



HAL
open science

Le développement territorial, indisciplines de l'auto-référentialité. Une épistémologie improbable. Mémoire d'Habilitation à Diriger des Recherches - Tome 1

Philippe Thiard

► **To cite this version:**

Philippe Thiard. Le développement territorial, indisciplines de l'auto-référentialité. Une épistémologie improbable. Mémoire d'Habilitation à Diriger des Recherches - Tome 1. Architecture, aménagement de l'espace. Université de Pau et des Pays de l'Adour, UMR 5319- CNRS PASSAGES, Domaine universitaire, Institut Claude Laugénie, 64000 Pau, 2019. tel-02473179

HAL Id: tel-02473179

<https://shs.hal.science/tel-02473179>

Submitted on 10 Feb 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.

Le développement territorial, indisciplines de l'auto- référentialité. Une épistémologie improbable.

Mémoire d'Habilitation à
Diriger des Recherches –
Tome 1

Philippe Thiard



Septembre 2019



Ce mémoire d'habilitation à diriger des recherches a été soutenu le 6 décembre 2019 à l'Université de Pau et des Pays de l'Adour devant le jury suivant :

Guy Baudelle, Professeur d'aménagement, Université Rennes 2, UMR CNRS 6590 ESO, rapporteur

Olivier Crevoisier, Professeur en économie territoriale, Université de Neuchâtel, Institut de Sociologie, examinateur

Anne-Cécile Douillet, Professeure de science politique, Université de Lille, UMR 8026 CERAPS, rapporteure

Dominique Rivière, Professeure de géographie, Université Paris-Diderot, UMR 8504 Géographie-Cités, rapporteure

Frédéric Tesson, Professeur de géographie, Université de Pau et des Pays de l'Adour, UMR 5319 PASSAGES, garant

Martin Vanier, Professeur, Ecole d'urbanisme de Paris, EA 3482 Lab'Urba, examinateur

Je tiens à remercier pour leur aide et leurs conseils précieux dans la réalisation de ce mémoire : Frédéric Tesson, garant de cette habilitation et dont les registres de spatialité résonnent bien, je pense, avec les régimes de réflexivité spatiaux et territoriaux dont j'ai cherché ici à fonder la pertinence théorique ; Martin Vanier qui, depuis *Troyes capitale de la maille : une ville industrielle en crise*, déploie une parole de géographe dont les intuitions me paraissent tout à fait essentielles à nos disciplines et dont les conseils m'ont été précieux, tout au long de ce projet d'HDR ; Daniel Béhar pour sa communication lors du séminaire transversal du Lab'Urba du 11 février 2016 sur « action publique et question territoriale » qui me donna l'idée d'aller fouiller plus avant dans les référentiels de Pierre Muller ; Julien Aldhuy, Aurélien Delpirou et Jean-Claude Driant pour avoir eu la bonne idée, en tant que responsables de l'axe « Politiques urbaines et développement territorial du Lab'Urba », de programmer plusieurs séminaires dont les débats contribuèrent, par leur teneur, à l'approfondissement de ma réflexion ; Christine Lelèvrier, directrice du Lab'Urba jusqu'en juin dernier, pour son appui à ma demande de congé recherche sans lequel ce travail n'aurait pu aboutir ; Luc Hittinger enfin, pour m'avoir accordé toute sa confiance dans l'exercice à ses côtés d'une vice-présidence passionnante qui m'éloigna de la recherche pendant quatre ans, mais ne manqua pas de me rapprocher du développement territorial, décidément partout.

« ...Car bien avant de prendre la forme des inégalités mathématiques auxquelles il doit son incomparable beauté, le principe consista d'abord dans votre conviction que nous n'atteindrons jamais le fond des choses, non en vertu d'une malédiction ou de la faiblesse de nos facultés, mais pour la raison définitive et radicale que, juste avant de me congédier, la jeune maître de conférences tendue vers moi par-dessus la table qui me protège de sa fureur et de son indignation, me révèle maintenant : – parce que les choses n'ont pas de fond... »

Jérôme Ferrari, *Le principe*, Actes Sud, 2015

Introduction

Qu'est-ce que le développement territorial ? Alors que toujours plus de publications scientifiques ou professionnelles y font référence, tant dans leur titre que dans leur contenu, le développement territorial reste une notion assez polysémique et plutôt mal définie. Si elle semble avoir récemment succédé au développement local, comme pourrait le laisser penser certains auteurs spécialistes de la question – Bernard Pecqueur n'écrivait-il pas récemment : « Mon petit livre, intitulé *le développement local* [...] publié pour la première fois en 1989, aurait certainement aujourd'hui pour titre : *Le développement territorial* »¹ ? –, le caractère interchangeable de ces désignations ne tombe pourtant pas sous le sens. Au point que le développement territorial semble désormais appartenir à la famille nombreuse de ce que l'on appelle les mots-valises² et qui sont plutôt, à la suite des travaux qu'ont pu y consacrer certains linguistes, des « formules »³ valant davantage pour ce qu'elles sous-entendent que pour ce qu'elles signifient strictement, leur sens littéral tendant à se brouiller dans la relativité des interprétations. Si le développement territorial a toutefois des attributs moins polémiques que d'autres formules, il n'en demeure pas moins une « catégorie floue » et non pas une « catégorie à bords francs et nets »⁴. L'examen de quelques définitions récentes dans

¹ Bernard Pecqueur, « De l'exténuation à la sublimation : itinéraire d'une notion et de ses déclinaisons », in Martin Vanier (Dir.), *Territoires, territorialité, territorialisation. Controverses et perspectives*, Rennes, PUR, 2009, p. 206

² Un mot-valise est un mot résultant de la réduction d'une suite de mots à un seul mot, qui ne conserve que la partie initiale du premier et la partie finale du dernier comme le dit clairement la définition du Larousse en prenant pour exemple ce néologisme qu'est le franglais.

³ Voir à ce sujet les travaux d'Alice Krieg-Planque, *la notion de « formule » en analyse du discours. Cadre théorique et méthodologique*, Besançon, Presses universitaires de Franche-Comté, 2009, 145 p. Pour cette auteure, les formules sont des expressions que l'on peut considérer comme des passages obligés des discours qui dominent l'espace public et qui sont à l'instar du développement durable ou de la mondialisation des « séquences » qui cristallisent les débats autour d'enjeux politiques et sociaux.

⁴ Comme l'exprime bien Alice Krieg-Planque à propos de cette catégorie discursive qu'est la formule, *op. cit.*, p. 115

des ouvrages qui lui ont été consacrés suffit à prouver cette excessive plasticité de la notion. Ainsi, Laurent Davezies et Magali Talandier définissent en premier lieu le développement territorial comme un état, observable à partir de certains agrégats macro-économiques que l'on mesure aux échelles subnationales, qu'il s'agisse des *inputs* (facteurs) ou des *outputs* (résultats)¹ d'un développement économique localisé. Ils le définissent également, à la suite des travaux déjà cités de Bernard Pecqueur, comme un processus de mobilisation d'acteurs autour de projets locaux. Cette double approche serait un des marqueurs du développement territorial tel qu'il se dessine à la lecture de la littérature scientifique internationale qui lui est consacrée². De son côté, Jean-Yves Gouttebel, auteur d'un ouvrage de vulgarisation sur les stratégies de développement territorial, fait référence à cette notion « parce qu'elle est moins restrictive que celle d'aménagement du territoire qui a une forte connotation étatique », de manière à ce que « le développement local ne [soit] pas écarté »³. Ce rapprochement entre aménagement du territoire et développement territorial ou plutôt l'idée que le développement territorial serait un prolongement ou un élargissement de l'aménagement du territoire, que celui-ci soit lié ou non à l'histoire de cette politique publique, sont des points de débat importants qui excluent inévitablement de réduire le développement territorial au développement local, ce sur quoi il sera nécessaire de revenir.

Autre exemple de définition, l'ouvrage publié en 2014 par Pierre Campagne et Bernard Pecqueur au titre éponyme, dans lequel ceux-ci présentent le développement territorial comme « un mode de développement particulier qui vient donc s'inscrire parmi les autres comme le dualisme, le développement par effets multiplicateurs, les "industries industrialisantes", la substitution des importations, etc. » et dont la particularité est de « reposer sur l'émergence de nouvelles ressources à valoriser qu'il faut mettre en œuvre avec une gouvernance particulière des territoires dans lesquelles elles émergent »⁴. Le développement territorial apparaît ici plutôt comme une sorte de modèle, spécifique aux régions exclues de la mondialisation et plus particulièrement aux zones rurales auxquelles cet ouvrage est essentiellement consacré : « le développement territorial n'est envisageable que dans ce que nous avons appelé les zones difficiles et les zones intermédiaires. On peut en effet avancer que les zones favorables, dont les productions sont parfaitement intégrées au marché mondial qu'elles ont adopté comme modèle dominant, n'ont rien à faire du développement territorial »⁵.

Enfin, dernier exemple de la polysémie du développement territorial, la définition par les buts qu'en proposent Guy Baudelle, Catherine Guy et Bernadette Mérenne-Schoumaker dans un ouvrage qui se présente d'abord, d'après sa quatrième de couverture, comme un manuel destiné aux étudiants comme aux professionnels: « L'objectif majeur du développement territorial est de

¹ Laurent Davezies, Magali Talandier, *Repenser le développement territorial ? Confrontation des modèles d'analyse et des tendances observées dans les pays développés*, Paris, Ed. PUCA Recherche, 2009, 143 p. : Davezies et Talandier citent ainsi le capital, le niveau de qualification de la main-d'œuvre, la flexibilité du marché du travail, l'ensoleillement, le stock d'infrastructures, les aménités, etc. au titre des *inputs*. Le revenu par habitant, le chômage, la pauvreté, la démographie, etc. au titre des *outputs*.

² « La première [approche] conçoit le développement territorial comme un état "socio-éco-démographique" d'un territoire à un moment donné ou dans le temps, la seconde définit le développement comme un processus de jeu d'acteurs » in Laurent Davezies, Magali Talandier, *op. cit.*, 2009, p. 46

³ Jean-Yves Gouttebel, *Stratégies de développement territorial*, Paris, Economica, 2001, p. 3

⁴ Pierre Campagne, Bernard Pecqueur, *Le développement territorial. Une réponse émergente à la mondialisation*, Paris, Éd. Charles Léopold Mayer, 2014, p. 216

⁵ Pierre Campagne, Bernard Pecqueur, *op. cit.*, p. 218

rendre les territoires attractifs et compétitifs, de leur donner une chance dans la compétition internationale, par la valorisation des ressources territoriales, grâce au rôle majeur des acteurs de ces territoires, en combinant des préoccupations économiques, sociales, environnementales et en intervenant sur les structures spatiales »¹. Plus ample, cette définition recombine les approches classiques du développement local autour de la valorisation de ressources spécifiques et de la mobilisation des acteurs, en introduisant de nouvelles modalités de croissance économique – la compétitivité et l’attractivité –, ainsi que des conditions de mises en œuvre autour d’une combinaison d’enjeux économiques, sociaux, environnementaux et spatiaux.

Ces définitions très variées du développement territorial ne sont que des exemples parmi d’autres qui prouvent qu’à l’instar des « formules » identifiées par les spécialistes de l’analyse du discours, le développement territorial ne fait pas consensus quant au sens qu’on peut lui attribuer.

Le trouble est d’ailleurs manifeste dès lors que l’on parcourt les principaux dictionnaires de géographie et d’aménagement². Aucun d’entre eux ne référence directement le développement territorial, préférant en rester au classique « développement local » ou au simple « développement », dans sa définition « d’état », telle qu’elle est proposée par Laurent Davezies et Magali Talandier, le caractère nécessairement situé de cet état – « accroissement des richesses associé à l’amélioration des conditions d’une population sur un territoire »³ – autorisant à faire l’économie de l’épithète et ceci d’autant plus que, comme l’ont affirmé très tôt certains spécialistes, « le développement local peut être considéré comme le dernier produit d’une théorie du développement »⁴.

Assurément, ce foisonnement interroge. En faisant du développement territorial une « formule », cette séquence – pour parler comme les linguistes – ne serait alors qu’un élément de discours assez éloigné d’une notion et encore plus d’un concept, le développement d’un côté et le développement local de l’autre ayant seuls cette qualité. Assez spontanément, on peut même affirmer que le problème pourrait bien venir de l’attribut « territorial » dont l’ajout peut s’interpréter comme le signe de l’extraordinaire diffusion que le concept de territoire a connue au cours des vingt dernières années⁵, au point d’aboutir à un « surrégime territorial » justement pointé par certains⁶ et à un brouillage de l’analyse dans le domaine de la science politique : « les références au territoire (et à ses dérivés en sciences sociales) se révèlent d’un usage de plus en plus problématiques dans les débats scientifiques, l’adjectif territorial s’accolant sans précaution depuis une décennie à des mots

¹ Guy Baudelle, Catherine Guy, Brigitte Mérenne-Schoumaker, *Le développement territorial en Europe. Concepts, enjeux et débats*, coll. Didact Géographie, Rennes, PUR, 2011, p. 18

² Jacques Lévy, Michel Lussault, *Dictionnaire de la géographie et de l’espace des sociétés*, Paris, Belin, 2013, 1128 p. ; Roger Brunet et al. (Dir.), *Les mots de la géographie. Dictionnaire critique*, Paris, Reclus, La Documentation française, 1992, 470 p. ; Françoise Choay, Pierre Merlin, *Dictionnaire de l’urbanisme et de l’aménagement*, Paris, PUF, 4^{ième} édition, 2015, 1008 p.

³ Jacques Lévy, Michel Lussault, *Dictionnaire de la géographie et de l’espace des sociétés*, Paris, Belin, 2013, p. 265

⁴ Pierre Coulmin, *La décentralisation. La dynamique du développement local*, Paris, Syros adels, 1986, p. 39

⁵ Fabrice Ripoll, Vincent Veschambre, « Le territoire des géographes : Quelques points de repère sur ses usages contemporains » in *Les territoires du médiéviste*, Rennes, PUR, 2005, pp. 271-291 ; UMR PACTE, « Invitation aux premiers entretiens de la Cité des Territoires » in Martin Vanier (Dir.), *Op.cit.*, 2009, p. 11 ;

⁶ Martin Vanier, *Le pouvoir des territoires - Essai sur l’interterritorialité*, Paris, Economica, 2008, 160 p. ; Martin Vanier, *Demain les territoires, capitalisme réticulaire et espace politique*, Paris, Hermann Editeurs, 2015, 216 p.

valise comme la légitimité, l'équité, le développement¹, l'Etat, le leadership et même l'excellence »². Le problème du développement territorial résiderait donc tout entier dans cette caractérisation adjectivale dont le flou intrinsèque serait à l'origine du statut de « formule » évoqué précédemment. Il serait alors nécessaire pour parvenir à en cerner les contours de revenir au territoire, à condition bien sûr de poser comme hypothèse que celui-ci est bien le concept-clé du développement territorial, ce qui ne va pas de soi, tant les travaux déjà cités en révèlent la grande instabilité épistémologique, inquiétante dans la perspective d'un ancrage solide de la réflexion. La nécessaire prudence, fermement invoquée par Olivier Soubeyran³ sur ce point, serait plutôt de nature à nous inviter à contourner l'obstacle. En d'autres termes, il pourrait être préférable de se concentrer sur le syntagme pour mieux échapper au paradigme – même si, pour les politistes, le territoire ne saurait être assimilable à un paradigme⁴, au sens scientifique du terme s'entend, ce sur quoi il conviendra de revenir –, en évitant ainsi de rouvrir le débat sur un concept, le territoire, décidément malcommode.

Or les quatre exemples de définition recensés précédemment nous livrent quelques pistes intéressantes. Dès lors que l'on se refuse à réduire le développement territorial au développement local, celui-ci pourrait bien se définir d'une part comme un élargissement de l'aménagement du territoire, voire comme la continuation historique de celui-ci, ainsi que le soulignent certains auteurs comme Guy Baudelle et al. dans l'introduction de leur ouvrage déjà cité et, d'autre part, comme un modèle particulier de développement reposant pour les uns sur la mobilisation de ressources spécifiques (Campagne, Pecqueur) et pour les autres sur l'accroissement de la compétitivité et de l'attractivité des territoires (Baudelle, Guy, Mérenne-Schoumaker). Ces deux registres de définition ne sont bien sûr pas incompatibles, le premier pouvant déterminer le second. Serait alors écartée, dans un premier temps, la définition du développement territorial comme état, que cet état soit appréhendé à un moment donné ou replacé dans le processus conduisant à sa caractérisation.⁵ On s'attacherait alors plutôt au développement territorial comme modèle, ce à quoi nous invitent précisément Campagne et Pecqueur d'un côté, Baudelle, Guy et Mérenne-Schoumaker de l'autre.

En effet, l'idée de modèle réfère d'emblée à un registre normatif ou quasi-normatif qui, parce qu'il spécifie des pratiques tendant à la réalisation de certains objectifs et repose sur une communauté d'action – à savoir sur un groupe social fût-il local –, renvoie non plus au domaine de l'analyse économique mais à celui de l'action publique. Cette dernière, non réductible à la notion de politique publique, l'englobe néanmoins, dans la mesure où elle consiste à coordonner acteurs privés et acteurs publics autour de certains enjeux, dans un cadre que l'on désigne habituellement par le terme de gouvernance⁶. L'assimilation du développement territorial à un objet politique et à un mode d'action collective incluant une telle dimension politique est d'ailleurs corroborée par un certains faits historiques récents (sa promotion, par exemple, à la fin des années 1990, par les lois françaises d'aménagement du territoire), révélateurs de ce statut particulier d'objet politique.

¹ Souligné par nous.

² Alain Faure, « La "construction du sens" plus que jamais en débat », in Alain Faure, Anne-Cécile Douillet (dir), *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble, PUG, 2005, p. 10

³ Olivier Soubeyran, « Attention, ralentir, travaux » in Martin Vanier (Dir.), *Op.cit.*, 2009, pp. 185-192

⁴ Alain Faure, « La "construction du sens" plus que jamais en débat », in Alain Faure, Anne-Cécile Douillet, *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble, PUG, 2005, p. 11

⁵ Laurent Davezies, Magali Talandier, *op. cit.*, 2009, p. 46 ; Laurent Davezies, *La République et ses territoires. La circulation invisible des richesses*, Paris, Seuil, 2008, 110 p.

⁶ Pierre Campagne, Bernard Pecqueur, *op. cit.*, 2014, p. 180

Le développement local, dont le développement territorial constitue le prolongement, semble être clairement devenu, dès son apparition, un enjeu de politique publique puis, progressivement, une quasi-politique publique. S'il ne fait pas de doute que sa naissance s'est largement opérée sur des bases spontanées, autour du modèle originel ayant conduit le pays du Mené en Bretagne à engager, à partir de 1965, une démarche d'autodéveloppement – celle-ci diffusant rapidement, en tant que démarche exemplaire et sur un mode ascendant à une douzaine d'autres territoires¹ –, l'accompagnement politique de l'Etat a été particulièrement précoce et sans ambiguïté. Il a reposé dans un premier temps sur la mise en place des premiers instruments dédiés au développement rural que sont les parcs naturels régionaux et les zones de rénovation rurale (1967), les plans d'aménagement rural (1970), les contrats de pays (1975), les chartes intercommunales de développement et d'aménagement (1983), etc. Si l'on ne parle pas encore clairement à l'époque de développement local, les états généraux de pays à Mâcon en 1982 étant à l'origine de « [cet] acte de naissance »², l'action de l'Etat se structure assez vite en faveur du développement local et conduit à la formalisation d'outils et de méthodes dont rendent bien compte certaines interventions de la DATAR au cours des années 1980, à l'exemple de la publication d'un *guide du développement local*³ qui fait rapidement référence. Ce même guide résulte lui-même de travaux menés de 1981 à 1983 au sein d'un groupe interministériel d'échanges et de réflexion sur le développement local, préparatoire au 9^{ième} plan. Il est donc le signe visible de cette rapide institutionnalisation d'un mode d'action publique croisant logique ascendante et logique descendante⁴ dont la délégation à l'aménagement du territoire fait, dans la seconde moitié des années 1980, un des fers de lance de ses interventions. S'il ne s'agit pas encore d'une politique publique au sens strict, les dispositifs proposés restant de l'ordre de l'incitation à faire sans qu'une programmation précise soit dégagée⁵, les initiatives esquissées en prennent manifestement le chemin, permettant ici de parler de quasi-politique publique.

C'est à partir du milieu des années 1990 qu'un saut qualitatif se produit. Il coïncide avec l'émergence du développement territorial dans sa dimension linguistique même et se concrétise par une activité législative spécifique avec l'adoption, en 1995, de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT), bientôt suivie par la LOADDT, loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable⁶ du territoire votée en 1999. Ces deux étapes, parachevées par une loi sur la coopération intercommunale et une autre sur la planification urbaine⁷, complétées par une nouvelle génération de contrats de plan Etat-région (1999-2006) comprenant un volet « territorial »⁸, sont clairement significatives d'une action

¹ Georges Gontcharoff, *Dix territoires d'hier et d'aujourd'hui pour mieux comprendre le développement local*, Paris, Adels, 2009, p. 31

² Pierre Coulmin, *op. cit.*, 1986, p. 15

³ DATAR, Ministère du Plan et de l'aménagement du territoire, *Guide du développement local. Maîtrise d'ouvrage/Méthodologie/expériences*, Paris, Syros, 1986, 480 p.

⁴ Paul Houée, *La décentralisation. Territoires ruraux et développement*, Paris, Syros alternatives Adels, 1992, 233 p.

⁵ « Une politique publique prend la forme d'un programme spécifique porté par une autorité gouvernementale », Jean-Claude Thoenig, « Politique publique » in Laurie Boussaguet et al. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, 3^{ième} édition révisée et augmentée, Paris, Presses de la FNSP, 2010, p. 423

⁶ Souligné par nous.

⁷ Loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale du 12 juillet 1999 ; Loi relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbains (SRU) du 13 décembre 2000.

⁸ Olivier Moulin (Dir.), *Les contrats de plan Etat-région*, Paris, La Documentation française, Datar, 2002, 101 p.

programmée de l'Etat correspondant par nature à une politique publique. S'il n'est pas utile de revenir à ce stade sur le détail de cette chronologie, les mutations politiques qu'elle traduit sont bien de l'ordre d'une territorialisation du développement local impulsée par l'Etat, comme l'ont souligné certains auteurs¹, la question des périmètres de développement – pays, agglomérations – devenant en France et pour un certain temps une question majeure, pour ne pas dire envahissante².

Ces deux occurrences particulières d'institutionnalisation du développement – qu'on l'appelle local dans les années 1980 ou territorial à la fin des années 1990 – ne sauraient être considérées comme contingentes et sont, l'une comme l'autre, une réponse à un problème de gouvernementalité, pour reprendre ce concept que l'on doit à Michel Foucault³, concept lui-même abondamment commenté par Pierre Muller dans l'un de ses derniers ouvrages⁴. La gouvernementalité est la traduction du passage à un Etat moderne – effective à la fin du 16^{ième} siècle – et se signale par la mise en place de « dispositifs de sécurité » ayant pour objet de « gérer les populations et les aléas qui peuvent les affecter ». Elle implique à la fois une démarche réflexive préalable pour identifier les problèmes et la création d'instruments qui concrétisent la capacité d'action de l'Etat. Elle débouche, au milieu du 19^{ième} siècle, sur « le moment des politiques publiques »⁵, phase historique au cours de laquelle l'émergence du marché dans sa dimension autorégulatrice – la révolution industrielle et ses conséquences – conduit à des fracturations sociales nécessitant une intervention publique qui correspond à ce registre de la « gouvernementalité ». En résulte enfin l'invention d'un certain nombre de politiques sectorielles (agriculture, industrie, commerce, pauvreté...) qui prennent en charge les « fracturations » économiques et sociales observées.

Or l'accès progressif du développement local-territorial au statut de politique publique correspond bien à une de ces logiques de crise ou à tout le moins à l'apparition de « problèmes publics » préalables. Le début des années 1980 est une période marquée par un premier essor du chômage de masse avec comme corollaire l'accentuation et la diffusion du processus de désindustrialisation engagé 10 ou 15 ans plus tôt dans les secteurs de l'industrie lourde (charbonnages, sidérurgie). Dans ce contexte, le développement local devient un moyen qui vise à « combattre la régression économique et à permettre le développement d'emplois modernes et durables »⁶. La priorité à l'emploi et la lutte contre la crise, source d'insécurité sociale, l'emportent comme facteurs d'accession progressive du développement local au statut de politique publique, loin devant la décentralisation politique et administrative et ses corollaires (partenariat, mobilisation d'acteurs, apprentissages collectifs) souvent cités comme une autre justification de ce nouveau mode d'action⁷. Quant aux années 1990, elles sont celles où les mutations économiques assimilées

¹ Pierre Teisserenc, *Les politiques de développement local*, 2^{ième} édition, Paris, Economica, 2001, p. X de la préface ; Jean-Pierre Deffontaines et al., « Le développement territorial : une diversité d'interprétations » in Sylvie Lardon, Pierre Maurel, Vincent Piveteau (Dir.), *Représentations spatiales et développement territorial*, Paris, Hermès Science Publications, 2001, p. 49

² Martin Vanier, *op. cit.*, 2008

³ Michel Foucault, *Sécurité, territoire, population. Cours au Collège de France*, Paris, Gallimard/Seuil, 2004, 448 p.

⁴ Pierre Muller, *La société de l'efficacité globale*, Paris, PUF, 2015, p. 15 et ss.

⁵ Pierre Muller, *op.cit.*, 2015, p. 27 et ss.

⁶ Jacques Sallois, Délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, in DATAR, Ministère du Plan et de l'aménagement du territoire, *op.cit.*, 1986, p. 7

⁷ Pierre Teisserenc, *op.cit.*, 2001, pp. 6-7

précédemment à la crise industrielle sont de plus en plus souvent rapportées à la mondialisation en marche¹, que celle-ci soit économique ou financière : « de la globalisation de l'économie... renaît le local » car « la *mondialisation* appelle une demande de *territorialisation* »² affirme Jean-Louis Guigou, alors directeur à la DATAR, avant d'en devenir délégué en 1997. Ce jeu « d'oppositions constructives » (la mondialisation appelle la territorialisation), identifié comme « le défi du 21^{ème} siècle », est précisément ce qui inspire les deux lois successives d'aménagement du territoire qui porteront la transformation du développement local en développement territorial.

Les problèmes publics qui ont conduit à l'émergence du développement local-territorial en tant que traduction d'un enjeu de « gouvernementalité » sont donc précisément ce qui lui confère un statut d'objet politique, les analyses précédentes contribuant même à montrer que la prise en charge de cette question par l'Etat est bien à l'origine de politiques publiques particulières. Ce faisant, dans la lignée des travaux conduits par Muller et Jobert sur les modes d'action de l'Etat au milieu des années 1980³, ce raisonnement fonde alors la question de savoir si, en devenant politique publique, le développement territorial n'aurait pas accédé par là même au statut de secteur d'action publique, dans le sens que ces deux chercheurs ont pu donner à ce concept, comme on le verra plus loin. Et si, dès lors que l'on admet que le développement territorial ait été pensé comme opposition constructive à la mondialisation, il n'aurait pas conduit à l'émergence d'un référentiel d'action publique original, conférant à l'action territoriale de l'Etat un certain sens.

Ce sont précisément ces interrogations que ce mémoire proposera d'explorer dans un premier temps. L'entreprise n'est pas simple car elle implique, pour un géographe, un déplacement sur le terrain de la science politique qui n'a rien d'un environnement familier. Elle conduit à s'engager sur le chemin d'une théorie propre à cette discipline, celle des référentiels sectoriels et globaux de l'action publique élaborée par Jobert et Muller, théorie qui ne va pas de soi, en géographie comme en aménagement, où l'on s'intéresse autant à l'espace dans sa matérialité, qu'aux processus économiques, sociaux et naturellement politiques qui le transforment. Dans cet esprit, le développement local-territorial, pas plus que l'urbanisme ou l'aménagement du territoire, ne constituent des catégories suffisantes des modes de transformation de l'espace géographique. C'est pourquoi, les sciences géographiques ont surtout privilégié au cours des dernières décennies l'approche de ces changements à travers une notion englobante comme celle de dynamique spatiale, plus neutre, et de cadres heuristiques transversaux, comme ceux de l'analyse systémique qui font de l'économique et du politique des facteurs transformants parmi d'autres⁴. Mais la difficulté d'une telle approche vient aussi et plus fondamentalement de « deux questions préalables », propres aux politistes, qui pourraient bien rendre l'argumentation autour des référentiels d'action publique irrecevable et nous inciter ainsi à clore le débat avant même de l'avoir ouvert.

La première de ces questions est que les politiques territoriales ne sont pas des politiques sectorielles et ne peuvent pas être assimilées à des secteurs de l'action publique. Les premières ne naîtraient que du « débordement » des secondes, que celui-ci soit lié à leur échec – la

¹ Colin Crouch, Patrick Le Galès, Carlo Trigilia et Helmut Voelzkow (eds.), *Local Production Systems in Europe. Rise or Demise ?*, Oxford, Oxford University Press, 2001, 286 p.

² Jean-Louis Guigou, *Une ambition pour le territoire. Aménager l'espace et le temps*, Paris, éditions de l'aube, datar, 1995, 136 p.

³ Bruno Jobert, Pierre Muller, *L'Etat en question. Politiques publiques et corporatismes*, Paris, PUF, 1987, 242 p.

⁴ Philippe Thiard, *Les dynamiques spatiales du Bassin parisien (1975-1990). Un système spatial entre mutations du système productif et impact des politiques publiques*, Thèse de doctorat de l'Université Paris I, 2001, 806 p.

territorialisation permettant ainsi de pallier les limites de l'approche sectorielle en construisant d'autres modes d'action publique –, aux jeux de pouvoir entre centre et périphérie tels qu'on les appréhende dans le modèle de la régulation croisée¹ et à la décentralisation administrative elle-même marquée par un transfert de compétences dont le « contenu normatif » et le « substrat cognitif » sont souvent réinventés à l'occasion d'initiatives locales². Mais le débordement n'abolit pas pour autant le cadre – instruments de régulation, discours de légitimation qui constituent précisément ce qu'on désigne sous l'appellation de référentiel³. Plus encore, « les politiques territoriales – qu'elles soient simples projections de stratégies nationales (on parlera alors justement de politiques territorialisées) ou vecteurs autonomes de projets locaux – se distinguent [...] fortement des politiques sectorielles par leur rapport à la complexité : plutôt que de réduire celle-ci au moyen de la division du travail administratif, elles tentent de bâtir un système d'action à sa mesure »⁴. Si la territorialisation des politiques publiques ne remet pas en cause leur sectorisation, la première objection qui conduirait à ne pas considérer le développement territorial comme un secteur potentiel peut donc être écartée.

La seconde « question préalable » interroge quant à elle l'aménagement du territoire dont le développement territorial serait, comme on l'a déjà souligné, un simple prolongement. En tant que politique publique née « officiellement » en France dans l'après-guerre, autour des enjeux de la reconstruction puis, à partir des années 1960, de la modernisation de l'économie et de la société française, l'aménagement du territoire ne saurait être assimilable à un secteur d'action publique, du fait de sa nature interministérielle – intersectorielle et transversale – et en raison de la difficulté dans laquelle on serait d'identifier, en fonction des périodes, un référentiel précis et structurant. C'est cette thèse que soutient en partie Gilles Massardier, dans les travaux de sociologie politique qu'il a consacrés à l'aménagement du territoire en France⁵ au cours des cinquante dernières années. Plus précisément, c'est l'absence de référentiel commun entre les acteurs concernés que pointe cet auteur, la politique d'aménagement du territoire semblant procéder d'un empilement d'instruments, d'acteurs et de discours, reflets d'une très grande hétérogénéité. Si cette approche peut sembler exacte à l'examen des diverses strates de la « gouvernance multi-niveaux » propre à l'aménagement du territoire, elle devrait alors valoir également pour de nombreuses autres politiques sectorielles à forte dimension territoriale. Elle paraît même assez discutable si l'on se réfère au niveau étatique qui assure, plus ou moins bien, le leadership de cette politique depuis son émergence : des tendances, des inflexions voire des cycles peuvent être dégagés, comme le rappelle la lecture de tous les bons manuels universitaires sur l'aménagement du territoire français. C'est ce parti-pris qui sera retenu ici.

Néanmoins, on ne saurait réduire pour autant le développement territorial à la solution de certains problèmes publics – ce à quoi nous conduit une lecture normative et politique de l'objet. Il convient donc de retrouver, à un certain moment, cette définition du développement à la fois en tant

¹ Pierre Grémion, *Le pouvoir périphérique : bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Seuil, 1976, 477 p.

² Olivier Mériaux, « Le débordement territorial des politiques sectorielles », in Alain Faure, Anne-Cécile Douillet, *op. cit.*, 2005, pp. 27-32

³ Bruno Jobert, Pierre Muller, *op. cit.*, 1987, p. 63.

⁴ Olivier Mériaux, *art. cit.*, p. 31 et souligné par nous.

⁵ Gilles Massardier, *Expertise et aménagement du territoire. L'État savant*, Paris, L'Harmattan («Logiques politiques»), 1996, 285 pages

qu'état et comme résultat d'un processus, définition partagée tant par les économistes que par les géographes.

Dès lors, qu'apportent les référentiels d'action publique au déchiffrement du développement territorial tel qu'on le pense et tel qu'il se pratique ? Pourquoi ouvrir ce débat à la science politique, alors que les approches économique et géographique du développement territorial ne sont déjà ni simples, ni vraiment convergentes ? La réponse réside dans le besoin d'ouverture interdisciplinaire – voire transdisciplinaire – que nécessitent, d'un point de vue épistémologique, des notions aussi floues et discutées que le développement territorial. Ce besoin est en premier lieu de l'ordre de l'évidence. Le développement territorial, tel que les premières définitions qui s'y rapportent nous l'ont laissé entrevoir, n'est clairement pas le concept d'une seule discipline. Il en déborde plusieurs ou se construit de manière spécifique à chacune, ce qui interroge sur d'éventuelles convergences épistémologiques entre les unes et les autres. Cette réalité ouvre en second lieu un espace de décloisonnement de la réflexion qui nécessite de revenir sur ce qu'interdisciplinarité et transdisciplinarité veulent dire. Bien que discutées, ces notions essentielles à la constitution de l'histoire des sciences sont bien connues et renvoient à des déclinaisons épistémologiques et méthodologiques désormais communément admises, telles que les a bien synthétisées Edgar Morin au début des années 1990 :

- « La polydisciplinarité constitue [ainsi] une association de disciplines en vertu d'un projet ou d'un objet qui leur est commun : tantôt les disciplines y sont appelées comme techniciennes spécialistes pour résoudre tel ou tel problème tantôt au contraire elles sont en profonde interaction pour essayer de concevoir cet objet et ce projet ».
- « L'interdisciplinarité peut signifier purement et simplement que différentes disciplines se mettent à une même table, à une même assemblée, comme les différentes nations se rassemblent à l'ONU sans pouvoir faire autre chose que d'affirmer chacune ses propres droits nationaux et ses propres souverainetés par rapport aux empiètements du voisin. Mais inter-disciplinarité peut vouloir dire aussi échange et coopération, ce qui fait que l'interdisciplinarité peut devenir quelque chose d'organique ».
- « En ce qui concerne [enfin] la transdisciplinarité, il s'agit souvent de schèmes cognitifs qui peuvent traverser les disciplines, parfois avec une virulence telle qu'elle les met en transes »¹. Ce que l'on peut aussi voir, puisqu'il est ici question de dépassement, comme « un choix de pensée, une conviction affirmée dans une unité qui transcende les différences et réunit les disciplines »²

Sur la base de ces postulats relatifs aux différentes articulations disciplinaires, la démarche ici proposée n'est déjà pas de type « poly-disciplinaire ». Nous ne voyons pas, dans ce mémoire, le développement territorial comme un objet de recherche, mais bien comme une catégorie qui serait de l'ordre du sujet – au sens de thématique voire de problématique. Il ne s'agit donc pas de faire converger les savoir-faire disciplinaires de l'économie, de la géographie, de l'aménagement, de la science politique, voire de la sociologie autour de la compréhension d'enjeux de développement précis qui nécessiteraient cette forme de division du travail, telle que celle-ci a déjà pu être engagée,

¹ Edgar Morin, « Sur l'interdisciplinarité », in *Carrefour des sciences*, Actes du Colloque du Comité National de la Recherche Scientifique (« Interdisciplinarité »), Paris, Éditions du CNRS, 1990, p. 29

² Bernard Claverie, « Pluri-, inter-, transdisciplinarité : ou le réel décomposé en réseaux de savoir », *Projectique*, vol. 1, n° 4, 2010, p. 23.

à l'occasion de certains programmes de recherche¹. L'interdisciplinarité est par contre plus évidente ou plus naturelle puisque notre proposition est d'essayer d'orchestrer la contribution de chaque discipline mobilisable à la compréhension de ce qu'est le développement territorial spécifiquement, abstraction faite des différents contextes ou modalités de sa manifestation dont des illustrations seront proposées, mais sans que celles-ci ne constituent pour autant le cœur de cette étude. La transdisciplinarité reste quant à elle une possible ligne de mire dès lors que l'on cherche à interroger l'apport d'une théorie, celle des référentiels d'action publique, à la définition, en compréhension, de ce qu'est le développement territorial.

Se pose alors la question suivante : cette lecture cognitive – ou pratico-réflexive – de l'action publique peut-elle être considérée comme subsumant la lecture épistémologique du développement territorial ou bien ne s'agit-il en l'espèce que d'un paradigme parmi d'autres, insuffisant à lui seul à rendre compte de cette notion floue que partagent plusieurs disciplines de sciences humaines ?

C'est cette problématique qui nous mènera à un raisonnement en deux étapes. Dans une première partie, l'approche du développement territorial à travers les référentiels d'action publique supposera de revenir sur ce modèle théorique particulier d'appréhension des politiques publiques et de voir comment il peut s'y appliquer. A partir des éléments qui structurent les référentiels (rapport global-sectoriel, normes, valeurs, algorithmes, processus de médiation, cycles d'action publique) et en rapportant ceux-ci à une analyse historique du développement local-territorial dans ses articulations internes et avec les politiques d'aménagement du territoire, nous essaierons de dégager un certain nombre de faits qui permettent soit d'appréhender le développement territorial comme un référentiel « classique », soit d'en dégager le caractère évolutif, à partir les inflexions de son contenu au fil du temps.

