

MANAGEMENT TERRITORIAL STRATÉGIQUE: L'INTELLIGENCE COLLECTIVE AU SERVICE DU DÉVELOPPEMENT LOCAL

Michel Casteigts

► **To cite this version:**

Michel Casteigts. MANAGEMENT TERRITORIAL STRATÉGIQUE: L'INTELLIGENCE COLLECTIVE AU SERVICE DU DÉVELOPPEMENT LOCAL. Colloque La coordination des acteurs pour un développement durable des territoires euro-méditerranéens - Université de Bejaia, May 2011, Bejaia, Algérie. halshs-02509510

HAL Id: halshs-02509510

<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-02509510>

Submitted on 16 Mar 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Colloque *La coordination des acteurs*
pour un développement durable des territoires euro-méditerranéens
Université de Bejaia - 16-18 mai 2011

Conférence

MANAGEMENT TERRITORIAL STRATÉGIQUE:
L'INTELLIGENCE COLLECTIVE AU SERVICE
DU DÉVELOPPEMENT LOCAL

*Strategic territorial management:
collective intelligence at the service
of local development*

*Michel CASTEIGTS**

Abstract

Today, the development of territories relies largely on collective intelligence. The following comments aim to highlight the existence of a specific mode of regulation of collective action, strategic territorial management. One of its main characteristics is precisely to rely on the articulation of a series of cognitive processes in the design and implementation of territorial development projects. The framework of this approach is the elaboration of strategic projects which are both the melting pot of the synergy of regional players and the result of this collective dynamic. This elaboration is an essentially cognitive and transactional process, the effectiveness of which is directly dependent on the degree of collective intelligence of the territory.

Résumé

Aujourd'hui, le développement des territoires repose largement sur l'intelligence collective. Les propos qui suivent s'attachent à mettre en lumière l'existence d'un mode spécifique de régulation de l'action collective, le management territorial stratégique. Une de ses principales caractéristiques est précisément de s'appuyer sur l'articulation d'une série de processus cognitifs dans la conception et la mise en œuvre de projets territoriaux de développement. Ce processus a pour cadre la démarche de projet qui est à la fois le creuset de la mise en synergie des acteurs du territoire, dans leur diversité, et le résultat de cette dynamique collective. Son élaboration est un processus essentiellement cognitif et transactionnel, dont l'efficacité est directement fonction du degré d'intelligence collective du territoire.

* Professeur des universités associé (management public) à l'Université de Pau et des pays de l'Adour.
Site : <<https://univ-pau.academia.edu/michelcasteigts>>

Introduction

Que l'intelligence collective contribue au développement des territoires et qu'elle en soit même une condition ne fait aujourd'hui ne doute pour personne. Mais tout est de savoir comment. Il s'agira dans les quelques propos qui suivent de mettre en lumière l'existence d'un mode spécifique de régulation de l'action collective, le management territorial stratégique, dont la caractéristique est précisément de reposer sur l'articulation d'une série de processus cognitifs dans la conception et la mise en œuvre de projets territoriaux de développement.

Qu'est ce que le management territorial stratégique ?

Pour comprendre ce qu'est le management territorial stratégique, il faut tout d'abord le replacer dans le contexte des transformations des territoires, avant d'en préciser les contours.

Des territoires en mutation

Les trente dernières années ont été marquées, à peu près partout dans le monde, par de profondes mutations de l'organisation et du fonctionnement des territoires. Je retiendrai trois de ces évolutions pour mettre en perspective mon propos.

La territorialisation des politiques publiques

Toute action publique contribue à structurer le cadre spatial dans lequel elle s'inscrit et chaque politique participe à la fabrication ou à l'affaiblissement des territoires. Dans l'Europe du 19^{ème} siècle, les premières politiques publiques qui se sont mises en place l'ont fait contre les identités territoriales : spécialisation internationale et exode rural dans l'Angleterre de la révolution industrielle ; dans l'Allemagne de Bismarck, protection sociale pour rallier la population au pouvoir impérial, contre les principautés déchues ; dans la France du début de la III^e République, service public d'enseignement laïc, gratuit et obligatoire pour combattre l'influence locale de l'Église et consolider l'unité linguistique du pays.

