conduisant à négliger les problématiques de redistribution entre territoires à l'intérieur d'une même Région ou d'un Pays. Pourtant, la question des rendements croissants et des gains en productivité qu'ils autorisent peut s'avérer redoutable (Martin et Sunley, 1998) si l'on admet que ces derniers ne sont pas uniquement liés à une meilleure utilisation des facteurs de production (notamment le travail) mais également à une augmentation du volume global de production. Le rôle de la demande extérieure, génératrice d'effets d'échelle (loi de Verdoorn) dans ce processus et donc le lien réciproque entre augmentations de l'offre et de la productivité se trouvent ainsi négligés par la théorie de la croissance endogène. Quant à la NEG, les hypothèses simplificatrices destinées à

faciliter la formalisation de modèles mathématiques ne rendent que partiellement compte de la diversité des formes d'externalités génératrices de croissance régionale et locale. Par ailleurs, elle porte une attention faible au rôle des contextes historiques sociaux et institutionnels sur les mécanismes de croissance.

Si les travaux de la NEG ne débouchent pas encore sur des conclusions univoques, ils ont permis de montrer que les politiques de développement des infrastructures de transport visant à favoriser le développement des zones enclavées peuvent échouer et conduire à une concentration accrue, en particulier quand elles touchent des territoires faiblement intégrés aux niveaux national et international (Behrens et al, 2007). Le contrôle du phénomène de concentration spatiale serait plutôt contreproductif en termes d'optimum économique ; il conviendrait au contraire de l'encourager car les territoires les plus dynamiques sont en mesure de diffuser spatialement les effets bénéfiques de leur développement. Les politiques spatiales, du moins dans les pays industrialisés, voient donc leur rôle réduit à gérer la réduction des effets de congestion propres aux grandes métropoles, à assurer un niveau « minimum » de services publics, à mettre en œuvre des mécanismes de redistribution neutres sur le plan géographique et à faciliter la mobilité des ressources dans le but de réduire les différences entre territoires (Prager et Thisse, 2009).

Les approches en termes d'inégalités interrégionales

La théorie des pôles de croissance, fondée sur l'importance des relations input-output locales comme levier de la croissance, a connu des applications importantes en Europe et en Amérique du Sud, en particulier au cours des années 60. La présence de grandes firmes constitutives d'une industrie motrice étant considérée comme le moyen de stimuler la croissance, les politiques se sont orientées vers la création et à la relocalisation des firmes industrielles. Cette politique s'est soldée par un certain nombre de réussites (le pôle lyonnais en France), mais aussi par un faible niveau de créations d'emplois et par la construction de quelques « cathédrales dans le désert » (Lipietz, 2001). Elle se distingue de la vision libérale du développement véhiculée par la NEG par l'idée que la polarisation n'est pas inéluctable et que des politiques correctives peuvent favoriser le développement des régions les plus pauvres, en particulier par l'installation volontariste d'industries ou l'instauration de taxes sur les exportations.

Avec l'irruption de la crise industrielle des années 1970 ces modèles se sont avérés incapables d'interpréter les phénomènes émergents (crise des grandes firmes et des régions industrielles, maintien d'une certaine immobilité des capitaux et des populations, succès de régions non organisées selon ces préceptes comme la Troisième Italie) et de préconiser des solutions efficaces. Comme les théories, les politiques de développement régional endogène se sont alors tournées vers la valorisation des ressources locales et l'encouragement des actions collectives sur les territoires, en particulier à partir de la constatation du succès des districts industriels et d'autres types de systèmes productifs locaux. Toutefois, l'accent mis sur les facteurs endogènes et la décentralisation des décisions et orientations pose la question de leur caractère répliquable, ainsi que de leur dépendance à l'égard de contingences macroéconomiques ayant peu à voir avec la qualité de la politique décentralisée.

La primauté à l'innovation : l'ère des clusters, technopoles et pôles de compétitivité...

Une des caractéristiques des politiques de développement contemporaines est de considérer que le dynamisme local en matière d'innovation, de production et de transfert des

connaissances constitue l'une des clés du développement régional, d'où l'effort important des régions et collectivités locales dans ce domaine. Les politiques de soutien à l'innovation, source de rendements croissants, font aujourd'hui partie de l'arsenal des décideurs, qui y voient l'argument suprême en matière de croissance ou de développement (Hall, 1994). Elles reposent sur la constatation de la faible appropriabilité des gains de l'innovation, qui appelle une intervention de l'Etat pour compenser un possible sous-investissement en matière de R&D. Ces stratégies, qui ont donné naissance à des politiques de promotion des activités high tech (Goldstein, 2009) ou de grands projets type Airbus, sont également considérées comme pertinentes pour les espaces ruraux, les régions isolées et les PME qui manquent de ressources. Leurs ramifications multiples peuvent se classer suivant quatre grandes entrées pas totalement étanches :

- les politiques traditionnelles de soutien aux activités et dépenses de R&D, en volume ou nombre d'emplois ;
- les politiques qui favorisent les échanges entre les entreprises et les laboratoires ou Universités, dans l'espoir de voir les innovations irriguer plus rapidement le secteur productif. Par exemple les approches de la triple hélice, qui visent à favoriser la communication entre ces secteurs et la société ou les pouvoirs publics (Leydersdorff, 2006) ;
- les politiques visant à la création d'une économie de la connaissance fondée sur les compétences, qui reposent à la fois sur un accroissement du niveau d'éducation et sur la diffusion des technologies nouvelles à l'ensemble de la population ;
- enfin, les politiques qui cherchent à attirer les classes créatives dans certaines Régions ou villes en arguant que leur présence va favoriser la création, puis les processus d'innovation.