Ce premier temps consacré à la théorie et à ses implications en appellera un second, volontairement plus critique. Dans la seconde partie de ce mémoire, il s'agira, tout d'abord, de mesurer les limites d'une lecture du développement territorial par les référentiels d'action publique, dès lors que celui-ci se présente, avant toute chose, comme une approche « décentralisée » - ou non stato-centrée –, ce qui semble entrer en contraction avec un « modèle » conçu pour rendre compte, essentiellement, de la dimension cognitive des politiques publiques de dimension nationale. Nous nous demanderons plus particulièrement si l'approche « politiste » par les référentiels survit à ce changement d'échelle et, si c'est le cas, les conséquences que cela peut emporter quant à la nature épistémologique du développement territorial. Nous verrons qu'en raison de ce décentrement de l'action, l'approche par les référentiels se trouve en partie obliérée et surtout ne permet plus de penser – ce qui semble être le défaut majeur d'une approche par la seule science politique – le développement territorial autrement que de manière constitutive – c'est-à-dire en consistance –, la substance même du développement échappant à l'analyse. Il sera alors nécessaire de revenir à l'économie et à la géographie – à défaut de pouvoir étendre également l'exploration en direction de la sociologie, par manque de temps –, afin d'apprécier comment l'une et l'autre peuvent s'articuler en vue d'une définition du développement territorial qui se voudrait plus substantielle.

¹ Michel Sébillotte, « Des recherches pour le développement local. Partenariat et transdisciplinarité », *Revue d'économie régionale et urbaine*, n°3, 2000, pp. 535-556.

C'est ce parcours qui permettra d'établir si, au final, le développement territorial peut ou non se prêter à une lecture transdisciplinaire, les différentes considérations épistémologiques, théoriques et méthodologiques mobilisées étant censées nous permettre d'en juger.

I. Apport de l'approche par les référentiels à la compréhension du développement territorial : l'aménagement du territoire pour secteur

Si l'on s'écarte du chemin tracé par la recherche en économie territoriale, en géographie et en aménagement pour laquelle le développement territorial serait d'abord – bien que ce ne soit là qu'une définition parmi d'autres –, un modèle alternatif de développement propre à certains contextes géographiques – espaces en marge des systèmes productifs dominants, périphéries mal intégrées à la mondialisation –, le développement local-territorial peut être considéré, comme nous l'avons souligné en introduction, sous l'angle de la science politique aux yeux de laquelle il serait assimilable à un secteur de l'action publique. Un tel postulat nécessite assez logiquement de revenir sur les contours d'une théorie¹, née d'une approche cognitive des politiques publiques, illustrative des apports de la recherche française à cette discipline² et dont le concept-clé est celui de référentiel d'action publique, afin d'en évaluer l'applicabilité au développement territorial. L'enjeu n'est pas dans la quête d'une adéquation entre concept et réalité comme l'a souligné Pierre Muller lui-même : « On pourrait dire que, tout comme un certain nombre de concepts "à la mode" aujourd'hui, comme celui de réseau par exemple, le concept de référentiel "marche trop bien", dans la mesure où, avec un petit effort d'imagination, on pourra toujours trouver du référentiel quelque part, l'action humaine dénuée de sens étant quand même assez rare. Tout le problème est alors [...] de concentrer l'effort de recherche non pas sur la question de savoir "s'il existe" un référentiel ou non pour tel politique ou tel secteur, mais de déterminer à travers quels processus se déploient, pour un secteur ou une politique, les processus de médiation (c'est-à-dire d'articulation du champ cognitif et du champ de pouvoir), que ces processus débouchent ou non sur la production d'un référentiel en bonne et due forme »³.

Cette remarque liminaire est essentielle. Elle nous invite non pas nécessairement à un travail de sociologie politique conduisant à repérer finement et de manière exhaustive les acteurs de la médiation qui interviennent dans le champ du développement territorial, mais d'une part à spécifier comment, au sein de ce secteur que formerait le développement territorial, s'est opéré le passage de la pensée à l'action dans ses différentes modalités historiques ; et, d'autre part à replacer, s'agissant du champ cognitif, la théorie des référentiels dans l'ensemble du système causal – intégrant théories économiques et approche géographique – qui permet de rendre compte des dynamiques spatiales telles qu'on peut les analyser. C'est ce second volet de la réflexion qui fera plus particulièrement l'objet de la seconde partie de ce mémoire.

Préalablement, il s'agira de proposer dans cette première partie un rappel de ce qu'est l'approche par les référentiels d'action publique et une première série de réflexions sur ce en quoi elle peut aider à mieux définir le développement territorial. Deux hypothèses seront notamment testées avec, en premier lieu, une réflexion sur l'assimilation éventuelle du développement territorial à un secteur ou à un sous-secteur de l'action publique et, en second lieu, une démarche plus historique qui conduira à qualifier le développement territorial de moment de l'action publique au

¹ Bruno Jobert, Pierre Muller, *op.cit.*, 1987, 242 p.

² Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet (dir.), *Une « French touch » dans l'analyse des politiques publiques ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2015, 440 p.

³ Pierre Muller, « Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde », in Alain Faure, Gilles Pollet et Philippe Warin (Dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, 1995, pp. 175-176

sein de la politique d'aménagement du territoire, ce qui reviendra à le voir comme la manifestation particulière d'un certain référentiel propre à cette politique publique. Ce balancement, pour ne pas dire cette hésitation entre secteur ou référentiel, nécessitera de renvoyer l'analyse à la question centrale de la médiation par laquelle, d'après Pierre Muller, les référentiels émergent. L'hypothèse ici défendue ici est que la complexité de la médiation propre à ce domaine action qu'est le développement territorial, croisant scientifiques, experts, hauts fonctionnaires et politiques, est probablement pour beaucoup dans la polysémie et l'instabilité conceptuelle de la notion. Et cette complexité ne se noue pas seulement à l'articulation du champ cognitif et du champ de pouvoir, mais elle prend corps également au sein du champ cognitif lui-même, partagé entre plusieurs registres d'intellection des problèmes qu'il s'agira d'identifier et qui constituent les pôles structurants de cette médiation.

A. Les référentiels d'action publique : rappels théoriques

Parler de la « théorie » des référentiels est certainement réducteur pour ne pas dire abusif. Les travaux de Pierre Muller sont davantage constitutifs d'une « théorie de l'action publique »¹, voire d'une « théorie du changement de l'action publique »² – que l'auteur a lui-même caractérisée récemment de « théorie des cycles d'action publique »³ pour mieux préciser les modalités de changement au cœur des analyses qu'il développe –, que d'une théorie « tout court ». « Théorie pratique de l'Etat »⁴, l'approche par les référentiels est donc indissociable de l'action en train de se faire ainsi que des dimensions à la fois systémiques et historiques que ceux-ci révèlent quant à la mise en œuvre des politiques publiques. Toutefois, « référentiels globaux » et « référentiels sectoriels » – tels que Pierre Muller les nomme –, étant au cœur de son analyse, le raccourci proposé dans ce titre a toute sa pertinence du point de vue de la clarté de l'exposé. C'est bien le référentiel qui constitue le concept-clé de cette approche cognitive de l'action publique.

Ce détour théorique, indispensable pour rappeler les concepts au cœur des travaux de Pierre Muller, nous amènera à considérer les référentiels sous trois angles : leurs fondements, leur formation et leur transformation, avant d'examiner la pertinence de ce cadre heuristique pour une meilleure compréhension de ce qu'est le développement territorial. Cette présentation s'appuiera principalement sur la restitution que Pierre Muller a pu faire de ses travaux dans plusieurs publications depuis le milieu des années 1980⁵. Ces dernières dénotent d'une évolution constante et progressive du cadre théorique proposé, enrichi notamment des débats internes à la science politique. Certains concepts, tels que « le global » dans le « rapport global/sectoriel », les « cycles d'action publique » ou « l'hypothèse néo-corporatiste » dans la structuration des politiques publiques ont ainsi connu d'importants remaniements au fil du temps, voire un effacement pour le dernier d'entre eux. Il ne s'agira pas ici d'en rendre compte : ces évolutions de la « théorie des référentiels » intéressent davantage l'épistémologie de la science politique qu'elles n'ont de rapport

¹ Eve Fouilleux, « Au-delà des Etats en action... La fabrique des politiques publiques globales », in Laurie Bousaguet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet (dir.), *op. cit.*, 2015

² Pierre Muller, « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs », *Revue française de science politique*, 2005, n° 1, vol. 55, pp. 155-187

³ Pierre Muller, « Une théorie des cycles d'action publique pour penser le changement systémique », in Laurie Bousaguet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet (dir.), *op. cit.*, 2015

⁴ Pierre Muller, *op.cit.*, 2015, p. 57

⁵ Voir en bibliographie les principales publications de Pierre Muller, auxquels on ajoutera ses contributions à des ouvrages collectifs auxquelles il est fait abondamment référence dans cette première partie.

direct avec notre sujet. C'est la raison pour laquelle, sans renoncer pour autant à l'exploitation de l'ensemble des écrits de Pierre Muller, nous privilégierons en premier lieu le dernier de ses ouvrages qui propose la synthèse la plus récente et la plus complète de sa réflexion théorique¹.

1. Les fondements des référentiels d'action publique

a) *Gouvernementalité, autoréférentialité, autoréflexivité*

Comme souligné dans l'introduction, les référentiels d'action publique s'inscrivent dans l'enjeu global de mise en ordre de la société par l'Etat correspondant à la gouvernementalité telle que Michel Foucault l'a théorisée, en lien avec l'apparition des Etats modernes à partir du 16^{ième} siècle. Plus généralement, Pierre Muller se place dans la continuité de la tradition sociologique durkeimienne pour laquelle le passage des sociétés traditionnelles aux sociétés modernes se trouve marqué par l'abandon des logiques territoriales comme mode d'organisation des rapports sociaux (solidarité organique, complémentarité/conflit entre centre et périphérie), au profit d'une division du travail social qui conduit à la mise en place d'une logique verticale – sectorielle² – d'organisation de la société et de gestion des problèmes publics. La configuration sectorielle de la société connaît elle-même une mutation importante au milieu du 19^{ième} siècle, que Muller qualifie de « moment des politiques publiques ». La nouvelle forme de gouvernementalité qui s'affirme alors est intimement liée au développement du capitalisme industriel et à l'affirmation d'une économie de marché dont les impacts sur le plan social révèlent des processus de « désarticulation, de fracturation, de dislocation »³ (exode rural, paupérisation, apparition d'une société de classes traversée de conflits...) qui conduisent l'Etat à structurer son rapport au tout social à travers la mise en œuvre de politiques publiques. A partir de la contrainte de marché et de ses répercussions sur la société, l'émergence des politiques publiques comme résultante de ce processus historique conduit à une « mise en secteur », tant de l'action publique que de la société dont l'extension progressive, au cours du 20^{ième} siècle, va bien au-delà de la sphère marchande (secteurs d'activités) ou sociale (classes, professions) en englobant l'ensemble des domaines (éducation, défense, police, culture, santé...) sur lesquels l'Etat intervient et par lesquels il se structure peu à peu⁴.

A travers cette organisation progressive de l'Etat en secteurs, grâce à la mise en œuvre de politiques publiques, se dessine une des caractéristiques majeures des sociétés modernes qu'est l'auto-réflexivité que Michel Foucault désigne, s'agissant notamment de la gouvernementalité qui émerge dès le 16^{ième} siècle, de prisme pratico-réflexif de l'Etat⁵. Cette nouvelle forme de capacité réflexive des sociétés modernes est également observée par Antony Giddens comme une capacité nouvelle de celles-ci à se tourner vers le futur et ainsi à concevoir leur reproduction dans un mouvement constant de réfraction entre pensée et action⁶. *L'autoréflexivité* que Pierre Muller désigne comme « la capacité de la société à "agir" sur elle-même à travers la mise en place d'instruments, de mécanismes destinés à produire des effets sur le monde, à changer le monde et

¹ Pierre Muller, *op.cit.*, 2015, 218 p.

² Pierre Muller, *Les politiques publiques*, Paris, PUF, Que sais-je ?, 2013, pp. 8-10.

³ Pierre Muller, *op.cit.*, 2015, p. 5

⁴ Pierre Muller, « Secteur », in Laurie Boussaguet et al. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, 3^{ième} édition révisée et augmentée, Paris, Presses de la FNSP, 2010, p. 591 et ss.

⁵ Michel Foucault, *op. cit.*, 2004, p. 282, cité par Pierre Muller, *op.cit.*, 2015, p. 17

⁶ Antony Giddens, *Les conséquences de la modernité*, Paris, L'Harmattan, 1994, p. 44, cité par Pierre Muller, *op.cit.*, 2015, pp. 19-20

donc à se transformer elle-même »¹ apparaît donc bien comme le résultat de l'émergence des politiques publiques et des secteurs de l'action publique que celles-ci conduisent à dessiner. Elle s'accompagne d'une autre caractéristique, *l'autoréférentialité*, « processus à travers lequel la société se "pense" et se "dit" sans passer par des systèmes de référence extérieurs à elle-même (Dieu, la Nature, le Cosmos). [Et c'est là encore] l'Etat, en tant que producteur de politiques publiques qui est le principal lieu de production de ce regard autoréférentiel »². *L'autoréflexivité* et *l'autoréférentialité* des sociétés modernes qui se déploient ainsi conduisent à une imbrication étroite entre le *champ cognitif* et le *champ de pouvoir* : les politiques publiques par lesquelles autoréflexivité et autoréférentialité se manifestent ne permettent plus de distinguer « ce qui relève de la pensée, de la parole ou de l'action, la parole produisant déjà des effets et l'action étant porteuse de signes »³.

Les politiques publiques, en tant que reflet de *l'autoréférentialité* et de *l'autoréflexivité* de la société incarnée par l'Etat visent ainsi à maintenir une *cohésion sociale* en permanence menacée par des distorsions internes à la société⁴. Celles-ci sont d'une double nature. Elles procèdent d'abord des désajustements entre secteurs qui n'évoluent pas au même rythme (un système de formation incapable de répondre aux besoins des entreprises, par exemple), entre sphère marchande et non marchande (une excessive croissance du poids de l'un par rapport à l'autre), entre secteurs protégés et secteurs soumis à la concurrence internationale (industrie vs commerce), etc. Elles pèsent alors sur *l'intégration du système social* comme le rappelle Habermas⁵ et appellent une *régulation* dont la mise en œuvre passe précisément par les politiques publiques. Mais des distorsions se produisent également lorsque les sujets qui composent la société ne se reconnaissent plus dans les valeurs et les symboles qui fondaient la *cohésion sociale*. Se pose alors, en citant toujours Habermas⁶, un problème *d'intégration sociale* à la remédiation duquel seront également convoquées les politiques publiques. Au-delà de la *régulation* du système, elles contribueront à la mise en place d'un processus de *légitimation* qui visera précisément, sur le plan cognitif, à retrouver puis à renforcer l'adhésion des individus et des groupes au tout social. Cette double dimension des politiques publiques est précisément ce qui se joue à travers la mise en place de référentiels qui remplissent cette fonction d'articulation entre *régulation* et *légitimation* par l'action, l'une comme l'autre reposant sur une mise en intelligibilité des problèmes publics et sur l'invention d'instruments qui tendent à les résoudre en donnant du sens à l'action.

b) Le référentiel sectoriel

Notion centrale dans le déploiement des politiques publiques telles que Pierre Muller les envisage, le référentiel est un terme qui, utilisé dans ce contexte, est assez difficile à définir, comme il en a convenu lui-même : « au cours de mes différents travaux de recherche, j'ai plus cherché à utiliser le concept de référentiel qu'à le définir à proprement parler »⁷. Néanmoins, une première lecture peut en être donnée en revenant à l'origine de la démarche de recherche qui a conduit à sa

¹ Pierre Muller, *op.cit.*, 2015, p. 20

² *Ibidem*

³ Pierre Muller, *op.cit.*, 2015, p. 22

⁴ Bruno Jobert, Pierre Muller, *op. cit.*, p. 17 et ss

⁵ Jürgen Habermas, *Raison et légitimité*, Paris, Payot, 1978, p. 14, cité par Bruno Jobert, Pierre Muller, *op. cit.*, p. 17

⁶ Jürgen Habermas, *Raison et légitimité*, Paris, Payot, 1978, p. 16, cité par Bruno Jobert, Pierre Muller, *op. cit.*, p. 18

⁷ Pierre Muller, *art. cit.*, in Alain Faure, Gilles Pollet et Philippe Warin (Dir.), *op.cit.*, 1995, p. 153

formulation. Pierre Muller rappelle¹ que le concept de référentiel lui a été inspiré par les analyses de Lucien Nizard² et d'Yves Barel³ dans la continuité desquelles il se situe. Lucien Nizard, travaillant sur la planification indicative française d'après-guerre, a ainsi montré que la question essentielle, s'agissant de cet instrument, n'était pas dans son taux d'exécution, dans sa capacité à atteindre les objectifs fixés, mais, par un décentrement du regard, dans ce qu'il révélait de l'impact de sa mise en œuvre sur l'administration elle-même. Il a ainsi dégagé plusieurs fonctions latentes de la planification telles que la simulation, l'apprentissage, la légitimation et surtout la production des normes. Ces dernières permettaient de révéler en creux une certaine vision du monde – une *Weltanschauung* comme Pierre Muller et Bruno Jobert l'ont désignée dans leurs premiers écrits, renvoyant ainsi à un concept-clé de la philosophie allemande –, et dont l'idée centrale reposait sur la modernisation de la société comme de l'économie, ainsi que sur un idéal de croissance. Cette fonction idéale d'un instrument de politique publique est apparue dans les travaux de Nizard comme corrélée aux processus de reproduction sociale décrits par Yves Barel, à savoir qu'à travers les mécanismes cognitifs impliqués par la planification se dessinait un moyen de contrebalancer les tendances à la fragmentation de la société en une multitude de sous-systèmes autonomes. La planification apparaissait donc bien comme un mode d'action autant que de pensée s'attachant à la régulation de cette tendance. En outre, comme la mise en œuvre de cette politique publique reposait sur des institutions et des administrations identifiées (Commissariat Général au Plan, INSEE, direction de la prévision au Ministère des Finances...) se trouvait ainsi amorcée la définition du secteur, sur laquelle nous reviendrons, autour d'un groupe social structuré porteur à la fois de cette vision du monde et des instruments dédiés.

Des similitudes entre le secteur ainsi défini et des concepts tels que les *Community policies* et *Epistemic Communities* de la science politique anglo-saxonne ont été soulignées par Pierre Muller lui-même⁴. Le référentiel sectoriel, dans sa double dimension intellectuelle et instrumentale, se trouvait ainsi préfiguré et allait déboucher progressivement sur une définition plus aboutie dont Pierre Muller a résumé les principaux termes dans le *Dictionnaire des politiques publiques* dirigé par Laurie Boussaguet et d'autres auteurs : « Le référentiel d'une politique est donc constitué d'un ensemble de prescriptions qui donnent du sens à un programme d'action publique en définissant des critères de choix et des modes de désignation des objectifs. Il s'agit à la fois d'un processus cognitif fondant un diagnostic et permettant de comprendre le réel (en limitant sa complexité) et d'un processus prescriptif permettant d'agir sur le réel »⁵.

c) Le rapport global-sectoriel

Mais dès le départ, le référentiel sectoriel à lui-seul ne peut suffire. En tant que mise en ordre du monde par une action réflexive de nature sectorielle, il lui faut s'articuler à la totalité sociale à travers un mode d'ajustement lui aussi de nature réflexive que Pierre Muller a défini sous le nom de *rapport global-sectoriel (RGS)*. Cette totalité est de nature assez abstraite : « la notion de "société

¹ Pierre Muller, *ibidem*, pp. 154-155

² Lucien Nizard, « Administration et société : planification et régulations bureaucratiques », *Revue française de science politique*, 1973, n°2, vol. 23, pp. 199-229

³ Yves Barel, *La reproduction sociale : systèmes vivants, invariance et changement*, Paris, Anthropos, 1973, 558 p.

⁴ Pierre Muller, *art. cit.*, in Alain Faure, Gilles Pollet et Philippe Warin (Dir.), *op.cit.*, 1995, p. 155

⁵ Pierre Muller, « référentiel », in Laurie Boussaguet et al. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, 3^{ième} édition révisée et augmentée, Paris, Presses de la FNSP, 2010, p. 556

globale'' est encore plus difficile à définir que celle de secteur. La principale erreur qu'il faut éviter ici, c'est de considérer la société globale comme une entité "objective" qui imposerait de manière "naturelle" ses règles de cohérence à l'ensemble des acteurs sociaux. [...] La société globale n'existe pas en dehors des actions collectives qui donnent sens à son fonctionnement »¹ et ce sens lui-même se cristallise à travers un processus d'hégémonie qui conduit les élites dirigeantes, au sein d'une société, à asseoir un mécanisme de légitimation de l'ordre social par lequel se définissent, pour le compte de l'ensemble des acteurs du corps social, les objectifs de la société. Ce processus est le fondement de ce que Pierre Muller appelle, à la suite de Gramsci, le « consentement », par lequel l'ensemble des acteurs viennent à se retrouver dans la vision portée par les élites et que Muller désigne comme on le verra par le terme de référentiel global. Ainsi le référentiel sectoriel ne saurait se concevoir isolément dans la mesure où « une politique sectorielle, c'est d'abord une tentative pour gérer un rapport entre le secteur concerné et la société globale »². Ce rapport global-sectoriel ou RGS est par définition instable, voire en perpétuel mouvement car la raison d'être d'une politique sectorielle réside précisément dans « les décalages ou les distorsions qui apparaissent nécessairement entre la reproduction d'un secteur et la reproduction de la société elle-même »³. On retrouve ici la même logique que celle sur laquelle repose le « moment des politiques publiques » à savoir, sous l'effet de l'accélération des mécanismes liés à l'économie de marché, un processus de fragmentation sociale appelant à la fois une régulation et une légitimation qui fonde la gouvernementalité.

L'instabilité permanente du rapport global-sectoriel résulte de trois phénomènes que Muller et Jobert ont identifiés de la façon suivante⁴. En premier lieu, peuvent s'exprimer un certain nombre de conflits d'objectifs entre les secteurs et la société dans son ensemble qui tendent à se résoudre par l'ajustement hiérarchique, même si celui-ci est source de tension. C'est précisément le rôle du rapport global-sectoriel d'établir ce cadre hiérarchique à travers un référentiel global qui vise à s'imposer dans la formation du référentiel sectoriel comme nous le verrons plus loin. En second lieu existent des divergences de rythme dans le fonctionnement des secteurs les uns par rapport aux autres et par rapport à la société dans son ensemble. Certains secteurs peuvent être en retard par rapport à des objectifs globaux ou au contraire en mutation trop rapide, ce qui conduit à un ajustement de la régulation sectorielle dans le sens de l'accélération ou du ralentissement des évolutions. Enfin, des décalages peuvent aussi être observés dans les systèmes de leadership des secteurs et de la société au profit d'élites de natures différentes, ce qui induit des rapports de pouvoir – voire de forces –, des tensions dont le dépassement est au cœur de la négociation de certaines politiques publiques censées les apaiser ou les résoudre. Le rapport global-sectoriel sera donc marqué par des « éléments de transaction »⁵ qui prendront la forme de normes impactant directement la construction du référentiel sectoriel et que Lucien Nizard résume ainsi : « message qui entend orienter l'action des groupes sociaux en présence à travers la modification de leurs perceptions de l'environnement »⁶, ce qui rend bien compte tant de l'hégémonie du global sur le

¹ Bruno Jobert, Pierre Muller, *op.cit.*, 1987, p. 62

² Bruno Jobert, Pierre Muller, *op.cit.*, 1987, p. 52

³ Bruno Jobert, Pierre Muller, *op.cit.*, 1987, p. 54

⁴ Bruno Jobert, *ibidem*.

⁵ Bruno Jobert, Pierre Muller, *op.cit.*, 1987, p. 69

⁶ Lucien Nizard, *Changement social et appareil d'Etat*, Grenoble, doc. multigr., p. 258 cité dans Bruno Jobert, Pierre Muller, *op.cit.*, 1987, p. 63

sectoriel que du caractère correctif du rapport global-sectoriel tendu vers la régulation des désajustements entre secteurs et société.

Ainsi, le référentiel sectoriel se trouve-t-il déterminé, dans cette approche théorique de la construction des politiques publiques, par un rapport global-sectoriel qui place le référentiel global en position de surplomb, tout en induisant une dynamique d'ajustement complexe dont le résultat est de nature à bouleverser profondément l'organisation sectorielle de la société et de l'action publique, dans ses contenus comme dans ses contours.

d) Le secteur, « impensé indispensable de l'analyse des politiques publiques »

C'est ici qu'un retour à la notion de secteur s'impose dans la mesure où, postulée dans le modèle au point d'être quelque peu naturalisée, sa définition ne va pas de soi en ce qu'elle confond potentiellement des catégories de natures différentes (secteurs d'activités, secteurs professionnels, secteurs d'action publique, voire secteurs géographiques), les unes et les autres ne renvoyant pas exactement aux mêmes registres de représentation de la réalité sociale. Pierre Muller l'a même qualifiée à certains moments « d'impensé indispensable de l'analyse des politiques publiques »¹, ce qui renvoie clairement à son ambiguïté, tout en spécifiant d'emblée le champ à privilégier, en l'occurrence celui de l'action publique. Si dans le sens commun, le secteur est par nature polysémique, son adossement à l'action publique a d'emblée pour résultat d'en sérier plus précisément les contours. Il est ainsi « secteur d'intervention de telle ou telle politique publique »², ce qui revient à affirmer la consubstantialité de l'une et de l'autre. Toute politique publique est ainsi une opération de « découpage du réel » qui permet d'identifier la « substance des problèmes à traiter ou « la nature des populations concernées » qui sont par conséquent « l'objet ou la cible » des politiques publiques afférentes. Ce découpage ne s'opère pas *ex nihilo* : il est le fait d'acteurs, individuels ou collectifs, plus ou moins institutionnalisés, dont les interactions alimenteront des jeux de pouvoir tant au sein du secteur qui se dessine, qu'avec l'ensemble des acteurs sociaux et notamment les élites dirigeantes. C'est avec ces dernières que se négocieront *in fine*, dans le cadre du rapport global-sectoriel, les limites du secteur et le référentiel à travers lequel celui-ci se mettra en action, articulé au référentiel global.

Le secteur est donc un objet clairement structuré autant par les groupes sociaux qui le caractérisent, que par les valeurs, les objectifs et les normes qui lui confèrent sa dimension cognitive portée par le référentiel sectoriel. Il est donc un construit tant sur le plan social que dans le registre cognitif. Se dessine alors, « du point de vue de l'action publique », une définition savante du secteur comme « structuration verticale de rôles sociaux (en général professionnels) qui fixent des règles de fonctionnement, d'élaboration de normes et de valeurs spécifiques, de sélection des élites et de délimitation de frontières »³. Cette définition a plusieurs conséquences⁴ :

- Tout d'abord, le secteur a des frontières, plus ou moins claires, qui font l'objet d'une définition par les acteurs eux-mêmes entre lesquels se nouent des rapports de pouvoir

¹ Pierre Muller, « Secteur », in Laurie Boussaguet et al. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, 3^{ème} édition révisée et augmentée, Paris, Presses de la FNSP, 2010, p. 591

² Pierre Muller, *ibidem*, p. 592

³ Pierre Muller, *ibidem*, p. 593

⁴ Pierre Muller, *ibidem*, p. 595

pour le contrôle du secteur. Certains secteurs ont ainsi des frontières claires et peuvent être considérés comme fermés (l'armée, l'éducation) : le référentiel y est élaboré en interne, dans le cadre du rapport global-sectoriel, mais sans qu'interviennent nécessairement des acteurs extérieurs tels que les acteurs sociaux. D'autres ont des contours plus lâches et sont considérés comme semi-ouverts : certains acteurs – pas forcément publics – sont prépondérants dans la construction du référentiel mais celui-ci est largement co-construit avec d'autres acteurs – l'Etat, par exemple, s'agissant du secteur agricole dominé par les organisations représentatives de la profession ; les universitaires, les professionnels de santé, les syndicats s'agissant du secteur social, à la régulation étatique plus prononcée. Certains secteurs, aux frontières encore plus floues, apparaissent comme des secteurs ouverts : c'est le cas de l'environnement où les enjeux soulevés par la mise en œuvre de l'action publique voient l'intervention d'une multitude de collectifs de la société civile (entreprises, collectivités...) qui contribuent à ce caractère ouvert¹. La question de la nature sectorielle de ces champs de politiques publiques particuliers peut alors se poser, les instruments sur lesquels ils s'appuient pouvant être spécifiquement « intersectoriels » – la prévention de la délinquance par exemple – voire « transectoriels »² – comme les politiques environnementales ou les politiques de genre.

- En second lieu, les secteurs se caractérisent par une division du travail administratif relative à la mise en œuvre des politiques publiques afférentes, ce qui leur imprime un certain degré d'institutionnalisation, avec à la clé des pratiques de travail et des instruments d'action plus ou moins structurés, ce qui peut conduire à figer ou au contraire à rendre fluides et mouvantes les conditions d'action, en fonction du degré d'influence qu'exercent routines et corporatismes.
- Enfin, les secteurs ont une dimension cognitive qui s'exprime à travers les diagnostics des problèmes à régler et dans les solutions proposées pour leur règlement. Ces solutions procèdent d'une approche rationnelle des problèmes posés mais se nourrissent également des valeurs et des normes constitutifs du référentiel sectoriel qui sont ainsi étroitement imbriqués à la définition même des secteurs.

On le voit, cet « impensé » qu'est le secteur dans la « théorie des référentiels » est bien porteur de significations multiples, liées à des présupposés qui rendent compte de sa substance et qui auront toute leur importance quand il s'agira d'examiner la nature sectorielle du développement territorial. En attendant, la fermeté toute relative de ce concept l'expose à la critique, au point d'en interroger la pertinence, ce que certaines synthèses récentes ont contribué à faire, sans pour autant le remettre totalement en cause³.

Cette mise en cause s'est opérée sur divers registres dont on peut ici évoquer les principaux. Le premier interroge bien sûr le fondement d'une organisation verticale de l'action publique quand bien même celle-ci pourrait encore se concevoir, s'agissant des structures sociales. On retrouve l'idée que dans une société de plus en plus complexe, marquée par « l'imbrication croissante des systèmes

¹ Pour plus de détail sur cette typologie, se reporter à Pierre Muller, *op. cit.*, 2015, pp. 159 et ss.

² Pierre Muller, *art. cit.*, in Laurie Boussaguet et al. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, 3^{ième} édition révisée et augmentée, Paris, Presses de la FNSP, 2010, p. 597

³ Charlotte Halpern, Sophie Jacquot, « Aux frontières de l'action publique. L'instrumentation comme logique de (dé)sectorisation » in Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet (dir.), *Une « French touch » dans l'analyse des politiques publiques ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2015, 440 p.

d'action, [...] l'importance des effets d'externalités entre domaines d'activité, [...] la complexité des chaînes causales à l'origine d'un problème public », cette organisation verticale est de moins en moins efficace, si bien que « la régulation publique se pose aujourd'hui essentiellement en termes de gestion des interdépendances »¹. Ce besoin de croisement et d'intégration délégitimerait fortement le secteur en tant que catégorie d'analyse et catégorie d'action, comme cela a pu être montré à propos de l'environnement², conduisant dans ce domaine – comme dans d'autres – à une sorte de « sur-mesure » plus propice à l'optimisation de l'action publique.

En découle un second registre critique. Le secteur perdrait aussi en pertinence du fait même de la territorialisation de l'action. Le territoire déborderait le secteur pour paraphraser et résumer Olivier Mériaux cité précédemment. La décentralisation conduirait, dans le cadre du transfert de compétences par l'Etat, à une autonomisation locale des modes de faire dont la grande variété aboutirait au mieux à une différenciation de l'action publique au niveau des territoires, au pire à du bricolage teinté de rhétorique, pour reprendre ici les analyses d'Alain Faure sur l'existence d'un éventuel rapport local-sectoriel³. En outre, le besoin d'intersectorialité voire de transectorialité pousserait de plus en plus l'Etat, par souci d'efficacité autant que de légitimité, à territorialiser ses politiques publiques⁴, ce qui ne remet pas nécessairement en cause leur nature sectorielle, pas plus que le caractère systémique de leur formation, mais écorne la lisibilité des secteurs auxquelles elles sont censées renvoyer. Néanmoins, mêmes territorialisées pour partie, de telles politiques découlent bien toujours du rapport global-sectoriel et donc du jeu des référentiels d'action publique, même si celui-ci s'est grandement complexifié avec la territorialisation.

Ces mouvements imbriqués de « déverticalisation », de décentralisation et de territorialisation seraient donc plutôt à voir comme une érosion de l'Etat que comme une fin du secteur – Pierre Muller parle « d'évidement »⁵ –, érosion par les deux bouts qui plus est puisqu'elle se produit à la fois « par le bas », s'agissant de l'émergence de l'action publique locale sous ses différentes formes et « par le haut », du fait du poids croissant des politiques portées par l'Union européenne. A l'inverse, ces mouvements seraient aussi significatifs – et c'est là une tout autre perspective – de processus de « (re)légitimation de l'action publique »⁶ et donc de l'Etat par le local, même si la dimension démocratique de cette tendance est loin d'être établie, comme l'ont montré certains travaux sur les projets urbains⁷. Tout en transformant le rôle et la place de la sectorialité dans la construction des politiques publiques, le local tendrait ainsi à s'autonomiser en tant que cadre spécifique de construction des politiques publiques, même si l'enjeu central est moins dans la manifestation de cette autonomie, que dans les processus de différenciation territoriale qu'ils

¹ Olivier Mériaux, « Le débordement territorial des politiques sectorielles », in Alain Faure, Anne-Cécile Douillet, *op. cit.*, 2005, p. 31

² Pierre Lascoumes, *Action publique et environnement*, Paris, PUF, Que sais-je ?, 2012, 128 p.

³ Alain Faure, « Les politiques locales, entre référentiels et rhétorique », in Faure Alain Faure, Gilles Pollet et Philippe Warin (Dir.), *op. cit.*, 1995, pp. 69-83

⁴ Jean Marc Offner, « Les territoires de l'action publique locale. Fausses pertinences et jeux d'écarts », *Revue française de science politique*, 2006, n°1, vol. 56, p. 31

⁵ Pierre Muller, *op. cit.*, 2015, pp. 196-197

⁶ Anne-Cécile Douillet, Alain Faure, Emmanuel Négrier, « Trois regards sur les politiques publiques vues du local », in Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet (dir.), *op. cit.*, 2015

⁷ Gilles Pinson, « Projets de ville et gouvernance urbaine. Pluralisation des espaces politiques et recomposition d'une capacité d'action collective dans les villes européennes », *Revue française de science politique*, 2006, n°4, vol. 56, pages 619 à 651 et notamment pp. 648-649

révèlent et dont la compréhension devient en soi un objet de recherche¹. En bref, bien qu'ambiguë, l'articulation du territoire et du secteur pose question, même s'il est difficile d'évaluer clairement de quelle manière.

Enfin, le secteur ne serait aussi qu'une catégorie parmi d'autres pour explorer l'action publique de par sa nature corporatiste. Plusieurs courants de recherche ont ainsi exploré d'autres modes de conceptualisation, tels que l'approche par la gouvernance², par les réseaux d'action publique (*policy networks*)³ et par la dynamique des problèmes publics et des conflits⁴. Si toutes ces entrées ont leur pertinence, elles ne remettent pas fondamentalement en cause la notion de secteur – ou plutôt « l'outil heuristique »⁵ qu'est le secteur – comme cadre d'analyse. Celui-ci présente en effet plusieurs intérêts que n'ont pas nécessairement d'autres catégories⁶ :

- Il rend bien compte de la structuration sociologique de l'action en tant que lieu où s'exercent des rapports de pouvoir entre groupes professionnels et/ou politiques, toute politique publique pouvant être considérée comme « un espace de connaissance spécialisée, dont l'exclusivité va être revendiquée par des groupes d'experts »⁷.
- Il permet d'appréhender l'action publique sur le temps long en n'ayant pas le caractère contingent et transitoire des réseaux et en offrant des perspectives d'articulation des politiques publiques à l'ensemble des grandes mutations que connaît la société. Entre l'Etat et la société d'une part et l'instrument d'action publique d'autre part, il représente un niveau intermédiaire – méso – dont la valeur heuristique dépend précisément de cette articulation avec le global d'un côté et l'opérationnel de l'autre.
- Couplée à l'examen précis de l'instrumentation mise en œuvre, l'approche sectorielle permet aussi d'approcher les distorsions internes aux politiques publiques – sédimentations d'instruments, poids des routines au regard des changements globaux – et ainsi de porter un regard évaluatif sur la portée de ces politiques.

Ainsi, malgré son caractère de plus en plus controversé, tant en termes de contenu, de nature conceptuelle que du fait des grandes évolutions de l'action publique, le secteur, défini largement comme « l'environnement » des politiques publiques, est donc bien l'un des fondements de la « théorie » des référentiels.

e) L'instrument : un prolongement incontournable des référentiels

Les développements précédents nous conduisent à prendre désormais en considération une notion plus discrète de la « théorie » des référentiels : l'instrument de l'action publique (IAP), tel que

¹ Anne-Cécile Douillet, Alain Faure, Emmanuel Négrier, *chap. cit.*, in Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet (dir.), *op. cit.*, 2015

² Patrick Le Galès, « Régulation, gouvernance et territoire » in Jacques Commaille et Bruno Jobert, *Les métamorphoses de la régulation publique*, Paris, LGDJ, 1999.

³ Patrick Le Galès, Mark Thatcher, *Les réseaux de politique publique. Débat autour des policy networks*, Paris, L'Harmattan, 1995, 272 p.

⁴ Yannick Barthe, Michel Callon, Pierre Lascoumes, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil, 2001, 368 p.

⁵ François Baraize, « La notion de secteur est-elle encore centrale ? La négociation du sens dans l'enseignement supérieur » ? *Pôle Sud*, Vol. 4, n°1, 1996, p. 107.