Ces logiques centralisées et sectorielles ont été remises en cause après la seconde guerre mondiale, à la fois par une modification de la répartition des tâches entre États centraux et pouvoirs locaux (ce que l'on désigne généralement par le terme de décentralisation) et par une différenciation territoriale des politiques menées par les collectivités publiques. Cette évolution est à peu près générale dans toutes les régions du monde. La notion de territorialisation des politiques publiques recouvre ce double mouvement de décentralisation et de différenciation.

La multiplication des échelles territoriales

Jusqu'à une époque récente, les périmètres de l'action publique étaient délimités par les aires de compétence des collectivités maîtres d'ouvrage. Petit à petit, cette relative simplicité a fait place à un paysage plus complexe, en raison de l'évolution de la demande sociale, de la diversification des processus économiques et technologiques et du renforcement des enjeux environnementaux.

En France, la collecte et le traitement des déchets constituent un bon exemple de cette diversification des échelles territoriales. La commune constituait il y a cinquante ans le cadre unique de collecte et de traitement des déchets ménagers. Il y a une trentaine d'années, la coopération intercommunale commençait à diversifier les échelles de gestion des déchets, notamment en séparant les périmètres de collecte et de traitement. Aujourd'hui, les exigences en matière de recyclage conduisent à une sophistication croissante des modes de tri, de collecte et de valorisation des déchets. Chacun de ces processus génère son propre périmètre, avec des modalités de contrôle et de décision spécifiques.

Ce qui est vrai dans le domaine des déchets l'est dans tous les secteurs de l'action publique. La multiplication et l'articulation des échelles de pertinence conduisent à une cartographie de plus en plus complexe, dont les périmètres découlent de préoccupations techniques et économiques et n'ont aucune raison de coïncider avec les limites des institutions. Il y a donc un divorce entre les périmètres pertinents de l'action publique et les périmètres institutionnels.

L'essor de la gouvernance locale

L'émergence de la gouvernance locale s'inscrit à la jonction de la territorialisation des politiques et de la diversification des échelles. En effet, l'une et l'autre posent la question de la mise en cohérence des interventions publiques sur un territoire déterminé. L'écart entre organisation spatiale du pouvoir politique et géométrie concrète de l'action publique se creuse et pose problème pour l'exercice du contrôle démocratique.

Les procédés de gouvernement, sur la base desquels fonctionne le jeu politique classique, trouvent là des limites pratiques. Les processus de gouvernance viennent combler ce vide pour les territoires qui ne correspondent pas à un périmètre institutionnel. On peut définir, du point de vue de la décision collective, le gouvernement comme un dispositif où l'élaboration de la décision obéit à des règles juridiques formalisées, mises en œuvre à l'intérieur d'une institution politique par un vote majoritaire. La gouvernance territoriale est un processus décisionnel faiblement formalisé, interinstitutionnel, comportant des débats ouverts, avec le souci de dégager des positions consensuelles. Il existe par ailleurs des contraintes propres aux processus décisionnels, de plus en plus nombreux dans une logique de développement durable, qui nécessitent un arbitrage entre activités marchandes et biens collectifs, notamment dans le domaine social et environnemental (santé, cohésion sociale, cadre de vie urbain, espaces naturels, qualité de l'air et de l'eau etc.). Ces choix ne peuvent relever de la seule autorité des institutions publiques ni de décisions autonomes des acteurs économiques, ce qui pose la question d'une gouvernance élargie et partenariale.

C'est dans ce contexte territorial profondément transformé qu'a émergé, un peu partout dans le monde, une nouvelle configuration d'action collective, le management territorial stratégique.

Le management territorial stratégique comme nouvelle configuration d'action collective

Cette notion désigne un dispositif d'action collective qui associe une régulation territoriale, la mutualisation des savoirs et des représentations, un principe opérationnel de coopération, incluant une nouvelle répartition des tâches entre les acteurs en présence, et la gouvernance comme processus décisionnel. La cohérence de l'ensemble se constitue autour d'un projet stratégique impliquant, entre toutes les parties prenantes, des compromis transactionnels et une vision partagée de l'avenir du territoire.