Rares sont les pays ou les Régions qui n'ont pas mis en place, en Europe, de politiques dévolues aux systèmes locaux d'innovation, qu'il s'agisse des districts en Italie, des pôles de compétence en Allemagne ou au Danemark, ou des technopoles et parcs scientifiques au Royaume Uni par exemple. En France, la politique des Pôles de Compétitivité sous-tend une grande partie de l'effort dirigé vers les activités innovantes. Dirigée par l'Etat, qui occupe une place d'initiateur ou de facilitateur des initiatives cette opération est censée orienter les activités de production et d'innovation d'une bonne partie des entreprises par la mise en place d'une politique d'incitations. Par ailleurs, la logique sectorielle des politiques de grands projets fait place à l'agglomération spatiale des activités et des moyens dans des aires géographiques privilégiées, centrées autour de grandes entreprises, et maintient l'ambiguïté entre soutien aux grandes concentrations industrielles et volonté d'aménagement du territoire. Enfin, cette politique s'inscrit dans la stratégie de Lisbonne, qui vise à faire de l'Europe « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde », selon la déclaration des chefs d'État et de gouvernement du Conseil européen de mars 2000.

Une des limites connues de cette approche repose sur sa conception linéaire, qui minimise l'importance des boucles de rétroaction et de l'incertitude dans les processus d'innovation. Elle conduit à des résultats assez pauvres, dans la mesure où elle omet la concentration géographique de la R&D et de l'innovation dans un petit nombre de régions ainsi que le phénomène d'exploitation des nouveaux savoirs hors des zones soutenues. De plus, les politiques de « choix du gagnant » ('picking-the-winner' policy) visant à sélectionner les zones les plus propices à l'innovation et les secteurs les plus dynamiques en termes de création d'emplois futurs (biotechnologie, nanotechnologies) peuvent voir leur utilité et leur pertinence interrogées (Boschma, 2010). Outre le fait qu'il est impossible de prédire les futures régions de croissance ou secteurs gagnants car les nouvelles industries sont souvent le

résultat de processus spontanés plutôt que d'interventions orchestrées, elles conduisent à opérer partout pour les mêmes activités, alors que les systèmes industriels et d'innovation sont très différents et souvent lacunaires (Camagni, 1995). Les phénomènes d'inertie et de lock-in conduisent ainsi la grande majorité des régions à échouer à développer ces industries, entraînant des pertes énormes de ressources publiques.

Une autre approche des politiques d'innovation est défendue par les recherches proches des courants évolutionnistes, qui considèrent que les imperfections du marché ne doivent pas nécessairement être corrigées par l'intervention publique car elles sont inhérentes aux économies régionales et peuvent parfois constituer des moteurs de l'innovation et de la croissance (Bryant, 2001). L'objectif de la politique régionale serait alors avant tout d'encourager et de faciliter l'innovation par la création, la diffusion et l'exploitation (ou la commercialisation) de nouvelles connaissances (Boschma, 2009), mais surtout par la promotion ou la création d'entreprises. Il peut s'agir d'interventions directes, comme la fourniture de R&D, d'éducation et de capital, afin d'augmenter la capacité d'absorption et d'innovation des firmes, mais également de stimulation du transfert des connaissances à travers trois mécanismes principaux : l'encouragement à la création de spin-offs, issues des universités ou des entreprises, afin de diversifier l'économie régionale tout en s'appuyant sur les connaissances et compétences disponibles dans les secteurs existants ; l'aide à la mobilité du travail ; le soutien aux réseaux collaboratifs.

L'émergence des processus de décentralisation et de gouvernance territoriale

Mais depuis le début des années 1990 se font jour des controverses sur la pertinence de l'échelon régional de régulation et de compréhension des dynamiques économiques. Certains ont parlé de « nouveau régionalisme » (Keating, et al., 2003) ou de « nouveau localisme » (Goetz et Clarke, 1993) pour rendre compte de l'importance de la région dans les logiques d'actions économiques, sociales et politiques, ainsi que du rôle des institutions territoriales dans les processus de développement. Le contexte est favorable aux politiques de décentralisation, qu'il s'agisse du renforcement des structures régionales et territoriales, de la montée des mouvements identitaires ou des revendications d'autonomie des régions. Différents mouvements partagent des doutes sur les capacités des instruments et politiques nationales à résoudre les problèmes économiques et sociaux, ainsi que la croyance en une efficacité supérieure du niveau régional (ou des petites nations). C'est en particulier à ce niveau que pourraient être trouvées des solutions efficaces à l'enjeu de compétitivité des firmes, grâce à la capacité à mieux comprendre les contraintes et les actions qui les caractérisent, dans un environnement international marqué par un degré élevé d'intégration institutionnelle et d'interdépendance économique (Scharpf, 1991).

Le rôle des institutions régionales passe ainsi d'une fonction de management local des politiques de compétitivité et de redistribution élaborées par l'Etat à une forme d'« entrepreneurialisme » où les territoires sont engagés dans une compétition symbolisée par la multiplication des agences de développement (Halkier et al., 1998). Acteurs clés du développement, elles s'appuient sur les politiques régionales mais également sur la mise en œuvre de dispositifs de construction d'une offre territoriale complexe combinant formations et compétences, technologies, mais aussi aménités liées à un habitat de qualité, voire d'environnement naturel, qui permet en partie d'expliquer les performances des « régions qui gagnent ».

Cette logique ne se limite pas à l'échelon régional mais concerne également les villes, les métropoles, les zones périurbaines ou rurales (Harvey, 1989) et va de pair avec le développement d'alliances locales entre des acteurs sociaux et politiques dans le but de promouvoir la croissance économique locale (Keating et al., 2003). Bien que s'inscrivant globalement dans un contexte néolibéral, de telles stratégies reposent parfois sur des modèles idéologiques différents, comme en témoigne le succès du développement de l'Emilie Romane – fondé sur la combinaison d'une action politique progressive, d'une logique d'intégration sociale et de succès entrepreneuriaux dans le cadre des districts industriels – piloté par le Parti communiste (Brusco, 1982 ; Garmise, 1994). Ces coalitions jouent alors un rôle clé, incarnant les institutions locales à l'origine des choix en matière de production de biens publics en faveur du développement et des modes de mise en relations entre acteurs économiques. On commence ainsi à parler de gouvernance territoriale, impliquant un grand nombre d'acteurs de différentes natures dans le pilotage des politiques de développement local (Jessop, 1997).