⁶ Voir notamment Charlotte Halpern, Sophie Jacquot, *chap. cit.*, in Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet (dir.), *op.cit.*, 2015

⁷ Pierre Muller, *art.cit.*, 2005, n° 1, vol. 55, p. 181

Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès le désignent dans les travaux qu'ils y ont consacrés¹. L'instrumentation est en effet peu présente dans l'approche par les référentiels, même si la planification a été l'instrument à partir duquel Pierre Muller et Bruno Jobert ont développé l'intuition sur laquelle ils ont fondé cette approche théorique. Elle est d'ailleurs plutôt au second plan de l'analyse politique qui se concentre davantage sur les institutions, les intérêts des acteurs et leurs croyances que sur les techniques qu'ils mobilisent². La prise en considération des instruments découle donc le plus souvent d'une démarche empirique de type fonctionnaliste qui considère que :

- L'action publique étant avant tout définie de manière pragmatique en vue de résoudre des problèmes, les instruments sont d'abord la traduction de cet enjeu de nature essentiellement fonctionnelle ;
- Les instruments sont donc considérés comme donnés, à disposition des acteurs, ce qui revient à ne s'interroger que sur leur adéquation aux objectifs recherchés ;
- La question de l'efficacité des instruments est la question centrale des travaux sur l'instrumentation ;
- La création de nouveaux instruments est essentiellement là pour remédier aux insuffisances de ceux qui les ont précédés.

Quand il s'agit de prendre en compte les instruments d'action publique, l'approche régulationniste/fonctionnaliste l'emporte donc le plus souvent : « Appliqué au champ politique et à l'action publique, nous retiendrons comme définition de travail de l'instrument [qu'il est] un dispositif technique à vocation générique porteur d'une conception concrète du rapport politique/société et soutenu par une conception de la régulation »³. Toutefois, les instruments peuvent aussi être vus comme des institutions au sens sociologique du terme⁴, c'est-à-dire comme « un ensemble plus ou moins coordonné de règles et de procédures qui gouverne les interactions et les comportements des acteurs et des organisations »⁵. A ce titre, ils entrent dans un cadre de réduction des incertitudes de l'action collective et deviennent à travers des matrices cognitives et normatives qui coordonnent valeurs, croyances et principes d'action des éléments de régulation et de légitimation des comportements et des pratiques de ces mêmes acteurs. Ils s'apparentent ainsi, dans leur mode de fonctionnement, à des référentiels ou, plus précisément, ils constituent des traductions opératoires de ces référentiels, comme nous le suggèrent les développements précédents sur la notion de secteur d'action publique.

Ce faisant, ils offrent la possibilité de lire les référentiels par l'action procédurale et présentent à ce titre un intérêt de plusieurs ordres. En premier lieu, en tant qu'ils sont indissociables des acteurs qui les mobilisent, ils renseignent sur les communautés techniques qui les mettent en œuvre et sont donc des cadres essentiels à la définition des secteurs d'action publique. En second lieu, leur renouvellement, leur remplacement, les changements de contenu qui les affectent révèlent la manière dont l'Etat pense la mise en ordre de la société : ils sont donc les reflets des modalités changeantes de la gouvernementalité qui est elle-même au cœur de l'approche par les référentiels.

¹ Pierre Lascoumes, Patrick Le Galès, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences-Po, 2004, 370 p

² Paul A. Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process*, Westview Press, seconde édition, 2007, 352 p.

³ Pierre Lascoumes, Patrick Le Galès, *op. cit.*, 2004, p. 14 ; souligné par nous.

⁴ Christopher Hood, Helen Margetts, *The tools of government in the digital age*, Palgrave Macmillan, 2007, 218 p.

⁵ Pierre Lascoumes, Patrick Le Galès, *op. cit.*, 2004, p. 15

Ils concrétisent ainsi le rapport global-sectoriel qui détermine la construction des politiques publiques, l'évolution de l'instrumentation pouvant donc être considérée comme le résultat direct des transformations de ce rapport. Enfin, ils sont le témoignage d'une certaine limite de la mise en secteur de la société et de son organisation par des référentiels qui guideraient de manière prépondérante l'action politique. Des instruments de plus en plus nombreux se présentent en effet comme des outils de déssectorisation dont la finalité est la coordination de l'action publique et que l'on désigne de plus en plus souvent comme des méta-instruments¹. Le projet urbain, étudié par de nombreux auteurs est, par exemple, par certains de ses aspects – la vision à long terme notamment –, l'une des illustrations les plus évocatrices, dans le champ du développement territorial qui nous intéresse, de cette « méta-instrumentation »². Par ailleurs, leur prolifération – il se crée de plus en plus d'instruments – et leur relative autonomie fonctionnelle – automaticité de leur déploiement³ –, est elle-même significative d'une forme de « désémantisation » de l'action publique voire de dépolitisation de celle-ci⁴. Les changements de politiques publiques semblent, pour certains auteurs, se faire d'avantage à travers l'adoption de recettes que par la formulation de grandes finalités⁵, ce qui conduit les instruments, dans leur grande diversité, à être un levier d'évolution plus souple de l'action publique, même si cela débouche sur un brouillage des référentiels.

On ne saurait toutefois conclure de ces dynamiques un abandon pur et simple des référentiels : ces derniers demeurent – comme le démontre le développement récent des instruments issus du *new management* public (pilotage par objectifs, indicateurs de performance, benchmark ...) –, mais leur visibilité et leur lisibilité se font problématiques, probablement parce que dans des jeux d'acteurs de plus en plus complexes, avec des hiérarchies et des leaderships dont l'imposition devient délicate, « les accords sont plus faciles à réaliser [...] sur les moyens que sur les objectifs »⁶. S'opère ainsi, par les instruments, le passage d'un Etat régulateur à un Etat mobilisateur, pour ne pas dire un Etat propulsif⁷ qui incite désormais, bien plus qu'il ne commande et ne contrôle.

Ces transformations de l'Etat avec les mutations des politiques publiques qui leur sont associées confirment bien l'intérêt d'une approche par les instruments articulée à la « théorie » des référentiels. La dimension historique des premiers comme des seconds, les rythmes d'évolution contrastés des uns et des autres, les désajustements/réajustements mutuels qui peuvent ce faisant caractériser leurs interactions sont autant de révélateurs de la manière dont se construit tout à la fois le sens de l'action publique, sa portée opérationnelle et son substrat sociologique. Les types d'instruments permettent notamment de qualifier l'action à travers les caractéristiques propres des différents modes de faire. Christopher Hood a ainsi proposé une typologie de l'instrumentation

¹ Christopher Hood, Helen Margetts, *op.cit.*, 2007

² Gilles Pinson, « Le projet urbain comme instrument d'action publique », in Pierre Lascoumes, Patrick Le Galès, *op. cit.*, 2004, pp. 199-233

³ Pierre Lascoumes, Patrick Le Galès, *op. cit.*, 2004, p. 365

⁴ Pierre Lascoumes, Patrick Le Galès, *ibid.*, p. 368

⁵ Bruno Jobert (dir.), *Le tournant néo-libéral en Europe. Idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*, Paris, l'Harmattan, coll. « Logiques politiques », 1994, 328 p.

⁶ Pierre Lascoumes, Patrick Le Galès, *ibid.*, p. 26

⁷ Charles- Albert Morand, *L'Etat propulsif. Contribution à l'étude des instruments d'action de l'Etat*, Paris, Publisud, 1991, 252 p.

reposant sur les ressources mobilisées¹ que Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès ont complétée en envisageant les rapports politiques et les modes de légitimation desquels ils procèdent².

Type d'instrument	Type de rapport politique	Type de légitimité
Législatif et réglementaire	Etat tuteur du social	Imposition d'un intérêt général par les représentants mandatés élus ou des hauts fonctionnaires
Economique et fiscal	Etat producteur de richesse Etat redistributeur	Recherche d'une utilité collective. Efficacité sociale et économique
Conventionnel et incitatif	Etat mobilisateur	Recherche d'engagement direct
Informatif et communicationnel	Démocratie du public	Explication des décisions et responsabilisation des acteurs
Normes et standards <i>Best practices</i>	Ajustements au sein de la société civile Mécanismes de concurrence	Mixte : scientifico-technique et démocratiquement négociée et/ou concurrence, pression des mécanismes de marché

Tableau 1 : les grands types d'instruments d'action publique d'après Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès

Parmi ces types d'instruments, les trois derniers apparaissent comme ceux qui ont connu le développement récent le plus rapide, en lien avec la décentralisation, la montée des enjeux de participation et l'essor des pratiques managériales inspirées du néo-libéralisme. S'ils rendent également compte de la déssectorisation de l'action publique, ils ne s'abstraient pas pour autant du cadre des référentiels. Ainsi, normes et standards sont des instruments assez révélateurs du référentiel global de marché – ou référentiel de l'efficacité publique qui –, comme nous le verrons plus loin, marque le passage, dans les années 1980, d'un Etat keynésien à un Etat libéral soucieux de limiter les dépenses tout en améliorant la compétitivité de l'économie, grâce à l'adoption des paradigmes et outils (fussent-ils très éclectiques) du *new management* public³. Mais ils sont aussi très illustratifs du référentiel de l'efficacité globale – tel que Pierre Muller l'a désigné – qui marque la transition vers une société au sein de laquelle l'économie devient plus collaborative et davantage financiarisée, avec une préoccupation croissante, et presque paradoxale dans ce contexte, pour les enjeux environnementaux, ce qui détermine dans les deux cas la montée en puissance progressive d'acteurs en réseaux capables de porter des actions collectives. Certaines normes internationales, comme celles émanant de l'Organisation internationale de normalisation – ISO – sont de ce point de vue assez révélatrices du développement rapide de ce type d'instruments, portés par des acteurs civils, en lien avec le référentiel de marché – facilitation des échanges – comme de celui de l'efficacité globale – normes relatives à l'environnement (ISO 14001) ou à la responsabilité sociétale des organisations (ISO 26000). Elles renvoient également au registre de l'incitation en offrant aux opérateurs, personnes morales et entreprises qui s'en emparent, de conforter une certaine image publique, ce qui par la même occasion conduit à en faire un outil informatif et communicationnel. Et elles sont enfin, du fait de la liberté laissée aux acteurs de s'en emparer, le signe de ce retrait de l'Etat que l'on retrouve tant dans le référentiel de marché que dans celui de l'efficacité globale.

¹ Christopher Hood, Helen Margetts, *op. cit.*, 2007

² Pierre Lascoumes, Patrick Le Galès, *ibid.*, p. 361

³ Christopher Hood, « Contemporary Public Management : A New Paradigm ? », *Public Policy and Administration*, 1995, n°2, vol. 10, pp. 104-117

Dans le cadre de mes travaux de recherche sur les instruments de développement économique¹, je me suis notamment intéressé au marketing territorial dont la dimension instrumentale est assez clairement perceptible. Le marketing territorial est ainsi couramment utilisé en France, depuis l'apparition des premières agences de développement – comités d'expansion formés dans l'immédiat après-guerre pour orienter au profit de certains territoires les créations établies issues de la décentralisation industrielle. Ces agences, mises en place par différents niveaux de collectivités (communes, agglomérations, départements, régions), ainsi que les services de développement économique locaux avec lesquels elles travaillent, constituent des politiques d'attractivité qui cherchent à capter les investissements productifs dits mobiles². Ces dernières reposent sur des techniques de segmentation de l'offre – notion d'offre territoriale – comme de la demande – catégorisation des types d'investisseurs à travers un exercice de segmentation marketing et de positionnement stratégique³ – conduisant au choix des prospects qui seront approchés dans le cadre de politiques de développement économique exogène⁴.

En marge de ces dernières, des démarches de labellisation ont parfois été engagées au niveau local, en vue de renforcer la visibilité de l'offre territoriale, la labellisation constituant un instrument assez commun de marketing des territoires⁵. Bien qu'elle ne constitue pas un label, la norme ISO 14001, essentiellement destinée aux entreprises ayant mis en place un système de management environnemental pour évaluer et maîtriser l'impact écologique de leur activité, a été peu à peu utilisée dans d'autres contextes et notamment pour orienter la conception et la gestion de parcs d'activités économiques. Une telle utilisation, que j'ai étudiée⁶ en France à travers le rôle d'une association qui fédère le réseau des parcs concernés – l'association PALME –, pose très clairement la question des finalités de cette norme dès lors qu'elle est mise au service d'autres enjeux que les seules questions d'environnement. Il apparaît ainsi que si la maîtrise de l'impact écologique est bien la motivation première de plusieurs de ces démarches de certification, certaines d'entre elles reflètent également la volonté de leurs maîtres d'œuvre de pouvoir bénéficier de retombées éventuelles en termes de marketing territorial et de développement économique, en tant que ces démarches seraient aussi des leviers d'attractivité (image, notoriété, qualité de l'accompagnement des investisseurs). C'est le cas de quelques très grandes zones d'accueil des entreprises, sous maîtrise d'ouvrage départementale ou contrôlées

¹ Voir notamment, Philippe Thiard, « Les stratégies de développement économique des pôles urbains des départements limitrophes de l'Ile-de-France », in Martine Berger, Renaud Diziain, Ludovic Halbert, Marcel Rousset-Deschamps, Philippe Thiard, *Effets de débordement, polarisations économiques et stratégies d'acteurs en Ile-de-France et dans le Bassin parisien*, Rapport final, programme « Organisation de l'espace urbain et dynamiques économiques », PUCA, 2006, 306 p

² Sur cette définition, voir notamment Fabrice Hatem, *Investissement international et politiques d'attractivité*, Paris, Economica, 2004, pp. 164 et ss.

³ Philippe Thiard, « Offre et ressource territoriales : quelles relations ? », *Montagnes méditerranéennes*, n° 20, 2004, pp. 87-96 ; Philippe Thiard, « L'offre territoriale : un nouveau concept pour le développement des territoires et des métropoles ? », *Territoires 2030*, n°1, 2005, pp. 17-28

⁴ Le marketing territorial dans son ensemble, dans la mesure où il s'agit d'une pratique de gestion plutôt complexe appliquée aux territoires, est assimilable à un méta-instrument au sens que nous avons déjà pu donner à ce terme. Il sert en effet à coordonner divers instruments (analyse stratégique, politiques d'attractivité, projets urbains, réseaux, labels, marques, communication, clusters...) qui sont eux-mêmes déclinés en techniques – par exemple le diagnostic dans le cadre de l'analyse stratégique – et en outils – l'incontournable analyse SWOT mobilisée par exemple pour construire le diagnostic. On retrouve ici la distinction proposée par Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès entre l'instrument – qui est un type d'institution sociale –, la technique – qui est un dispositif concret qui rend l'instrument opérationnel – et l'outil – qui est un dispositif plus ciblé au sein de la technique : Pierre Lascoumes, Patrick Le Galès, *ibid.*, pp. 14-15

⁵ Benoît Meyronin, *Le marketing territorial*, Paris, Vuibert, 2009, 175 et ss.

⁶ Philippe Thiard, « Certification environnementale de parcs d'activités : le marketing territorial au service du développement durable », in Jean-Paul Amat et al. (Dir.), *L'après-développement durable : espaces, nature, culture et qualité*, Paris, Ellipses, 2008, pp. 233-241.

par des investisseurs privés, pour lesquelles les enjeux de visibilité et de commercialité de l'action d'aménagement sont essentiels (Rovaltain, Technolac du Bourget, Parc de la Plaine de l'Ain, Parc de la Silic à Rungis, etc.). Par ailleurs, s'agissant d'équipements de très grande taille (zones de plusieurs centaines d'hectares chacune), la certification ISO 14001 est aussi apparue comme le moyen de faciliter l'acceptabilité sociale des aménagements réalisés et d'adosser ceux-ci à des dispositifs communicationnels ciblés sur les populations riveraines. Ce faisant, dans le cadre d'une telle utilisation largement déssectorisée, la norme ISO 14001 apparaît bien comme une démarche à triple détente. Elle est un instrument incitatif dans le cadre d'une politique environnementale locale prédéfinie, la certification garantissant un certain engagement à atteindre des objectifs environnementaux liés à la gestion de la zone d'activité. Elle apparaît ensuite comme une incarnation d'un instrument normatif, celui de la labellisation, qui emprunte ici à la technique particulière qu'est la certification, ce qui lui permet d'apparaître comme exemplaire sur le plan environnemental, dans le cadre d'une politique de développement économique locale qui mobilise ainsi certains instruments du marketing territorial. Elle est enfin, par certains moyens qu'elle induit (plaquettes d'information, concertation avec le public en amont de l'aménagement...), un instrument communicationnel mobilisé dans le cadre d'une politique locale d'urbanisme plus concertée. Cette plasticité d'usage ne renvoie pas, dans cet exemple, à une inscription précise dans un secteur d'action publique étroitement défini, d'autant que les initiatives locales auxquelles correspondent ces exemples ne sont pas la traduction d'une politique nationale identifiée. Ce cas particulier de certification renvoie plutôt au domaine de plus en plus autonome et déssectorisé de l'action publique locale, comme on a eu l'occasion de l'évoquer. Néanmoins, PALME et ses membres fonctionnent comme un réseau qui porterait l'ambition de former un secteur au sens mullerien du terme, même si l'on ne peut faire le constat que d'une apparente analogie, puisque ni le secteur en lui-même, ni le référentiel afférent ne sont ici clairement définissables. Néanmoins – et c'est là la richesse d'une approche par les instruments –, on voit que la démarche donne à voir un certain rapport à des référentiels globaux tels que le référentiel de marché ou le référentiel de l'efficacité globale pour lesquels l'attractivité économique et la durabilité des aménagements font sens et justifient des interventions adaptées. Même sans la catégorie intermédiaire – méso comme disent certains auteurs – du secteur, un tel instrument n'est donc pas désarticulé du référentiel global dominant.

Ainsi l'instrument est-il bien le complément, voire le substitut du secteur – quand la sectorisation échappe ou s'affaiblit sur fond de territorialisation –, en ce qu'il permet de penser en termes différents le rapport global-sectoriel, par la prise en compte des logiques instrumentales de l'action publique.

Gouvernementalité, référentiels, secteurs, rapport-global-sectoriel et instruments constituent donc les éléments de base de la « théorie » des référentiels. En tant que constructions sociales, ils ne sauraient être pensés en termes statiques car l'approche développée par Pierre Muller est une approche systémique. Les interactions propres à ce système se font au sein d'un cadre cognitif qui est celui de la science politique. Elles forment un autre pan de cette approche théorique qu'il convient maintenant d'explorer.

2. La formation des référentiels et le concept de médiation

Les référentiels d'action publique se forment à chacun des deux niveaux que sont le secteur (référentiel sectoriel) et la société dans son ensemble (référentiel global). L'un et l'autre ont pour caractéristique, au sein du processus qui conduit à leur émergence, de présenter les mêmes modes de structuration – la médiation – qui conduit à agencer les éléments constitutifs du cadre cognitif

ainsi formé. Avant toute chose, les référentiels se présentent comme une articulation de valeurs, de normes et d'images qui débouchent sur des constructions logiques que Pierre Muller désigne comme étant des algorithmes¹. Cette dernière dimension est tout à fait centrale car en tant que cadres cognitifs d'une politique publique, les référentiels ont à la fois une dimension intellectuelle – qui donne sens à l'action – et une dimension prescriptive – qui permet de programmer celle-ci.

a) Valeurs, normes algorithmes et images

Les *valeurs* sont probablement à la racine de la formation des référentiels. Elles renvoient aux grands principes qui fondent l'action et dont l'affirmation s'opère souvent à travers de grands questionnements alternatifs. (égalité vs équité, ouverture aux échanges vs protectionnisme, croissance vs préservation des ressources, efficacité vs efficience, démocratisation vs excellence). Ainsi, comme on le soulignait dans l'introduction, le développement territorial des années 1990 apparaît-il structuré par les valeurs de la territorialisation comme alternative aux conséquences de la mondialisation censée affaiblir, par son influence sans contrôle, les tissus économiques et sociaux d'échelle locale. Il est aussi, toujours dans le champ des valeurs mais du point de vue de l'Etat, une recherche de valorisation des ressources, plutôt que de compensation des handicaps, deux valeurs distinctes qui, on le verra, ont été à différents moments au cœur des politiques françaises d'aménagement du territoire.

Ces *valeurs* permettent de définir des *normes* d'action qui structureront les politiques publiques et les instruments qui leur sont dédiés. Ainsi dans une vision du développement territorial comme contrepoids à certains des effets de la mondialisation, la nécessité de s'organiser sur le plan local devient un objectif impérieux, une norme implicite, ce qui fonde des démarches de type institutionnaliste qui pourront prendre des formes différentes selon les contextes. La mobilisation des acteurs constitue alors un pré-requis qui justifie l'imposition ou au moins la recommandation de modalités d'appariement des acteurs au sein de structures bien identifiées et aux attributions relativement définies, ce qui conduit à placer la question de la gouvernance au premier plan des enjeux de développement. Ainsi, en France, cette question est passée par la promotion de la coopération territoriale aboutissant à l'émergence de nouvelles institutions porteuses de développement telles que les pays ou les agglomérations, avec un degré d'institutionnalisation assez fort pour les secondes et beaucoup plus faible pour les premiers. En Espagne, une approche similaire, plus institutionnaliste encore, mais très différenciée selon les régions, a pu être observée autour des *Comarca*, territoires anciens réactivés, que les Communautés autonomes ont eu la possibilité de découper en leur sein à des fins de planification du développement, de prestation de services aux communes, de portage de projets². Ailleurs, c'est plutôt la mise en réseau d'acteurs à différentes échelles qui semble avoir été privilégiée, comme en Allemagne où dans le cadre de la loi d'aménagement du territoire de 1998, la mise en place de projets de développement régional (*Regionalentwicklungskonzepte*) a privilégié des réseaux plutôt informels, faiblement territorialisés, articulant les échelles autour de dynamiques de projet assez souples portés par une multiplicité

¹ Pierre Muller, « référentiel », in Laurie Boussaguet et al. (dir.), *op.cit.*, 2010, p. 556

² Christophe Quéva, Guillaume Vergnaud, « Du territoire à "l'intermédialité" : essai de réflexions croisées sur les constructions territoriales locales en Allemagne, en France et en Espagne », in Martin Vanier (Dir.), *op.cit.*, 2009, pp. 141-150

d'acteurs (*Städtenetze* – réseaux de ville ; *Akteursnetzwerke* – réseaux d'acteurs ; *Modelvorhaben der Raumordnung*, MORO – projets pilotes d'aménagement du territoire)¹.

Valeurs et *normes* conduisent ensuite à formaliser des raisonnements, des *algorithmes* qui guident l'action publique : « les algorithmes sont des relations causales qui expriment une théorie de l'action. Ils peuvent être exprimés sous la forme "si..., alors" »². L'enchaînement cause – conséquence est ainsi au cœur de la formalisation du référentiel et permet une articulation entre champ cognitif et champ de pouvoir. Pour rester sur l'exemple du développement territorial des années 1990, le raisonnement qui semble s'être mis en place à l'époque est de nature suivante : *si, dans le contexte de la mondialisation, on veut atteindre localement certains objectifs de croissance, alors il faut se doter d'un projet qui fédérera les acteurs locaux autour d'enjeux et de ressources clairement identifiés*. En France, cet algorithme de base n'est naturellement qu'une première déclinaison du référentiel du développement territorial des années 1990. Au regard de certaines normes, telle que la nécessité de s'organiser, il en induit quelques autres comme celle d'institutionnaliser les modes de gouvernance de ces projets autour de la figure des réseaux ou des territoires, ou bien encore celle du conditionnement des ressources publiques à l'engagement de telles démarches (logiques de contractualisation de l'action publique), ainsi que l'évoquait la Ministre française de l'aménagement du territoire, Dominique Voynet, consécutivement à l'adoption de la LOADDT : « L'Etat aidera prioritairement ceux qui s'organisent pour élaborer de tels projets. Il récompensera la créativité, l'initiative, la coopération entre les acteurs, la synergie des efforts... »³.

Cette dernière citation révèle aussi, en creux, le quatrième « niveau de perception du monde »⁴ qui intervient dans la formation des référentiels. Il s'agit des *images* qui « sont des vecteurs implicites de valeurs, de normes ou d'algorithmes. Elles font sens immédiatement sans passer par un long détour discursif »⁵. Elles opèrent la synthèse entre tous les éléments en interaction dans la construction cognitive qu'est le référentiel, tout en renvoyant à des registres d'action consubstantiels au champ de pouvoir propre aux politiques publiques. Ainsi, la créativité, l'initiative, la coopération et la synergie sont bien des images véhiculées par le référentiel du développement territorial qui se forge dans les années 1990 en France, avec en toile de fond le raisonnement dominant à cette époque, à savoir que pour qu'il y ait développement local, une mobilisation des acteurs doit se produire, condition nécessaire d'une structuration des initiatives et de dynamisation de la créativité. Elles font écho à d'autres images, plus frappantes et au sous-jacent algorithmique plus prononcé encore : « il n'y a pas de territoires condamnés, il n'y a que des territoires sans projet »⁶.

Les images renvoient donc plus encore que les autres éléments structurants du référentiel au registre des représentations sociales telles que Denise Jodelet a pu les définir en tant que « forme de connaissance, socialement élaborée et partagée, ayant une visée pratique et concourant à la

¹ Christophe Quéva, « La ressource territoriale en question dans les logiques de requalification contemporaine des territoires locaux en Allemagne », in Hervé Gumuchian, Bernard Pecqueur, *La ressource territoriale*, Paris, Economica, 2007, pp. 126-132

² Pierre Muller, *ibid.*

³ Dominique Voynet, « Préface », in George Benko, Alain Lipietz (dir.), *La richesse des régions. La nouvelle géographie socio-économique*, Paris, PUF, 2000, p. 5

⁴ Pierre Muller, *ibid.*

⁵ Pierre Muller, *ibid.*, p. 557

⁶ Dominique Voynet, « Préface », in George Benko, Alain Lipietz (dir.), *op.cit.*, 2000, p. 1

construction d'une réalité commune à un ensemble social »¹. Les représentations sociales, dans la lignée des travaux de Serge Moscovici ne se définissent d'ailleurs pas en termes statiques, mais comme un processus dynamique confrontant en permanence représentations individuelles et collectives dont la distinction proposée par Emile Dürckheim a pu être ainsi remise en cause². Ce fondement social des représentations a deux conséquences. La première, d'ordre fonctionnel, est qu'elles construisent la société en permettant le consensus social – qu'il soit d'ordre général ou propre à certains groupes –, qu'elles facilitent l'acceptation de la nouveauté et qu'elles orientent les communications comme les conduites. La seconde conséquence, plus processuelle et qui caractérise notamment les représentations contemporaines, est que ces représentations sont principalement le fait de certains individus, des intellectuels pour l'essentiel qui, à travers l'action de vulgarisation, font évoluer les représentations sociales : « nous savons qu'il existe une certaine catégorie de personnes ayant pour métier de les fabriquer. Ce sont tous ceux qui se consacrent à la diffusion des connaissances scientifiques et artistiques : médecins, thérapeutes, travailleurs sociaux, animateurs culturels, spécialistes des médias et du marketing politique. A maints égards, ils s'apparentent aux faiseurs de mythes des civilisations plus anciennes »³. On retrouve donc ici une figure centrale, celle du médiateur de la construction des référentiels d'action publique : ces derniers, en tant que processus d'agencement de représentations sociales orientées vers l'action, impliquent un travail d'ajustement des perceptions individuelles et collectives, à travers un processus de médiation qui articule l'ensemble des éléments cognitifs en présence.

Si les images sont constitutives des référentiels, à la fois comme synthèse de leur structuration cognitive et comme incarnation des représentations sociales qui conduisent à les faire émerger, elles le sont également de certains instruments du développement territorial. Je reviendrai plus loin sur les représentations sociales et spatiales qui ont marqué quelques-uns des référentiels de l'aménagement du territoire, ainsi que sur les images qui leur sont associées. Préalablement, je souhaiterais souligner ici l'usage particulier que le marketing territorial, déjà abordé à l'occasion de l'évocation de la dimension instrumentale des référentiels, fait de ces images dans les pratiques de communication sur lesquelles il repose. Cette question, abordée dans certaines de mes publications⁴, m'a permis de compléter les approches qui avaient pu être faites de l'utilisation de ces mêmes images dans certaines campagnes de marketing urbain. Je pense ici aux travaux de Muriel Rosemberg et notamment à la notion de géographisme qu'elle a développée et que l'on peut définir comme un ensemble de « représentations stéréotypées et quasi magiques de l'espace, dont la "simplicité" facilite la diffusion »⁵. En effet, si la dimension spatiale des représentations véhiculées par le marketing territorial est marquée par des formes très nettes de simplification, on ne peut nier l'importance prise par trois registres de représentation révélés par certains outils promotionnels. En premier lieu, les images véhiculées par ces outils étant d'abord des représentations spatiales, on notera que celles-ci sont souvent à la fois factuelles et proliférantes, leur accumulation pouvant donner à voir un certain

¹ Denise Jodelet (Ed.), *Les représentations sociales*, Paris, PUF, 1989, p. 36

² Serge Moscovici, « Des représentations collectives aux représentations sociales », in Denise Jodelet (Ed.), *op. cit.*, 7^{ème} édition, 2003, pp. 79-103

³ Serge Moscovici, *chap. cit.*, in Denise Jodelet (Ed.), *op. cit.*, 2003, p. 100.

⁴ Philippe Thiard, « La prospective urbaine est-elle soluble dans le marketing territorial ? Réflexions sur la dimension futuriste de la promotion urbaine », *Territoires 2030*, n°4, 2007, pp. 141-154 ; Philippe Thiard, « Les discours marketing des politiques urbaines d'attractivité : où sont les villes ? » in Colette Vallat, Frédéric Dufaux (coord.), *Pérennité urbaine, ou la ville par-delà ses métamorphoses*, volume 3, Paris : L'Harmattan, 2009, pp. 193-204

⁵ Muriel Rosemberg, *Le marketing urbain en question. Production d'espace et de discours dans quatre projets de villes*, Paris, Anthropos, 2000, p. 145

désordre qui est toutefois pleinement assumé. Si le marketing identitaire cherche à véhiculer une image forte et simple du territoire, il est souvent « contredit » ou au moins contrebalancé par le marketing sectoriel – de développement économique par exemple – qui produit une image segmentée– et souvent fragmentée/fragmentaire – du territoire, en renvoyant aux attentes particulières des différentes cibles des politiques d’attractivité ainsi qu’aux différents attributs de l’offre territoriale qui leur correspondent. En second lieu ces représentations conduisent sur le plan symbolique à aligner le temps sur l’espace – voire à confondre le temps et l’espace – et à construire ainsi une référence imaginaire idéale du territoire comme centre – carrefour – qui permet de fusionner en une même unité – le territoire – et à travers des récits imagés, un ensemble de lieux et de réseaux interconnectés. Plus précisément, les récits du marketing territorial sont souvent des articulations d’évènements prédéterminés qui font du territoire un centre symbolique, réconciliant pluralisme et universalité grâce à la capacité d’articulation et de sémantisation propre à des lieux symboliquement structurés en réseaux. On retrouve là une des fonctions décrites par Bernard Debarbieux¹ à propos des imaginaires géographiques religieux. Enfin, ces images aident à former des représentations sociales qui ancrent ce type de marketing dans le registre néo-utopique² : la qualité de vie, le dynamisme, l’enchantement, la capacité créative, la cohésion sociale sont de ces représentations sociales qui peuvent être plaquées sur le territoire et renvoyer ainsi à la vocation universalisante de la néo-utopie ou au contraire lui être spécifique. Le caractère festif des habitants du Nord de la France est par exemple conforté comme représentation sociale dominante par un évènement à forte dimension marketing qu’est l’ex-biennale – devenue triennale – Lille 3000³. La mise en avant de représentations sociales universelles ou particulières, à forte connotation positive, permet donc de broser le caractère du territoire et fait partie des invariants de la communication promotionnelle dans ce domaine. Les images produites par les référentiels ne sont donc pas une exclusivité de ce processus cognitif propre à la formation des politiques publiques : on les retrouve également dans les outils du marketing territorial et au-delà dans de nombreux instruments de développement comme le projet urbain ou les documents de planification⁴. Comme les référentiels, les actions de marketing promotionnel sont bien porteuses d’images et assimilables à des discours dont Vivian A. Schmidt⁵ a identifié deux modalités : les discours de coordination entre les acteurs impliqués dans une même politique et les discours de communication produits par des acteurs qui interviennent dans l’espace public. Le marketing territorial de promotion renvoie évidemment à ce second registre.

b) La médiation dans la fabrique des référentiels

La formation des référentiels, dans les articulations internes qui les caractérisent – ajustement d’un cadre cognitif autour de valeurs, de normes, d’algorithmes et d’images –, repose sur un processus de médiation dont Pierre Muller a décrit les contours à plusieurs occasions. La médiation est d’abord l’affaire des médiateurs qui sont « les agents qui élaborent le référentiel des politiques publiques »⁶. Mais la médiation est aussi un acte complexe qui recouvre plusieurs dimensions. La première de ces dimensions est d’articuler pensée positive et pensée normative car

¹ Bernard Debarbieux, « imagination et imaginaire géographiques », in Antoine Bailly, Robert Ferras, Denise Pumain, *Encyclopédie de géographie*, Paris, Economica, 1992, pp. 893-906

² Dominique Pagès, « Des mondes parfaits aux mondes possibles : les territoires équivoques de l’utopie », *Quaderni*, n° 41, 2000, pp. 43-63

³ Philippe Thiard, *art. cit.*, 2007

⁴ Bernard Debarbieux, Sylvie Lardon, *Les figures du projet territorial*, Paris, Editions de l’Aube, 2003, 270 p. ; Sylvie Lardon, Pierre Maurel, Vincent Piveteau (Dir.), *op. cit.*, 2001

⁵ Vivian A Schmidt, « Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse », *Annual Review of Political Science*, Vol.11, 2008, pp. 303-326

⁶ Bruno Jobert, Pierre Muller, *op. cit.*, 1987, p. 71

les référentiels sont à la fois production de connaissances et production de normes : « les médiateurs décodent le monde, le rendent intelligible, lui donnent du sens ; puis ils le “recodent”, ils définissent des objectifs et des actions destinés à accélérer cette transformation du monde qui est présentée comme inéluctable »¹. Par-là même, ils s’inscrivent dans une autre double dimension déjà évoquée : celle qui articule champ intellectuel et champ de pouvoir : « en effet le processus de médiation est un processus de prise de parole, de production de sens et un processus de prise de pouvoir »².

Ce faisant, la médiation est indissociable du contexte social dans laquelle elle se produit. Les médiateurs ne font pas qu’intervenir dans l’invention de nouvelles règles ou de nouveaux modes de faire issus d’une réflexion scientifique/et ou technique sur un problème ou un ensemble de problèmes donnés. Ils ont aussi un rôle socio-culturel en intervenant dans la définition d’un secteur et de ces pratiques, ce qui suppose qu’ils ont également la capacité à structurer socialement le groupe auquel le secteur s’identifie. Cette structuration ne se fait pas sans luttes, ni conflits : à l’intérieur du groupe, les différentes représentations du secteur s’affrontent et peuvent déboucher sur l’émergence d’un nouveau référentiel. Les médiateurs qui parviennent à l’imposer entraînent dans le même temps une redéfinition du secteur dans sa composition sociale en conduisant à de nouvelles hiérarchies internes, à la promotion de certaines catégories professionnelles ou de certains groupes au détriment d’autres. La réussite de la médiation ne repose donc pas que sur l’imposition d’une nouvelle pensée fondant de nouvelles normes : elle dépend également de la capacité du médiateur à construire le secteur en tant qu’entité sociale, ce qui implique qu’il dépasse la seule expression de ses intérêts pour construire le sens légitime dans lequel les acteurs du secteur se reconnaîtront. Il n’y aura donc pas transposition directe des connaissances qui fondent la formation d’un référentiel mais réorganisation de celles-ci – « recodage » comme dit Muller –, de telle sorte que le consentement du groupe soit possible.

Au niveau du secteur, la médiation reposera sur des opérateurs sectoriels de deux types. Il peut s’agir « des fonctionnaires qui vont définir pour eux-mêmes et pour les “usagers” dont ils sont responsables, une nouvelle philosophie de l’intervention publique »³. La formation du référentiel dépend alors de ceux que Muller appelle l’élite dirigeante ou technostructure de l’Etat : grands corps, dirigeants politiques et administratifs qui interviennent dans le cadre des responsabilités qui leur sont confiées au sein des différents départements ministériels, des grands organismes et des établissements publics de l’Etat. Dans d’autres cas, « les opérateurs sectoriels sont des acteurs sociaux proprement dits : CNJA, médecins, chefs d’entreprises »⁴, ce qui renvoie à une définition du référentiel par des professionnels disposant d’un mandat de représentation collective d’une étendue suffisante pour leur permettre d’asseoir une vision légitime de l’organisation du secteur. Cette situation correspond assez bien aux secteurs ouverts ou semi-ouverts dans lesquels la régulation étatique laisse plus de place à des formes d’auto-organisation. Au contraire, dans les secteurs fermés, le poids des élites sera plus fort, sans que cela interdise pour autant, selon les cas de figure, l’existence de gradients ou d’hybridations.

Dans le secteur de l’aménagement du territoire, auquel le développement territorial peut être référé, on pourra s’interroger sur l’éventuelle mixité des opérateurs sectoriels à la manœuvre.

¹ Pierre Muller, *chap. cit.*, in Alain Faure, Gilles Pollet et Philippe Warin (Dir.), *op.cit.*, 1995, p. 164

² Pierre Muller, *ibidem*

³ Bruno Jobert, Pierre Muller, *op. cit.*, 1987, p. 77

⁴ Bruno Jobert, Pierre Muller, *op. cit.*, 1987, p. 78

En effet, Gilles Massardier¹ a montré l'importance de l'influence qu'ont pu exercer certains professionnels à certains moments de la structuration de la politique d'aménagement du territoire : urbanistes, à la fois savants, experts et professionnels, dans les années 1950, au moment de la reconstruction et de la grande vague de croissance urbaine d'après-guerre ; géographes, universitaires mais aussi experts à leurs heures, dans les années 1980 et 1990, au moment de la relance des politiques françaises d'aménagement du territoire après le « creux » des années 1970. Dans les deux cas, il ne semble pas toutefois que ces acteurs sociaux, distincts des fonctionnaires, aient joué un rôle prépondérant : certes, des idées ont circulé, des connaissances ont pu être partagées, les savants fournissant un cadre de compréhension des dynamiques du territoire, notamment au cours des années 1980 marquées notamment par la grande activité du « pôle intellectuel » de la DATAR, pour reprendre l'expression de Gilles Massardier. A cette époque, les nouveaux géographes – et notamment les chercheurs du GIP RECLUS (mais pas seulement) –, ainsi que des économistes, des sociologues, des politistes et des juristes ont occupé une place importante grâce à la réalisation d'études permettant de rendre compte de certains processus à l'œuvre (mutations du système productif, renouvellement sociologique des campagnes, inversion des dynamiques démographiques et économiques, prise en compte des changements d'échelles dus à l'intégration européenne, etc), puis de livrer un certain nombre de « visions » du territoire à travers les programmes de prospective *France 2015*, *France 2020*, *Territoires 2030* et *Territoires 2040*². Mais la structuration de la DATAR en deux pôles assez distincts, administratif d'un côté et intellectuel de l'autre, semble avoir limité le rôle joué par les acteurs sociaux dans la formation des référentiels afférents à cette politique publique, s'agissant plus particulièrement du développement territorial. Nous aurons l'occasion d'y revenir.