Le management territorial stratégique n'est pas une spécificité de la France ni des pays développés car il se rencontre dans toutes les régions du monde. La gestion des droits de pêche entre pêcheurs égyptiens et soudanais sur le lac Nasser a fait appel à une démarche de management territorial stratégique, comme la redistribution des rôles entre communes et coopératives lors de l'introduction de la culture de la pomme de terre dans le Fouta-Djalon, en Guinée. Il ne s'agit pas d'un modèle clé en main à mettre en œuvre selon des procédures normalisées. C'est un dispositif d'action qui résulte de l'invention stratégique des acteurs d'un même territoire, dès lors que les logiques institutionnelles s'opposent à la traduction territoriale de dynamiques sociétales essentielles.

Cela implique que le territoire devienne un acteur collectif et une organisation globale, en articulant dynamiques économiques et sociales et mise en œuvre stratégique de l'action collective. Pourquoi stratégique ? Parce que la stratégie est un outil de mise en cohérence des finalités à long terme, des objectifs à moyen terme et des actions à court terme : tel est bien l'enjeu quand les acteurs d'un même territoire ont des champs d'action et des horizons différents mais doivent s'entendre sur un avenir partagé. La démarche stratégique permet d'intégrer les objectifs individuels à un projet commun, dans le cadre de transactions multilatérales qui atténuent les conflits d'intérêts immédiats par la projection sur le futur. Ce processus d'élaboration et de mise en œuvre d'une démarche stratégique partagée repose sur la mise en mouvement d'une intelligence collective.

Management territorial stratégique et intelligence collective

Le temps imparti à cette conférence ne me permet pas d'évoquer tous les aspects du management territorial stratégique. Je me centrerai donc sur la contribution des mécanismes d'intelligence collective à la coordination des acteurs du territoire, conformément au thème général du colloque. J'articulerai mon propos autour de deux constats : l'avènement de ce que l'UNESCO a appelé, dans un rapport de 2005, les sociétés du savoir transforme les facteurs de compétitivité des territoires ; la constitution d'une intelligence collective est un processus essentiellement discursif, dont l'efficacité stratégique repose sur des compromis transactionnels entre les acteurs du territoire.

Société du savoir et coordination des démarches territoriales

Économie de l'information, économie de la connaissance, société de l'information, société du savoir, une grande confusion sémantique règne dans ces domaines d'apparition trop récente pour que les usages soient stabilisés. Le rapport de l'UNESCO y a mis un peu d'ordre. Il distingue la société de l'information, à caractère technologique, de la société du savoir, où la dimension cognitive est prépondérante, et l'économie de la connaissance, qui désigne les révolutions économiques liées aux nouvelles technologies de l'information et de la communication.

L'économie de la connaissance n'est pas une invention récente. Elle remonte au moins au début du Moyen-âge. Lorsque les sociétés chrétiennes se sont implantées en Occident, la responsabilité du développement économique est très rapidement passée des villes aux monastères, qui ont connu à partir du 7^{ème} siècle de notre ère un rayonnement culturel et un essor économique considérables, les deux étant étroitement liés. En effet, les ordres monastiques ont développé leur puissance économique sur la base des connaissances agricoles, artisanales et techniques qu'ils détenaient. Les abbayes faisaient circuler ces connaissances d'un pays à l'autre et organisaient

l'espace européen en étant à la fois fortement implantées dans leur environnement immédiat et en même temps reliées par des solidarités à grande échelle.

Les mécanismes qui sont à l'œuvre sont aujourd'hui très largement les mêmes. Ainsi le principe de subsidiarité est né dans l'organisation de l'ordre de Cîteaux à la fin du premier millénaire et a été remis au goût du jour par Margaret Thatcher, avant de devenir un principe général d'organisation des activités publiques.

Tout au long de l'histoire, les bouleversements dans la production et la transmission du savoir ont été à l'origine de véritables révolutions économiques. A chaque étape, on aurait pu parler de « nouvelle économie de la connaissance ». Ainsi l'invention de l'imprimerie ou la généralisation de l'éducation à la fin du 19^{ème} siècle sont incontestablement liés à des mutations économiques majeures. Du point de vue de l'économie de la connaissance, l'irruption des nouvelles technologies d'information et de communication ne fait que parachever les bouleversements que le télégraphe, la téléphonie, la radio, la télévision avaient apportés avant elles.