Par ailleurs, un débat important porte sur le partage des compétences et des ressources budgétaires entre différents niveaux de pouvoir, du local au national voire au supranational. Parfois qualifiées de fédéralisme fiscal, ces réflexions touchent à différents sujets : l'optimalité de la répartition des pouvoirs et des moyens financiers, la coordination des activités entre les gouvernements liés à un Etat fédéral, les externalités interrégionales, la péréquation et la solidarité, les transferts et la concurrence fiscale. Ils sont traditionnellement abordés à partir des trois principales fonctions dévolues au secteur public dans la typologie de Musgrave (1959) : efficacité de l'allocation des ressources ; activité de redistribution à des fins d'équité ; stabilisation macroéconomique et promotion de la croissance¹.

Si l'Etat fédéral ou supranational s'est imposé dans la littérature comme l'échelon le mieux adapté à la fonction de stabilisation macroéconomique, notamment pour les dimensions budgétaires et monétaires, les analyses des causes de la croissance concluent généralement à l'opportunité d'une responsabilité partagée entre différents niveaux spatiaux. Mais l'essentiel des controverses actuelles porte sur le niveau spatial optimal des fonctions d'allocation et de redistribution. Les approches du vote avec les pieds (Tiebout, 1956) ont longtemps conclu à l'efficacité de la production décentralisée de biens et services publics dès lors que sont remplies les hypothèses de différence des préférences des agents entre les entités fédérées, de mobilité des personnes et d'absence de rendements d'échelle lorsque les biens publics sont divisibles et sans effets de débordement. Mais le courant du New Fiscal Federalism tend à remettre en question la pertinence de ce modèle en matière de maîtrise des dépenses publiques et d'autonomie fiscale des autorités locales (Rodden, 2000 ; Wildasin, 2004), en arguant qu'une trop grande marge de manœuvre des niveaux inférieurs de pouvoir en matière de politique budgétaire ou d'emprunt peut conduire à un surendettement et à une allocation sous-optimale des ressources. De plus, les bénéfices de la concurrence fiscale que se livrent les Régions dans l'espoir d'attirer les entreprises restent encore très controversés, car ils peuvent conduire à un niveau de fiscalité insuffisant au regard des exigences du développement local, voire se révéler inefficaces face à des entreprises peu mobiles. Enfin, se pose la question de l'efficacité des modes d'intervention publique en matière de redistribution, et plus particulièrement d'organisation des transferts sociaux entre individus ou territoires. Les problèmes de solidarité et de mobilité des bases fiscales pour financer ces politiques renvoient ainsi à l'équité entre régions et aux relations entre gouvernement central et pouvoirs décentralisés (Guihéry, 1997).

¹ Depuis lors, la littérature économique reconnaît généralement une quatrième fonction, la régulation, associée à la production de normes (par exemple, pour améliorer la sécurité alimentaire).

Un possible dépassement de ce débat réside dans la mise en œuvre de politiques de gouvernance multi-niveaux. Très présent dans la littérature de sciences politiques (Bache et Flinders, 2004), ce terme a émergé au milieu des années 1990 pour conceptualiser les relations complexes, au sein de l'Union Européenne, entre acteurs étatiques et infranationaux, publics et privés, transnationaux et supranationaux, au sein de réseaux diversifiés de relations horizontales et verticales (Payne, 2000). L'examen des pratiques montre en effet un renforcement des interactions directes entre autorités supranationales et infranationales (notamment régionales) dans la mise en œuvre des politiques (Rodriguez-Pose, 2002), l'UE devenant une arène évolutive dont la dynamique ne peut être réduite à une logique intergouvernementale. Si les Etats demeurent les principaux acteurs du processus de décision et de mise en œuvre des politiques publiques, les prises de décisions collectives induisent une perte de contrôle pour chaque exécutif, alors que dans le même temps les acteurs infranationaux sont impliqués directement dans les arènes nationales et supranationales, créant des associations transnationales. Les Etats perdent ainsi le monopole du lien entre acteurs infranationaux et européens et apparaissent désormais comme un acteur parmi d'autres œuvrant à différents niveaux. Certains justifient cette évolution par la diversité des échelles d'inscriptions spatiale - du local au global - des externalités liées à la fourniture de biens publics (Hooghe et Marks, 2001). Cependant, certains domaines d'action publique restent essentiellement l'apanage des gouvernements nationaux comme la réglementation du marché du travail, la fiscalité, ou l'investissement public ; ces deux derniers domaines permettant d'ailleurs de jouer un rôle de redistribution entre les régions les mieux dotées et les plus pauvres. C'est la question de la gouvernance territoriale qui se trouve alors posée, avec la prise en compte de différents acteurs locaux (ou parties prenantes) et de différents niveaux d'intervention, du global au local.

III. La gouvernance territoriale et ses protagonistes

La notion de gouvernance possède un caractère encore polysémique et flou. Selon Pasquier et al. (2007), il s'agit « d'un ensemble de règles et de styles rendant possible la conduite d'une action publique » dans un contexte de différenciation (et d'autonomisation) de plus en plus poussée de la société et de multiplication des parties prenantes. Elle est également souvent présentée comme un gouvernement du compromis, ou comme un processus de coordination multi niveaux et multipolaires, dans un contexte polycentrique et fortement asymétrique.