En tout cas, si la médiation au cœur de la formation des référentiels d'action publique est bien l'affaire d'une pluralité d'acteurs – acteurs sociaux, administratifs ou politiques –, cette pluralité est moindre lorsqu'il s'agit du référentiel global. Pour Pierre Muller, ce dernier dépend largement du rôle des élites dirigeantes, ce qui place sa genèse sous la responsabilité des hommes et des femmes politiques exerçant au plus haut niveau de l'Etat. Muller a assez bien montré³ comment au sein du gouvernement Mauroy, au début des années 1980, s'étaient opposées deux interprétations du référentiel global : un référentiel de la solidarité, dans le prolongement du référentiel modernisateur keynésien d'après-guerre, débouchant notamment sur des nationalisations et sur des politiques classiques de relance par les dépenses publiques ; un référentiel de la compétitivité que portera le nouveau Premier ministre Laurent Fabius après le départ de Pierre Mauroy et qui s'annonce comme la première affirmation du référentiel de marché dont le déploiement s'effectue dès cette époque, et pas seulement en France. Toutefois, Muller relève que la genèse politique des référentiels globaux, à travers le processus de médiation qui la caractérise, doit beaucoup à l'approche « économiciste » du monde et par conséquent aux économistes de premier plan capables d'exercer une influence majeure. Il évoque même une « victoire de l'économie [...] qui marque aussi la défaite d'autres disciplines comme la philosophie, la sociologie et surtout la science politique, dans la production d'une pensée réflexive globale »⁴. Ce triomphe de l'économie coïncide avec le « moment des politiques publiques » au 19^{ème} siècle et conduit à faire assumer principalement à cette discipline

¹ Gilles Massardier, *op. cit.*, 1996

² Pierre Musso, « La prospective territoriale à la DATAR », in Cercle pour l'aménagement du territoire, *La DATAR. 50 ans au service des territoires*, Paris, La Documentation française, 2016, pp. 111-116

³ Bruno Jobert, Pierre Muller, *op. cit.*, 1987, p. 71

⁴ Pierre Muller, *op. cit.*, 2015, p. 71

cette fonction de « construction du monde », dans les domaines scientifique comme politique. Le centrage économiciste de la fabrication des référentiels ne s'opère d'ailleurs pas dans le seul cadre national : les économistes qui inspirent les élites politiques d'un pays pour « dire » le référentiel global parlent à l'ensemble du monde et ne pensent pas le monde que pour un seul Etat. Ce furent les néo-classiques au moment du référentiel libéral-industriel à la fin du 19^{ème} siècle ; ce furent ensuite Keynes et ceux qui se réclamaient de la pensée keynésienne lors de la formation du référentiel modernisateur fondé sur l'Etat-providence après la crise de 1929 et plus encore après la Seconde guerre mondiale ; ce furent enfin, pour le référentiel de marché à partir des années 1970, les économistes de l'Ecole de Chicago dont David Harvey a bien souligné l'importance dans la diffusion mondiale des thèses néo-libérales¹ en politique.

c) Le désajustement du rapport global-sectoriel

Les référentiels sectoriels et, d'une manière générale, la médiation pluraliste qui aboutit à leur émergence n'ont rien de spontané. Si les politiques publiques naissent de l'apparition et de la prise en compte de problèmes publics à régler, le cheminement qui mène de ces problèmes à l'action n'a rien d'automatique. Comme Jones² l'a bien montré, ce travail politique est un long processus (mise en place d'un agenda, définition des intérêts pris en compte, élaboration de programmes, légitimation de l'action...) qui laisse une large marge aux décideurs quant à l'opportunité d'agir. Dans l'approche cognitive des politiques publiques que propose la « théorie » des référentiels, le déclenchement du processus de construction d'une politique et du référentiel qui lui est associé n'a rien de contingent. Il naît de la prise de conscience chez les élites dirigeantes et chez ceux qui assurent un leadership dans un domaine sectoriel, d'un désajustement au sein du rapport global-sectoriel : c'est ce décalage qui constitue le problème justifiant la mise en place d'une politique publique ou son inflexion si celle-ci existe déjà. Ainsi, « l'objet d'une politique sectorielle, en même temps que sa raison d'être, ce sont les décalages ou les distorsions qui apparaissent nécessairement entre la reproduction d'un secteur et la reproduction de la société elle-même »³.

Dans ces circonstances, le désajustement mentionné dans l'approche de Pierre Muller procède essentiellement des évolutions du référentiel global dont la transformation est largement influencée, comme on l'a vu, par la médiation économiciste (rapport de la société au marché) qui guide sa formation. Par effet de rétroaction, la mutation du référentiel global entraînera un ajustement des référentiels sectoriels qui eux-mêmes, dans leur nouvelle définition et en fonction de l'inertie que représente ce que les politistes appellent les « chemins de dépendance »⁴, entraîneront la réorientation des instruments d'action publique existants, voire l'apparition de nouveaux, en lien avec les cadres cognitifs renouvelés de l'action publique. La transition n'est toutefois jamais immédiate : elle dépend de la perception de l'importance du décalage, de l'existence de médiateurs prêts à porter les ajustements tant dans leur dimension pratique que dans leur dimension réflexive

¹ David Harvey, *Brève histoire du néo-libéralisme*, Paris, les Prairies ordinaires, 2014, 314 p.

² Charles O. Jones, *An Introduction to the Study of Public Policy*, Belmont, Duxbury Press, 3^{ème} édition, 1984, 276 p.

³ Bruno Jobert, Pierre Muller, *op. cit.*, 1987, p. 54

⁴ La notion de *path dependence* ou dépendance au chemin emprunté est une notion qui s'est développée en science politique par emprunt aux sciences économiques. Ainsi, pour certains économistes, dans une entreprise, la solution la plus efficace en matière de technologie, de localisation ou de lancement d'un nouveau produit n'est pas forcément retenue pour différentes raisons qu'ils désignent par ce terme. Voir Bruno Palier, « Path dependence (dépendance au chemin emprunté) », in Laurie Boussaguet et al., *op.cit.*, 2011, pp. 411-419

et de la structuration sociale du secteur concerné qui favorisera le changement de référentiel ou au contraire l'installation d'une situation conflictuelle interne plus ou moins bloquante.

Sur ce registre, Pierre Muller prend l'exemple du secteur de l'enseignement supérieur et de la recherche pour montrer que celui-ci n'a jamais réussi pleinement à s'adapter au nouveau référentiel global de marché. Faute d'un leadership indiscutable au sein du secteur et de l'autonomie des acteurs sociaux qui l'animent (libertés universitaires reconnues, autonomie des établissements, pluralité des institutions concernées), la formation d'un nouveau référentiel pour ce secteur semble « patiner » depuis une bonne dizaine d'années avec, à la clé, en France en tout cas, une succession de conflits opposant le champ professionnel au champ politico-administratif¹. Dans ce secteur, comme dans quelques-autres d'ailleurs, le jeu peut encore se compliquer avec l'existence de normes supra-étatiques de plus en plus déterminantes. L'eupéanisation² des politiques publiques conduit à réduire les marges de manœuvre des Etats et acteurs sectoriels concernés en matière d'ajustement politique, ce qui est le cas de l'enseignement supérieur et de la recherche avec d'une part le processus de Bologne – très critiqué par certains membres de la communauté universitaire – et d'autre part avec la politique interne de l'Union européenne en matière de recherche-développement (PCRD).

En clair, la conclusion que l'on peut d'ores et déjà tirer de cette systémo-génèse complexe, est que la formation des référentiels sectoriels peut être plus ou moins longue – plus longue que celle des référentiels globaux dont les ajustements dépendent avant tout des élites dirigeantes et des choix qu'ils parviennent à imposer –, conduisant à des phénomènes de transition dont l'étude peut être assez révélatrice : superposition dans le temps de deux référentiels sectoriels, adoption de référentiels synthétisant les cadres cognitifs et les outils de régulation propres aux référentiels antérieurs, autonomisation de certains instruments d'action publique au regard des orientations d'un nouveau référentiel, ajustement incomplet du rapport global-sectoriel... Une des hypothèses de ce mémoire sera justement de montrer que le développement territorial est précisément révélateur des difficultés à régler, à travers le processus de formation des référentiels, l'aporie des articulations du global et du secteur dans le domaine de l'aménagement du territoire.

3. La transformation des référentiels

Tout autant qu'ils se forment, les référentiels se déforment avant de se transformer pour ouvrir le passage à un nouveau cycle d'action publique. C'est même, au regard de ce qui a été évoqué précédemment, leur caractéristique principale, le désajustement périodique du rapport global-sectoriel par évolution du référentiel global entraînant en retour une nécessité de mise à jour des référentiels sectoriels. Ici, c'est sur le référentiel global qu'il convient de se concentrer, les transformations venant, comme on l'a vu, d'un bouleversement important des représentations que la société se donne d'elle-même, ainsi que de son rapport au monde comme fondement de sa gouvernementalité.

Les référentiels globaux ont déjà été brièvement évoqués. Il convient de revenir maintenant sur leurs caractéristiques, leur cyclicité, leur contenu historique, et sur les facteurs qui conduisent à

¹ Pierre Muller, *op. cit.*, 2015, pp. 130 et ss

² Yves Madiot, Jean-Louis Gousseau, *Collectivités locales et développement économique*, Paris, Imprimerie nationale Editions, Dexia Editions, 2002, 343 p.

leur mutation. C'est par ce dernier point qu'il nous semble intéressant de commencer, Pierre Muller ayant proposé dans ses derniers travaux des éclairages assez inédits à leur sujet.

Les référentiels globaux fonctionnent en cycles de plus ou moins longue durée et chaque cycle est un « processus à travers lequel se développe, se stabilise puis se décompose une configuration globale fixant le rôle et la place des politiques publiques dans le fonctionnement des sociétés. Chacune de ces configurations s'organise autour de quatre régimes de réflexivité [...] : un *régime marchand* définissant les conditions de production de la richesse et de sa répartition, un *régime de globalisation* définissant l'état du monde et des relations internationales ; un *régime de citoyenneté* définissant le rapport entre les individus et l'espace civique ; un *régime d'action publique* définissant le rôle de l'État dans la société et "le mode d'emploi" des politiques publiques »¹. Et plus loin : « c'est le frottement de ces différents régimes qui permet d'expliquer le passage d'un cycle à l'autre »². Ainsi, alors que les référentiels sectoriels se transforment du fait de leur désajustement-réajustement au référentiel global, ce dernier évolue en lien direct avec les changements que rencontre le régime d'auto-réflexivité de la société au sein des diverses composantes qui le caractérisent. Chaque cycle d'action publique, auquel correspond un référentiel d'un certain type, est donc marqué par un équilibre entre les différents régimes de réflexivité suggérés par Pierre Muller.

Parmi-ceux-ci, le régime de globalisation mérite une attention particulière car il renvoie au sens même du mot global. Dans leurs premiers travaux, Pierre Muller et Bruno Jobert entendaient le global par opposition au secteur, c'est-à-dire comme correspondant à la société dans son ensemble. Au sein d'une théorie de l'action publique qui se présente avant tout comme celle de l'action de l'État, le global se référait inévitablement aux sociétés nationales considérées. Le global n'était pas entendu au sens de la globalisation de l'économie, le rapport au marché étant de toute façon inhérent, dans cette approche, au processus de formation d'une politique publique par correction des distorsions induites par le jeu du marché au sein d'un secteur donné de la société. La mondialisation, l'affirmation d'enjeux internationaux et transnationaux de différentes natures (globalisation des firmes et des échanges financiers, accords multilatéraux globaux ou régionaux sur le commerce et les échanges, montée en puissance des problématiques environnementales au niveau mondial, etc.) ont amené Pierre Muller à considérer au fil du temps le global comme une sorte de 2 en 1 : « la notion de global renvoie en réalité à deux dimensions qu'il faut distinguer d'un point de vue conceptuel. Le global, dans mon schéma d'analyse, est d'abord une projection totalisante qui formule une vision générale du monde. C'est en fonction de ce référentiel global que doit s'opérer la mise en ordre des sociétés à partir de politiques publiques dont l'objet est de mettre en cohérence chaque secteur par rapport à cette vision globale que j'appelle "global 1". Par définition le global 1 est toujours *un universel* parce qu'il renvoie à ce que j'ai appelé la mise à distance de la société par rapport à elle-même pour se penser dans sa totalité. Mais le mot "global" renvoie aussi à ce qui constitue l'environnement global (ou mondial) des sociétés. [...] Dans ce cas, le global s'inscrit dans un *jeu d'échelles multiples* dont l'autre extrémité est le local. Je l'appelle global 2. Cela signifie que dans le rapport global sectoriel, une société se "met en secteurs" en fonction d'une pensée globale d'elle-même qui est en réalité le produit d'une articulation entre le global 1 et le

¹ Pierre Muller, *op. cit.*, 2015, p. 75

² Pierre Muller, *ibidem*, p. 76

global 2 »¹. Le *régime de globalisation* évoqué précédemment est donc bien, au sein du référentiel global, ce rapport au global 2, c'est-à-dire au monde dans la matérialité des enjeux et des contraintes qu'il représente et dont l'internalisation dans les pratiques de réflexivité conduit les Etats à se penser différemment les uns par rapport aux autres, mais aussi par rapport aux acteurs transnationaux émergents (multinationales, réseaux financiers, organisations inter-gouvernementales, organisations non-gouvernementales).

Les différents cycles d'action publique qui se sont enchaînés depuis plus d'un siècle traduisent même la montée en présence autant qu'en puissance de ce global 2 dans les référentiels. Alors que dans le référentiel modernisateur d'après-guerre – qui correspond au cycle de l'Etat-Providence –, le régime de globalisation était celui d'un monde bipolaire où les relations économiques étaient encore largement dominées par le jeu politique des Etats, le passage au référentiel de marché dans les années 1980 coïncide avec un régime où la globalisation économique – reflet du global 2 – conduit les politiques publiques à s'ajuster à ce nouveau contexte (déréglementation marchande et financière, forte croissance du commerce international et des échanges de capitaux), à travers des politiques d'inspiration plus libérale. Enfin, dans le cycle qui s'ouvre au début des années 2000, le global 2 prend une nouvelle signification puisque s'adjoignent aux enjeux de la globalisation économique, ceux de la mondialisation des problématiques environnementales (réchauffement climatique, transition énergétique, gestion des ressources naturelles, crise de la biodiversité...), conduisant à une nouvelle transformation du référentiel dans lequel le marché entre en tension avec le développement durable.

Ce que Muller nomme « la tectonique des régimes de réflexivité »² est en fait un ensemble d'interactions entre les différentes modalités de représentations que la société se donne d'elle-même et qui conduisent, dans le cadre d'une systémogénèse plus ou moins complexe, à l'évolution des référentiels globaux au cœur de cycles d'action publique plus ou moins longs. Si le *régime de globalisation* apparaît bien comme un facteur important des transformations récentes des référentiels globaux, pour les raisons qui viennent d'être rappelées, il n'a pu agir que parce que dans le même temps, le *régime d'action publique* s'en est trouvé bouleversé avec, en premier lieu, une remise en cause de la légitimité d'intervention de l'Etat (procès en efficacité au profit notamment des entreprises) puis, à l'orée des années 2000, avec une reconnaissance plus grande du rôle d'autres acteurs intervenant dans la solution des problèmes globaux (ONG, collectifs locaux en réseaux, opérateurs de l'économie collaborative). Au contraire, dans les cycles précédents, le *régime marchand* – modalités d'organisation prises par le capitalisme – et le *régime de citoyenneté* – société de classes vs société sectorisée en professions – apparaissaient comme plus prépondérants et conditionnaient bien plus que la globalisation des enjeux – au sens du global 2 – les formes prises par le *régime d'action publique* (Etat à l'interventionnisme ciblé vs Etat-Providence). S'il n'est pas nécessairement utile pour notre sujet de revenir en détail sur la mise en place de chacun de ces cycles, le rappel de leurs contours et de leurs principales caractéristiques est toutefois nécessaire dans le but de fixer le cadre heuristique des analyses qui suivront sur le développement territorial.

¹ Pierre Muller, *Ibidem*, p. 182

² Pierre Muller, *Ibidem*, pp. 117 et ss

a) Le cycle de l'Etat libéral-industriel

Avec le « moment des politiques publiques », débute le premier cycle dont le référentiel global est qualifié par Pierre Muller de *libéral-industriel*. Il s'étend de la seconde moitié du 19^{ème} à la crise de 1929 et à la Seconde Guerre mondiale. Le *régime marchand* y est marqué par l'essor du capitalisme industriel avec, en correspondance, un *régime d'action publique* qui vise à faciliter l'industrialisation par « l'assignation des couches populaires »¹ à cette activité. Le référentiel global, inspiré par les économistes néo-classiques, est celui du laisser-faire qui surdétermine l'affirmation d'une société de classes relativement figée où chacun trouve sa position à travers une stricte division du travail. En France, il prend une forme plus adoucie que dans d'autres pays occidentaux, avec un *référentiel de l'équilibre* qui se manifeste dans différents champs : celui de l'économie et de la monnaie avec la doctrine de l'étalon-or, celui de l'organisation de la société avec la revendication d'un équilibre social entre villes et campagnes, paysannerie et classe ouvrière. Ce premier cycle connaît un bouleversement majeur avec la crise économique de 1929 qui remet en cause le *régime d'action publique* fondé sur un faible degré d'intervention de l'Etat. Sur fond d'affirmation progressive du keynésianisme comme doctrine économique dominante, les années qui précèdent le conflit de 1939-1945 voient partout s'affirmer un rôle plus prononcé de l'Etat. C'est le cas plus particulièrement aux Etats-Unis qui constituent un laboratoire d'expérimentation de ce courant économique avec le New Deal, tandis qu'en Europe les conceptions listiennes² amènent la plupart des pays à se recentrer sur leur économie nationale et/ou leur empire colonial, avec pour certains les dérives fascistes que l'on connaît. En France, le *référentiel de l'équilibre* ne cèdera donc véritablement la place qu'après-guerre, même si, à bien des égards, on peut faire l'hypothèse de sa rémanence dans certaines politiques publiques françaises, comme on aura l'occasion de le constater dans le domaine de l'aménagement du territoire et du développement territorial.

b) Le cycle de l'Etat-Providence

Il correspond en France au cycle économique des « Trente Glorieuses » et débute aux lendemains de la guerre par une action modernisatrice dont l'inspiration se fonde sur le projet politique du Conseil national de la résistance. Le fait marquant est dans la croissance du rôle de l'Etat dans tous les domaines de la société – avec des variantes selon les pays –, ce qui traduit un régime d'action publique qui l'emporte sur tous les autres régimes sur lesquels repose habituellement la formation du référentiel global. L'Etat est en effet partout (protection sociale, politiques industrielles, politiques d'équipement, politiques d'éducation, politiques de recherche...) renvoyant à la dénomination de *référentiel keynésien* ou *référentiel modernisateur* dans le cas français, car l'action publique se pense d'abord comme une forme de rattrapage par rapport à des archaïsmes hérités de l'histoire récente. Le *régime marchand* est celui du capitalisme organisé – par l'Etat – avec, pour reprendre la terminologie régulationniste, un régime d'accumulation fordiste qui voit se renforcer mutuellement production standardisée, augmentation des salaires, consommation de masse, dans un cercle vertueux de croissance. Dans ce contexte, le *régime de citoyenneté* qui en découle est celui de l'atténuation de la société de classes, avec l'affirmation de nouveaux groupes sociaux – les classes moyennes portées notamment par le développement du secteur tertiaire public

¹ Pierre Muller, *Ibidem*, p. 80

² Du nom de l'économiste allemand Friedrich List qui théorisa le « protectionnisme éducateur » comme ajustement cyclique nécessaire à l'instauration du libre-échange dans un contexte d'économie politique marqué par de forts particularismes nationaux. L'économie politique de Friedrich List s'oppose à la vision plus cosmopolite d'un Adam Smith ou d'un Ricardo.

comme privé –, au fur et à mesure que se sectorisent la société et les problèmes publics. Comme pour le cycle précédent, la sortie de ce référentiel s’opère sur une durée assez longue – quoi qu’un peu plus courte –, plusieurs des régimes de ce cycle entrant en mutation simultanée. Le *régime marchand* débouche au cours des années 1970 sur la remise en cause du régime d’accumulation fordiste, au profit d’un régime d’accumulation dit flexible¹, résultant lui-même de plusieurs processus (croissance des échanges internationaux de marchandises qui révèle la concurrence de nouveaux pays industriels, instabilité monétaire conduisant d’abord à l’inflation puis à des politiques monétaristes rigoureuses, chocs pétroliers, ralentissement des gains de productivité, etc.). Le *régime d’action publique* fondé sur un interventionnisme fort de la part de l’Etat est progressivement contesté, même si les premières années de crise sont marquées partout par des politiques de relance classiquement keynésiennes. Enfin, le *régime de citoyenneté* commence à se lézarder avec la croissance d’un chômage de masse à l’origine d’un affaiblissement du dialogue social qui prévalait pendant les Trente Glorieuses.

c) Le cycle de l’Etat-entreprise

Au début des années 1980, le référentiel global keynésien laisse la place à un *référentiel de marché* que Pierre Muller désigne également sous le terme de *référentiel de l’efficience publique*. Dans un contexte où le *régime de globalisation* révèle une accélération de la mondialisation de l’économie avec, notamment, une affirmation du capitalisme financier sous ses différentes formes² (désintermédiation, fusions-acquisitions, croissance des excédents monétaires et des liquidités en circulation...) et une mise à l’agenda des enjeux de compétitivité des nations – pour reprendre la terminologie du rapport annuel de l’*IMD World Competitiveness Center* –, le *régime d’action publique* tend à privilégier les politiques économiques d’offre et à promouvoir un retrait de l’Etat. Les thèses keynésiennes laissent la place à celles des économistes néo-libéraux de l’Ecole de Chicago, avec comme cibles la limitation des dépenses publiques, la réforme de l’Etat, l’ouverture à la concurrence des services publics, ce que résume l’enjeu d’efficience qui, autant que la recherche d’efficacité, marque l’orientation politique de cette période résumée par la notion de *New public management*. Pour l’Etat, il s’agit d’assurer le passage d’une logique d’administration à une logique de gestion que révèle le recours croissant à des pratiques issues du monde de l’entreprise³. En lien avec un *régime marchand* de plus en plus marqué par la flexibilité, le *régime de citoyenneté* est désormais celui de l’individuation de la société⁴ qui, avec d’autres facteurs – comme la territorialisation des politiques publiques – amorce une tendance à la déssectorisation du champ social. La sortie de ce cycle, non encore complètement avérée au regard des orientations politiques dominantes en Europe et notamment en France, serait toutefois en train de produire sous l’effet de la crise financière de 2007 et de la montée en puissance d’enjeux environnementaux d’échelle planétaire.

¹ Danièle Leborgne, Alain Lipietz, « Flexibilité offensive, flexibilité défensive. Deux stratégies sociales dans la production des nouveaux espaces économiques » in Georges Benko, Alain Lipietz (eds), *Les régions qui gagnent. Districts et réseaux : les nouveaux paradigmes de la géographie industrielle*, Paris, PUF, 1992, pp. 347-377

² Laurent Batsch, *Le capitalisme financier*, Paris, La Découverte, « Repères », 2002, 128 p.

³ B. Guy Peters, « Nouveau management public (New Public Management) » in Laurie Boussaguet et al. (dir.), *op ;cit.*, 2010, pp. 398-403

⁴ Alain Bourdin, *La métropole des individus*, Paris, Editions de l’aube, 2005, 256 p ; François Ascher, *la société hypermoderne*, Paris, Editions de l’aube, 2005, 300 p.

d) *Le cycle de la gouvernance durable*

Ce cycle naissant correspond à un nouveau référentiel qui serait celui de l'efficacité globale, au sens où s'y juxtaposeraient les impératifs de marché toujours présents et ceux de la crise écologique qui s'y surimposeraient. Dans ce nouveau cycle, le *régime marchand* connaît une évolution substantielle avec d'une part le développement des technologies numériques dont témoigne bien l'essor des GAFA¹ et, d'autre part, l'affirmation d'un capitalisme réticulaire qui lui est largement corrélé et que Martin Vanier définit comme tel, « parce que pour la première fois d'une manière aussi massive, c'est la mise en relation elle-même, la circulation qu'elle représente, qui est objet de valeur, donc de profit, plus précisément les technologies, les systèmes, les infrastructures et les infostructures qui permettent ces mises en relation »². Les produits de ce nouveau capitalisme sont essentiellement des services, même s'ils s'appuient sur des investissements lourds en infrastructures qui maintiennent un lien fort avec le capitalisme industriel traditionnel. Ils impliquent également une certaine transformation des rapports sociaux avec le développement de nouvelles formes de travail – ubérisation –, en lien avec cette économie collaborative qu'incarnent certains des opérateurs de ce capitalisme réticulaire. Le *régime de citoyenneté* résultant de ces transformations du régime marchand ainsi que de la montée en puissance des problèmes environnementaux est celui d'une citoyenneté en réseaux entraînant l'émergence de nouveaux modes d'action politique – les collectifs citoyens autour de causes de natures diverses –, l'usage accru des réseaux sociaux à des fins politiques et le poids croissant des ONG dans la prise en charge d'enjeux sociétaux. Le *régime d'action publique* s'en trouve lui aussi impacté en ce sens que l'Etat achève sa déssectorisation sous l'effet des relais pris par les acteurs territoriaux et par les acteurs sociaux en général. Ce mouvement révèle en lui-même une perte d'autoréflexivité et d'autoréférentialité de l'Etat qui ne parvient plus ni à donner du sens aux transformations, ni à les réguler dans le sens des attentes de la société³. Tout se passe comme si, au sein du *régime de globalisation*, « global 1 » et « global 2 » venaient à se confondre ou, dit autrement : « le territoire national n'est plus un lieu de production du global »⁴. Celui-ci s'impose désormais à travers les processus de mondialisation des enjeux qui prennent différents aspects – le global 2 –, en induisant un processus de « gouvernementalisation du monde global » qui ne parvient pas à s'affirmer autrement que par la création d'un rapport local-global – manifesté notamment par certaines formes action publique territoriale qui demeurent assez fragmentaires. Les ambiguïtés de la médiation traduisent les difficultés d'ajustement des différents régimes de réflexivité qui fixent la configuration de ce cycle émergent. Ainsi, deux visions du monde semblent se détacher selon Pierre Muller avec, d'une part, une adaptation du référentiel global aux nouveaux développements du capitalisme dans la perspective des travaux de Thomas Piketty sur les enjeux d'une taxation plus efficace du capital au niveau mondial et, d'autre part, une pensée de rupture qui va jusqu'à prôner la décroissance en mettant en avant les problématiques d'action collective autour de la notion de bien commun théorisée par Elinor Ostrom⁵. Le caractère dialogique du cycle de l'efficacité globale, entre marché et durabilité, ne permet pas aujourd'hui de voir

¹ Les GAFA – Google, Apple, Facebook, Amazon – sont considérés comme les géants du web au cœur de la nouvelle économie numérique.

² Martin Vanier, *Demain les territoires. Capitalisme réticulaire et espace politique*, Paris, Hermann, 2015, p. 108

³ Pierre Muller, *Ibidem*, p. 104

⁴ Pierre Muller, *Ibidem*, p. 188

⁵ Elinor Ostrom, *Governing the Commons : The Evolution of Institutions for Collective Action (Political Economy of Institutions and Decisions)*, Cambridge University Press, 1990, 280 p.

précisément selon quelles modalités s'effectuèrent les ajustements du rapport global-sectoriel, en particulier si la déssectorisation de l'Etat parvient à son terme.

Au terme de cette exploration de la « théorie » des référentiels, plusieurs points méritent donc d'être soulignés avant d'aborder la question de son application au domaine particulier – ne parlons pas encore de secteur – du développement territorial.

En premier lieu, cette approche de l'action publique permet d'insister sur une construction des politiques publiques qui s'opère sur le temps long, avec des transitions vers de nouvelles modalités d'action qui se font avec lenteur, tant en raison de l'émergence progressive des différents cycles d'action publique que du processus complexe d'ajustement des secteurs au global. Ce faisant, il n'est pas rare que des cadres cognitifs propres à un cycle survivent dans le ou les cycles suivants, entraînant une sédimentation des lignes de force de l'action publique que l'on peut retrouver, nous le verrons, dans l'aménagement du territoire.

En second lieu, les travaux de Pierre Muller donnent un relief particulier aux processus de médiation qui consistent en la définition intellectuelle des politiques publiques. Celles-ci ne sauraient être vues comme de purs produits d'une rationalité pratique : elles résultent constamment de l'adaptation des connaissances issues du registre scientifique à une réalité sociologique et politique, celle des secteurs, au sein desquels les rapports de forces entre groupes sociaux conduisent à des équilibres plus ou moins précaires qui sont justement de l'ordre du compromis. Les particularités de cette médiation sont intéressantes du point de vue de la sociologie politique mais elles le sont tout autant sous l'angle historique, lorsque l'on cherche à appréhender ce qui, en substance et à un moment donné, caractérise certains modes de l'action publique, en particulier dans leur décalage avec ce que nous en dirait une certaine rationalité scientifique.

En troisième lieu, l'approche par les référentiels nous invite à revisiter, par effet de miroir, l'ensemble de l'instrumentation politique. Dans la mesure où le cadrage par les référentiels donne à voir les grandes structures intellectuelles et pratiques des politiques publiques à un niveau intermédiaire (méso), le détour par les instruments qui sont au contraire de l'ordre d'une approche fine des problèmes publics (micro) permet de repérer en quoi l'instrumentation révèle ou non un plus ou moins bon ajustement, pour un secteur donné, du rapport global sectoriel, tout en permettant de mettre en évidence certains des effets de sédimentation signalés précédemment.

Enfin les référentiels, en ce qu'ils relèvent d'une approche stato-centrée toujours pertinente dans nos sociétés, nous invitent à interroger les dynamiques de territorialisation de l'action publique sous un angle original dans une double perspective : soit comme processus de différenciation au sein d'un cadre – la standardisation de l'action publique définie préalablement en termes sectoriels¹ –, ce qui revient à poser l'hypothèse de la mise en place, au sein des politiques publiques considérées, d'un rapport local-sectoriel qui n'est pas sans rappeler le jeu de la régulation croisée. Soit comme un processus d'autonomisation de l'action publique locale qui profite ainsi de la déssectorisation pour inventer un mode de prise en charge plus intégré des problèmes publics, dans lequel se dessine un

¹ Anne-Cécile Douillet, Alain Faure, Charlotte Halpern et Jean-Philippe Leresche (dir.), *L'action publique locale dans tous ses états. Différenciation et standardisation*, Paris, Economica, 2012, 353 p.

rapport local-global direct, le global étant ici entendu au sens du global 2, c'est-à-dire de la mondialisation des problématiques influant sur la mise en ordre des sociétés.

Le développement territorial, en tant que politique publique – ce qui est ici le point de vue que nous avons choisi de retenir dans cette première approche du concept – est très certainement pris dans le feu croisé de ces deux tendances, c'est-à-dire comme reflet d'une adaptation locale d'instruments politiques qui restent conçus au niveau national et comme mode d'intégration ou de transversalisation de l'action locale, dans une logique ascendante, et qui cherche ainsi à établir, de manière plus ou moins aboutie, un rapport direct au monde.

B. Le développement territorial à l'aune de la « théorie » des référentiels

Secteur ou référentiel sectoriel, le développement territorial en tant que pratique d'acteurs publics se trouve certainement quelque part entre les deux. En tant qu'il prolongerait une politique publique connue, celle de l'aménagement du territoire, il ressortirait plus spontanément de la logique de sectorisation. C'est ce que pensent certains observateurs ou praticiens de ce registre particulier de l'action publique comme nous l'avons déjà souligné¹. Dans le même ordre d'idée, dès lors que l'on considère que le développement territorial ne saurait à lui seul épuiser le champ très ouvert de l'aménagement du territoire, il serait alors une sorte de sous-secteur, y cohabitant au sein de ce domaine avec d'autres, du registre eux-aussi des politiques nationales territorialisées : politiques de transport, politiques d'équipement (universitaire, culturel, sanitaire...), politiques d'aménagement urbain, politiques de développement économique, etc.

A l'opposé, il est tout autant possible de le voir comme un référentiel à part entière et à ce titre daté, né d'une première formulation au cœur des années 1980 – le développement local – avant de se faire territorial à l'occasion d'une institutionnalisation que reflètent bien les deux lois successives d'aménagement du territoire des années 1990. De ce balancement entre la logique sectorielle d'un côté et le registre intellectuel de l'autre découlerait une partie – mais une partie seulement – de la polysémie du développement territorial, les autres coupables étant plutôt à chercher à l'ombre de la structuration paradigmatique du développement, comme on le verra en seconde partie. Cette aporie d'un positionnement forcément complexe au sein de la théorie des référentiels d'action publique amène forcément à s'interroger sur les particularités de la médiation à l'œuvre derrière ce concept aux allures de référentiel. Nombreuses sont les fées au-dessus du berceau : des économistes (dans le champ intellectuel) aux hauts fonctionnaires (dans le champ de pouvoir), en passant par les juristes, les politistes, les géographes, les gestionnaires, les élus locaux, les consultants, les syndicalistes..., les candidats à la médiation ne manquent pas. Ils dessinent l'architecture d'une hybridation dont il conviendra de révéler les grandes structures, à la source des représentations politiques que l'on peut donner du développement territorial.

1. Un air de référentiel : deux exemples issus de la littérature scientifique

Pour avancer dans le débat, il n'est pas forcément inutile d'illustrer ce que le développement territorial aurait de normatif – et donc de similaire à un référentiel – en allant explorer deux ouvrages universitaires assez exemplaires de ce point de vue. Le premier est celui que Pierre Campagne et Bernard Pecqueur ont publié en 2014 sur le développement territorial – avec le titre éponyme –, aux

¹ Jean-Yves Gouttebel, *op. cit.*, 2001

éditions Charles Leopold Mayer¹, avec pour but d'avancer dans l'analyse des processus qui pourraient conduire à établir qu'il existe – ou pas – un modèle de développement, appelé développement territorial et qui lui-même se poserait en alternative aux processus induits par la globalisation de l'économie. Ce faisant, les auteurs circonscrivent leur réflexion aux espaces ruraux intermédiaires pour des raisons pratiques², comme le souligne Philippe Lacombe dans la préface de l'ouvrage : « l'analyse proposée du développement territorial [étant] susceptible de concerner d'autres espaces [...], [la] prudence des auteurs les conduit à se limiter à des espaces qu'ils ont particulièrement étudiés »³,

L'autre ouvrage ne se présente pas, contrairement au précédent, comme la synthèse d'une analyse scientifique portée sur le développement des territoires : il s'agit plutôt, comme nous l'indiquons dans l'introduction, d'un manuel pédagogique⁴ cherchant à définir le plus précisément possible le développement territorial, à en expliquer « l'émergence comme concept et comme référence » – on jugera ici de l'intérêt de ce terme au regard de la démarche qui est la nôtre – et à le décrire ainsi « comme nouveau paradigme, c'est-à-dire comme modèle de référence inédit qui oriente la pensée et l'action »⁵ –, le champ cognitif et le champ de pouvoir étant, on le voit, bel et bien revendiqué par les auteurs, comme dans les analyses de Pierre Muller sur la dimension pratico-réflexive des politiques publiques.

a) Le développement territorial selon Campagne et Pecqueur : « model or not model » ?

La synthèse proposée par ces deux auteurs se situe d'abord dans une perspective historique : le développement territorial ne serait qu'une des trois étapes définissant les modalités de développement des espaces ruraux au fil du temps. La première s'est d'abord illustrée par un mode de développement purement agricole, basé exclusivement sur l'agriculture et l'élevage et qui prévalait encore au lendemain de la Seconde Guerre mondiale. Puis vint le temps du « développement rural » au cours des trente années qui suivirent au cours desquelles l'agriculture et l'élevage n'apparaissaient plus que comme des secteurs parmi d'autres au service du développement des espaces concernés. S'est enfin affirmé, au cours des trente dernières années, une ultime étape de « développement territorial », « [basé] sur ce que l'on a appelé l'émergence des territoires ».

Le développement territorial apparaît ainsi comme « un nouveau type de développement, socialement construit et initié par la combinaison des acteurs locaux (privés, publics et associatifs) qui va se centrer sur la valorisation des ressources territoriales »⁶. Cela confirme l'hypothèse de

¹ Pierre Campagne, Bernard Pecqueur, *Le développement territorial. Une réponse émergente à la mondialisation*, Éd. Charles Léopold Mayer, 2014, 268 p.

² Dans leur analyse, Pierre Campagne et Bernard Pecqueur présupposent l'existence de « trois types d'espaces et de sociétés rurales » : les « zones favorables » totalement intégrées, bien que sous protection, dans les réseaux mondiaux de production et de distribution des produits agricoles ; les « zones difficiles » qui, en raison de certains handicaps, semblent hors-jeu du marché ; les « zones intermédiaires » qui produisent des biens agricoles, industriels et artisanaux spécifiques et auxquels s'applique le « modèle » du développement territorial exposé par les auteurs.

³ Philippe Lacombe, « Préface », in Pierre Campagne, Bernard Pecqueur, *op. cit.*, 2014, p. 11

⁴ Guy Baudelle, Catherine Guy, Brigitte Mérenne-Schoumaker, *Le développement territorial en Europe. Concepts, enjeux et débats*, coll. Didact Géographie, Rennes, PUR, 2011, 281 p.