Mais du point de vue de la production du savoir, la période actuelle s'inscrit en rupture radicale avec un passé encore récent. Jusqu'à maintenant l'élaboration des connaissances impliquait un travail préalable de construction d'un cadre conceptuel, à l'intérieur duquel les informations utiles étaient collectées et sélectionnées. Tel n'est plus le cas aujourd'hui : il n'y a plus lieu de se mettre en quête de données qui se déversent de façon surabondante dans nos oreilles ou sur nos écrans d'ordinateur. Ces informations sont souvent contradictoires et la première difficulté est de sélectionner les plus pertinentes, sans avoir de critères sûrs pour effectuer ce tri. Puis il s'agit d'organiser ces données qui sont encore beaucoup trop nombreuses pour constituer un objet cohérent de savoir. Nos modes habituels de pensée n'y suffisent pas et on a l'impression que l'espèce humaine ne serait plus assez intelligente pour comprendre les informations qu'elle engendre. D'où la tentation du recours aux algorithmes de l'intelligence artificielle. Cette démission ne peut en aucun cas constituer une voie acceptable pour produire un savoir support d'une représentation rationnelle du monde et de pratiques sociales cohérentes.

Tout cela retentit évidemment sur la transmission et l'usage social des connaissances. La démarcation qui existait entre sens commun et savoir légitime, validé par une instance *ad hoc*, s'estompe. Les données brutes, les informations incontrôlées, les énoncés incertains sont souvent transmis dans les mêmes conditions que les connaissances les plus exigeantes. Cette profusion d'un savoir indistinct et déstructuré perturbe le développement d'une économie globalisée de la connaissance et favorise *a contrario* tous les dispositifs qui permettent de lui redonner un sens.

Cela contribue à l'intérêt d'une économie territorialisée de la connaissance, dans la mesure où la proximité entre les émetteurs et les récepteurs d'informations, entre les producteurs et les utilisateurs de connaissances est perçue comme étant, en elle-même, une instance de validation. Même s'il arrive que cette impression soit prise en défaut, il est incontestable que la proximité crée de la confiance et qu'une connaissance attribuable à une personne ou une institution reconnue dans le paysage local sera généralement considérée comme digne de foi.

Par ailleurs, cet ancrage territorial favorise la créativité. En effet, la production d'un nouveau savoir s'appuie le plus souvent sur un savoir existant. L'économie de la connaissance a donc un caractère cumulatif, avec de forts effets de proximité, car il ne suffit pas que les connaissances existent, il faut qu'elles soient facilement accessibles. Or la simple disponibilité numérique ne suffit pas créer un dynamique d'appropriation, pour laquelle rien ne remplace les interactions personnelles. Cela explique l'importance qu'ont pris, dans la dernière décennie, les réseaux

territoriaux de savoirs qui, quelle que soit la diversité de leur objet ou de leur mode de fonctionnement, répondent à une même préoccupation : contribuer à la performance d'un territoire et/ou de ses acteurs par une mutualisation de l'intelligence et des connaissances fondée sur des interactions personnelles. L'observation de ces réseaux nous donne de précieuses informations sur la constitution d'une intelligence collective.

Intelligence territoriale et dynamiques transactionnelles

Si l'on admet, selon une formule classique, que l'intelligence est la capacité d'organiser le réel par la pensée, il ne peut y avoir d'intelligence collective hors accord sur des formulations communes. La constitution d'une intelligence territoriale est donc un processus fondamentalement discursif, dans la mesure où elle dépend de la capacité des parties prenantes, non seulement à faire converger leurs visions du monde ou projets d'avenir, mais à se mettre d'accord sur la formulation de cette convergence. Il s'agit d'un cas typique d'« agir communicationnel », tel que Jürgen Habermas en a construit la théorie il y a trente ans, pour caractériser la coordination de l'action collective par un usage du langage orienté vers la recherche systématique de la compréhension et de l'entente.