La notion de gouvernance

Suite aux innovations institutionnelles engendrées par la décentralisation et la contractualisation en marche dans de nombreux pays, les acteurs sont amenés à expérimenter de nouvelles formes d'action publique et de participation aux décisions, et passent d'une organisation pyramidale ou hiérarchique, fondée sur les institutions publiques, à une organisation en réseaux (Kooiman 2000 ; Powel 1991) qui intègre des partenariats public-privé (Wettenhal 2003) concerne des acteurs de natures très différentes (Pierre 2000) et fait appel à des niveaux territoriaux multiples (Hooghe & Marks 2001).

Pourtant, il faut continuer à gouverner. Les dispositifs de gouvernance visent alors à faciliter la participation de parties prenantes ou de porteurs d'intérêts de plus en plus diversifiés (acteurs publics versus lobbies privés, agents politiques versus membres d'associations) à des processus de décisions sans cesse plus fragmentés et distribués, mais aussi de plus en plus

incertains et mouvants. C'est la rupture avec les approches du gouvernement de la chose publique par des appareils administratifs et politiques hermétiques et l'irruption des questions de démocratie de proximité dans les procédures de gestion des hommes et des organisations.

La gouvernance implique la participation aux processus de décision d'acteurs aux préférences hétérogènes, issus de différents groupes et porteurs d'autant d'intérêts particuliers. Elle apparaît comme un concept focal, qui cristallise de nombreux apports sur les notions de coordination, d'interaction, d'action collective, « d'*empowerment* » et d'apprentissage... avec un accent particulier sur la participation et la concertation et leurs outils. S'il s'agit d'un objet spécifique pour quelques disciplines - économie institutionnelle, science politique, sociologie, sciences de gestion, - beaucoup de travaux interdisciplinaires s'articulent autour de quelques thématiques clés : l'expertise et l'action publique, l'intérêt général, la gouvernance participative, les droits de propriété, la gouvernance communautaire, le développement, les politiques publiques, la gouvernance située en relation avec la problématique de la proximité (Torre & Zuindeau 2009), les dispositifs d'engagement volontaire, l'équité de l'accès aux ressources. Les spécifications se font particulières en fonction des domaines abordés, comme en témoignent les termes de gouvernance mondiale, européenne, urbaine, environnementale...

Cette posture renouvelle également les modes de construction d'une représentation ou d'un projet commun. Elle bouscule les dispositifs à mettre en place et appelle un renforcement des processus de démocratie locale ou de démocratie délibérative. Parler de gouvernance des territoires revient à considérer ces derniers comme des lieux de construction des projets collectifs, d'articulation des relations global/local et de prise en compte des problématiques de Développement durable.

Les acteurs de la gouvernance territoriale : le rôle des différentes parties prenantes

Les différents acteurs de la gouvernance des territoires œuvrent sur un même espace, qu'ils s'y trouvent localisés ou interviennent à distance (Epstein, 2005). Les acteurs locaux sont donc tenus par des relations de proximité géographique, la faible distance entre les localisations (lieux de travail et de vie) des différents acteurs étant favorable à leur concertation. Mais ils entretiennent également des rapports leur permettant de travailler ensemble du fait de leurs relations de Proximité Organisée, dues au fait qu'ils appartiennent aux mêmes réseaux (logique d'appartenance) ou qu'ils partagent des valeurs et des objectifs communs (logique de similitude) (Torre, 2010).

Ces acteurs de la gouvernance comprennent évidemment les pouvoirs publics, qu'il s'agisse des services déconcentrés de l'Etat ou des Pouvoirs publics locaux. Mais il faut dorénavant ajouter, à ces protagonistes traditionnels de la gouvernementalité, le rôle joué en commun par différentes parties prenantes, de nature privée ou semi-publique, dans les processus de coordination et les projets d'actions au service des territoires. C'est la question de l'implication de nombreux acteurs locaux dans un processus de décision qui n'est plus seulement laissé dans les mains de l'Etat. Les acteurs agissent de concert, en complément ou en opposition avec les Pouvoirs Publics, avec pour ambition de compléter, de corriger ou d'inspirer leur action (Beuret & Cadoret, 2010). Ils se manifestent en particulier dans les phases intermédiaires entre deux élections, avec l'idée que la délégation de pouvoir accordée aux élus ne peut suffire à doter ces derniers ou l'Etat d'une compétence universelle et d'une capacité à répondre à toutes les questions ni à aborder de manière informée de nouveaux sujets... Cette prise en compte de la dimension procédurale puis de l'examen des processus constitutifs de l'action publique, s'est avérée être une avancée majeure de la manière de

penser l'économie publique locale au cours de la dernière décennie. Longtemps limité à une lecture associant la démocratie locale à la seule procédure électorale, et à une recherche d'optimalité de l'offre de services publics dans le cadre des calculs coûts-bénéfice, ce champ s'est considérablement enrichi des débats consécutifs à l'introduction des approches en termes de gouvernance, et avec elles de la manière de renouveler les conceptions théoriques des choix collectifs locaux, des modes de régulation et des processus de fourniture de l'offre publique.

Dans la sphère de la production, il s'agit des groupes d'acteurs qui portent les projets de territoires et structurent les relations locales, avec des niveaux variables de représentativité. Ce sont notamment les coopératives et regroupements de producteurs de l'agriculture et des IAA par exemple, qui forment des systèmes de lobbies anciens et toujours très ancrés. Il s'agit également des réseaux d'innovation et de transfert des technologies et de connaissances, qui interviennent dans le cadre des systèmes locaux de production ou d'innovation. Citons encore les acteurs qui agissent dans le cadre de Pôles de natures diverses, qui incarnent des processus et des dispositifs locaux de gouvernance territoriale : SPL, Pôles de compétitivité, Pôles d'Excellence Rurale... ou les Organismes de Défense et de Gestion des AOC ou syndicats de gestion des Bassins versants (Isla et Wallet, 2009).