⁵ Guy Baudelle et al., *op. cit.*, 2001, p. 7

⁶ Pierre Campagne, Bernard Pecqueur, *ibidem*, p. 18

l'existence d'une étape particulière dans l'histoire du développement rural, étape qui est aussi un marqueur géographique en ce sens qu'elle ne concerne vraiment que des territoires au sein desquels les ressources évoquées peuvent être activées.

A partir de ce constat, Pierre Campagne et Bernard Pecqueur s'attachent ensuite à décrire l'ensemble des composantes du processus. Le développement territorial, tel qu'ils le conçoivent, s'apparente ainsi à une systémogénèse qui articule pré-requis, facteurs et autres conditions nécessaires dont le chaînage est assez proche des algorithmes des référentiels.

Pour qu'un processus de développement territorial se déclenche, *il faut* d'abord que s'opèrent l'identification puis l'activation d'une ressource¹. Mais cette ressource n'est pas de n'importe quelle nature puisqu'il doit s'agir d'une *ressource spécifique*. Contrairement à la *ressource générique* qui est un facteur de production transférable, même quand elle n'est pas activée (main-d'œuvre faiblement qualifiée, épargne liquide investie à court terme ou thésaurisée, information standardisée, matière première brute non exploitée), la ressource spécifique est réputée non transférable à l'état potentiel et avoir un coût de réversibilité élevé quand elle est activée. Ressources génériques et spécifiques peuvent donc être l'une comme l'autre potentielles ou activées, mais le développement territorial *ne pourra reposer que* sur des ressources spécifiques ayant été activées, cette activation résultant d'une stratégie coordonnée d'acteurs à l'origine de la révélation de la ressource, révélation que les auteurs appellent aussi *métamorphose*. La mobilisation ainsi produite aura pour effet, à un second niveau, de « révéler » le territoire lui-même qui apparaît dès lors comme le produit de la coordination d'acteurs qui s'opère au moment de l'activation d'une ressource spécifique. Dans une telle approche, le territoire n'est donc pas donné au départ, pas plus qu'il n'est « doté », « approprié » ou « institué ». Il est simplement « révélé »² par le développement territorial lui-même, ce qui signifie qu'il ne saurait préexister au processus. Le développement territorial crée donc le territoire.

Mais l'activation d'une ressource spécifique *ne suffit pas* non plus à engendrer *un mode de développement qui serait du développement territorial*. Car ce type de ressource qui *doit* déboucher sur la production de « biens et services [de qualité] commercialisables et commercialisés »³, *doit aussi* impliquer que cette qualité ait une nature spécifiquement « territoriale » (produit de terroir, appellation d'origine, valeur patrimoniale) car une simple « *qualité intrinsèque* »⁴ du produit, issue d'une ressource spécifique, *ne suffit pas* à fonder, par elle-même, un processus de développement territorial. La ressource spécifique *doit* donc être une *ressource territoriale* que Pierre Campagne et Bernard Pecqueur définissent comme une *construction* impliquant d'emblée la mobilisation des acteurs du développement : « La ressource territoriale renvoie [...] à une intentionnalité des acteurs concernés, en même temps qu'au substrat idéologique du territoire. Cet objet intentionnellement

¹ Antérieurement à cet ouvrage, Bernard Pecqueur avait déjà formalisé avec Gabriel Colletis la notion de ressource que l'on peut distinguer en ressources génériques et ressources spécifiques dans Gabriel Colletis, Bernard Pecqueur, « Intégration des espaces et quasi-intégration des firmes : vers de nouvelles ressources productives ? », *Revue d'économie régionale et urbaine*, n° 3, 1993, pp. 489-508

² Pierre Campagne, Bernard Pecqueur, *ibidem*, p. 138. La notion de territoire révélée à travers l'activation d'une ressource territoriale avait déjà été abordée par Gabriel Colletis et Bernard Pecqueur dans Gabriel Colletis, Bernard Pecqueur, « Révélation de ressources spécifiques et coordination située », *Economie et institutions*, n° 6-7, 2005, pp. 51-74

³ Pierre Campagne, Bernard Pecqueur, *ibidem*, p. 140

⁴ Pierre Campagne, Bernard Pecqueur, *ibidem*, p. 142

construit peut l'être sur des composantes matérielles (données matérielles, faune, flore, patrimoine, etc.) et/ou idéelles (des valeurs comme l'authenticité, la profondeur historique, etc.) »¹. Le passage de la ressource spécifique à la ressource territoriale se déroule en quatre étapes qui sont clairement du registre de l'ajustement cognitif d'un collectif d'acteurs, reflet de cette intentionnalité : une étape « *d'identification de la ressource* » ; une étape de « *choix du mode de valorisation* » qui suppose d'arrêter une stratégie collective ; une étape « *d'organisation de la valorisation* » et enfin une étape de « *mise en œuvre de la commercialisation* »². La « complexité systémique » est ainsi une caractéristique parmi d'autres de la ressource territoriale – avec la position, la constructibilité, le sens et la temporalité –, comme l'ont montré d'autres travaux³ sur ce concept.

Ce passage de la *ressource spécifique* à la *ressource territoriale* a comme première implication que l'incorporation de l'intentionnalité des acteurs lui confère une dimension stratégique et ainsi un caractère *illimité*⁴, la dimension cognitive – et donc réflexive – de sa construction permettant d'envisager son renouvellement et son approfondissement. En découlent une *différenciation* des produits grâce à une valorisation par la qualité (qualité intrinsèque et qualité territoriale) – ce qui permet de distinguer ces produits de produits standards –, ainsi que la possibilité de combiner ceux-ci à d'autres produits et services issus d'autres ressources territoriales activées, avec à la clé la mise en place de véritables « *paniers de biens* »⁵. Le développement s'engage alors grâce à l'acquisition d'une *rente de qualité territoriale* qui « se constitue lorsque se cumulent un *effet-qualité* inscrit dans des biens spécifiques et un *effet-territoire* lié à leur ancrage et à leur identification à l'image du territoire »⁶. La *rente de qualité territoriale* représente une maximisation du profit par rapport à la rémunération normalement attendue des facteurs de production car la combinaison de *l'effet-qualité* et de *l'effet-territoire* ouvre la possibilité d'une majoration des prix de vente. Cette majoration est maximale lorsque le développement s'opère grâce à une *rente de paniers de biens* présentant trois conditions : il s'agit d'un « ensemble de biens et de services de qualité supérieure, complémentaires, qui se renforcent sur les marchés locaux » ; la « combinaison de biens privés et publics [...] concourt à élaborer l'image et la réputation de qualité du territoire » ; « une coordination interactive entre les producteurs du panier ("club") [se met en place] afin d'internaliser la rente de qualité territoriale »⁷.

A ce premier niveau qui relève principalement du registre économique, le développement territorial ainsi défini repose donc sur des « propositions » quasi-normatives assez proches dans leur fonctionnement des algorithmes des référentiels d'action publique. De ces derniers, on retrouve une articulation poussée entre le champ de la pensée et le champ de l'action qui fonde une démarche typiquement pratico-réflexive. Mais s'y surimpose un second niveau, celui de la « gouvernance » comme « condition de la valorisation durable des ressources spécifiques du territoire »⁸. En effet, le développement territorial ne serait pas concevable sans une gouvernance, entendue ici « dans une perspective plutôt économique, comme processus de coordination des acteurs entre eux dans la

¹ Pierre Campagne, Bernard Pecqueur, *ibidem*, p. 138.

² Pierre Campagne, Bernard Pecqueur, *ibidem*, p. 167

³ Hervé Gumuchian, Bernard Pecqueur, *La ressource territoriale*, Paris, Economica, 2007, pp. 7 et ss

⁴ Pierre Campagne, Bernard Pecqueur, *ibidem*, p. 151

⁵ Pierre Campagne, Bernard Pecqueur, *ibidem*, pp. 161 et ss

⁶ Pierre Campagne, Bernard Pecqueur, *ibidem*, p. 165

⁷ Sur ce point voir également Bernard Pecqueur, « Qualité et développement territorial : l'hypothèse du panier de biens », *Economie rurale*, 2001, n°1, vol. 261, pp. 37-49

⁸ Pierre Campagne, Bernard Pecqueur, *ibidem*, p. 173

perspective de l'organisation de l'activité économique »¹. Dans ce registre, bien qu'un peu moins normative, l'approche proposée rappelle néanmoins un certain nombre « d'attendus nécessaires » à la formation de la gouvernance :

- *La définition de limites géographiques*² – ce qui constitue au sens premier du terme un processus de territorialisation –, les ressources spécifiques activables étant à chercher dans un périmètre cohérent, correspondant à un cadre spatial au sein duquel les acteurs du développement interviennent et se reconnaissent ;
- *Une association de trois catégories d'acteurs*³ : publics, privés – dont l'appariement dans le domaine du développement local est un fait acquis – mais aussi associatifs, ce qui suppose de la part de l'Etat un certain nombre de changements de posture : moins de cadrages normatifs ou réglementaire, sauf sur le volet de la redistribution locale de la rente territoriale ; une intervention mieux ciblée à l'échelon local dans le sens de la coordination des acteurs et de la médiation ;
- *Des impulsions de départ qui peuvent être d'origines diverses*⁴ : initiative des acteurs locaux eux-mêmes, législation nationale impulsant un système d'élaboration de projets locaux de développement, création d'une agence nationale chargée de la mise en place de ce système, secteur associatif encouragé par la réglementation à intervenir en lien avec le secteur public national ou des organisations internationales, investissements d'ONG étrangères au territoire comme on peut l'observer dans les pays du Sud, etc. .

Ces niveaux économique et socio politique du développement territorial en esquissent un troisième, plus normatif encore qui conduit à la formalisation d'un certain nombre de règles et de principes, synthétisant les raisonnements des deux premiers niveaux et dont l'application est présentée comme un ensemble de conditions nécessaires et suffisantes⁵ : la création de valeur, le rapport au marché, la prise de conscience des acteurs locaux, l'existence d'effets de valorisation mutuelle entre les différents produits issus des ressources territoriales, l'existence d'un opérateur du processus – au moins de type club –, l'accompagnement par des politiques publiques – type programme Leader en Europe par exemple –, une maîtrise des processus par un caractère endogène affirmé qui permet d'éviter la captation de valeur par des opérateurs extérieurs, la mise en œuvre itérative et progressive du processus, l'auto-entretien du développement par des pratiques auto-réflexives, une recherche d'intégration – articulation de projets et de programmes différents autour d'une même stratégie... Ces conditions originelles ou processuelles, sont elles-mêmes complétées par un conditionnement des finalités qui confère au développement territorial un sens économique, politique et social (comme pour un référentiel) : maximisation de l'emploi de la main-d'œuvre familiale et dégagement d'un revenu familial suffisant. Elles constituent les principaux critères – au-delà de la création d'emploi et de la création de valeur – de la performance du processus⁶.

¹ Pierre Campagne, Bernard Pecqueur, *ibidem*.

² Pierre Campagne, Bernard Pecqueur, *ibidem*, p. 175

³ Pierre Campagne, Bernard Pecqueur, *ibidem*, p. 177

⁴ Pierre Campagne, Bernard Pecqueur, *ibidem*, p. 196-197

⁵ Pierre Campagne, Bernard Pecqueur, *ibidem*, pp. 213-236

⁶ Pierre Campagne, Bernard Pecqueur, *ibidem*, pp. 237-242

Le modèle du développement territorial ainsi proposé prolonge celui du développement local conceptualisé par Bernard Pecqueur dans les années 1980¹, en l’approfondissant sur le plan théorique et en lui donnant, dans le même temps, une dimension normative plus prononcée. Par ailleurs, si le local est devenu territorial, c’est essentiellement parce que la ou les ressources spécifiques sur lesquelles repose le développement sont construites par un collectif d’acteurs qui s’identifie à un périmètre géographique donné et surtout parce que la qualité qu’induit la valorisation de ces ressources résulte largement, comme on l’a vu, d’un *effet-territoire*. Par ailleurs, la reconnaissance du rôle de la gouvernance – fût-elle définie au sens économique du terme en tant que mécanisme de coordination hors marché des entreprises et des producteurs –, est un facteur supplémentaire d’inscription du développement dans le paradigme territorial. Dès lors que les mécanismes de coordination en question conduisent à impliquer l’Etat, même comme simple adjuvant de l’activation des ressources, le terme d’action publique territoriale étant ici préféré à celui de politiques publiques² à la connotation plus régulatrice, on entre bien dans le registre de la territorialisation des interventions étatiques qui justifie pleinement le glissement de vocabulaire. En bref, si la chose a ainsi changé de nom, c’est parce que le concept s’est transformé en intégrant des éléments normatifs qui réfèrent directement au paradigme territorial, tant au niveau économique que politique.

Le développement territorial est-il pour autant au regard de cet exemple de formalisation un référentiel ? Il en a certains attributs et notamment une déclinaison algorithmique qui rappelle, comme on l’a déjà souligné, les référentiels d’action publique. Il a également une certaine dimension normative, dont Pierre Campagne et Bernard Pecqueur se défendent, les composantes du développement territorial tel qu’ils le décrivent ne se mettant pas en place partout selon les mêmes modalités³, mais que l’on retrouve bien dans les derniers chapitres de leur ouvrage⁴ et dont ils reconnaissent eux-mêmes qu’elle renvoie au type de stratégie recherchée à travers un tel mode de développement. Il manque toutefois une identification claire du secteur – même si par son positionnement, l’ouvrage de Pierre Campagne et Bernard Pecqueur se situerait selon toute vraisemblance dans celui du développement rural au sens large –, le modèle proposé renvoyant plutôt au registre de la territorialisation et de la désectorisation de l’action publique où l’approche par les référentiels est moins évidente⁵. Manque également le registre de la médiation en dehors de celle prise en charge par les chercheurs en économie territoriale qui assument ici le travail de formulation comme de formalisation, mais sans investir pour autant le champ de pouvoir qui forme le second versant des référentiels. Et il manque tout autant une identification du rapport global-sectoriel dont on devine cependant qu’il pourrait s’agir de celui propre au référentiel global de

¹ Bernard Pecqueur, *Le développement local*, Paris, Syros, Alternatives économiques, 1989, 149 p.

² Pierre Campagne, Bernard Pecqueur, *ibidem*, p. 180

³ « Nous voulons énoncer [...] que nous tentons une analyse des processus dont nous avons connaissance, en notant leurs similitudes mais sans repérer de réelles convergences vers ce qui deviendrait alors un véritable modèle, au sens normatif du terme. Cette limite tient au fait que les composantes du développement territorial ne se mettent pas en place suivant le même ordre temporel : certains territoires commencent par la valorisation d’une ou de plusieurs ressources, d’autres par l’élaboration d’un programme initié par les pouvoirs publics, d’autres encore par l’émergence d’associations qui provoqueront ce que nous appelons une “gouvernance territoriale” ». ». (Pierre Campagne, Bernard Pecqueur, *ibidem*, pp. 20-21).

⁴ Voir notamment le chapitre VII « un nouveau modèle de développement ? » et le chapitre VIII « Le développement rural retrouve le chemin des territoires » pp. 213 et ss.

⁵ Faure Alain, Anne-Cécile Douillet (Dir.), *L’action publique et la question territoriale*, Grenoble, PUG, 2005, 300 p.

marché, correspondant au cycle de l'efficiace publique au sein duquel la globalisation de l'économie induit en retour une action publique plus territorialisée, avec un Etat en retrait¹, du fait de moyens d'intervention plus chichement comptés et d'une pression concurrentielle plus forte.

S'il n'est pas authentiquement un référentiel pour ces différentes raisons, le « modèle » du développement territorial ainsi formulé peut s'apparenter à un méta-instrument d'action publique qui articule identification d'une ressource, adoption d'une stratégie de valorisation de celle-ci, formation d'une gouvernance adaptée permettant de coordonner les acteurs de la démarche – logique de club –, engagement des actions de mise sur le marché de cette ressource pour en tirer, sur un territoire construit et en combinaison éventuelle avec d'autres ressources, une rente de qualité qui sera maximisée dès lors qu'elle sera territoriale et reposant sur un panier de biens. Mais « ce » développement territorial peut aussi être vu, comme le suggère ses concepteurs, comme un « mode » de développement au sens où il est constitué « d'un ou plusieurs processus qui se mettent en œuvre dans les unités de production du territoire, que l'on sait le plus souvent composés de secteurs productifs, de forme sociale et donc de fonctionnement différents, et dont l'articulation permet alors de parler de développement de ce territoire »². Il est ainsi, dans le champ de l'économie spatiale, un mode de développement particulier, comme nous le soulignons en introduction et sur ce quoi nous reviendrons, au même titre que le développement par substitution des importations, par effets multiplicateurs, etc. ³.

Référentiel, méta-instrument, modèle ou mode de développement : les jeux restent ouverts pour l'analyse du développement territorial telle que l'esquisse une telle approche.

Un autre intérêt de cette modélisation du développement territorial comme construction d'un territoire autour d'une ou plusieurs ressources territoriales est qu'elle fait également écho à certaines pratiques du marketing territorial, comme j'ai eu l'occasion de le souligner, lors du colloque de 2004 que l'UMR PACTE avait consacré à la question de la ressource territoriale⁴. Les ressources territoriales valorisées en produits combinés constituent ce que Philippe Campagne et Bernard Pecqueur nomment l' « offre de site »⁵, autre désignation possible du panier de biens. « L'offre de site » présente d'un point de vue purement lexical une similitude avec l'offre territoriale, notion spécifiquement mobilisée dans les pratiques de marketing territorial déployées par les politiques d'attractivité. La similitude s'arrête a priori à ce registre, l'offre territoriale se définissant plutôt comme l'ensemble des caractéristiques socio-économiques d'un territoire ayant un impact sur l'accueil et le maintien d'activités économiques – offre territoriale simple – et comme l'ensemble des informations générées, des services produits et des démarches engagées pour répondre aux besoins des projets d'implantation des investisseurs dans leur diversité – offre territoriale complexe⁶. On voit donc s'esquisser une convergence autre que lexicale, à savoir que l'offre territoriale et la ressource territoriale sont

¹ « A la fin des années 1980, on s'est [...] aperçu que les Etats n'avaient pas la possibilité, ni financière, ni technique d'initier et de mettre en œuvre des programmes correcteurs. [...] On doit à la suite de cette évolution [...] la naissance du développement territorial ». (Pierre Campagne, Bernard Pecqueur, *ibidem*, p. 247).

² Pierre Campagne, Bernard Pecqueur, *ibidem*, p. 214

³ Pierre Campagne, Bernard Pecqueur, *ibidem*, p. 216

⁴ Philippe Thiard, « Offre et ressource territoriales : quelles relations ? », *Montagnes méditerranéennes*, n° 20, 2004, pp. 87-96

⁵ Pierre Campagne, Bernard Pecqueur, *ibidem*, p. 139

⁶ Philippe Thiard, « L'offre territoriale : un nouveau concept pour le développement des territoires et des métropoles ? », *Territoires 2030*, n°1, 2005, pp. 17-28

l'une comme l'autre des constructions développées par des acteurs territoriaux dans le cadre d'une stratégie économique. Et il en existe quelques autres que l'on peut également souligner. En premier lieu, la ressource comme facteur de production, qu'elle soit potentielle ou déjà activée, est un point commun des deux approches. Dans le développement territorial celle-ci est spécifiée pour déboucher sur des biens et services « de qualité territoriale » aux fins de dégager des marchés extérieurs générateurs de profit (la rente territoriale). Dans le marketing territorial déployé par les politiques d'attractivité, les ressources mobilisées sont plus classiquement des ressources génériques mais on peut aussi y relever des ressources spécifiques de plusieurs ordres : des savoir-faire particuliers qui signalent de potentielles économies externes notamment dans certaines filières ; des facteurs aménitaux et des qualités naturelles, culturelles et patrimoniales qui constituent l'identité du territoire et entrent en jeu dans la constitution de son image et partant de son attractivité¹ ; des systèmes productifs locaux constitutifs de dynamiques économiques locales renvoyant au paradigme du développement territorial tel que l'entendent Campagne et Pecqueur et qui sont souvent promus par les agences de développement pour attirer d'éventuels opérateurs économiques des secteurs concernés.

En second lieu et c'est largement une conséquence du premier point, ce sont les facteurs de la compétitivité des territoires, au sens économique du terme, qui contribuent à la fois à donner la meilleure valeur marchande possible à une ressource territoriale activée et à conférer aux territoires le meilleur potentiel d'attractivité pour les projets d'investissement qu'ils ciblent. A cette différence importante près que lorsque l'on considère ces divers facteurs de compétitivité territoriale tels que Michael Porter² les a formulés, ce sont ceux qui disposent de la dimension géographique la plus forte, notamment les caractéristiques du tissu économique – bien plus sa spécificité que sa diversité – et la qualité des facteurs classiques de production – qui ne doivent pas être des ressources génériques transférables – qui commandent le développement dit territorial. Le contexte macro-économique peut être quant à lui défavorable et le contexte de la demande de l'ordre de la niche, comme l'ont montré plusieurs séries de travaux sur certaines « régions qui gagnent »³. Cette convergence teintée de différence s'explique par le fait que le développement territorial s'apparente à un processus économique de spécification quand les politiques d'attractivité visent indistinctement l'agglomération d'une manière générale, la spécialisation éventuelle sur certaines filières déjà présentes et l'accentuation des aptitudes à la spécification à partir d'un système productif local ou d'un cluster en cours de déploiement, grâce à l'implantation d'entreprises exogènes susceptibles de le renforcer, mais à la condition que celles-ci jouent pleinement le jeu de l'ancrage territorial⁴. La mise en place d'une offre

¹ L'attractivité peut se définir strictement, dans le cadre des politiques d'attractivité menées classiquement par les agences de développement, comme la capacité d'un territoire à capter les projets d'investissement dits mobiles plus efficacement que d'autres territoires. Elle peut aussi s'entendre dans un sens plus large comme la capacité à attirer des investissements de toutes natures mais aussi de nouvelles populations (attractivité résidentielle) et de nouvelles fréquentations (attractivité commerciale, attractivité touristique). La première de ces aptitudes est un levier de développement de l'économie productive. La seconde dynamisera plutôt l'économie pré-sentielle ou résidentielle pour reprendre les concepts développés par Laurent Davezies dans sa théorie de la base revisitée (Laurent Davezies, *op. cit.*, 2008).

² Le contexte macro-économique de la concurrence et de l'expression de la stratégie des firmes (encouragement à l'investissement, à l'innovation, déréglementation...), les termes de la demande (sophistication et ampleur du marché), la diversité du tissu économique (potentialité de sous-traitance, industries connexes, présence de clusters), la qualité des facteurs classiques de production (main-d'œuvre, infrastructures, ressources naturelles...) – Michael Porter, *La concurrence selon Porter*, Paris, Village mondial, 1999, 480 p.

³ Georges Benko, Alain Lipietz (eds), *op.cit.*, 1992

⁴ Gabriel Colletis, Jean-Pierre Gilly et al, « Construction territoriale et dynamiques économiques », *Sciences de la société*, n°48, octobre 1999, pp. 25-48. Pour ces auteurs, en matière de développement, l'agglomération est un processus de concentration spatiale d'activités hétérogènes, pas forcément complémentaires, liées à des

territoriale est donc bien de l'ordre de la coordination d'acteurs et de ce point de vue elle repose sur une nécessaire proximité institutionnelle, mais contrairement à ce qui se joue dans le développement territorial, la finalité du développement n'est pas uniquement la spécification. L'observation des bilans d'attractivité de certaines villes du Bassin parisien tend même à montrer plutôt le contraire, l'agglomération l'emportant encore largement sur la spécialisation et la spécification, comme j'ai pu le montrer pour Reims¹ et l'aborder plus succinctement pour Chartres – aménagement du jardin d'entreprises – et Beauvais – création du Parc d'activités du Haut-Villé², ce qui révèle la pérennisation, à un moindre niveau que par le passé, d'un mode de développement particulier né avec la décentralisation industrielle.

En troisième lieu, le fait que l'offre territoriale et que le développement fondé sur des processus de spécification – en lien avec une ou plusieurs ressources territoriales – s'appuient l'un et l'autre sur ce qui rend un territoire compétitif, conduit à renouveler l'approche que l'on peut avoir, dans ces deux situations, de la notion d'avantage comparatif. Comme l'a très bien montré Roberto Camagni³, reprenant ainsi les analyses de Bertil Ohlin⁴, on ne peut pas parler à l'échelle infra-nationale d'avantages relatifs comme dans la théorie ricardienne. Du fait de l'absence de frontières et de l'impossibilité de réguler les relations marchandes, les instruments mobilisables tels que la politique monétaire (dévaluations compétitives) ou la politique salariale (diminution des rémunérations) ne sont pas envisageables pour restaurer ou accroître la compétitivité-coût. En outre, capital et main-d'œuvre circulent a priori librement dans un espace national, ce qui rend inévitables les processus de convergence et fonde de ce fait la seule pertinence des avantages absolus pour porter le développement économique. Dans le champ du développement territorial, Bernard Pecqueur a ainsi formalisé la notion d'avantage différenciatif⁵, en ce sens que dans le contexte de la globalisation l'objectif n'est plus de se spécialiser dans un schéma de concurrence, mais d'échapper à cette dernière, ce à quoi peut contribuer par exemple la rente de qualité territoriale. Dans le cadre des politiques d'attractivité, l'offre territoriale fonctionne quant à elle à trois niveaux distincts⁶ : les facteurs-seuils constituent les prérequis incontournables d'une implantation ; les facteurs discriminants sont des avantages relatifs supplémentaires qui renforcent l'attractivité d'un site ; les facteurs différenciateurs interviennent en dernier niveau et permettent, comme leur nom l'indique, de se différencier de la concurrence par un supplément d'avantages. A ce titre, la qualité de vie, les facteurs aménitaux et patrimoniaux, en tant qu'ils sont des marqueurs d'une identité territoriale, constituent souvent des facteurs différenciateurs de l'attractivité, au même titre

externalités pécuniaires (facteurs génériques à bas coût notamment). Elle renvoie à des actions publiques de développement classiques – aménagement de zones d'activités, aides financières aux entreprises... La spécialisation se fonde par contre sur l'existence de filières structurées en termes organisationnels (relations de sous-traitance) autour d'une activité industrielle précise ou d'un produit. La coordination y est essentiellement marchande et la concurrence entre les entreprises plutôt forte mais le recouvrement important entre proximité géographique et proximité organisationnelle ne nécessite pas un renforcement de la proximité institutionnelle. La spécification est au contraire caractéristique d'un territoire où la proximité institutionnelle forte entre acteurs permet de renforcer les effets de proximité organisationnelle et géographique en facilitant un déploiement plus fluide des ressources, un apprentissage collectif grâce à l'inscription de ces effets dans une stratégie collective.

¹ Philippe Thiard, « L'attractivité rémoise en questions », in Anne-Marie Grangé, Pernelle Grandjean, Alain Reynaud (coord.), *Les vertus de l'interdisciplinarité. Mélanges offerts à Marcel Bazin*, Les Cahiers de l'IATEUR n° spécial, 2009, pp. 425-441

² Philippe Thiard, *chap. cit.*, in Martine Berger et al., *op. cit.*, 2006, 306 p

³ Roberto Camagni, « Compétitivité territoriale, milieux locaux et apprentissage collectif : une contre-réflexion critique », *Revue d'économie régionale et urbaine*, n°4, 2002, pp. 553-578 ; Roberto Camagni, « Attractivité et compétitivité : un binôme à repenser », *Territoires 2030*, n°1, 2005, pp. 11-15

⁴ Bertil Ohlin, *Interregional and International Trade*, Harvard University Press, 1933, 617 p.

⁵ Bernard Pecqueur, « L'économie territoriale : une autre analyse de la globalisation », *L'économie politique*, n°1, vol. 33, 2007, pp 41-52

⁶ Philippe Thiard, *art. cit.*, 2004

qu'une qualité de service et une capacité locale d'organisation. C'est en cela que l'avantage différenciatif de la ressource territoriale et le facteur différenciateur d'une offre territoriale se retrouvent. L'un et l'autre s'appuient sur un milieu¹ au sens – au moins partiel – que les spécialistes des milieux innovateurs ont pu donner à ce terme² –, à savoir un cadre de développement au sein duquel la proximité organisationnelle – propre à l'organisation des relations entre les entreprises d'un tissu économique – et la proximité institutionnelle – relations entre les acteurs d'un territoire et capacité de coordination – définissent tant la réussite du développement territorial que la pertinence de l'offre territoriale. Sur ce plan, la capacité de l'offre territoriale à bénéficier des effets de milieux reste toute relative : portée par des agences de développement dont le poids institutionnel et politique est limité, ces dernières n'ont pas forcément tous les leviers en main pour conduire, au-delà de leur domaine de compétence – promotion et prospection – une spécification de cette offre équivalente à celle qu'on peut observer s'agissant de certaines ressources territoriales. De ce point de vue, les politiques d'attractivité présentent un vrai retard comparées aux politiques de compétitivité portées par certaines démarches de développement territorial.

Enfin et en dernier lieu, alors que le développement territorial réfère principalement au registre de la compétitivité des territoires et l'offre territoriale à celui de l'attractivité, les deux notions s'articulent finalement l'une et l'autre, de manière plus étroite qu'il n'y paraît. Ainsi, le développement territorial implique, s'agissant de certaines ressources du panier de biens, que la rente de qualité territoriale puisse être maximisée grâce à l'existence d'une réelle attractivité reposant sur des critères identitaires et patrimoniaux. Il en est ainsi, par exemple, des services touristiques inclus dans ledit panier. A l'opposé, ce sont sur les facteurs de compétitivité hors-coût que les chances pour un territoire d'être attractif seront les plus grandes (domaines de spécialisation, clusters constitués et organisés comme tels). Pourtant, développement territorial et politiques d'attractivité ne tendent pas a priori vers le même type de développement. Pour une ville ou une région, n'être attractif que dans les domaines où existent des processus de spécification – marqueurs de la compétitivité territoriale – conduirait à se priver de segments importants du marché de l'investissement productif. Les dynamiques endogènes d'un tissu économique ne sont pas spontanément à la croissance : aussi une stratégie d'agglomération reste-t-elle toujours pertinente en ce qu'elle permet – comme la construction de logements pour le développement urbain – d'atteindre un certain point mort qui consolide la pérennité dans le temps d'un tissu productif. Et a contrario, pour un territoire positionné sur la valorisation de ressources territoriales spécifiques, l'existence d'une attractivité conduisant à des formes d'agglomération peut générer un certain nombre d'externalités négatives (hausse du coût des facteurs, concurrence sur certaines ressources), voire fragiliser un système productif local organisé, en le rendant dépendant d'opérateurs étrangers (firmes exogènes cherchant à bénéficier des externalités d'un milieu, sans véritablement s'ancrer territorialement – faible réinvestissement local, par exemple, captation de la rente de localisation).

En conclusion, si les convergences entre un mode de développement qui repose sur des ressources territoriales spécifiques (stratégie de compétitivité territoriale) et un autre qui s'appuie sur une offre territoriale visant à favoriser les implantations exogènes (stratégie d'attractivité territoriale) sont réelles, il existe néanmoins entre eux plusieurs conflits d'opportunité qui n'empêchent pas, pour autant, la plupart des villes d'être en même temps sur ces deux positionnements, comme mes analyses sur certaines villes du Bassin parisien m'ont permis de le montrer³.

¹ Philippe Thiard, *art. cit.*, 2005

² Olivier Crevoisier, « Approche par les milieux innovateurs : état des lieux et perspectives », *Revue d'économie régionale et urbaine*, n°1, 2001, pp. 153-165

³ Philippe Thiard, *chap. cit.*, in Martine Berger et al., *op. cit.*, 2006 ; Philippe Thiard, « Champagne-Ardenne et Picardie : la compétitivité et l'attractivité sont-elles une référence pertinente pour les politiques de

b) Le développement territorial comme paradigme, révélateur de pratiques de plus en plus normées

Le second ouvrage sur lequel s'appuyer pour rendre compte de l'assimilation possible du développement territorial à un référentiel, est celui déjà cité de Guy Baudelle, Catherine Guy et Bernadette Merenne-Schoumaker¹. S'il ne s'agit que d'un manuel et non pas d'un essai scientifique reposant sur un corpus d'hypothèses pré-établies – comme c'est davantage le cas de l'ouvrage de Campagne et Pecqueur par exemple –, la forme même du raisonnement proposée est assez évocatrice de ce qui caractérise un référentiel. L'introduction souligne d'emblée la pertinence de l'analogie à travers l'ambition de présenter « le développement territorial comme nouveau *paradigme*, c'est-à-dire comme modèle de référence inédit qui oriente la pensée et l'action »². Cette conciliation du champ de savoir et du champ de pouvoir, propre aux travaux de Pierre Muller, ne saurait mieux exprimer les choses, de prime abord au moins.

Le développement est d'abord « territorial » par ses finalités : « L'objectif majeur du développement territorial est de rendre les territoires attractifs et compétitifs, de leur donner une chance dans la compétition internationale, par la valorisation des ressources territoriales, grâce au rôle majeur des acteurs de ces territoires, en combinant des préoccupations économiques, sociales, environnementales et en intervenant sur les structures spatiales »³. On retrouve donc cette convergence entre compétitivité et attractivité déjà suggérée, même si elle n'est pas complètement assumée dans la définition du développement territorial que proposent Campagne et Pecqueur. Ici, la dimension holistique du concept est prise en charge d'emblée, sans que soient pour autant distingués, dans leurs fondements politiques et stratégiques différents, ces deux registres particuliers que sont la compétitivité et l'attractivité des territoires. Du fait de cette approche totalisante, le développement territorial ainsi abordé emprunte peut-être davantage à la notion de secteur qu'à celle de référentiel, dans la mesure où il se situerait « au croisement du développement local et régional, du développement durable, de l'aménagement et de la gestion territoriale »⁴ et qu'il serait « un processus volontariste⁵ cherchant à accroître la compétitivité des territoires en impliquant les acteurs dans le cadre d'actions concertées »⁶, ce qui n'est pas sans rappeler certaines des définitions usuelles de l'aménagement et plus particulièrement de l'aménagement du territoire⁷. Mais c'est là un autre débat qu'il sera temps de rouvrir un peu plus tard.

Aussi revenons au cadre cognitif proposé qui, par-delà les finalités exposées du développement territorial, ouvre la voie du référentiel en identifiant d'abord un certain nombre de

développement économique territorial ? », in *Cahiers de l'IATEUR*, n° 18-19, « La Champagne-Ardenne et la Picardie face aux défis de l'attractivité et de la compétitivité des territoires », 2008, pp. 59-70

¹ Guy Baudelle et al., *op. cit.*, 2011

² Guy Baudelle et al., *op. cit.*, 2011, p. 7

³ Guy Baudelle et al., *ibidem*, p. 18

⁴ Guy Baudelle et al., *ibidem*, p. 7

⁵ Souligné par nous.

⁶ Guy Baudelle et al., *ibidem*, p. 22

⁷ « *Aménagement* : Action volontaire et réfléchie d'une collectivité sur son territoire, soit au niveau local (aménagement rural, urbain, local), soit au niveau régional (grands aménagements régionaux, irrigations), soit au niveau national (aménagement du territoire) », Roger Brunet et al. (Dir.), *Les mots de la géographie. Dictionnaire critique*, Paris, Reclus, La Documentation française, 1992, p. 27

principes fondateurs des actions de développement – on y retrouve d’ailleurs les objectifs que sont la compétitivité et l’attractivité – et qui se répartissent en cinq registres : le registre politique (subsidiarité, contractualisation, partenariat, participation citoyenne, gouvernance), le registre économique (compétitivité, attractivité, innovation/recherche, stratégie, prospective territoriale, évaluation), le registre sociétal (équité, consensus, identité, patrimoine, territorialité, formation) et le registre environnemental (durabilité, protection, atténuation et adaptation, valorisation, interactions)¹. A ce premier niveau de prescriptions normatives plutôt large – sans doute avec excès, par souci probable d’exhaustivité –, se surimpose un second, plus limité en extension, mais révélateur de l’intentionnalité des acteurs du développement territorial qui « aujourd’hui devrait remplir cinq *conditions* : être durable, impliquer une nouvelle gouvernance, articuler le global et le local, être stratégique et prospectif et mettre en place une culture d’évaluation »². Le développement territorial en tant que processus reposerait lui-même sur six *facteurs* de base (innovation, formation, insertion dans les réseaux, identité territoriale, gestion stratégique et gouvernance) qui se combineraient en deux macro-facteurs, les compétences territoriales et l’intelligence territoriale³, ce qui permet de retrouver ici champ de pouvoir et champ de savoir, autoréflexivité et autoréférentialité propres aux référentiels, la compétence territoriale étant d’ailleurs définie comme « un processus qui implique l’accroissement de la capacité d’intervention d’une société sur elle-même »⁴ (autoréférentialité). La dimension normative de ces facteurs recombinaisonnés en deux registres est tout à fait perceptible dans la rédaction même des pages qui leur sont consacrées, ainsi de l’intelligence territoriale : « il faut [...] un plan d’action stratégique et une réelle mise en réseau des acteurs à la fois publics et privés dont les intérêts sont parfois contradictoires. Il faut aussi positionner efficacement le territoire via un plan marketing adéquat »⁵. Enfin, principes, conditions et facteurs se cristallisent en trois modèles de développement, tels que nous les livre la théorie économique : réseaux d’entreprises (districts industriels, clusters, pôles de compétitivité, milieux innovateurs), métropolisation et territoires en réseaux que l’ouvrage développe succinctement sans les articuler précisément aux conditions et facteurs du développement territorial proposés, mais qui constituent en tant que « modes » de développement l’essentiel des horizons stratégiques recensés⁶.