La politique française des pôles de compétitivité est une parfaite illustration de la contribution de l'intelligence territoriale au développement économique. Lorsqu'elle a été engagée en 2004, elle a été définie comme (je cite) « une nouvelle stratégie de développement industriel », « fondée sur une fertilisation croisée entre industrie et innovation », « instrument d'accélération des synergies entre les initiatives locales » et « répondant aux initiatives du terrain » (fin de citation). Dotée de moyens budgétaires significatifs, elle repose sur une contractualisation avec des consortiums regroupant entreprises relevant d'un même secteur d'activité, centres de recherche et de formation, collectivités territoriales, etc. La mutualisation du savoir est au cœur de la stratégie des pôles de compétitivité, dont la vocation est d'accompagner (et je cite de nouveau) « l'avènement d'une économie de la connaissance dans laquelle l'innovation, la recherche – l'immatériel ou l'intelligence en quelque sorte – sont les vecteurs principaux de la croissance et de la compétitivité. [...] Le rapprochement des acteurs industriels, scientifiques et de la formation d'un même territoire, sur le modèle des "clusters", constitue en effet une source d'innovation : la proximité stimule la circulation de l'information et des compétences et facilite ainsi la naissance de projets plus innovants ». Cette politique répond à la volonté de faire émerger des projets partenariaux stratégiques, en associant groupes industriels, petites et moyennes entreprises, universités et centres de recherche, avec le concours de l'État et des collectivités territoriales. Pour permettre à un processus d'intelligence collective d'émerger efficacement, au-delà des différences des statuts juridiques, des contradictions des intérêts économiques et des disparités des cultures managériales, les enjeux de coordination des dispositifs de coopération sont majeurs et la gouvernance des pôles de compétitivité est nécessairement complexe.

En effet, mettre en œuvre des projets partagés au service d'intérêts collectifs n'a rien de naturel, quand on vient d'une situation où les acteurs sociaux ont l'habitude de chercher à faire prévaloir leurs intérêts spécifiques. Il faut que s'engagent des processus de médiation, débouchant sur des transactions entre groupes sociaux, l'ensemble nécessitant une évolution des mentalités et des représentations. Cela implique généralement qu'un des partenaires, doté d'une certaine autorité morale, renonce à défendre ses propres positions pour adopter une posture de médiation face aux inéluctables divergences d'intérêts. Le sacrifice ainsi consenti est souvent de courte durée, car les

bénéfices collatéraux du leadership récompensent rapidement les efforts engagés.

Ce type de médiation permet que se concluent, entre acteurs du territoire, les compromis indispensables, de nature généralement composite, où les concessions économiques ou financières peuvent avoir pour contrepartie une reconnaissance symbolique ou une influence politique. La plupart de ces transactions ne sont pas matérielles mais elles mettent en jeu le partage du savoir et le rapprochement des visions du monde, sans lesquels aucune stratégie concertée n'est possible. Pour que ces dynamiques transactionnelles puissent jouer, il faut que soient réunies quelques conditions, qui peuvent être préalables au processus ou émerger au fur et à mesure de l'avancée des travaux. Ce sont des « conventions territoriales », ainsi nommées en référence à la théorie de l'économie des conventions.

Cette théorie, d'origine microéconomique, a pour premier objet d'expliquer l'efficacité du marché, bien que la condition fondamentale d'information pure et parfaite des acteurs qui y interviennent est rarement remplie. Il faut pour cela que des règles non écrites garantissent la fiabilité des échanges et assurent la conformité des comportements aux principes du marché, même si elles restent souvent implicites et si elles relèvent d'une imprégnation inconsciente des habitus individuels. Il en va de même pour les échanges territoriaux : la notion de *conventions territoriales* étend ces principes à l'ensemble des transactions sociales, et plus seulement marchandes, dont le territoire est le cadre. Elle rend compte des enjeux cognitifs des dynamiques de territorialisation, qui impliquent chez les principaux acteurs de la scène locale la conviction partagée d'avoir un intérêt commun à établir sur la confiance un partenariat stable. Il s'agit là du cœur de tout dispositif d'intelligence collective.

C'est sur ces bases, et sur ces bases seulement, qu'un projet stratégique de territoire pourra se construire efficacement. En effet, l'élaboration partenariale du projet met en jeu la mutualisation des savoirs et le rapprochement des représentations. Son adoption traduit l'acceptation des conventions territoriales qui permettent à chacun de consentir des concessions en vue de transactions qui sont nécessaires à la dynamique collective mais difficiles à conclure entre acteurs aux intérêts traditionnellement divergents. L'adhésion plus ou moins forte des partenaires potentiels à ces conventions détermine directement leur acceptation des compromis transactionnels nécessaires à l'émergence d'une stratégie commune. Le projet est donc à la fois le creuset de la mise en synergie des acteurs du territoire, dans leur diversité, et le résultat de cette dynamique collective. Son élaboration est un processus essentiellement cognitif et transactionnel, dont l'efficacité est directement fonction du degré d'intelligence collective du territoire.