Dans le registre de l'aménagement du territoire et de la construction commune des décisions, il faut souligner le rôle croissant joué par les associations, un rôle qui marque l'irruption des citoyens dans les processus de décision et la part croissante qu'ils prétendent prendre au niveau local, qu'il s'agisse de porter des projets ou de les contester. On pense en particulier aux associations de protection de la nature, dont certaines étendent leur action au niveau national, voire au-delà, et aux associations de riverains ou de voisinage, qui interviennent souvent à un niveau davantage micro-local. On sait que ces associations, longtemps essentiellement tournées vers la contestation de la décision publique, sont devenues maintenant des parties prenantes de la discussion publique, et particulièrement de l'élaboration concertée de normes au niveau local (Lascoumes, 1994), ainsi que de la construction et de la mise en place de protocoles de négociation.

Cette posture renouvelle les modes de construction d'une représentation ou d'un projet commun. Elle bouscule les dispositifs à mettre en place et appelle un renforcement des processus de démocratie locale ou de démocratie délibérative. Les acteurs qui y travaillent sont liés par le jeu des proximités. Réunis par la Proximité Géographique, qui les rapproche, ils doivent mobiliser les ressources des Proximités Organisées pour travailler ensemble. C'est le cas quand ils partagent des représentations ou des savoirs communs pour construire ensemble des projets de territoires. Ou encore quand des acteurs locaux utilisent leurs connaissances réciproques, ou mobilisent leurs réseaux pour travailler de concert ou pour s'opposer à des projets qui ne leur conviennent pas, comme des infrastructures publiques non désirées par exemple.

Outils et mécanismes de la gouvernance territoriale

La mise en exergue des acteurs des territoires ne doit pas faire oublier que ces derniers se confrontent à des dispositifs légaux et juridiques, qu'il s'agisse des lois édictées au niveau national (codes civil, pénal, rural, de l'environnement...) et qui se déclinent aussi bien sur des territoires particuliers que sur l'ensemble des territoires administratifs (régions, districts, municipalités...) d'une nation ; des règlements nationaux et communautaires (en matière de sécurité, de législation du travail, de discrimination), ou des instruments financiers (aides et

transferts nationaux ou communautaires, impôts et taxes, contributions des usagers). La gouvernance devient aujourd'hui multi-niveaux (Bache & Flinders, 2004), avec les politiques publiques nationales ou décentralisées au niveau des Régions européennes : politiques économiques de développement, de services, d'agriculture ou d'énergie ; politiques sociales concernant le travail, le logement, la santé, l'éducation ; politiques d'aménagement du territoire, souvent liées aux questions d'infrastructures et aux dimensions foncières, si sensibles aujourd'hui. Des instruments financiers (aides et transferts nationaux ou communautaires, impôts et taxes, contributions des usagers) qui, en rendant possible ou fixant des limites, contribuent à orienter les politiques et les projets entrepris par les parties prenantes des territoires

La gouvernance se fait multi-niveaux et passe de plus en plus par des mécanismes hybrides, pour partie de type descendants, financements européens et nationaux, et pour partie locaux. La combinaison des programmes bénéficiant de fonds Leader associés à des opérations structurantes locales, type Pôles d'Excellence Rurale en France, donne ainsi un exemple de combinaison d'apports endogènes et exogènes (High & Nemes, 2007) : les moyens logistiques et financiers des niveaux nationaux et communautaires prennent assise sur les ressources locales et les capacités d'innovation des territoires. L'hybridation va jusqu'aux règlements européens, avec la reconnaissance des systèmes interprofessionnels dans certaines OCM² ou le modèle de protection des indications géographiques (IGP) par exemple. Dans ce dernier cas, l'hybridation s'exprime par la combinaison d'un règlement européen établissant la présomption d'un lien fort entre développement des indications géographiques et développement rural, et des dispositifs locaux de protection et de valorisation principalement structurés autour d'un cahier des charges spécifique pour chaque produit labellisé (pouvant ou non renforcer cet intérêt pour la contribution du produit au développement territorial).

Mais elle prend également sa source à un niveau plus local, au travers d'instruments concrets d'aménagement de l'espace ou de structures de gouvernance des activités. En France par exemple elle s'incarne dans les documents d'urbanisme, qui déterminent la manière d'habiter et d'aménager les espaces, les Plans locaux d'urbanisme et les Schémas de cohérence territoriale, les schémas de planification menés au niveau régional et les différents types de zonages issus de l'action publique. Il s'agit en particulier des zonages territoriaux, qui correspondent aux mille feuilles des politiques et aux processus de gouvernance multi-niveaux (Districts, Communautés de Communes et d'Agglomérations, parcs naturels, territoires de l'eau...), ainsi que des zonages environnementaux (Natura 2000, Directives Oiseaux, Habitats, Znieff, corridors écologiques...), avec leurs exclusions et leurs espaces de recouvrement et de « concernement » complexes. En témoigne également la multiplication des actions visant à favoriser la constitution de regroupement d'acteurs ou de producteurs locaux (les Pôles divers...), ou encore plus récemment des Grappes d'entreprises, toutes opérations témoignant de la volonté de créer des solidarités, des fonctionnements communs, et donc des Proximités Organisées à partir d'un socle géographique partagé.