Au final, la contribution des auteurs de ce manuel à la définition du développement territorial débouche sur une formulation algorithmique assez caractéristique que matérialise le sommaire d’une partie du chapitre « Le développement territorial : finalités et spécificités » : « Des territoires attractifs et compétitifs... par la valorisation des ressources territoriales grâce au rôle majeur des acteurs du territoire... en combinant des finalités économiques, sociales et environnementales... et en intervenant sur les structures spatiales »⁷. L’analogie avec les référentiels d’action publique est bien apparente, mais le contexte d’une telle formalisation (rapport global-sectoriel) manque à l’appel, à l’exception de l’évocation classique de la mondialisation économique,

¹ Cf. « Chapitre 7. Des principes d’action communs », Guy Baudelle et al., *op. cit.*, 2011, pp. 163-192

² Guy Baudelle et al., *ibidem*, p. 60

³ Guy Baudelle et al., *ibidem*, pp. 29-34, d’après Bernadette Mérenne-Schoumaker, « Les nouveaux concepts du développement territorial : une mode ou de nouveaux paradigmes ? », *Van Christaller tot Wallerstein, Liber. Amicorum Prof. Pieter Saey*, Zelzate, Nautilus Academic Books, 2007, pp. 359-372

⁴ Guy Baudelle et al., *ibidem*, p. 32

⁵ Guy Baudelle et al., *ibidem*, p. 33 – Souligné par nous.

⁶ Guy Baudelle et al., *ibidem*, pp. 34-39

⁷ Guy Baudelle et al., *ibidem*, p. 277

de même que l'assimilation éventuelle du développement territorial à une politique publique, celui-ci étant plutôt abordé comme une pratique quasi-exclusive des acteurs territoriaux, l'Etat se réservant la fonction de stratège en se concentrant sur l'injonction (action publique normative) et sur le soutien aux initiatives territoriales (gouvernement à distance)¹.

Ces deux exemples contrastés de définition du développement territorial – on peut même dire qu'elles sont assez divergentes – confirment, s'il le fallait encore, la polysémie du concept. Elles livrent également, lorsqu'on les examine à travers le prisme des référentiels d'action publique, des composantes normatives assez caractéristiques d'une pensée de l'action qui vise à la fois à donner du sens et à fonder des pratiques par rapport aux objectifs poursuivis (la compétitivité territoriale dans un cas, compétitivité et attractivité territoriales réunies dans l'autre). Campagne et Pecqueur dépassent toutefois ce seul cadre en poursuivant une ambition théorique qui s'inscrit dans le champ de l'économie territoriale.

L'intuition d'un rapprochement possible et fertile entre le développement territorial et la théorie des référentiels nécessite donc de poursuivre plus avant le raisonnement mais en posant plutôt la question de la pertinence d'un développement territorial comme secteur ou sous-secteur de l'action publique, ce que certaines des analyses de Guy Baudelle, Catherine Guy et Bernadette Mérenne-Schoumaker nous ont déjà suggéré.

2. De l'aménagement du territoire au développement territorial : que nous dit la « théorie » des référentiels ?

Si les deux exemples abordés précédemment nous disent que le développement territorial constitue en soi un objet, à la dimension politique certaine, il semble pour autant difficile d'en faire un secteur d'action publique à part entière. Dans sa conception, dans son histoire, dans ses modalités de mise en œuvre, celui-ci renvoie plutôt au secteur de l'aménagement du territoire qui pendant plusieurs décennies a été précisément le levier d'un certain nombre d'actions de développement. Dès ses origines, la politique d'aménagement du territoire a été vue, en France, comme une politique régionale, véritable « politique économique de l'espace »² et donc de développement –grands aménagements régionaux compris –, avant d'être une politique de planification des usages de l'espace, comme elle le fut par exemple en Allemagne³, jusqu'à la réforme de 1998 qui a modifié profondément dans ce pays la législation relative à l'aménagement du territoire. A cette occasion, le paradigme du développement spatial⁴ a fait son apparition outre-Rhin – même si la planification du développement y existait déjà (*Entwicklungsplanung*) –, avec l'affirmation d'un nécessaire « passage de la *Raumplanung* (planification spatiale) à la *Raumentwicklung* (développement spatial), encourageant le développement endogène des territoires »⁵. Le terme de développement spatial n'est d'ailleurs pas surprenant en soi : il est aussi celui choisi pour le schéma européen d'aménagement du territoire, le SDEC (schéma de développement de l'espace communautaire), son élaboration ayant été conduite entre 1994 et 1999

¹ Guy Baudelle et al., *ibidem*, p. 195

² Joseph Lajugie, Pierre Delfaud, Claude Lacour, *Espace régional et aménagement du territoire*, Paris, Dalloz, deuxième édition, 1985, p. 64

³ Gérard Marcou, Hans Kistenmacher, Hans-Günther Clev, *L'aménagement du territoire en France et en Allemagne*, Paris, La Documentation Française, 1994, 290 p.

⁴ Plutôt que territorial, la territorialité étant comme on l'aura compris une affaire bien française.

⁵ Christophe Quéva, Guillaume Vergnaud, *chap. cit.*, in Martin Vanier (Dir.), *op.cit.*, 2009, p. 143

par un Comité « dit » de développement spatial qui regroupait, dans le cadre d'une coopération intergouvernementale, les Etats membres de l'Union européenne.

Aménagement du territoire, développement territorial et développement spatial seraient ainsi potentiellement des synonymes voire interchangeable, tandis que les termes de politique régionale ou de développement régional, quelque peu tombés en désuétude, seraient désormais réservés à une action correctrice des inégalités, notamment au sein de l'Union européenne. Pourtant, nul ne doutera que dans le cas français et malgré des modes de faire ayant longtemps privilégié le développement, la politique publique qui fait sens, au regard des problématiques abordées ici, est bien celle de l'aménagement du territoire.

Née au début des années 1950 au sein du Ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme, prise en charge à partir de 1963 par la DATAR, Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, elle est par excellence « la politique ombrelle » du développement territorial, même si la disparition de la DATAR au profit du CGET (commissariat général à l'égalité des territoires) en 2014 a définitivement effacé l'aménagement du territoire des missions de ce nouveau commissariat, comme en témoigne le décret qui en porte création¹. Mais avant de voir dans cette appellation inédite la naissance d'un nouveau secteur, on y lira d'abord une approche bien française des problématiques territoriales² qui n'augure pas forcément de la disparition définitive de l'aménagement du territoire de l'agenda des politiques publiques³. C'est donc bien au secteur de l'aménagement du territoire qu'il convient de rattacher le développement territorial, pour voir s'il en constitue un sous-ensemble particulier et de quelle manière il s'articule, le cas échéant, avec d'autres secteurs d'action publique.

a) L'aménagement du territoire : un secteur donc, mais très particulier...

On peinerait sûrement à identifier avec précision les contours du secteur de l'aménagement du territoire, tant ce champ de l'action publique paraît lâche et fragmenté, au point d'avoir été qualifié de « fatras » par certains travaux – « cette idée de fatras [guidant] notre manière de penser la politique d'aménagement du territoire et les politiques publiques en général »⁴. L'incertitude découle d'abord de la désignation elle-même : l'aménagement du territoire est une dénomination récente dont le succès tient à un certain concours de circonstances, comme Gilles Massardier l'a bien observé : alors qu'on relève une seule occurrence de ce terme dans le célèbre ouvrage de Jean-François Gravier publié en 1947, *Paris et le désert français*, et une seule source dans le catalogue de la bibliothèque de droit et de sciences économiques de Cujas avant 1952 – celle du premier rapport du Ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme sur l'aménagement du territoire de 1950⁵ –, on assiste dans le même temps à la création, en 1944, au sein de ce même ministère, d'un service de l'aménagement du territoire puis, à partir de 1949, d'une Direction du même nom⁶, avant que celle-

¹ « Décret no 2014-394 du 31 mars 2014 portant création du Commissariat général à l'égalité des territoires », *Journal officiel de la République Française*, n° 0078, 2 avril 2014

² Philippe Estèbe, *L'égalité des territoires. Une passion française*, Paris, PUF, 2015, 88 p.

³ Même si, après l'égalité, la cohésion des territoires, nouvelle appellation du ministère de tutelle de l'aménagement du territoire depuis 2017, venait un peu plus enfoncer le clou d'une disparition programmée.

⁴ Gilles Massardier, *op.cit.*, 1996, p. 12

⁵ Gilles Massardier, *ibidem*, p. 258

⁶ Gilles Massardier, *ibidem*, p. 113

ci ne disparaisse en 1953 au moment de la création du Ministère de la reconstruction et du logement et que le terme d'aménagement du territoire n'échoit, dix ans plus tard, à une nouvelle institution interministérielle, la DATAR, créée pour la circonstance¹.

Ainsi, l'aménagement du territoire relève-t-il d'une certaine contingence née d'un processus institutionnel qui a fini par donner de la visibilité à un mot, le paradigme ou la chose étant loin d'être fixés. C'est cette institutionnalisation particulière, presque par défaut, qui permet de définir un secteur limité, pour ne pas dire étriqué, animé dans les années 1950 par le corps des urbanistes d'Etat au sein de la Direction de l'aménagement du territoire du Ministère de la reconstruction et de l'urbanisme puis, après la marginalisation de ces derniers, par un réseau de hauts fonctionnaires gaullistes représentant plusieurs grands corps, proches d'Olivier Guichard², premier délégué en date à l'aménagement du territoire. Le périmètre institutionnel de l'aménagement du territoire est donc plutôt étroit pour un secteur, même si on y ajoute le Commissariat Général au Plan, le décret constitutif de la DATAR ayant organisé une répartition précise des fonctions entre les deux institutions : l'élaboration de la politique nationale d'aménagement du territoire pour la première, sa mise en œuvre pour la seconde³

Etroit, ce secteur est aussi fragile dans le temps avec, à partir des années 1970, un affaiblissement de l'influence de la DATAR au niveau central, corrélé à une baisse du niveau des recrutements et avec un émiettement relatif des fonctions assumées, en lien avec l'apparition de nouvelles attributions⁴ (reconversion industrielle, développement rural) et avec un isolement croissant des chargés de mission (au travail plus individualiste) au sein de l'institution⁵. Au point de faire planer sur la délégation, à l'occasion de la première cohabitation de 1986, un risque de disparition pure et simple qui sera toutefois évitée de justesse.

A cette perte de visibilité s'ajoute, à partir des années 1980, un éclatement de la DATAR entre un « pôle administratif » et un « pôle intellectuel » faiblement articulés, conduisant pour le premier les missions opérationnelles et pour le second les études censées nourrir l'action d'aménagement. Une telle dichotomie n'est certainement pas étrangère à l'autonomisation des représentations et des discours sur l'aménagement du territoire, allant jusqu'à se dissocier des politiques mises en œuvre⁶. La décentralisation administrative à partir de 1982 n'ajoute pas, au contraire, de cohérence au secteur, dans la mesure où la montée en compétence des Régions sur les questions d'aménagement régional conduit celles-ci à produire des contre-discours, comme celui dont Gilles Massardier a pu rendre compte en Languedoc-Roussillon, avec d'un côté une vision du développement régional porté d'abord par la métropole – point de vue de la ville de Montpellier – et de l'autre un positionnement revendiquant un meilleur équilibre régional au profit des villes moyennes et de l'espace rural – point de vue de la Région –, sur fond d'opposition franche entre les deux collectivités⁷.

¹ Gilles Massardier, *ibidem*, p. 121

² Gilles Massardier, *ibidem*, p. 130

³ Gilles Massardier, *ibidem*, p. 145

⁴ Gilles Massardier, *ibidem*, p. 147-148

⁵ Gilles Massardier, *ibidem*, p. 188

⁶ Gilles Massardier, *ibidem*, p. 211

⁷ Gilles Massardier, *ibidem*, p. 234

Mais considérer l'approche de ce secteur, comme le fait Massardier, à travers le seul prisme institutionnel d'une part et sociologique de l'autre – caractéristiques et positionnements sociaux des fonctionnaires impliqués directement dans la mise en œuvre de ces politiques – serait excessivement réducteur tout comme d'assimiler, comme il le fait également, la politique d'aménagement du territoire à un discours – « des incantations » conditionnant la survie des administrations¹ – et à des actions éparses et fragmentaires dont la cohérence d'ensemble ne serait, comme pour toute politique publique, que reconstruction *a posteriori*². Réduire la focale sur l'aménagement du territoire aux institutions étatiques qui l'ont incarné, c'est au final méconnaître toutes les continuités transversales – intersectorielles – qui furent le propre de cette politique et passer sous silence l'exercice du leadership inhérent à la construction de toute politique publique. Or sur ce plan, en tant que ferment sur le temps long de l'action interministérielle – donc intersectorielle –, l'aménagement du territoire a ramifié bien au-delà des administrations qui ont eu la responsabilité éminente de sa mise en œuvre.

Dès les années 1950, l'inscription à l'agenda de la décentralisation industrielle a amené la toute jeune Direction de l'aménagement du territoire à franchir les frontières de son ministère pour se projeter en direction du Ministère de l'industrie et du Ministère du Budget – création du Fonds de développement économique et social en remplacement du Fonds National d'Aménagement du Territoire – pour ne citer que cet exemple³. Et au-delà, la conception et la conduite même de cette politique qui fut la toute première illustration de l'aménagement du territoire en tant que secteur d'action publique conduisirent les services de l'Etat à travailler étroitement avec les acteurs régionaux ou locaux que furent les comités d'expansion (ancêtres des agences de développement, fédérés dans la Conférence Nationale des Comités régionaux d'études). En leur sein et au-delà des représentants élus, les forces économiques locales s'y trouvaient largement représentées⁴, facilitant l'élargissement progressif d'un secteur qui, par son objet, ne pouvait que diffuser. Enfin, s'agissant d'un fondement essentiel des secteurs d'action publique, à savoir le leadership, nul ne contestera qu'au-delà des instruments mis en œuvre par la DATAR ou conçus par elle, son rôle politique à l'époque aura été de construire régulations et arbitrages, en particulier autour des Comités interministériels d'aménagement du territoire (CIAT), plus ou moins bien armés politiquement selon les périodes dans leur capacité d'imposition normative ou de mise en œuvre opérationnelle, mais clairement emblématiques d'une action portée par l'Etat et revendiquée comme telle..., malgré des résultats ou une continuité d'action pas toujours en accord avec les « injonctions » initiales, pour reprendre un terme déjà utilisé.

En élargissant ainsi le point de vue et en lui intégrant l'ensemble des acteurs concernés à un degré ou un autre par les politiques d'aménagement du territoire – société civile comprise –, il est alors possible de définir un secteur qui change, évolue au fil du temps et qui n'est pas que l'assemblage de quelques directions ou institutions réduites aux acquêts. Ce faisant, la notion de secteur n'est peut-être pas alors la plus appropriée. Compte tenu de son périmètre changeant – au gré des coups politiques et d'une instrumentation souvent foisonnante –, l'aménagement du territoire s'apparenterait plutôt à un réseau de politiques publiques (*policy network*), celui-ci se

¹ Gilles Massardier, *ibidem*, p. 249

² Gilles Massardier, *ibidem*, p. 255

³ Gilles Massardier, *ibidem*, p. 122

⁴ Pierre Randet, *L'aménagement du territoire. Genèse et étapes d'un grand dessein*, Paris, La Documentation française, 1994, 147 p.

définissant comme l'ensemble des « relations entre les groupes d'intérêt compris au sens large (associations professionnelles, firmes, syndicats, etc.) et l'Etat »¹. Assez pertinente, l'assimilation de l'aménagement du territoire à un tel réseau permettrait d'entrevoir une forme d'intégration assez poussée des acteurs concernés, voire une *communauté de politiques publiques*², tant les imbrications sont étroites entre groupes de fonctionnaires d'un côté et groupes d'intérêt de l'autre, autour de certaines modalités d'action. Gilles Massardier en a d'ailleurs fait involontairement la démonstration, s'agissant des liens existants entre les chargés de mission du pôle intellectuel de la DATAR d'un côté et les experts universitaires de l'autre, autour de la production des diagnostics et des représentations prospectives du territoire national.

Secteur ou réseau de politique publique, l'aménagement du territoire nous semble donc devoir être considéré comme un espace socio-administratif à part entière, doté d'une certaine cohérence – à défaut d'être précisément délimité et parfaitement intégré –, et au sein duquel l'exercice des compétences pratico-réflexives de ceux qui font les politiques publiques amène nécessairement à se poser la question des référentiels correspondants.

b) ...Traversé par des référentiels où les régimes de réflexivité tendent à se chevaucher, voire à se sédimenter

Interroger les référentiels de l'aménagement du territoire en France conduit inmanquablement à en venir à la question des « âges »³ de l'aménagement du territoire, pendant des cycles de l'action publique abordés précédemment, cette appellation ayant en outre le mérite de consacrer l'une des périodes – les années 1960 – comme l'âge d'or de cette politique, ainsi que le font tous les bons manuels portant sur le sujet. Si l'exercice du découpage chronologique prête naturellement le flanc à la critique de la réinterprétation *a posteriori*, force est de constater que l'argument a d'autant plus de poids que les phases en question ne font pas consensus. Certains fondent par exemple en un seul bloc les années 1950 et 1960⁴ ; d'autres les distinguent pour rendre compte de problématiques historiques particulières : la reconstruction d'après-guerre, la création de la DATAR⁵, calant ainsi la chronologie sur quelques évolutions institutionnelles majeures pour mieux coller à l'histoire politique. Ces questions, bien qu'importantes, ne sont pas forcément essentielles. Une première posture relativement à ces aléas chronologiques serait de considérer qu'il n'y a pas d'autre ordre, dans la structuration de la politique d'aménagement du territoire, que celui produit par les rapports de forces internes au secteur qui expliqueraient les évolutions souvent chaotiques constatées, ainsi que le « fatras » des actions et représentations. C'est la position de Gilles Massardier qui conteste assez fermement la possibilité de voir, dans les évolutions de cette politique, des changements au sein d'un quelconque référentiel sectoriel d'action publique, toute tentative de ce genre et l'idée même de référentiel s'apparentant selon lui à une reconstruction *a posteriori*

¹ Mark Thatcher, « Réseau (*policy network*) », in Laurie Boussaguet et al. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, 3^{ème} édition révisée et augmentée, Paris, Presses de la FNSP, 2010, p. 569

² Jeremy J. Richardson, Andrew G. Jordan, *Governing Under Pressure : The Policy Process in a Post-Parliamentary Democracy*, Oxford, Blackwell Publishers, 1979, 224 p.

³ Parmi quelques références, on pourra citer notamment Daniel Béhar, Philippe Estèbe, « Aménagement du territoire. Une mise en perspective », in *L'Etat de la France. 2011-2012*, 2011, pp. 288-297 ; Christel Alvergne, François Taullèle, *Du local à l'Europe. Les nouvelles politiques d'aménagement du territoire*, Paris, PUF, 2002, 304 p.

⁴ Alette Delamarre, Claude Lacour, Muriel Thoin, *50 ans d'aménagement du territoire*, Paris, La Documentation française, 2015, 200 p.

⁵ Christel Alvergne, François Taullèle, *op. cit.*, 2002

relevant d'une dérive culturaliste : « s'éloigner de l'idée de "référentiel" pour expliquer une politique publique, c'est prendre acte que la pluralité des acteurs, en relations stratégiques, sont pris dans des enjeux différents, et ne pas systématiser l'idée de communauté d'objectifs dans l'analyse d'une politique publique. Toute idée de "surcode" ou de "référentiel" semble aller dans le sens [...] d'une lecture culturaliste des politiques publiques où leur mise en œuvre serait le fait d'individus qui partagent la même définition de ce pour quoi ils agissent. [...] On objectera à [Pierre Muller] que bien qu'il y ait une politique d'aménagement du territoire, les intervenants n'en sont pas pour autant tombés d'accord sur une définition commune de celle-ci, ni dans la longue durée, ni sur une courte période »¹. Si la critique est recevable, notamment du point de vue de la sociologie politique, une seconde posture est au contraire de considérer que la convergence observable des éléments qui structurent cette politique d'un point de vue cognitif, à des moments donnés de son histoire et en lien avec les représentations sociales globalisantes (dimension réflexive), ainsi que la cristallisation de certains modes de faire autour d'une certaine instrumentation de l'action et des formes d'institutionnalisation qui l'accompagnent (dimension pratique), sont autant d'indices probants de l'existence de cycles d'action et de référentiels associés, propres à cette politique.

Nous adopterons donc, dans les développements qui suivent, le postulat mullerien d'un ajustement progressif des référentiels sectoriels propres à chaque politique publique au référentiel global, en essayant de voir dans quelle mesure l'aménagement du territoire correspondrait précisément à ce modèle de rétroaction du global sur le sectoriel. Ce lien est en effet un point essentiel de cette approche et même un point dur de la méthode : « L'erreur à ne pas commettre, lorsque l'on étudie la dynamique des politiques publiques, est donc celle qui consiste à analyser le changement d'une politique donnée (la définition de nouveaux objectifs, la mise en place de nouvelles procédures ou de nouveaux moyens) indépendamment des évolutions qui affectent les relations entre ce secteur et la société globale (RGS) »². C'est bien du référentiel global, de sa mise en place à sa disparition, en passant par ses évolutions internes, qu'il faut déduire le processus de formation et d'ajustement du référentiel sectoriel. Bruno Jobert et Pierre Muller proposent d'ailleurs plusieurs situations d'évolution du référentiel sectoriel³, en fonction des évolutions propres au secteur et surtout de changements qui interviendraient dans son rapport au référentiel global. Ce sont ces modalités de lecture que nous proposons d'appliquer au secteur de l'aménagement du territoire afin d'en dégager, au cours du temps, les principaux référentiels. Nous verrons qu'au processus de mutation, qui caractérise le changement de référentiel, se surimpose celui de sédimentation par différenciation des références qui, au sein d'un même cycle d'action publique, traduit une adaptation à un certain nombre de changements économiques, politiques ou sociaux.

¹ Gilles Massardier, *op. cit.*, 1996, pp. 226-227

² Bruno Jobert, Pierre Muller, *op. cit.*, 1987, p. 131

³ Ils distinguent l'expansion quand un même référentiel s'applique à un secteur en croissance, la sédimentation quand un référentiel tend à se différencier en produisant une série de sous-référentiels, la mutation quand un changement de référentiel se produit, la crise lorsqu'un secteur décline au sein de la société, un nouveau référentiel ne parvenant pas à émerger et le déclin quand le repli d'un secteur conduit à « gérer » sa marginalisation – et le référentiel qui lui est associé – au sein de la société ; Bruno Jobert, Pierre Muller, *op. cit.*, 1987, pp. 132 et ss.

i. L'aménagement du territoire, au temps du référentiel d'équilibre

Ainsi, le référentiel du laisser-faire propre au cycle libéral-industriel et dont la traduction en France est le *référentiel d'équilibre*¹ figurerait le premier acte de la pièce, amenant à nous interroger sur ce qui, pour l'aménagement du territoire, est plutôt de l'ordre d'une préhistoire. Si le mot n'existe pas encore, la chose se perçoit aisément à travers des politiques d'équipement qui, sans nous faire remonter aux bastides du Sud-ouest français du 13^{ième} siècle², disent quelque chose du rapport de la communauté nationale au territoire. A la fin du 19^{ième} siècle, c'est-à-dire au début de ce cycle d'action publique, la réalisation de certains réseaux de transport est ici emblématique. On pense bien sûr au plan Freycinet de 1879 qui complète d'une part l'étoile ferroviaire de Legrand de 1842 par un maillage de lignes secondaires de près de 9000 km et qui se concrétise d'autre part par la construction de nouveaux canaux au gabarit du même nom. Dans le contexte de l'époque, on retrouve dans cette décision d'aménagement la transcription spécifiquement française du référentiel libéral-industriel. L'encouragement à l'industrie y est manifeste à travers le budget des commandes publiques dont profiteront pleinement les entreprises françaises de la métallurgie. La recherche d'équilibres politiques – marque de fabrique de ce référentiel dans le cas français – qui compenseraient sur un autre volet le mode de faire libéral y transparaît tout aussi nettement, à travers la volonté, grâce à ces équipements, de « désenclaver » comme on ne le dit pas encore, un espace rural que la Troisième République tente de séduire pour asseoir son autorité politique et garantir des équilibres sociaux mis à mal par l'industrialisation, fût-ce au prix de l'accroissement non prévu de l'exode rural. On est alors en pleine formulation de l'égalité des droits – ici le droit d'être desservi – qui constitue un des registres de l'égalité territoriale finement analysée par Philippe Estèbe³.

Le passage après la Seconde Guerre mondiale au référentiel global keynésien modernisateur est assez intéressant car concomitant de l'affirmation de l'aménagement du territoire comme mode de désignation de certaines interventions de l'Etat et surtout comme domaine d'action publique à part entière. Il interroge sur l'apparition d'un référentiel sectoriel qui lui serait articulé. Or sur ce point, l'affaire n'est pas entendue, les valeurs de modernisation ayant tendance à s'effacer derrière celles de l'équilibre – toujours –, de la répartition harmonieuse des hommes et des activités que consacre le premier plan d'aménagement du territoire, dite *Brochure verte*. L'aménagement national y est présenté comme « une recherche dans le cadre géographique de la France, d'une meilleure répartition des hommes, en fonction des ressources naturelles et des activités économiques, avec la constante préoccupation de leur donner de meilleures conditions d'habitat, de travail, de plus grandes facilités de loisir et de culture »⁴ dans l'esprit des réflexions d'un Jean-François Gravier qui sera une des premières figures de la Direction nationale de l'aménagement du territoire du Ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme, avant de passer au Commissariat Général au Plan⁵. Certes la référence modernisatrice transparaît dans la volonté d'améliorer les conditions de vie tout comme elle se concrétisera dans l'amorce de décentralisation industrielle qui conduit l'Etat à construire un lien privilégié avec les nouvelles élites économiques locales présentes dans les comités d'expansion,

¹ Pierre Muller, *op. cit.*, 2015, p. 81

² Pierre Merlin, *L'aménagement du territoire*, Paris, PUF, 2002, pp. 15-17

³ Philippe Estèbe, *op. cit.*, 2015

⁴ Ministère de la Reconstruction et de l'urbanisme, *Pour un plan national d'aménagement du territoire*, 1950, 28 p., cité par Pierre Randet, *op. cit.*, 1994 p. 60

⁵ Gilles Massardier, *op. cit.*, 1996, p. 125

véritables comités d'accueil pour les industriels en quête d'implantation. Elle est également perceptible dans les premiers grands travaux d'équipement concernant notamment le monde rural avec par exemple la création de la CNABRL (Compagnie nationale d'aménagement du Bas-Rhône et du Languedoc) en 1955, société d'économie mixte dont le président, Philippe Lamour, jouera un grand rôle dans les premières heures de la DATAR¹. Mais cette référence modernisatrice en germe est assurément seconde car ce qui domine cette première conception de l'aménagement du territoire, c'est bien la volonté d'en faire un prolongement de l'urbanisme comme discipline, en étendant les savoir-faire constitués en matière de planification urbaine à l'ensemble du territoire national, articulant ainsi les deux échelles du national et du local par l'outil du plan : « les activités d'Aménagement du Territoire ne sont autres que des pratiques définies par les urbanistes ou une extension de celles-ci par le segment aménageur : les "études d'aménagement régional", l'utilisation des crédits du Fonds National d'Aménagement du Territoire [...], la "décentralisation industrielle" [...], "l'établissement de plans d'urbanisme" et "l'animation de la politique foncière" »². Plus que modernisatrice, l'inspiration de ce référentiel est davantage humaniste et à ce titre plutôt ancrée dans le référentiel global du début du siècle que dans celui qu'inaugurent les Trente Glorieuses.

ii. Un passage retardé au référentiel modernisateur, lui-même marqué par un processus adaptatif de différenciation entre un référentiel de croissance et un référentiel « pré-décentralisateur »

Aussi, la véritable émergence du référentiel modernisateur coïncide-t-elle avec la création de la DATAR qui elle-même reflète la victoire – paradoxale – du Commissariat Général au Plan dans la « lutte » qui l'a opposée aux urbanistes du Ministère de la Construction à partir du milieu des années 1950, comme l'a rapporté Gilles Massardier. Paradoxale en effet, puisque la nouvelle « voix » institutionnelle de l'aménagement du territoire ne sera pas le Plan lui-même, la DATAR se voyant confier la mise en œuvre quand le Commissariat héritera de la conception. Le point de départ se situe donc en février 1962, dans la publication du second plan national d'aménagement du territoire porté par la Commission nationale d'aménagement du territoire rattachée au Plan et dont le président, Philippe Lamour, est aussi président du Conseil Supérieur de la Construction³, ce qui témoigne du caractère désormais interministériel de ce « secteur » émergent, tout comme la création du CIAT, Comité Interministériel pour les problèmes d'action régionale et d'Aménagement du Territoire deux ans plus tôt. Le volet essentiel de ce document réside dans son premier volume qui brosse les grandes « structures » que l'aménagement du territoire se doit d'organiser, tant d'un point de vue global que dans leur inscription régionale (l'armature urbaine, réseau de pôles de développement ; la structure industrielle ; la structure agricole et rurale ; les axes et moyens de communication interrégionaux et internationaux). La partie la plus emblématique de ce « projet pour le territoire » national, comme l'ont très bien exprimé Daniel Béhar et Philippe Estèbe, réside dans la vision proposée de l'armature urbaine⁴. Les études préalables à l'élaboration de ce nouveau document ayant été confiées à Jean Hautreux qui dirige alors le Centre d'Etudes du ministère de la Construction, on se situe clairement dans le paradigme d'une hiérarchie de centralités à organiser et

¹ Jean-Robert Pitte, *Philippe Lamour. 1903-1992. Le père de l'aménagement du territoire en France*, Paris, Fayard, 2002, 374 p.

² Gilles Massardier, *op.cit.*, 1996, p. 126

³ Pierre Randet, *op. cit.*, 1994 p. 82

⁴ Daniel Béhar, Philippe Estèbe, « L'Etat peut-il avoir un projet pour le territoire », *Annales de la recherche urbaine*, n° 82, 1999, pp. 80-91

qui suppose d'assigner des fonctions précises à chaque strate de villes, dans une logique cristallérienne d'organisation de l'espace. L'ensemble s'appuie sur des diagnostics de niveaux d'équipement à partir desquels ont été hiérarchisés les centres urbains, l'idée de départ étant de renforcer en premier lieu le niveau supérieur qui deviendra la catégorie des « métropoles d'équilibre »¹. Par excellence, le paradigme modernisateur de l'époque est celui du fordisme taylorisme ainsi appliqué au territoire à la faveur de la diffusion en France des premières approches issues de l'analyse spatiale (hiérarchie et emboîtement des aires d'influence des places centrales) : « ce projet tient du taylorisme et du fordisme puisque, aussi bien, il ne s'agit rien moins que d'élaborer une division spatiale du travail à l'échelle du territoire national, en instituant un système hiérarchique de spécialisations et de complémentarités, calqué sur la taille des unités urbaines. L'objectif, toujours affiché de contrebalancer l'influence de Paris sur le territoire, n'est en somme que la figure de proue d'un ensemble bien plus complexe, une véritable pyramide urbaine »². Il y a donc ainsi imbrication étroite entre les structures urbaines, industrielles et de transport dans le plan proposé, autour de cette idée totalisante d'une place et d'un rôle à assumer par chaque territoire au sein de l'espace national, les décentralisations industrielle et tertiaire, par exemple, étant le principal versant économique de cette organisation. L'idée sous-jacente est finalement moins tant celle de la modernisation que celle de la croissance : cette vision « organique », ainsi que Daniel Béhar l'a également qualifiée³, sert d'abord et avant tout *l'expansion* nationale, la surinterprétation des évolutions démographiques du début des années 1960 permettant notamment de justifier des projets expansionnistes, comme la politique des villes nouvelles en Ile-de-France par exemple, en vue de canaliser une croissance exceptionnelle considérée comme une donnée intangible, quand bien même les prévisions auraient été largement bricolées⁴. Ce référentiel modernisateur *de croissance* ou *d'expansion*, comme on préférera l'appeler, reflète assez bien une des caractéristiques de l'aménagement du territoire en général, à savoir sa dimension politique et plus précisément sa dimension géopolitique⁵, tant sur le plan extérieur que sur le plan intérieur. Au premier registre, le référentiel sert incontestablement une grandeur nationale que la république gaullienne tend à restaurer. Au second, comme l'ont bien montré Daniel Béhar et Philippe Estèbe, l'enjeu est de court-circuiter le pouvoir des notables, si emblématique de la Troisième République (et du référentiel d'équilibre), à travers des administrations de mission qui permettent d'imposer fermement la vision de l'Etat (DATAR, Commissariat Général au Plan, District de la Région de Paris, Missions interministérielles d'aménagement touristique, etc.).

Néanmoins, tout comme le référentiel précédent – celui de *l'équilibre* – est déjà modernisateur dans sa déclinaison pratique au cours des années 1950, le *référentiel d'expansion* qui lui succède reste attaché aux valeurs d'équilibre qui demeurent un des principes de définition de l'aménagement du territoire. Certains y voient le signe d'une lutte de pouvoir qui se poursuit entre les tenants du référentiel précédent et ceux qui se réclament de la modernisation : « la période 45-

¹ Jean Hautreux, Robert Lecourt, Michel Rochefort, *Le niveau supérieur de l'armature urbaine française*, Ministère de la Construction, mars 1963

² Daniel Béhar, Philippe Estèbe, *art. cit.*, 1999, p. 82

³ Daniel Béhar, « Les nouveaux territoires de l'action publique », in Dominique Pagès, Nicolas Pélissier, *Territoires sous influence*, tome 1, Paris, L'Harmattan, 2000, 192 p.

⁴ Philippe Thiard, *op.cit.*, 2001, pp. 540 et ss.

⁵ Laurent Carroué, « Aménagement du territoire, aménagement des territoires : une question d'essence géopolitique », in Yves Jean, Guy Baudelle, *L'Europe, aménager les territoires*, Paris, Armand Colin, 2009, pp. 390-399

63 est dominée par le passage d'une représentation humaniste du territoire et de son aménagement (équilibre ville-campagne, "faire vivre les campagnes") à une représentation très rentabilisatrice de ceux-ci (croissance, approvisionnement en main d'œuvre, métropoles d'équilibre, etc.). Dans les années 1960, deux types de discours sur le territoire s'affrontent : celui des anciens aménageurs et celui des nouveaux que l'on peut circonscrire à la DATAR, au Commissariat au Plan et chez les ingénieurs des Ponts »¹. Dans les faits, c'est plutôt une synthèse qui est à l'œuvre, un syncrétisme qui se construit, d'abord pour la raison que l'on vient d'indiquer – pas d'aménagement du territoire sans un certain équilibre –, mais aussi parce que le modèle organiciste proposé « fait image » et qu'il permet d'affirmer la solidarité du tout et des parties à travers les logiques de diffusion et d'articulation des différents niveaux hiérarchiques et à partir d'eux. Enfin, l'équilibre, symbolisé par les métaphores de la solidarité et de l'unité, permet de canaliser les rapports de forces entre acteurs, qui ne manquent naturellement pas de s'exprimer, lors de la mise en œuvre de certains projets particuliers, ainsi qu'on peut le voir dans le cas du Bassin parisien² dont « l'aménagement » a toujours été le volet d'équilibre des exercices de planification conduits à l'échelle de la région de Paris (SDAURP de 1965, SDRIF de 1994, etc.). S'agissant notamment du SDAURP, Paul Delouvrier n'a pu faire admettre son schéma directeur – face à la DATAR et aux élus de province – et obtenir les moyens nécessaires que parce que ses prévisions démographiques pour l'Île-de-France apparaissaient « modestes » – doublement de la population –, comparativement à celles des villes du Bassin parisien – triplement –, l'implicite d'une telle présentation étant d'instrumentaliser l'idée de rééquilibrage au profit du Bassin parisien, pour mieux asseoir un projet d'aménagement parisien bel et bien tourné vers la croissance³.

La question se pose alors de savoir si les années 1970 marquent la bascule vers une nouvelle conception de l'aménagement du territoire et partant vers un nouveau référentiel sectoriel, comme presque toutes les chronologies de l'aménagement du territoire le laissent à penser ou si tout donne l'air de changer, pour que finalement rien ne change.

Les chocs pétroliers et la crise économique qui lui succèdent sont naturellement le fondement le plus entendu de cette évolution, avec comme corollaire une entrée « des interventions territoriales de l'Etat central dans une phase de rendements décroissants – en particulier, le rétrécissement progressif du projet territorial de l'Etat aux territoires en crise et aux quartiers en difficulté »⁴. Comme le notent de nombreux manuels scolaires ou universitaires, la DATAR devient alors et pour de nombreuses années « le pompier » de la crise, éteignant – ou tentant de le faire –, les incendies économiques et sociaux qui s'allument un peu partout sur le territoire. D'autres arguments s'opposent à cette vision des choses, à savoir l'émergence du paradigme de la décentralisation politique et administrative consécutivement à l'échec du référendum de 1969 sur la réforme du Sénat et la régionalisation : « l'Etat, progressivement, se fait plus modeste et laisse la place à d'autres acteurs. Il ne prétend plus dicter sa loi : il propose des contrats »⁵. Si le diagnostic posé est totalement fondé, la répercussion des différents facteurs suggérés ne s'opère que sur un

¹ Gilles Massardier, *op.cit.*, 1996, p. 126

² Philippe Thiard, « Le Bassin parisien, un espace fonctionnel reconnu mais instrumentalisé par les politiques d'aménagement du territoire », in Annie Bleton-Ruget, Nicole Commerçon, Philippe Gonod, *Territoires institutionnels, territoires fonctionnels*, Mâcon, Institut de recherche du Val Mâconnais, pp. 103-112.

³ Philippe Thiard, *op.cit.*, 2001, pp. 514 et ss.

⁴ Daniel Béhar, Philippe Estèbe, *art. cit.*, 1999, p. 83

⁵ Daniel Béhar, Philippe Estèbe, *chap. cit.*, 2011, p. 289

temps relativement long – une vingtaine d’années. Tout comme l’entrée dans le référentiel modernisateur a pu prendre une dizaine d’années dans un secteur aussi hybride – et finalement aussi peu sectoriel – qu’est l’aménagement du territoire, le passage au *référentiel de l’efficience publique* ou référentiel de marché, correspondant au « cycle de l’Etat-entreprise » ne se fait pas en un jour. D’abord, la concentration du projet territorial de l’Etat sur les zones en difficulté n’est pas tout de suite mise à l’agenda et ne s’opère vraiment qu’à partir des années 1980. Dans un premier temps, l’Etat poursuit la décentralisation industrielle en l’orientant davantage vers les zones en conversion – implantation d’usines de montage automobile dans le Nord et en Lorraine par exemple, recherche d’investisseurs étrangers au profit des vieux bassins d’industrie lourde par les « associations pour l’expansion industrielle » créées dès 1967 –, tout en l’assortissant d’une action foncière et urbaine menée notamment grâce au GIRZOM à partir de 1972. Ce n’est qu’à la fin des années 1970 qu’apparaissent les outils dédiés spécifiquement aux restructurations industrielles (Fonds spécial d’adaptation industrielle – 1978) qui seront ensuite partiellement intégrés, à partir de 1984, dans la plus emblématique de ces politiques, celle des pôles de conversion. Ensuite, l’Etat modernisateur ne lâche pas le cap qu’il s’est fixé à partir du plan de 1962, comme l’affirment régulièrement les responsables de l’aménagement du territoire au cours de cette période : ainsi de Michel Poniatowski, Ministre de l’Intérieur ayant la tutelle sur l’aménagement du territoire qui, en 1975 écrit : « Fallait-il ou non poursuivre la politique d’aménagement du territoire ? Fallait-il la modifier profondément, revoir de fond en comble ses objectifs principaux, ou la maintenir pour l’essentiel en procédant simplement à quelques correctifs et ajustements ? Question fondamentale qu’il fallait impérativement se poser au regard des nouvelles conditions de la croissance et des aspirations des Français à une nouvelle société plus humaine et plus équitable ? Le Président de la République a tenu à répondre à cette interrogation en réaffirmant que l’aménagement du territoire reste une politique qui doit être dans l’ensemble poursuivie dans la continuité des précédentes années »¹. De fait, les priorités existantes sont maintenues : poursuite de la décentralisation industrielle et tertiaire mais sur un registre plus qualitatif – centres de décisions –, ce qui implique la poursuite du renforcement des métropoles d’équilibre ; poursuite de l’industrialisation de l’Ouest et du Sud-Ouest ainsi que de la politique de conversion du Nord et de la Lorraine ; continuation de l’effort d’équipement du territoire (équipement nucléaire, équipement téléphonique, zones industrialo-portuaires, plan autoroutier notamment au profit du Massif central et de la Bretagne), et ceci d’autant plus que dans la seconde moitié des années 1970 la tutelle de l’aménagement du territoire repasse au ministère de l’Equipement².

Les nouveautés apparentes – qui n’en sont pas vraiment – résident dans un soutien aux niveaux inférieurs de l’armature urbaine – contrats de villes moyennes (1973) et contrats de pays et de petites villes (1975) –, ainsi que dans un soutien accru aux espaces ruraux (plan Massif central de

¹ Michel Poniatowski, « Transformer le pays avec les citoyens », éditorial de la *Lettre de la DATAR*, n° 15-16, novembre-décembre 1975, cité par Christel Alvergne, Pierre Musso, *Les grands textes de l’aménagement du territoire et de la décentralisation*, Paris, La Documentation française, 2003, pp. 197-198

² Sur ces différentes actions revendiquées par l’Etat, voir notamment les discours de François Essig, délégué à l’aménagement du territoire et de Fernand Icart, ministre de l’Equipement et de l’aménagement du territoire : François Essig, « Une nouvelle dynamique de l’aménagement du territoire », octobre 1975 in Christel Alvergne, Pierre Musso, *art. cit.* 2003, pp. 200-202 ; Fernand Icart, « La politique d’aménagement du territoire en 1977 », in Christel Alvergne, Pierre Musso, *art. cit.* 2003, pp. 222-227

1975, création du FIDAR¹ – Fonds interministériel de développement et d’aménagement rural – en 1979...). Dans les faits, la vision organique demeure, le principe de hiérarchie continuant de s’exprimer à travers une action qui diffuse désormais en direction des niveaux inférieurs de l’organisation spatiale du territoire que sont les villes moyennes et petites, ainsi que les angles morts que représentent les espaces ruraux isolés (montagne, Massif central) qu’il s’agit de désenclaver, selon l’expression en usage à l’époque. La nouveauté est ailleurs comme l’ont bien montré Daniel Béhar et Philippe Estèbe et comme le suggère la précédente citation de Michel Poniatowski lorsqu’il fait référence à « l’aspiration des Français à une société plus humaine et plus équitable ». Elle réside dans le *régime d’action publique* « pré-décentralisateur » qui conduit à redonner l’initiative politique aux élus et aux sociétés locales, à travers des contrats qui les replacent – du moins en apparence – au cœur du jeu. La modernisation n’est plus au niveau économique comme dans les années 1960, lorsqu’elle se cristallisait sur croissance et expansion. Elle est désormais au niveau sociétal en offrant aux communautés locales – à travers leurs élus – plus de marges pour définir leurs besoins et les actions de développement qu’elles souhaitent conduire. Se résumant pour l’essentiel aux contrats de pays, aux contrats de villes moyennes et aux parcs naturels régionaux qui se mettent en place, ce volet de la politique d’aménagement du territoire n’est pas encore le cœur de l’instrumentation de ce référentiel, mais il occupe une place de plus en plus importante. L’adaptation qui se produit conduit le référentiel modernisateur à se défaire de ses oripeaux expansionnistes pour s’engager progressivement dans le champ de la modernisation politique et sociale – qui sera davantage l’affaire de la décennie suivante, avec la décentralisation –, ce en quoi il préfigure naturellement le référentiel de l’efficience publique que commence à annoncer la raréfaction des moyens de l’Etat.

iii.L’aménagement du territoire dans le référentiel de marché(1) : le référentiel « inductivo-réparateur »

Le changement du référentiel de l’aménagement du territoire s’opère plutôt dans les années 1980, en lien avec l’adoption du référentiel de marché. Cette chronologie correspond à la transformation du référentiel global dans les premières années du septennat de François Mitterrand, tiraillé, comme l’ont montré Bruno Jobert et Pierre Muller entre deux interprétations qui vont cohabiter pendant quelques années de manière assez conflictuelle : « La première est structurée autour d’une priorité à la solidarité et la justice sociale. [...] La seconde interprétation, au contraire, assigne une priorité à la reconstitution de la compétitivité des entreprises, dont le rôle économique et social est valorisé, à l’inverse de celui de l’Etat »². Par nature, l’aménagement du territoire sera surtout, au cours des années 1980, révélateur de la première référence, sans exclusive toutefois avec notamment, s’agissant de la seconde, plusieurs mesures emblématiques telles que l’adoption en 1982 d’un cadre juridique permettant d’encadrer – et donc de faciliter – le versement d’aides directes et indirectes aux entreprises³ par les collectivités territoriales, une politique de soutien aux technopôles – dans la lignée des précédents réussis de Sophia-Antipolis et de la ZIRST⁴ de Meylan engagés une dizaine d’années plus tôt –, la création en 1983 des CRITT (Centres régionaux d’innovation et de transfert de technologie), la mise en œuvre de premières zones franches – les zones d’entreprises – dans des régions en reconversion, à partir de 1986, etc. S’agissant plus

¹ Jean-Paul Laborie, Jean-François Langumier, Priscilla de Roo, *La politique d’aménagement du territoire de 1950 à 1985*, Paris, La Documentation française, 176 p.

² Bruno Jobert, Pierre Muller, *op. cit.*, 1987, p. 66

³ Loi n°82-6 du 7 janvier 1982 approuvant le plan intérimaire 1982-1983

⁴ Zone pour l’innovation et les réalisations scientifiques et techniques

particulièrement du « secteur » de l'aménagement du territoire, la mutation du référentiel a été annoncée par la Conférence nationale d'aménagement du territoire sur l'avenir des politiques d'aménagement qui s'est tenue à Vichy les 6 et 7 décembre 1978. Cette dernière a davantage posé de questions qu'elle n'a apporté de réponses mais le contexte d'une internationalisation des marchés comme nouvelle contrainte y est clairement posé : « Un aménagement du territoire volontariste est-il possible dans une économie de marché ? [...] Pour pallier cette contradiction réelle entre le marché et le volontarisme, ne faudrait-il pas envisager l'action d'aménagement dans un cadre européen plutôt que sur un plan strictement national ? »¹. A mots couverts, la problématique de la mondialisation de l'économie commence à être envisagée avec comme corollaire la nécessité d'un aménagement du territoire davantage tourné vers la compétitivité de entreprises, ce que reprend le discours de clôture de la conférence par le Président de la République : « La santé des régions passe par la naissance et le développement d'entreprises industrielles dynamiques. Cette règle fondamentale a été parfois perdue de vue. On a trop cru que l'aménagement du territoire se résumait à un problème financier et un problème d'infrastructures. [...] La création d'emplois durables passe par la création et le développement d'entreprises compétitives. Il se crée en France, chaque année, environ 1500 entreprises industrielles. Ce chiffre correspond à un taux de natalité insuffisant par rapport à celui de nos principaux concurrents »². Et le Président de la République, d'annoncer dans la foulée la création d'une agence nationale de création d'entreprises pour répondre à ce défi. A ce changement du paradigme économique de l'aménagement du territoire s'ajoute l'amplification du paradigme décentralisateur qui depuis la publication du rapport Guichard³ prend une importance croissante, ce que confirme la conférence de Vichy : « la deuxième orientation [parmi les nouvelles orientations de la politique d'aménagement du territoire] consiste dans la redistribution des pouvoirs d'aménagement entre l'Etat et les collectivités »⁴, ce que mettront en place, quelques années plus tard, les lois de décentralisation de 1982-1986. Ainsi s'esquisse le changement de référentiel de l'aménagement du territoire, en lien avec l'émergence du référentiel global de l'efficacité publique dont la traduction pour l'aménagement du territoire peut être ainsi résumée : « On s'orienterait vers un "second aménagement du territoire" choisissant des objets plus restreints mais dans un champ plus vaste, sorte d'aménagement tous azimuts réalisé par des interventions fragmentaires avec, en parallèle, la volonté de "faire glisser les responsabilités vers la base", notamment vers les autorités locales »⁵. Les bases d'un aménagement du territoire plus pointilliste, sous contrainte de marché et moins régionalisé se trouvent ainsi posées et, avec lui, « la fin du projet territorial » de l'Etat qui faisait coïncider un espace pertinent – l'hexagone – et un espace légitime – la Nation⁶.

Trois caractéristiques marquent ce référentiel. En premier lieu se trouve posé le dualisme des objectifs dans une perspective qui, du point de vue de l'action publique, a pu parfois confiner à la schizophrénie. Il s'agit tout d'abord de « réparer » les lieux les plus fortement affectés par la crise :

¹ Claude Cabanne, « C.N.A.T., Agonie ou relance de l'aménagement du territoire, à propos de la conférence de Vichy », *Annales de Géographie*, t. 91, n°507, 1982, pp. 629-631.

² « Allocution de M. Valéry Giscard D'Estaing, prononcée à l'occasion de la Conférence nationale d'aménagement du territoire. Vichy, le 7 décembre 1978 », consultée le 20 février 2017 sur <http://discours.vie-publique.fr>

³ Olivier Guichard, *Vivre ensemble*, Rapport de la Commission de développement des responsabilités locales, Paris, La Documentation Française, 1976, 516 p.

⁴ « Allocution de M. Valéry Giscard D'Estaing,..., *Ibidem*.

⁵ Claude Cabanne, *art. cit.*, 1982, p. 631

⁶ Daniel Béhar, Philippe Estèbe, *art. cit.*, 1999, p. 83 et 87

ce sont les pôles de conversion qui émergent en 1984. Puis, à la même époque, la politique de la ville en faveur des quartiers défavorisés est réellement lancée avec la création de la Délégation interministérielle à la Ville. En marge de la DATAR, elle portera des actions de plus ou moins grande ampleur en faveur de certains « points chauds » du territoire (Développement social urbain, contrats de ville) avant que le pacte de relance pour la ville de 1996 ne fige dans la géographie urbaine française les quelques centaines de quartiers en question (ZF, ZUS, ZRU)¹. A côté de son action réparatrice, l'aménagement du territoire doit aussi « induire », porter du développement d'où un soutien nouveau à la création et au développement des entreprises à travers toute les procédures qui peuvent les prendre en charge, des aides directes aux technopôles en passant, on le verra, par l'essor du paradigme du développement local – endogène – qui commence à représenter un modèle alternatif de croissance pour espaces en marges d'une économie qui s'internationalise. En second lieu, le nouveau référentiel amplifie la volonté décentralisatrice qui avait commencé à s'esquisser dans les dernières années du référentiel modernisateur. Il ne s'agit plus, à travers certaines expérimentations – villes petites et moyennes –, d'esquisser une « territorialisation » de l'aménagement du territoire en co-construisant, avec les collectivités concernées, les stratégies et les démarches de développement qu'elles souhaitent porter. C'est désormais tout l'aménagement du territoire qui se territorialise à travers la procédure des contrats de plan mise en place à partir de 1984. Une à une, les politiques sectorielles de l'Etat viennent s'inscrire – en partie plus qu'en totalité – dans cet exercice de territorialisation de l'action publique qui devient la principale vitrine de l'aménagement du territoire, avec des budgets en hausse quasi-constante² au fil des générations et des entrées parfois remarquées, comme la politique d'équipement universitaire à partir de 1994 – réintégration du Plan Université 2000 –, quand d'autres déclinent fortement, à l'instar de l'aménagement routier, à partir des années 2000. La justification profonde des contrats, au-delà de l'ambition décentralisatrice, est bien plutôt d'opérer une certaine sélectivité dans les dépenses programmables³, caractéristique du référentiel global d'efficacité publique. En amenant les régions à co-financer certaines compétences de l'Etat, en imposant dans la négociation la technique du noyau dur – jusqu'à 75 % des montants du contrat figés sur des priorités de l'Etat⁴ –, l'exercice apparaît dès sa mise en place comme une manière de dégager de nouvelles ressources pour l'aménagement du territoire, en allant mobiliser celles-ci du côté des collectivités et notamment des régions dont les marges de manœuvre financière sont alors pleines et entières, jeunesse oblige. L'efficacité se situe également à un autre niveau : la réforme des fonds structurels européens qui accompagne la signature de l'Acte Unique est l'occasion d'une entrée remarquable de l'acteur européen dans le monde des politiques régionales à partir de 1988, ce que ne laissait pas entrevoir jusqu'à présent l'action plutôt discrète du FEDER, créé en 1975. Cette réforme, en particulier autour de l'objectif 2 – reconversion des régions affectées par le déclin industriel – et surtout de l'objectif 5b – promotion du développement des zones rurales – qui sont des interventions zonées et donc territorialisées, représente pour la France l'opportunité de pouvoir mobiliser 7,2 milliards d'euros entre 1988 et 1993

¹ Zones franches, zones urbaines sensibles, zones de redynamisation urbaine.

² CPER 1984-1988 : 10,6 milliards d'euros ; CPER 1989-1993 : 15,5 milliards d'euros ; CPER 1994-1999 : 22,6 milliards d'euros ; CPER 2000-2006 : 17 milliards d'euros – Olivier Moulin (dir.), *Les contrats de plan Etat-Région*, Paris, La Documentation française, 2002, 101 p.

³ Marc Leroy, « La négociation de l'action publique conventionnelle dans le contrat de plan État-région », *Revue française de science politique*, n°4-5, 1999. pp. 573-600

⁴ Marc Leroy, *art. cit.*, 1999, pp. 584 ; Romain Pasquier, *La capacité politique des régions : une comparaison France/Espagne*, Rennes, PUR, 2015, 230 p.

– 15 entre 1994 et 1999¹ –, ce niveau d'intervention s'étant par la suite stabilisé à l'occasion des réformes ultérieures des fonds structurels. Les contrats de plan Etat-Région servant à mesurer les contreparties nationales des financements européens, l'adossement des deux instruments l'un à l'autre est l'occasion d'optimiser les effets de levier attendus des pratiques de cofinancement qui se généralisent au cours de la période. En troisième lieu, dernière caractéristique de ce référentiel « inductivo-réparateur », les enjeux d'équilibre présents dès les premiers temps de la politique d'aménagement du territoire demeurent, sous une forme toutefois radicalement renouvelée. Il ne s'agit plus d'assurer la meilleure répartition des hommes et des activités, dans le cadre de la France, comme au début de la décentralisation industrielle qui faisait de cet objectif un de ses principaux fondements. Il n'est plus davantage question à travers une politique d'armature urbaine d'assurer des équilibres régionaux grâce aux liens organiques solidarissant les métropoles et leurs aires d'influence (politique des métropoles d'équilibre, politique du Bassin parisien). Quant à la priorité donnée aux espaces ruraux et aux niveaux inférieurs de la hiérarchie urbaine lors de l'adaptation « pré-décentralisatrice » du référentiel modernisateur, elle perd très sensiblement en acuité, l'objectif 5b étant par exemple l'occasion d'européaniser la cible, la France ayant fait pour la circonstance le choix de zonages qui évitent méticuleusement les principales agglomérations urbaines, afin de maximiser le taux de couverture de l'espace rural français. Les modalités « d'équilibrage » de la politique d'aménagement du territoire se situent désormais à un autre niveau, avec la mise en place d'une péréquation du financement que l'Etat accorde aux régions par l'instrument du CPER. Les enveloppes rapportées à la population régionales sont ainsi modulées dans des fourchettes variables – de 1 à 10 entre la Corse et la Haute Normandie lors de la première génération de CPER (1984-1988), de 1 à 3 entre la Corse et les Pays de la Loire au cours de la génération suivante (1989-1993).

¹ Commission européenne, « L'impact des fonds structurels en France (1989-1999) », *Info regio*, 15 avril 1997, 16 pages

	Part Etat CPER (1984-1988) en millions d'€	En € par hab.	Part Etat CPER 1989-1993 en millions d'€	En € par hab.
Alsace	170,29	108	257,44	159
Aquitaine	325,94	121	328,02	118
Auvergne	149,4	112	206,72	156
Basse-Normandie	118,76	87	252,23	182
Bourgogne	144,06	90	236,31	147
Bretagne	297,12	109	554,58	199
Centre	128,06	56	240,64	102
Champagne-Ardenne	90,71	67	203,21	151
Corse	129,58	533	76,53	308
Franche-Comté	139,8	128	207	189
Haute-Normandie	77,6	46	221,65	128
Île-de-France	1103,43	108	1299,17	123
Languedoc-Roussillon	316,03	160	397,39	190
Limousin	109,92	149	172,16	237
Lorraine	466,19	201	496,21	215
Midi-Pyrénées	246,21	104	511,47	212
Nord - Pas-de-Calais	681,75	173	1011,16	256
Pays de la Loire	214,19	72	304,27	100
Picardie	297,12	169	325,02	180
Poitou-Charentes	160,07	102	248,37	156
Provence-Alpes-Côte d'Azur	630,68	157	435,97	103
Rhône-Alpes	386,15	76	580,39	110
France métropolitaine	6383,06	116	8565,91	152

Tableau 2 : Modulation de l'enveloppe Etat des deux premières générations de contrats de plan Etat-Région (Source : Olivier Moulin et al., *op. cit.*, 2002 ; calculs de l'auteur)

Certaines priorités géographiques sont perceptibles – les régions industrielles en reconversion, en adéquation avec les objectifs de réparation du nouveau référentiel, les régions périphériques à forte dominante rurale dans la continuation de l'adaptation « pré-décentralisatrice » du référentiel précédent –, tandis que les régions du Bassin parisien apparaissent comme les moins soutenues. Mais la cohérence de la correction apportée par cette péréquation n'est pas évidente : la Région Ile-de-France n'est pas la moins dotée et la continuité dans le temps de ces modulations est loin d'être perceptible. On peut y voir la preuve que si le CPER est un instrument de la politique d'aménagement du territoire, il est aussi – si ce n'est plus – l'écrin de nombreuses politiques sectorielles dont la déclinaison géographique est loin de recouvrir les priorités de la première, sans même parler des arbitrages interministériels quant à la mobilisation de la réserve de financement des contrats dont l'utilisation traduit à chaque programmation pluriannuelle les contingences politiques du moment. Pris en otage par certaines politiques sectorielles qui trouvent le moyen de se financer à bon compte grâce aux cofinancements régionaux et aux fonds structurels, la dimension géographique de l'aménagement du territoire porté par les CPER devient beaucoup moins et même

de moins en moins visible. La portée même de cette péréquation a pu être critiquée¹, notamment à propos du Bassin parisien qui au cours de la décennie 1990 aura bénéficié d'un contrat spécifique, le contrat interrégional du Bassin parisien qui, entre 1994-1999, avec des engagements plutôt modestes – 150 millions d'euros dont 50 de la part de l'Etat –, restera un cas d'espèce. Elle l'a été aussi d'une manière plus globale car les montants en jeu sont en effet d'une très grande modestie, au regard de la redistribution qu'opèrent l'ensemble des budgets publics par le biais de la fiscalité, des politiques sociales (retraites notamment) et de l'abondement de la masse salariale des services de l'Etat. Ces mécanismes, étudiés à l'échelle européenne² au moment de la première évaluation de la politique de cohésion économique et sociale de l'Union européenne³, donneraient notamment à voir que « L'Ile-de-France redistribue aujourd'hui vers la province, via le seul budget de l'Etat, un montant de l'ordre de 5 % de son PIB, soit autour de 25 milliards d'euros. Le budget de la Sécurité sociale [...] joue dans le même sens et avec une intensité comparable, multipliant finalement le volume de ces transactions par deux »⁴. Cette seule redistribution, à 50 milliards d'euros par an, bien loin du petit milliard annuel que l'Etat injecte dans les premiers contrats de Plan, signe d'emblée ce que cet engagement peut avoir de symbolique, même si les acteurs de cette politique ne le voient naturellement pas ainsi, les premiers processus agissant à l'aveugle quand les seconds sont la traduction d'une volonté politique apparemment assortie d'une priorisation géographique.

A l'occasion de l'émergence du nouveau référentiel, la synthèse entre ses dimensions inductives et réparatrices s'illustre dans la mise à l'agenda du développement local comme méta-instrument d'un type nouveau, pour une action à la fois territorialisée et décentralisée par laquelle l'Etat incite les communautés locales à engager des démarches de développement, en particulier dans les zones géographiques où les dynamiques économiques ne sont pas favorables – du fait des restructurations industrielles ou de la déprise agricole. Comme nous le rappelions en introduction, les premières initiatives spontanées de la fin des années 1960 ont débouché sur des expérimentations plus systématiques à travers les Plans d'aménagement rural (PAR) et les premiers contrats de Pays, sans parler des chartes intercommunales d'aménagement et de développement que l'Etat introduit dans les premières lois de décentralisation (1983). Les états généraux des Pays à Mâcon, en 1982, ouvrent la voie à la reconnaissance d'un nouveau quasi-secteur, de plus en plus envisagé comme une alternative à l'aménagement du territoire, bien qu'il soit dans la continuité d'un mode de faire « pointilliste », amorcé à l'occasion de la séquence « pré-décentralisatrice » du référentiel modernisateur : « L'aménagement du territoire et le développement local sont aujourd'hui les deux aspects complémentaires d'une même politique, et ce pour trois raisons : 1) On ne peut plus aujourd'hui se contenter d'agir au niveau des grands équilibres, comme l'Etat le faisait jusqu'à récemment. 2) Si fine que soit l'observation, on voit se juxtaposer des territoires qui vont bien et d'autres qui vont mal. [...] 3) Certaines actions locales peuvent aller plus que d'autres dans le sens des grands équilibres, de la justice et de l'équité, de la solidarité »⁵. Ainsi, face à des fragmentations qui se dessinent à de multiples échelles dont l'Etat commence à prendre conscience, le développement local, inductif dans tous les sens du terme – il vient du bas et stimule la croissance locale par l'activation de certaines potentialités économiques – apparaît de plus en plus comme une alternative. Mais les années 1980 ne vont pas beaucoup plus loin que ce simple constat : certes on

¹ Laurent Davezies, « les illusions d'optique du grand Bassin parisien », *Pouvoirs locaux*, n°32, 1997, pp. 53-58.

² Laurent Davezies, « La cohésion fragmentée », *Pouvoirs locaux*, n°33, 1997, pp. 30-34

³ Commission européenne, *Premier rapport sur la cohésion économique et sociale*, 1996, 159 p.

⁴ Laurent Davezies, *La crise qui vient. La nouvelle fracture territoriale*, Paris, Seuil, 2012, p. 54.

⁵ DATAR, *Une nouvelle étape pour l'aménagement du territoire*, Paris, La Documentation française, 1990, p. 113

envisage « la mise en place d'une démarche contractuelle au niveau infra-régional »¹, mais celle-ci n'aboutira vraiment que dans la décennie suivante. Pour l'heure, on étoffe les structures d'appui à ce « méta-instrument »² un peu nouveau, l'importance encore marginale qu'il revêt ne lui permettant pas d'occuper toute la place dans le référentiel de l'aménagement du territoire en cours de validité, même si sa formalisation paradigmatique s'étoffe, comme le montre l'abondance des publications scientifiques dont il fait alors l'objet. Ainsi, le référentiel « inductivo-réparateur » de l'aménagement du territoire qui s'affirme à l'occasion du cycle d'action de l'efficacité publique – ou référentiel de marché – repose-t-il au final sur trois politiques qui se structurent à des degrés variables en « méta-instruments » : la politique de conversion, la politique de la ville alors naissante, la politique d'appui au développement local.

Les années 1990 vont être marquées par l'effacement du premier – même si les reconversions industrielles restent à l'agenda de la DATAR, elles se banalisent et sortent donc des discours –, et par l'inclusion partielle du second dans cette matrice de tous les instruments d'aménagement du territoire qu'est devenu le contrat de plan Etat-région. Le dernier – le développement local – va prendre de l'importance et induire, par adaptation, une différenciation du référentiel « inductivo-réparateur » au profit de ce qui peut s'apparenter à un nouveau référentiel, le référentiel du développement territorial. Celui-ci se présente comme une nouvelle adaptation du secteur au sein du référentiel global de marché dont le contenu pratico-réflexif lui-même se stabilise – entre mondialisation et retrait de l'Etat. Mais l'ensemble de ce processus d'invention nécessitera encore une petite dizaine d'années.

iv. L'aménagement du territoire dans le référentiel de marché(2) : le référentiel du développement territorial en maturation lente

La génération de ce nouveau référentiel n'est donc pas spontanée. Elle prend du temps puisque l'on peut considérer l'adaptation achevée à la fin de la décennie 90. Elle débute par l'organisation de débats sur l'aménagement du territoire qui visent à refonder la politique d'aménagement du territoire sur de nouvelles bases. Le premier de ces débats se tient les 29 et 30 mai 1990 à l'Assemblée nationale. Il débouche sur la définition de quatre objectifs qui ne présentent pas un caractère fondamentalement différents des approches développées dans les précédentes décennies puisqu'il s'agit de « réussir l'insertion de l'espace français dans son environnement européen ; [...] de réduire nos déséquilibres les plus graves ; [...] de rendre plus solidaires les territoires entre eux ; [...] de construire un développement régional réellement décentralisé »³. Mis à part la référence européenne qui se révèle dans le contexte assez nouvelle – Gilles Massardier a notamment rappelé, s'agissant des évolutions de l'aménagement du territoire au cours les années 1980, qu'elles coïncidaient avec les travaux commandés par la DATAR sur les villes européennes et

¹ DATAR, *op. cit.*, 1990, p. 115

² Création en 1988 du FRILE, Fonds régionalisé d'aide aux initiatives locales pour l'emploi, initialement doté de 250 millions de francs, ce qui reste assez modeste ; création dans le même temps du GIDEL, groupe interministériel pour le développement local qui devient pendant un temps une sorte de CIAT du développement local ; création en 1993 d'une association d'appui, largement soutenue par la DATAR, le CRIDEL qui se fondera en 1996 dans *Entreprises, Territoires et Développement* qui sera elle-même dissoute en 2015, marquant la fin d'une époque où le développement local s'affirme à la fois comme secteur et comme référentiel alternatif pour la politique d'aménagement du territoire.

³ Jacques Chérèque, Ministre chargé de l'aménagement du territoire et des reconversions, « Préface », in DATAR, *op. cit.*, 1990, p. 4

que va populariser la célèbre « Banane bleue »¹ –, les autres points sont de facture plus classique et ne conduisent pas à un bouleversement radical de l'instrumentation dédiée à la mise en œuvre de ces orientations. L'émergence de l'échelle européenne a, en ce qui la concerne, a un effet plus direct puisqu'elle conduit la DATAR a engagé son premier programme *Prospective et territoires* – trois autres suivront – et à proposer, dans ce cadre, « un aménagement du territoire français en sept grands chantiers », visant à « élaborer pour chacun d'eux un grand projet préparant le territoire national à l'intégration européenne »². Ces grands chantiers sont connus : Nord de la France, Grand Est, le sillon Saône-Rhône, la façade méditerranéenne, la façade atlantique, Massif Central et grand Bassin parisien. Ils déboucheront à des degrés divers sur des coopérations interrégionales au cours des années 1990 dont certaines s'intégreront dans les programmes européens INTERREG.

Le second débat a une plus grande ampleur : il s'agit du grand débat national engagé en 1994 par le gouvernement d'Edouard Balladur qui débouche sur l'adoption de la première loi française sur l'aménagement du territoire, la LOADT – Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du Territoire – du 4 février 1995. La principale nouveauté réside dans l'intitulé même de la loi : en introduisant la notion de développement – qui d'ailleurs ne fait l'objet d'aucune définition précise, le développement du territoire se réduisant essentiellement à l'idée d'un « développement économique, social, culturel et sportif » à insuffler dans l'espace national aux différentes échelles de son organisation, elles-mêmes brièvement suggérées (cadre de la nation, interrégions, régions, pays...) –, se trouve acté le principe que l'aménagement seul ne suffit plus. En conformité avec le référentiel « inductivo-réparateur » qui a émergé dans les années 1980, l'Etat se veut mobilisateur des énergies et doit favoriser l'émergence, du niveau local au niveau national, de dynamiques sectorielles (activités, peuplement, recherche, transport, télécommunications, etc.) qui concourront à cet objectif. A cette fin sont mis en place des « documents et organismes relatifs au développement du territoire » – titre 1^{er} de la Loi – qui donnent à voir ce développement au travers des instruments ou des institutions qui lui sont dédiés : Schéma national d'aménagement et de développement du territoire (SNADT), Conseil national d'aménagement et de développement du territoire (CNADT), Directives territoriales d'aménagement (DTA), Schéma régional d'aménagement et de développement du territoire (SRADT), Conférence régionale d'aménagement et de développement du territoire (CRADT), schémas sectoriels (enseignement supérieur et recherche, équipements culturels, infrastructures de transport, équipements sanitaires), etc. Les Pays qui connaissent dans cette loi une résurgence remarquée, après les premiers contrats de pays des années 1970, ne font pas partie de ce titre premier dédié aux instruments du développement territorial, mais peuvent y être associés compte tenu de leur vocation, telle que l'article 23 de la loi la définit : « le pays exprime la communauté d'intérêts économiques et sociaux ainsi que, le cas échéant, les solidarités réciproques entre la ville et l'espace rural. Les collectivités territoriales et leurs groupements définissent, dans le cadre du pays, en concertation avec les acteurs concernés, un projet commun de développement »³. Cette définition revivifie la vision organique du territoire qui prévalait au moment du référentiel de croissance des années 1960, mais à une échelle-type qui correspond nécessairement au niveau inférieur de l'armature urbaine, les Pays renvoyant à l'influence de courte portée exercée par les villes à travers leur premier niveau d'équipement. Elle oriente également la

¹ Gilles Massardier, *op. cit.*, 1996, p. 58

² Jacques Chérèque, *Ibidem.*, p. 3

³ « Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire », *Journal Officiel de la République Française*, 5 février 1995, p. 1973 et ss.

compréhension que l'on peut avoir – en termes politiques – du développement local-territorial en mettant l'accent sur un registre instrumental et néo-institutionnaliste et en précisant que le pays n'existe, en quelque sorte, qu'à travers l'initiative de collectivités territoriales regroupées autour d'un « projet commun »¹. Se trouvent ainsi posées les bases d'une nouvelle vision du développement territorial : celle de la LOADDT qui, en 1999, révisera la LOADT.

Pour autant et malgré cette nouveauté que représente la formalisation du pays comme espace de projet, la LOADT reste avant tout dans la continuité du référentiel « inductivo-réparateur » dont elle est une sorte de paroxysme. Aux outils « d'induction » qui renvoient principalement au registre de la planification – les schémas –, mais également aux aides publiques telles qu'elles existent depuis la décentralisation industrielle – zones d'aménagement du territoire (ZAT) au sein desquelles est attribuée la prime d'aménagement du territoire (PAT) –, se surimposent des instruments de « réparation » qui vont puiser dans la panoplie de dispositifs eux-aussi déjà expérimentés : zonages, exonérations fiscales, péréquations de ressources entre collectivités, normes quantitatives. La LOADT crée ainsi les TRDP – territoires ruraux de développement prioritaire –, les zones de revitalisation rurale (ZRR), les zones de redynamisation urbaine (ZRU), les zones urbaines sensibles (ZUS) qui ciblent particulièrement, grâce à des exonérations, ces espaces qui requièrent le plus la solidarité nationale. Quant aux normes quantitatives, elles concernent particulièrement certaines politiques sectorielles ayant une signification en termes de compensation de certains handicaps : par exemple, est ainsi acté le principe que toute partie du territoire ne doit pas se situer à plus de 50 km d'une autoroute ou à plus de 45 minutes d'un accès autoroutier. L'alternance politique en 1997 ne permettra pas toutefois de faire passer tous les décrets d'application si bien que « la loi [de 1995] reste en partie inappliquée »² et laissera la place à une loi d'orientation révisée qui coïncide avec un nouveau référentiel de l'aménagement du territoire, celui du développement territorial, qui s'apparente à une adaptation à un contexte économique et politique perçu de manière sensiblement différente.

De ce point de vue, c'est bien la reconnaissance, au cours des années 1990, de la mondialisation comme une contrainte économique majeure – ainsi qu'on le soulignait dans l'introduction – qui justifie que soit privilégiée une approche territorialisée du développement, comme moyen de construire localement des réponses adaptées à la situation d'ouverture économique totale. Au-delà du projet territorial comme reflet d'un positionnement face à la globalisation, la recherche d'efficacité s'étend de la sphère de l'Etat à celle des collectivités, avec la volonté d'appuyer cette nouvelle approche sur un cadre d'action plus cohérent, celui des intercommunalités dont le renforcement est à la fois une condition de la démarche et un de ses aboutissements.

¹ L'approche du développement territorial qui s'esquisse à travers les pays est clairement une approche néo-institutionnaliste en ce sens que le néo-institutionnalisme postule que les institutions politiques ont une influence sur les acteurs et les processus sociaux. Une nouvelle institution – le pays –, est l'occasion de fixer un cadre de développement que représente « le projet commun » tel que la loi le désigne. Pour être plus précis, c'est le versant sociologique du néo-institutionnalisme qui transparait car l'institution – le pays – est ici envisagée comme en mesure de conditionner les préférences, les intérêts et les modalités d'intervention des acteurs. Sur ce point voir Louise Hervier, « Néo-institutionnalisme sociologique », in Laurie Bousaguet et al. (dir.), *op. cit.*, 2010, pp. 374-382

² Christel Alvergne, François Taullèle, *op. cit.*, 2002, p. 76.

La LOADDT (loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire) du 25 juin 1999¹ ou loi Voynet est le véritable marqueur du passage, au sein du cycle de l'efficience publique, à ce référentiel nouveau, celui du développement territorial, et témoigne ainsi de l'adaptation du référentiel sectoriel au référentiel global. Pour autant, l'approche à la fois « inductive » et réparatrice de l'aménagement du territoire ne disparaît pas vraiment : même critiqués², les zonages qui par exemple sont le principal volet par lequel s'exprime la solidarité nationale à l'égard des espaces fragilisés demeurent en l'état et ne sont pas remis en cause. Les « péréquations de ressources [entre les collectivités] en fonction de leur charges » ainsi que « la modulation des aides publiques » sont également réaffirmées comme en témoigne la rédaction de l'article premier de cette loi. Celle-ci ne fait donc que déplacer le curseur de la « réparation » vers « l'induction » : l'idée que la politique d'aménagement du territoire « vise à compenser les handicaps territoriaux » disparaît³, tandis que « l'efficacité économique » devient un des trois piliers – avec le « progrès social » et la « protection de l'environnement » – du « développement équilibré de l'ensemble du territoire national »⁴ auquel concourt cette politique, en référence formelle au concept de développement durable qui devient un nouveau mot-clé.

Ce sont les « territoires de projet », tels que la loi ne les désignent pas officiellement mais tels qu'on les appelle couramment⁵, à savoir les agglomérations et les pays formalisés au sein du titre II de la LOADDT, qui cristallisent les nouvelles formes d'induction propres à ce référentiel. Les pays – déjà esquissés dans la LOADT – et les agglomérations – formées par les communes et établissements de coopération intercommunale appartenant à une aire urbaine de plus de 50 000 habitants dont au moins une commune en compte plus de 15 000 –, sont invités à se doter d'une charte, projet commun de développement, sur la base de laquelle l'Etat s'engage à contractualiser avec eux pour sa mise en œuvre. Au passage, les pays connaissent une petite inflexion de leur contenu qui dénote bien de la dimension « inductive » que ces approches sensiblement nouvelles cherchent à leur donner : « si la loi Pasqua⁶ n'évoquait pour les Pays, que "le cas échéant les solidarités réciproques entre la ville et l'espace rural", la loi Voynet⁷ [...] vise un "développement local, organisé dans le cadre des bassins d'emploi et fondé sur la complémentarité et la solidarité des territoires ruraux et urbains" [qui favorise en leur sein] la mise en valeur des potentialités du territoire, en s'appuyant sur une forte coopération intercommunale et sur l'initiative et la participation des acteurs locaux" »⁸. Si le projet de développement n'est pas absent, bien au contraire, de la définition des Pays dans leur première version, comme on l'a rappelé un peu plus haut, l'enjeu des solidarités « villes – campagnes » avait plutôt vocation à l'emporter d'où, à l'époque, une référence privilégiée aux

¹ « Loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire », *Journal Officiel de la République Française*, n°148, 29 juin 1999 p. 9515

² Jean Auroux, *Réforme des zonages et aménagement du territoire : rapport à Monsieur le Premier ministre*, Paris, DATAR, 1998, 140 p.

³ « Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire », article premier.

⁴ « Loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire », article premier.