Même s'ils ont donné lieu, ces dernières décennies, à des inventions et interventions de toutes natures, qui ont en commun de faciliter la mise en place du paradigme de la concertation, les mécanismes de gouvernance des territoires ne sont pas totalement stabilisés et donnent encore lieu à des débats et à controverses nombreux quant à leurs utilités respectives (Blatrix et al., 2007, Mermet & Berlan-Darqué, 2009). Au total, pourtant, un relatif consensus s'établit pour

² cf. Règlement CE 1493-1999 portant Organisation Commune du Marché vitivinicole du 17 mai 1999 ; Règlement CE 2002-1996 portant Organisation Commune du Marché des Fruits et Légumes du 28 octobre 1996

admettre que la mise en œuvre de différentes formes de participation des acteurs privés ou semi-publics aux débats ou à la décision publique permet d'avancer vers des processus de gouvernance territoriale plus harmonieux et démocratiques. Il en résulte ainsi un certain nombre de mécanismes et d'outils de la gouvernance des territoires. En témoigne, de la Loi Bouchardeau de 1983 à la Loi de 2002 relative à la démocratie de proximité, la complexification de la décision en matière de projets d'infrastructures publiques, avec la déclaration d'utilité publique, les enquêtes publiques, et l'instauration de la Commission nationale du débat public, des concertations préalables à l'élaboration et à la révision des documents d'urbanisme, puis des commissions consultatives des services publics locaux...

Si l'on suit Beuret (2006), on peut distinguer différents types d'opérations mobilisables au sein de démarches participatives, marquées par un niveau croissant de participation, et qui contribuent à des niveaux divers aux processus de gouvernance des territoires. La communication vise à faire passer un message et obtenir l'adhésion du public à une proposition : elle peut faire partie de démarches participatives, par exemple lorsqu'il s'agit de convaincre certains groupes qu'ils ont intérêt à participer, plutôt qu'avoir recours au rapport de force ; l'information vise à transmettre des données qui permettront aux individus ou groupes cibles visés de se construire une opinion et de participer au débat ; la consultation vise à collecter les avis des acteurs, sans apporter de garanties quant à la prise en compte des avis exprimés ; le dialogue vise à permettre des rapprochements entre les parties prenantes et la construction de langages et références communes ; la concertation vise la construction collective de visions, d'objectifs, de projets communs, en vue d'agir ou de décider ensemble ; enfin, la négociation vise à l'obtention d'une décision acceptée par l'ensemble des parties prenantes.

L'introduction de la dimension conflictuelle

Destiné à faciliter la prise et l'adoption des décisions publiques (Mermet & Berlan-Darqué, 2009), l'ensemble de cet arsenal participatif et informatif provoque aujourd'hui un alourdissement considérable des procédures et induit des réactions contrastées de la part de populations, qui tendent parfois à réagir et à s'opposer fortement aux projets publics, en particulier en matière de construction d'infrastructures. On observe ainsi une montée de la contestation et de la conflictualité, qui se porte tout particulièrement sur les projets impulsés par les autorités publiques en termes d'infrastructures de transport (routes, autoroutes, lignes de train à grande vitesse...), d'énergie (centrales électriques ou nucléaires, éoliennes...) et de déchets (installations de traitement de déchets ultimes, décharges...). Se pose alors un problème de bien-être collectif, puisque ces infrastructures sont nécessaires à la vie des populations, en particulier en milieu périurbain, mais également refusées ou contestées par une partie des riverains.

Nos recherches sur les conflits dans les espaces ruraux et périurbains révèlent que cette dimension est essentielle dans les processus d'aménagement du territoire, de développement régional ou de gouvernance des diverses fonctionnalités locales ; elle s'impose, en termes de recours aux tribunaux, de manifestations médiatiques ou de démonstration de violence. Les conflits d'usage de l'espace constituent ainsi une forme de résistance et d'expression des oppositions à des décisions qui laissent insatisfaite une partie de la population locale (Darly & Torre, 2010). Certaines innovations locales, qu'elles soient de nature technique ou organisationnelle, provoquent une résistance, qui peut donner naissance à des conflits. Les changements majeurs, qui impliquent une reconfiguration des usages de l'espace (installation d'infrastructures de transport ou de déchets, nouveaux plans locaux d'urbanisme, zonages

territoriaux ou environnementaux) génèrent des conflits dont l'étendue spatiale et sociale peut prendre beaucoup d'ampleur.

Les conflits constituent ainsi une manière d'entrer dans la discussion sur les enjeux et les chemins du développement territorial, et d'infléchir les décisions en prenant part au processus en cours alors que l'on en avait été exclu (Dowding et al., 2000). C'est la raison pour laquelle ils portent, soit sur les décisions qui ont été prises en matière d'aménagement (négociation arbitrée), soit sur la composition et la représentativité des instances en charge de la décision (négociation arbitrale). Le conflit fait ainsi partie intégrante du processus de délibération au niveau local, en permettant une expression de la démocratie locale, ainsi que la réintégration de parties prenantes oubliées ou lésées dans une phase antérieure d'élaboration des projets.

La gouvernance des territoires ne se limite donc pas à une vision idyllique des relations économiques et sociales, *i.e.* aux formes de coopération et de constructions communes (Torre & Traversac, 2011). Il s'agit également d'une interaction entre des forces poussant à la coopération et d'autres forces, qui poussent au conflit. Loin d'être un long fleuve tranquille les processus de développement territorial et leur déroulement dans le temps sont faits de phases de négociations, de collaboration ou d'apaisement, mais également de périodes beaucoup plus animées, ou conflictuelles, au cours desquelles certains groupes ou catégories d'acteurs s'opposent, parfois avec violence, pour définir les marches à suivre et les options à retenir. Le processus de gouvernance des territoires présente ainsi deux faces complémentaires, dont l'importance réciproque varie selon les périodes et les situations. Il se nourrit de ces tendances opposées (Glazer & Konrad 2005), dont la synthèse conduit à la définition de sentiers de développement territorial.

Conclusions

En dépit des difficultés sémantiques associées à l'usage des notions de développement et de territoire, l'analyse des processus de développement régional et territorial s'est considérablement enrichie au cours d'un demi siècle de science régionale, permettant de mieux comprendre les processus de croissance et d'agglomération, les phénomènes d'interdépendance territoriale entre les niveaux supranationaux, nationaux, régionaux et plus locaux, mais aussi les interactions entre espaces urbains et ruraux. L'élargissement des préoccupations au-delà de la seule dimension économique est également apparu nécessaire pour rendre compte des attentes des populations, penser le développement au-delà de l'accroissement du PIB et intégrer les contraintes de durabilité. Mais les acteurs sont paradoxalement longtemps demeurés les oubliés des modèles théoriques comme des politiques de développement, réduits à des attentes schématiques d'accès au revenu, à l'emploi et aux services.

Toutefois, entre l'incapacité des anciens modèles à comprendre et intervenir sur les crises, les attentes renforcées en termes de démocratie locale et la reconnaissance voire la revendication des particularismes locaux, on a vu progressivement émerger un nombre grandissant d'acteurs publics, privés et associatifs porteurs d'initiatives multiples, dans des champs d'intervention spécifiques. Aujourd'hui, tandis que se généralisent les démarches de projet de territoire portées par les autorités locales, les processus de gouvernance territoriale se caractérisent également par l'extension du nombre de domaines au sein desquels œuvrent les experts techniques et les lobbies plus ou moins structurés, tendant parfois à s'opposer.

Dans cet article, nous avons tenté de mettre en évidence l'importance de ces éléments de gouvernance territoriale dans les processus de développement. Un premier enjeu des dispositifs de gouvernance territoriale consiste dans la capacité d'orchestration des attentes et des controverses sectorielles au sein de l'espace sur lequel les autorités publiques exercent leur autorité. Une autre caractéristique concerne l'articulation des niveaux d'autorités publiques intervenant sur un territoire, à travers le processus désormais usuellement désigné comme gouvernance multi-niveaux. Les formes de relations entre ces niveaux (contractualisation, sélection, dotations financières...) et la création d'outils adaptés de coordination entre autorités impliquant de manière de plus en plus systématique des acteurs privés et/ou associatifs mettent en évidence une complexité croissante des dispositifs. C'est sur la capacité de mobilisation de ces outils, au service de stratégies de développement territorial combinant les réponses aux attentes des acteurs locaux et l'engagement dans la contribution au développement d'un espace national et/ou supranational, que porte l'enjeu principal des recherches sur la gouvernance des territoires.

Bibliographie

- Bache I., Flinders M. (eds), 2004, *Multi-level Governance*, Oxford University Press, New York, 237 p.
- Behrens K., Gaigné C., Ottaviano G., Thisse J., 2007, Countries, regions and trade. On the welfare impacts of economic integration. *European Economic Review* 51(5), 1277-1301
- Beuret J.E., 2006. *La conduite de la concertation. Pour la gestion de l'environnement et le partage des ressources*. Paris, L'Harmattan, 340 p.
- Beuret J.E. Cadoret A., 2010, *Gérer ensemble les Territoires*, Editions Charles Léopold Mayer, Paris, 225p.
- Blatrix C., Blondiaux L., Fourniau J.M., Heriad-Dubreil B., Lefebvre R., Revel M., 2007 *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, La Découverte, 416 p.
- Borst G., Stein J, 1964, *Economic growth in a free market*, New York, Columbia University Press.
- Boschma R., 2010, Evolutionary economic geography and its implications for regional innovation policy, in Boschma R. & Martin R. (eds), *The Handbook Of Evolutionary Economic Geography*, Edward Elgar, Londres, 576p.
- Brusco S., 1982, The Emilian model, *Cambridge Journal of Economics*, 6(2), 167-184
- Bryant, K., 2001, Promoting innovation. An overview of the application of evolutionary economics and systems approaches to policy issues, in: J. Foster and S. Metcalfe (eds.), *Frontiers of evolutionary economics. Competition, self-organization and innovation policy*, Cheltenham: Edward Elgar, pp. 361-383
- Camagni R., 1995, The concept of innovative milieu and its relevance for public policies in European lagging regions, *Papers in Regional Science*.
- Capello R., 2007, *Regional Economics*, Routledge, New York
- Darly S., A. Torre, 2011, Land-use conflicts and the sharing of resources between urban and agricultural activities in the Greater Paris Region. Results based on information provided by the daily regional press, in T. de Noronha Vaz, E. Van Leeuwen et P. Nijkamp. (dir.), *Towns in a rural world*, Ashgate, London.
- Dowding K. John P. Mergoupis T. et Van Vugt M., 2000, Exit, voice and loyalty : Analytic and empirical developments, *European Journal of Political Research*, 37, 469-495.
- Epstein R., 2005, Gouverner à distance. Quand l'Etat se retire des territoires, *Esprit*, novembre
- European Commission, 2004, *Rural development: the impact of EU research (1998-2004)*, Workshop report, Luxembourg.
- Garmise S., 1994, Economic development strategies in Emilia Romagna, in M. Burch (ed.) *The Regions and the New Europe*. Manchester University Press, Manchester
- Glazer A. & Konrad K.A., (eds), 2005, *Conflict and Governance*, Springer Verlag, 201p.
- Goetz E., Clarke S., 1993, *The New Localism : Comparative Politics in a Global Era*, Newbury Park, CA, Sage
- Goldstein H., 2009, Theory and Practice of Technology-based Economic Development, in Rowe J.E. (ed), *Theories of Local Economic development*, Ashgate, Burlington, 375p.

- Guihéry L., 1997, *Fédéralisme fiscal et redistribution : fondements et enseignements du fédéralisme allemand*, Thèse pour le Doctorat de Sciences Economiques, Faculté de Sciences Economiques et de Gestion, Université Lumière Lyon 2,
- Halkier H., Danson M., Damborg C., 1998, *Regional Development Agencies in Europe*, London, Jessica Kingsley
- Hall P., 1994, *Innovation, Economics and Evolution*, Harvester Wheatsheaf, New York.
- Harvey D., 1989, From managerialism to entrepreneurialism : the transformation in urban governance in late capitalism, *Geografiska Annaler*, 71B(1), pp.3-17
- High, C., Nemes G., 2007, Social learning in LEADER: Exogeneous, endogeneous and hybrid evaluation in rural development, *Sociologia Ruralis*, 47, no. 2, 103-119.
- Hooghe L., Marks G., 2001, *Multi-level Governance and European Integration*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield
- Isard W., 1956, *Location and Space Economy*, MIT Press, Boston, MA.
- Isla A., Wallet F., 2009, Innovations institutionnelles dans les dispositifs d'Indications Géographiques et intégration des principes de développement durable. Une approche par le concept de bien public, *Revue d'Economie Méridionale*, n°4.
- Jessop B., 1997, Capitalism and its future: remarks on regulation, government and governance, *Review of International Political Economy*, 4(3): 561-581
- Keating M., Loughlin J., Deschouwer K. (2003) *Culture, Institutions and Economic Development: A Study of Eight European Regions*, Cheltenham, Edward Elgar
- Kooiman J., 2000, Societal governance: levels, modes, and orders of social-political interaction, in Pierre J. (ed), *Debating Governance. Authority, steering and democracy*, Oxford: Oxford University Press.
- Lacour C., Delamarre A., Thoin M., 2003, *40 ans d'aménagement du territoire*, DATAR, La Documentation Française, Paris
- Lascoumes P., 1994, *L'éco-pouvoir*, La Découverte, Paris.
- Leloup F., Moyart L., Pecqueur B., 2005, La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale, *Géographie Économie Société*, 2005/4 - Vol. 7.
- Levy J., Lussault M., 2003, *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, éd. Belin, Paris
- Leydersdorff, 2006, « While a storm is ragging on the open sea »; Regional Development in a Knowledge-Based Economy, *Journal of Technology Transfer*, 31, 1, p. 189-203.
- Lipietz A., 2001 *Aménagement du territoire et développement endogène*, *Rapport au Conseil d'Analyse Economique*, 18 janvier 2001, Conseil d'Analyse Economique n°31, La documentation française, Paris
- Martin R., Sunley P., 1998, Slow convergence? Post neo-classical endogenous growth theory and regional development, *Economic Geography*, 74(3): 201-227
- Mermet, L., Berlan-Darqué, M. (Dir.), 2009, *Environnement : décider autrement. Nouvelles pratiques et nouveaux enjeux de la concertation*, L'Harmattan, 378 p.
- Mollard A., Sauboua E., Hirczak M. (eds), 2007, *Territoires et enjeux du développement régional*, Ed. Quae, Paris
- Musgrave R., 1959 *The Theory of Public Finance: a Study in Political Economy*, New York: Mcgraw-Hill
- North D., 1955, Location theory and regional economic growth, *Journal of Political Economy*, 63: 243-258.
- Pasquier R., Simoulin V., Weisbein J. (eds), 2007, La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories, *Droit et Société*, 44, LGDJ, Paris
- Payne A., 2000, Globalization and Modes of Regionalist Governance, in Pierre J. (ed) *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*, Oxford University Press
- Perroux F., 1964, *L'économie du XXème siècle*, Presses Universitaires de France, Paris (2° édition)
- Pierre J. (ed.), 2000, *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*, Oxford University Press, 251 p.
- Pike A., Rodriguez-Pose A., Tomaney J., 2006, *Local and Regional Development*, Routledge, Oxon
- Powell W., 1991, Neither Market nor Hierarchy: Network Forms of Organisation. In Thompson G., Frances J., Levavic R. and Mitchell J. (eds), *Markets and Hierarchies and Networks: The Co-ordination of Social Life*, London: Sage.

- Prager J-C., Thisse J-F., 2009, *Les enjeux géographiques du développement économique*, Agence Française de Développement, Département de la Recherche.
- Rodden J., 2000, *The Dilemma of Fiscal Federalism: Hard and Soft Budget Constraints around the World*, Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, Mass
- Rodriguez-Pose A., 2002, *The European Union: Economy, Society, and Polity*, Oxford, Oxford University Press
- Sack R., 1986, *Human Territoriality. Its Theory and History*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Scharpf F.W., 1991, *Crisis and Choice in European Social Democracy*. Ithaca, NY: Cornell University Press
- Schumpeter J.A., 1934, *The Theory of Economic Development*, Harvard University Press, Cambridge Mass.
- Scott A., Storper M., 2007, Regions, Globalization, Development, *Regional Studies*, vol. 41, 191-205
- Sombart W., 1916, *Der Moderne Kapitalismus*, Duker & Humbolt, Munich.
- Stimson R.J., Stough R., Roberts B.H. 2006, *Regional Economic Development. Analysis and Planning strategy*, Springer, Heidelberg New York, 452p.
- Tiebout C.M., 1956, A pure theory of local expenditures, *Journal of Political Economy*, n°64 : 416-424
- Torre A., 2010, Jalons pour une analyse dynamique des Proximités, *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, 3, 409-437.
- Torre A, et Traversac J.B., 2011, *Territorial Governance*, Springer Verlag, Heidelberg & N. York.
- Torre A., Zuindeau B., 2009, Proximity economics and environment: assessment and prospects, *Journal of Environmental Planning and Management*, vol. 52, n°1, 1-24.
- Wettenhall R., 2003, The rhetoric and reality of public-private partnerships, *Public Organization Review*, 3, 1, 77-107.
- Wildasin D.E, 2004, The institutions of federalism: toward an analytical framework, *National Tax Journal* LVII, n°2, part 1, June.