⁵ Christel Alvergne, François Taullèle, *op. cit.*, 2002, p. 78

⁶ LOADT

⁷ LOADDT

⁸ Gwenaël Doré, « Le Pays, un singulier pluriel », *Pour*, n° 209-210, 2011, pp. 91-92

bassins de vie¹ comme principe fondateur de leur formation et une « entrée des pays dans la loi par les services »². Quant aux agglomérations, elles sont par nature une illustration de la nouvelle dimension inductive de l'aménagement du territoire en ce qu'elles permettent de mettre en avant les « effets de polarisation »³ attendus, auxquels les pays peuvent se raccrocher grâce à une convention d'articulation entre contrat de Pays et contrat d'agglomération. Ce n'est donc plus le paradigme du développement local qui s'impose, au sens où il est moins attendu des pays une capacité à construire un développement endogène qu'une réelle propension à s'articuler à des agglomérations motrices avec, comme idéal-type, un emboîtement réussi des deux échelles. La vision organique du territoire qui prévalait dans les années 1960 n'est donc pas complètement morte mais elle ne se limite plus désormais qu'à ce binôme emblématique du rural et de l'urbain accolés, si constitutif des représentations profondes du territoire français. Néanmoins, l'approche conjointe Pays/agglomération se veut interterritoriale⁴ même s'il peut paraître curieux de porter une mise en réseau d'acteurs à travers un processus de territorialisation aussi poussé. Dans les faits, de telles articulations resteront bien modestes⁵.

L'architecture des contrats de plan Etat-région est pour l'occasion modifiée afin d'intégrer ce volet territorial que représente la politique des Pays et des agglomérations – à côté d'un volet régional et d'un volet interrégional. Ce volet territorial est suggéré par le rapport Chérèque⁶ et il atteindra finalement une enveloppe globale d'environ 25 %⁷ du financement des CPER 2000-2006, dédiée à cette contractualisation infra-régionale d'un nouveau type. En outre, la formation des Pays et des agglomérations est censée s'appuyer sur les instruments de l'urbanisme et de la coopération intercommunale. La loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale du 12 juillet 1999 qui crée notamment les communautés d'agglomération – en remplacement des communautés de villes –, avec les mêmes seuils que dans la LOADDT, apparaît comme un l'instrument institutionnel dédié au portage du projet d'agglomération tandis qu'en retour ce dernier est un « moyen de donner du sens et du contenu à la coopération institutionnelle et fiscale »⁸ au niveau intercommunal. Sur un autre registre, la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain du 13 décembre 2000, en substituant aux schémas directeurs d'agglomération des schémas de cohérence territoriale (SCOT), dessine des complémentarités fortes avec la LOADDT. Ces nouvelles modalités de la planification spatiale visent à une intégration, au niveau local, des approches sectorielles de l'urbanisme (habitat, transport et déplacements, localisation des activités économiques), grâce notamment à un projet d'aménagement et de

¹ Cette référence disparaîtra de la LOADDT au profit du bassin d'emploi avant que bassin de vie et bassins d'emploi ne soient réintroduits à égalité dans la loi Urbanisme et Habitat de 2003 destinée notamment à apporter une simplification dans la formation des Pays.

² Bernard Leurquin, *La France et la politique des Pays*, Paris, éditions Syros, 1997, 300 p.

³ Gwenaël Doré, « Le Pays, un singulier pluriel », *art. cit.*, 2010, p. 92

⁴ François Taulèlle, « Vers la fin des Pays », *L'information géographique*, n°4, vol. 74, 2010, pp. 17-28

⁵ Sur la moitié des contrats d'agglomération concernés également par un contrat de pays – Acadie, *Evaluation des contrats d'agglomération. Synthèse*, Diact, avril 2006, p. 22 –, il apparaît que seulement six conventions d'articulation ont finalement abouti – CGGREF (Conseil général du génie rural, des eaux et des forêts), *Évaluation des démarches contractuelles de Pays*, Diact, février 2006.

⁶ Jacques Chérèque, *La prochaine génération de contrats de plan Etat-Région : "plus de Régions et mieux d'Etat". Rapport au Ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement*, Paris, Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, 1998, 88 p.

⁷ Olivier Moulin et al., *op. cit.*, 2002, p. 73

⁸ Acadie, *op. cit.*, 2006, p. 7

développement durable (PADD) dont la convergence avec le projet d'agglomération constitue un des attendus de ces réformes législatives.

Le succès « quantitatif » de cette nouvelle inflexion de la politique d'aménagement du territoire a été souligné par les plupart des documents d'évaluation : avec une centaine de contrats d'agglomération¹ et un peu plus de 280 contrats de pays signés² à la fin de l'année 2005, le développement territorial ainsi défini devient pour quelques années l'emblème de cette nouvelle déclinaison de l'aménagement du territoire avec des résultats qui ne sont pas forcément ceux attendus. Alors que l'objectif initial était bien celui d'un développement localisé entendu au sens classique du terme, à savoir comme un « processus de diversification et d'enrichissement des activités économiques et sociales sur un territoire à partir de la mobilisation et de la coordination de ses ressources et de ses énergies »³, le résultat obtenu semble tout autre.

En premier lieu, le développement territorial programmé à travers la LOADDT semble surtout avoir visé à « fournir du “carburant” à la construction institutionnelle des agglomérations »⁴ et secondairement des Pays. Ce point est notamment souligné dans l'évaluation des Pays au cours de laquelle les secrétariats généraux pour les affaires régionales (SGAR) ont estimé que ce mode de contractualisation avait entraîné dans tous les cas observés l'adhésion de communes isolées à une intercommunalité existante, l'agrandissement du périmètre des intercommunalités déjà formées dans la moitié des pays et la création de nouvelles intercommunalités au sein des trois-quarts des pays ayant contractualisé⁵. Dans le cas des agglomérations, le projet et sa contractualisation ont surtout servi à « expliciter politiquement les responsabilités communautaires », faisant de l'intercommunalité urbaine le « mandataire du territoire »⁶ aggloméré, fût-ce au prix de distorsions entre les compétences transférées, l'intérêt communautaire initialement défini par l'établissement public de coopération intercommunale et les différents volets du projet d'agglomération mis en œuvre. Cet effet de construction institutionnelle semble avoir été particulièrement fort pour les intercommunalités naissantes de villes moyennes qui ont ainsi bénéficié pleinement de la convergence entre projet d'agglomération, contrat et structuration de l'institution communautaire, ce qui n'est pas le cas pour l'échelon des métropoles dotées de dispositifs de coopération plus anciens et déjà assez fortement intégrés – les communautés urbaines.

En second lieu, l'exercice semble avoir consisté en une forme paroxystique de recours au contrat, devenu dans le secteur de l'aménagement du territoire défini au sens large l'instrument-roi du cycle de l'efficacité publique. L'enjeu est celui d'une territorialisation plus forte des politiques de l'Etat, au sein des contrats de plan Etat-Région dont le volet territorial centré sur les territoires de projet doit donner « l'occasion de mieux territorialiser l'action de l'Etat en adaptant aux contextes locaux les enjeux et les objectifs des politiques nationales »⁷. Intégrant les crédits de ce volet territorial, ceux d'autres politiques contractuelles (contrats de ville, contrats locaux de sécurité) ainsi que les crédits de droit commun des politiques nationales – qui dans la réalité se réduiront surtout à

¹ Acadie, *op. cit.*, 2006 p. 5

² CGGREF, *op. cit.*, février 2006.

³ Xavier Greffe, *Economie des politiques publiques*, Paris, Dalloz, 1994, p. 146.

⁴ Acadie, *op. cit.*, 2006 p. 5

⁵ CGGREF, *op. cit.*, février 2006.

⁶ Acadie, *op. cit.*, 2006 pp. 9-10

⁷ Circulaire interministérielle du 14 décembre 2000 relative au volet territorial des contrats de plan Etat-Région.

ceux du FNADT¹ –, les contrats et plus particulièrement les contrats d'agglomération s'apparentent à une forme de « contrat global territorial »². Le référentiel du développement territorial ouvre ainsi la voie à un sursystème contractuel – de courte durée, ceci étant dit – sorte de pendant du « sursystème territorial »³ qui se met en place au même moment, avec la recherche d'une meilleure organisation des territoires. L'examen détaillé des contrats – mené pour le compte de la DATAR par Acadie s'agissant des agglomérations et par le CGGREF s'agissant des pays – a montré plusieurs des limites de cet effort d'intégration : faible montant financier des crédits réellement mobilisables compte tenu du nombre des projets éligibles (agglomérations, pays, parcs naturels régionaux...) ; faible effet de levier sur de nouveaux financements avec inscription de projets déjà financés par ailleurs, notamment dans le cadre de la politique de la ville ; sélectivité des opérations finançables effectuée sur la base des priorités de l'Etat et non sur celle des territoires, amenant le contrat à fonctionner comme un simple guichet, fût-il « unique »⁴ grâce au contrat de territoire et « intelligent »⁵ grâce au projet.

Ce faisant, l'installation de ce nouveau référentiel invitant à la définition d'une stratégie locale pour mieux dompter la mondialisation n'a pas atteint son but, sa déclinaison instrumentale – un contrat intégré dans cet emballage de politiques sectorielles qu'est devenu le contrat de plan Etat-Région –, ayant fini de contrer toute capacité à accompagner pour elles-mêmes les stratégies du local sans le filtre des critères politiques, techniques et financiers imposés par les autres politiques publiques. En outre la Région, en tant que co-financeur des contrats territoriaux, n'aura pas montré davantage ses capacités d'articulation aux stratégies locales en mobilisant surtout l'instrument sur la base de critères « d'équité territoriale », à travers une prédéfinition des enveloppes mobilisables par chaque territoire⁶, opérant ainsi une péréquation de moyens à l'échelle régionale. Passé sous les fourches caudines d'une nouvelle forme de régulation croisée post-décentralisation, le contrat n'aura pas vraiment réussi à porter cette différenciation de l'action publique qu'était censée porter cette vague de territorialisation.

Comme le laissent à penser Daniel Béhar et Philippe Estèbe, pris entre impératif de développement – ou de compétitivité – et impératif de solidarité⁷ – qui sont les marqueurs principaux de l'aménagement du territoire dans ce cycle de l'efficience publique –, le référentiel du développement territorial de cette fin des années 1990 aura manqué sa cible et dû entamer une nouvelle adaptation, la troisième depuis le début de ce cycle d'action publique, ce qui constitue en soi un rythme plutôt soutenu.

¹ Acadie, *op. cit.*, 2006 p. 19

² Acadie, *op. cit.*, 2006 p. 23

³ Martin Vanier, *Le pouvoir des territoires - Essai sur l'interterritorialité*, Paris, Economica, 2008, pp. 66-69

⁴ Acadie, *op. cit.*, 2006 p. 16

⁵ Daniel Béhar, Philippe Estèbe, *chap. cit.*, 2011, p. 294

⁶ Acadie, *op. cit.*, 2006 p. 23

⁷ Daniel Béhar, Philippe Estèbe, *art. cit.*, 1999, p. 87

*v. L'aménagement du territoire dans le référentiel de marché(3) :
émergence d'un référentiel de la compétitivité*

La dimension « inductive » de l'aménagement du territoire dont l'importance se renforce tout au long du cycle de l'efficience publique connaît une nouvelle inflexion au milieu des années 2000 avec la montée en puissance, dans les discours, des paradigmes de la compétitivité et de l'attractivité. Cette évolution est notamment symbolisée par le changement de nom de la DATAR qui devient, au 31 décembre 2005, la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT), avant de redevenir DATAR en 2010, l'action régionale ayant laissé la place à l'attractivité du même nom. Elle l'est aussi par la création en 2001 de l'AFII, agence française pour les investissements internationaux qui prend elle-même la suite d'IFN (*Invest in France Network*), réseau de 22 bureaux de prospection des investissements internationaux implantés à l'étranger, créé en 1972 dans le giron de la DATAR, et des représentations permanentes de la direction générale du Trésor et de la Politique économique (DGTPE) dans une trentaine de pays¹. Cette « agencification » de la politique d'attractivité n'est pas, à proprement parler, comme dans le cas des pays anglo-saxons, le signe d'une transposition de modèles néo-libéraux issus de la gestion privée². Il faut davantage y voir une recherche d'efficacité, à travers une meilleure coordination de l'activité de prospection par l'unification du réseau dédié et une recherche d'efficience par le regroupement de moyens auparavant dispersés dans des secteurs ministériels différents, en phase avec le référentiel global. La création de cette agence est aussi significative de la transformation du mode d'utilisation de l'investissement productif international qui, orienté pendant trois décennies par certaines priorités d'aménagement du territoire (soutien à l'industrialisation des régions de l'Ouest de la France, aide à la reconversion des vieux bassins industriels, soutien aux technopôles comme Sophia Antipolis) s'en émancipe, en devenant une politique déconnectée des orientations géographiques de développement. Tous les investissements sont bons à prendre et peu importe le choix de localisation des investisseurs – Ile-de-France, grandes régions urbaines, régions frontalières, comme c'est de plus en plus souvent le cas –, l'essentiel étant de maintenir un certain rang dans la « géographie mondiale » de l'attractivité dont rendent compte les classements internationaux³.

Si les politiques d'attractivité sont désormais désarrimées de l'aménagement du territoire – elles en rejoindront le giron lors de la création du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) en 2014 –, il n'en est pas de même des politiques de compétitivité forgées au milieu des années 2000 et dont la DIACT-DATAR conserve l'essentiel de la maîtrise d'œuvre. Il en est ainsi des pôles de compétitivité initiés par le CIAC (Comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires) du 14 septembre 2004 et sélectionnés au cours de l'année 2005 dans le

¹ L'AFII a elle-même absorbé en 2015 *Ubifrance*, agence française de développement international des entreprises, pour devenir *Business France* qui regroupe ainsi l'ensemble des actions économiques de l'Etat à l'international dans le domaine de l'accompagnement des entreprises et des investisseurs.

² Patrick Le Galès, « Contrôle et surveillance. La restructuration de l'État en Grande Bretagne », in Pierre Lascombes, Patrick Le Galès (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de la FNSP, 2004, p. 241

³ Bon an, mal an, l'enjeu est de conserver la septième place que la France occupe dans le stock mondial des investissements directs étrangers (IDE) selon la CNUCED et de rester dans le peloton de tête pour la création d'emplois par les IDE en Europe avec un second rang derrière le Royaume-Uni, qui se maintient depuis que la crise de 2008 a fortement minoré l'attractivité des pays d'Europe centrale et orientale. Voir notamment *Business France, Rapport sur l'internationalisation de l'économie française. Bilan des investissements étrangers en France en 2015*, mars 2016, 204 p.

cadre d'un appel à projets national. A l'issue de deux nouveaux CIICT, les 14 octobre et 20 décembre 2005, 71 pôles de compétitivité sont ainsi retenus et labellisés dont 9 pôles mondiaux, 11 à vocation mondiale et 53 de dimension nationale. Ces pôles de compétitivité sont définis comme « le regroupement sur un même territoire d'entreprises, d'établissements d'enseignement supérieur et d'organismes de recherche publics ou privés qui ont vocation à travailler en synergie pour mettre en œuvre des projets de développement économique pour l'innovation »¹. Ils transposent sur le plan national, dans une version bâtarde selon certains², le concept de *cluster* formalisé par Michael Porter quelques années plus tôt comme un « groupe d'entreprises et d'institutions partageant un même domaine de compétences, proches géographiquement, reliées entre elles et complémentaires »³. Les clusters débordent la notion de pôle de compétitivité en cela qu'ils ne sont pas forcément centrés sur la recherche et innovation technologique. L'appel à projets a été préparé par la publication, quelques mois plus tôt, du rapport de Christian Blanc⁴ sur les écosystèmes de croissance et par celle du rapport que la DATAR a elle-même consacré à ce sujet⁵, dans la continuité des questionnements généraux sur la compétitivité de l'industrie française du début des années 2000⁶. Dans un contexte où la compétitivité-coût du système productif national est de plus en plus souvent perçue comme défaillante – car remise en cause par les pays à bas niveaux de salaires –, les enjeux de développement se déplacent vers la recherche d'une compétitivité hors-coûts qu'une spécialisation industrielle insuffisamment tournée vers la haute technologique et l'inadaptation des politiques publiques de croissance économique rendent plus impérieuse. L'instrumentation des pôles de compétitivité est donc mise en place rapidement avec en premier lieu la création d'un Fonds unique interministériel (FUI) permettant de financer des projets de recherche collaboratifs et en second lieu la formation de zonages destinés à faire bénéficier chaque pôle de financements complémentaires, lors du lancement de projets de recherche-développement par les entreprises parties prenantes. En outre, la toute nouvelle agence nationale de la recherche (ANR) vient abonder ce dispositif en fléchant certaines de ses actions sur les axes thématiques des pôles de compétitivité, afin d'accroître par cette incitation la mobilisation de la recherche publique au profit des pôles.

Autre volet de l'adaptation du référentiel, la question métropolitaine revient à l'ordre du jour. Bien qu'elle n'ait jamais vraiment complètement disparu de la politique d'aménagement du territoire – on pense en particulier aux chartes d'objectifs⁷, politique contractuelle mise en place en 1990 entre l'Etat et les grandes métropoles françaises –, le renforcement des problématiques de compétitivité et d'attractivité conduisent à en faire un élément fort de l'agenda sous la forme d'un autre appel à projets dédié à la coopération métropolitaine. Lancé en juin 2004 « pour un rayonnement européen des métropoles françaises », il se situe dans la continuité des travaux de la

¹ Loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005, article 24.

² Jean Bouinot, « Les pôles de compétitivité : le recours au modèle des clusters ? », *Cybergeographie : European Journal of Geography* [En ligne], Débats, Chronique d'économie géographique, mis en ligne le 09 mars 2007, consulté le 05 mars 2017. URL : <http://cybergeographie.revues.org/4961>

³ Michael E. Porter, « Clusters and the New Economics of Competition », *Harvard Business Review*, n°6, vol. 76, novembre-décembre 1998, p. 77-90

⁴ Christian Blanc, *Pour un écosystème de la croissance : rapport au Premier ministre*, Assemblée Nationale, avril 2004, 78 p.

⁵ Daniel Darmon (Dir), *La France, puissance industrielle. Une nouvelle politique industrielle par les territoires. Réseaux d'entreprises, vallées technologiques, pôles de compétitivité*, DATAR, février 2004, 130 p.

⁶ Michèle Debonneuil, Lionel Fontagné, *Compétitivité. Rapport*, Conseil d'analyse économique, 2003, 253 p.

⁷ Studio Entreprendre, *Evaluation des chartes d'objectifs. Rapport de synthèse*, DATAR, mai 1998, 47 p.

DATAR sur les villes européennes¹, dans un registre complémentaire des problématiques de compétitivité et d'attractivité, à savoir le rayonnement qui renvoie à la fois au même registre sémantique et au même registre d'action, celui de la compétition habillé en mode projet. Doté d'un budget limité à 3,5 millions d'euros, cet appel à coopération a été conçu pour accompagner la mise en place de stratégies collectives de développement à l'échelle de quinze aires métropolitaines de plus de 500 000 habitants² (comprenant au moins une agglomération de plus de 200 000 habitants), dont les villes et agglomérations constitutives s'engagent à coopérer, le réseau ainsi constitué permettant de compenser une taille perçue comme insuffisante à l'échelle européenne. Un tel présupposé n'est pas sans rappeler la politique des réseaux de villes – essentiellement petites et moyennes – menée par la DATAR à la fin des années 1980, mais au niveau cette fois de la strate métropolitaine. Cet appel à projets faiblement doté a surtout servi à alimenter le nouveau volet territorial des contrats de projets Etat-Région 2007-2013 – ex-contrats de plan – et à engager un changement de paradigme dans la dynamique de réorganisation territoriale entamée par le référentiel précédent³. En effet, alors que les contrats de pays et les contrats d'agglomération ont pu apparaître comme un levier incitant à une coopération intercommunale renforcée – dans une organisation territoriale souvent perçue dans le cas français comme très marquée par le morcellement communal⁴ –, la coopération métropolitaine du début des années 2000 se présente, sous couvert d'une meilleure adaptation à la compétition internationale, comme une forme active de « remise » à l'agenda de la question de la gouvernance métropolitaine, après l'échec relatif – et dans un autre contexte – de la tentative de formation de communautés urbaines dédiées à chacune des métropoles d'équilibre au milieu des années 1960. Elle prendra rapidement un tour institutionnel plus marqué, avec trois des lois de réforme territoriale⁵ qui aboutiront à la création des pôles métropolitains en 2010⁶ ainsi qu' à l'apparition d'un nouveau type de groupement en 2014, la Métropole, au statut variable et dont la mise en place est effective à partir du 1^{er} janvier 2015⁷.

¹ Roger Brunet (dir.), *Les villes européennes*, Paris, Montpellier, DATAR, RECLUS, 1989, 80 p, étude emblématique de l'europanisation de l'aménagement du territoire français, revue et complétée en 2003 par une nouvelle étude à nouveau confiée par la DATAR à une équipe de géographes de Montpellier : Céline Rozenblat, Patricia Cicille, *Les villes européennes : analyse comparative*, Paris, La Documentation française, 2003, 96 p.

² Métropole côte d'Azur ; Eurodistrict Strasbourg-Ortenau ; Marseille – Aix-en-Provence ; Métropole normande ; Sillon lorrain ; Espace métropolitain Loire-Bretagne ; Aire métropolitaine toulousaine ; Aire métropolitaine lilloise ; Conférence des villes-centre et agglomérations de Rhône-Alpes, Région urbaine lyonnaise et sillon alpin ; Métropole franco-valdo-genevoise ; Aire toulonnaise ; Réseau Clermont Auvergne Métropole ; Sarrebrück-Moselle Est ; Région métropolitaine côte d'Opale-Flandre occidentale belge ; Réseau métropolitain Rhin-Rhône.

³ Anne Mévellec, Nicolas Douay, « De la coopération intercommunale à la coopération métropolitaine : changement de paradigme dans l'aménagement du territoire à la française », in Jean-Pierre Collin, Mélanie Robertson, *Le gouvernement des métropoles : enjeux et portraits des expériences sur quatre continents*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2008, p. 203-225

⁴ Béatrice Giblin, « L'obsession du local : une exception française ? » *Esprit*, n°2, 2015, pp. 64-73.

⁵ Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales ; loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles ; loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRE).

⁶ Syndicats mixtes fermés regroupant plusieurs établissements de coopération intercommunale (EPCI) et formant un ensemble de plus de 300 000 habitants avec au moins un EPCI de 100 000 habitants

⁷ On distingue ainsi 12 métropoles de droit commun (Bordeaux Métropole, Brest Métropole, Grenoble-Alpes Métropole, l'Eurométropole de Lille, Montpellier Méditerranée Métropole, la Métropole du Grand Nancy, Nantes Métropole, Nice-Côte d'Azur Métropole, Rennes Métropole, Rouen Normandie Métropole, la Métropole européenne de Strasbourg, Toulouse Métropole), 2 métropoles à statut particulier (la métropole du

« Bigger is better » devient en quelque sorte le fait marquant de cette nouvelle étape de refonte de l'organisation territoriale engagée dans les années 1990 à partir de la loi ATR – administration territoriale de la République de 1992 – et de la politique des pays et des agglomérations, ce que la réforme régionale de la fin 2014 confirmera à une autre échelle. Mais ce qui frappe par rapport aux tentatives précédentes de renforcement de la coopération intercommunale, c'est la référence à des enjeux de compétition à l'échelle internationale dont découle l'accent – presque obsessionnel – mis sur le niveau métropolitain de l'action publique. Le local organisé n'est plus à lui seul un moyen suffisant pour résister au global : il doit être d'une certaine dimension, avoir un potentiel de croissance et d'entraînement fort ou du moins perçu comme tel, ce qui justifie l'engouement pour les pôles – de compétitivité s'entend –, les métropoles et pour les grandes régions que l'on pense doper par une taille « plus » critique.

On pourrait presque croire à un retour au référentiel modernisateur des années 1960. Mais dans les faits il n'en est rien. La nouvelle référence de l'action territoriale de l'Etat est celle de la compétition acceptée et même revendiquée qui peut se lire à deux niveaux : à l'échelle européenne et mondiale, ce qui justifie que la politique d'aménagement du territoire doit s'adapter aux défis présumés qu'engendrerait cet environnement hyper-compétitif ; entre les territoires ciblés par l'action publique dont l'éligibilité aux dispositifs de soutien résulte désormais d'une mise en concurrence, ce qui constitue indubitablement une nouveauté. Compétitivité, attractivité et rayonnement sont, en tant que mots d'ordre, les marqueurs d'une perception nouvelle de la mondialisation qui se veut plus politique voire géopolitique que dans la décennie précédente : désormais « les nations sont en concurrence dans le cadre d'une mondialisation conflictuelle »¹. C'est en quelque sorte le triomphe de la géo-économie telle qu'elle a été conceptualisée par Edward Luttwak au milieu des années 1990, c'est-à-dire comme le développement « d'une logique conflictuelle, traduite en termes commerciaux »², consécutive à la fin d'un monde bipolaire. Son avènement montre que le régime de globalisation, tel que Pierre Muller le définit dans la « théorie » des référentiels, est désormais nettement influencé par des considérations de cet ordre. Tout comme Michael Porter recommandait dans la sphère entrepreneuriale et pour les économies nationales, quelques années plus tôt, une grande « agressivité stratégique »³ car les « entreprises et les économies s'épanouissent dans la confrontation – les pressions, les défis, les opportunités nouvelles – et non pas dans le confort ou grâce à une "aide" qui dispenserait de la nécessité de s'améliorer »⁴, les territoires (nations, régions, métropoles et autres villes) sont propulsés dans un univers de compétition⁵, dans un jeu de concurrence permanent que la notion de compétitivité territoriale assortie de ses adjuvants (attractivité, rayonnement) symbolise de manière très claire. La technique de l'appel à projets surdétermine les effets « cognitivo-comportementaux » de cette rhétorique de la concurrence, en inscrivant les territoires dans « un processus darwinien, sélectif –

Grand Paris, la Métropole d'Aix-Marseille-Provence) et 1 collectivité territoriale à statut particulier dotée à la fois des compétences d'une métropole et de celles d'un département (la Métropole de Lyon).

¹ Gilles Ardinat, *Géographie de la compétitivité*, Paris, PUF, 2013, p. 25

² Edward Nicolai Luttwak, *Le rêve américain en danger*, Paris, Odile Jacob, 1995, p. 426

³ Michael Porter, *L'avantage concurrentiel des nations*, Paris, Interéditions, 1993, p. 74

⁴ Michael Porter, *op. cit.*, 1993, p. 721

⁵ Voir notamment Jean Bouinot, *La ville compétitive, les clefs de la nouvelle gestion urbaine*, Paris, Economica, 2002, 180 p.

“que les meilleurs gagnent” –, qui s’accompagne de l’élimination des perdants »¹, ainsi que le notait Olivier Dollfuss dans un article précurseur sur la compétitivité.

L’ensemble de ces discours et des modes de faire qui les accompagnent constituent le référentiel de la « compétitivité »² qui succède au référentiel du « développement territorial » en tant qu’adaptation de ce dernier sur deux points : dans le registre discursif et cognitif, le nouveau référentiel prend acte de l’intensification des phénomènes de concurrence entre villes et territoires dont la perception et la représentation ont été croissant depuis la fin des années 1970, ce qui constitue une forme de continuité ; dans le registre pratique, la nouveauté est par contre bien plus grande car il ne s’agit plus pour l’Etat d’intervenir partout, mais de cibler son action sur quelques espaces-clés au regard des enjeux que pose cette compétition internationale. Certes, l’aménagement du territoire des années 1960 était déjà sélectif. Mais le non-dit de cette sélectivité était tout autre comme on l’a déjà rappelé : la vision organique du territoire national postulait des effets d’entraînement régionaux à partir des lieux où étaient menées certaines actions de développement (décentralisation industrielle et tertiaire, construction d’équipements publics et d’infrastructures, investissements industriels). Les espaces placés sous leur influence étaient ainsi censés bénéficier de retombées. Et comparé aux modalités de l’action territoriale portée à partir du référentiel « inductivo-réparateur » – référentiel du développement territorial compris –, à la couverture géographique bien plus large car reposant sur le principe d’un contrat pour chacun – de la Région au Pays, en passant par l’agglomération –, le glissement vers le référentiel de la compétition introduit bien une bifurcation majeure : l’efficacité retravaillée par cette représentation concurrentielle du monde commande désormais une sélectivité que l’appel à projets permet de prendre en charge bien plus franchement que la négociation d’un contrat qui s’apparentait davantage, comme on l’a déjà souligné, à une modalité renouvelée de la régulation croisée³. Avec le « gouvernement à distance »⁴, tel que Renaud Epstein l’a conceptualisé à partir de l’observation des appels à projets au sein de la politique de la ville, c’est bien plus sur le mode pratique que sur le mode réflexif – la mondialisation ne fait que gagner en intensité dans les représentations au cours de ces années – que le référentiel du « développement territorial » mute en ce nouveau référentiel de la « compétitivité ».

Hors aménagement du territoire, mais l’influençant largement car elle s’y intègre en particulier depuis les premiers contrats de plan, la politique universitaire de l’Etat est une autre illustration de cette mutation. Alors que les plans « Université 2000 » et « Université du Troisième Millénaire – U3M », intégrés dans les CPER 1994-1999 et 2000-2006 se présentaient comme des plans d’équipement universitaire plutôt classiques (financements immobiliers), s’appliquant à l’ensemble du territoire national et visant notamment à boucher quelques trous de la carte universitaire (création de plusieurs universités nouvelles⁵, notamment), l’action de l’Etat dans le

¹ Olivier Dollfuss, « Mondialisation, compétitivité, territoires et marchés mondiaux », *L’Espace géographique*, n°3, 1995, p. 270

² On pourrait aussi le désigner comme référentiel de « la politique de puissance », ainsi que Daniel Béhar et Philippe Estèbe le constatent à l’occasion du retour de la Droite au gouvernement et de la fin des contrats de territoires portés par la loi Voynet – Daniel Béhar, Philippe Estèbe, *chap. cit.*, 2011, p. 294. Mais l’analogie avec la période gaullienne pourrait résonner comme un anachronisme

³ Pierre Grémion, *op. cit.*, 1976

⁴ Renaud Epstein, « Gouverner à distance. Quand l’Etat se retire des territoires » ? *Esprit*, n°11, 2005, pp. 96-111

⁵ Dans le cadre du Plan Université 2000 furent créées 6 nouvelles universités : La Rochelle, Arras, Littoral (Dunkerque), Bretagne-Sud, Saint-Quentin-en Yvelines, Cergy-Pontoise, Marne-la-Vallée, Evry.

champ de l'enseignement supérieur et de la recherche change radicalement de nature à partir de la fin des années 2000. Qu'il s'agisse, parmi d'autres exemples, du Plan campus de 2008¹, des appels à projet IDEX (initiative d'excellence) et I-SITE (Initiatives Science, Innovation, Territoires, Economie) du programme d'investissement d'avenir (PIA)², lancés entre 2011 et 2014, le même instrument de l'appel à projets – et donc du gouvernement à distance – a été mobilisé en vue de sélectionner jusqu'à une quinzaine de sites universitaires au rayonnement international confirmé ou en devenir, avec comme perspective, s'agissant notamment des fusions ou fédérations d'établissements prévus dans le cadre des IDEX et I-SITE, de faire gagner aux universités françaises quelques rangs dans les classements internationaux (type classement de Shangai). En outre, en lien avec la politique des IDEX/I-SITE et dans la continuité des « pôles universitaires européens » déjà esquissés au cours du Plan Université 2000, puis systématisés dans leur traduction institutionnelle par les PRES (Pôles de recherche et d'enseignement supérieure) créés après de 2006³, l'Etat a engagé, au moment de la loi relative à l'enseignement supérieur et à la recherche du 22 juillet 2013, une politique de « coordination territoriale »⁴ appelée aussi « politique de site ». Celle-ci présente de nombreuses similitudes avec la course à la taille et avec l'appel à coopération rencontré plus généralement dans le champ de l'organisation territoriale (renforcement de l'intercommunalité, coopération métropolitaine). Ainsi les PRES se transforment-ils en COMUE (COMmunauté d'Universités et d'Établissements) fédérant, au minimum à l'échelle « académique », mais avec une exception pour l'Île-de-France où plusieurs « coordinations » par académie sont rendues possibles, l'ensemble des établissements de formation supérieure, des organismes de recherche et de leurs partenaires prêts à collaborer autour d'un « projet partagé »⁵ (le contrat de site) et de compétences transférées. La coordination territoriale ne repose toutefois pas seulement sur les COMUE : la fusion d'établissements et l'association des établissements d'un groupement à un chef de file commun font également partie des modalités organisationnelles proposées. Combinant des modes de coopération plus ou moins intégrateurs – de l'association à la fusion d'établissements en passant par une « intercommunalité d'universités » que figurent bien les COMUE – , ce nouvel instrument de « coordination territoriale » déployé au sein du secteur de l'enseignement supérieur et de la recherche reprend certains des attendus du développement territorial – à savoir un territoire, même flou, et un projet, même mou, les IDEX/I-SITE servant à raffermir tout cela –, ainsi qu'un mode de gestion qui, s'agissant des COMUE, n'est donc pas sans rappeler non plus celui de la coopération intercommunale. A cette différence près qu'il n'existe ici ni compétences obligatoires, ni définition

¹ Sur 46 dossiers déposés dans le cadre du Plan Campus de 2008, 12 ont été retenus et se sont vus attribués une dotation de 6,3 milliards d'euros non consommable – issue pour partie de la vente de 3 % du capital d'EDF et pour une autre partie du produit du grand emprunt national lancé en 2010 et destiné à alimenter le PIA. Ce sont les intérêts de ces dotations qui permettent de couvrir le financement annuel des projets immobiliers engagés par les 12 sites retenus que sont Aix-Marseille, Bordeaux, le campus Condorcet (au Nord-Est de Paris), Grenoble, Lille, Lyon, Montpellier, campus lorrain, Paris, Saclay, Strasbourg, Toulouse.

² Lancé en deux vagues (PIA 1 et PIA2), entre 2010 et 2014 – avec labellisation des lauréats entre 2012 et 2017 –, l'appel à projet IDEX/I-SITE a permis de retenir 11 IDEX et 9 ISITE. Parmi eux, les IDEX d'Aix-Marseille, de Bordeaux, de Sorbonne-Universités, de Paris Sciences et Lettres, de Saclay, de Grenoble, de Strasbourg ainsi que les I-SITE de Lille, de Montpellier, de Lorraine et de Paris-Est, soit 11 d'entre eux, sont également éligibles au Plan campus – au titre des campus prometteurs pour Paris-Est –, ce qui confirme l'effet de concentration recherché par ce nouveau mode d'action publique à travers la convergence géographique des différents instruments mobilisés.

³ Loi n° 2006-450 du 18 avril 2006 de programme pour la recherche

⁴ « Loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche », *Journal Officiel de la République Française*, n° 0169, 23 juillet 2013, p. 12235, article 62 de cette loi.

⁵ Article 718-2 du Code de l'Éducation

d'un intérêt communautaire, pas plus que d'abondement des dotations de l'Etat, comme ce fut le cas consécutivement à la loi Chevènement de 1999. Ici, le Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche n'aura pas eu la fermeté de son homologue de l'Intérieur, dans un contexte socio-politique pourtant pareillement semé d'embûches, les maires en leur temps, et les universitaires quinze ans plus tard, n'ayant guère fait la démonstration d'un enthousiasme débridé lors de la mise en place de telles politiques.

Sélectif dans son rapport au territoire, le référentiel de la « compétitivité » marque aussi le retour à une approche plus sectorielle et plus instrumentale de l'action publique d'Etat, comme le pressentaient il y a quelques années les évaluateurs des contrats d'agglomération : « Le contrat d'agglomération marque à la fois l'apothéose et la fin d'un cycle : celui, inauguré au début des années quatre-vingt-dix avec les contrats de ville, de la recherche par l'Etat d'une contractualisation stratégique globale avec les territoires. [...] Dans [un] contexte de foisonnement contractuel, la contractualisation entre l'Etat et les territoires ne pourra être que multiple, en fonction des projets et selon une logique sectorielle, par exemple autour des compétences et prérogatives de l'Etat »¹. Cette analyse s'est avérée doublement exacte : à la fois parce que, comme l'affirmaient ces auteurs, la démultiplication de l'action contractuelle ne pouvaient aboutir qu'à une resectorisation des enjeux publics et du fait, comme on ne le pressentait pas encore, d'un mode de faire radicalement nouveau, propre au registre de la compétition, reposant sur des appels à projets de plus en plus nombreux, de plus en plus ciblés et partant de plus en plus sectoriels. Entre une action territoriale désormais laissée à la responsabilité de collectivités « majeures » après plus de 20 ans de décentralisation et une action publique d'Etat conduite à se resectoriser, du fait d'une raréfaction des moyens conduisant à rechercher une plus grande efficacité et d'un environnement global perçu comme plus concurrentiel, le temps d'une approche globale du territoire par l'Etat semble bien être passé de mode. En témoignent les CPER 2015-2020 plus sectoriels qu'ils n'ont jamais été autour de leurs cinq volets d'intervention (mobilité multimodale ; enseignement supérieur, recherche et innovation ; transition écologique et énergétique ; numérique ; filières d'avenir et usine du futur). Si un volet territorial a été au final maintenu, il représente désormais moins de 10 % de l'enveloppe globale, soit moins de un milliard sur les 12,5 apportés par l'Etat².

Fruit d'un régime de globalisation focalisant de plus en plus sur les enjeux de compétition internationale – dans le domaine économique comme dans d'autres –, ainsi que le montre la multiplication des appels à projets et « la course à la taille » dans différents secteurs touchant de près l'aménagement du territoire (pôles de compétitivité, coopération et organisation métropolitaines, enseignement supérieur et recherche), le référentiel de la « compétitivité » semble avoir atteint son paroxysme au milieu des années 2010. Est-ce à nouveau la fin d'un cycle, décidément bien court au regard de la temporalité des référentiels forgés dans les premiers temps de l'aménagement du territoire ? C'est une possibilité bien réelle, comme semble l'indiquer la mise à l'agenda récente de l'égalité des territoires.

¹ Acadie, *op. cit.*, 2006 p. 25

² <http://www.prefectures-regions.gouv.fr/pays-de-la-loire/Grands-dossiers/Contrat-de-Plan-Etat-Region-CPER/Contrat-de-plan-Etat-Region-2015-2020> - consulté le 7 mars 2017

vi. Vers un référentiel de l'égalité des territoires ?

Une nouvelle adaptation du référentiel de l'aménagement du territoire a été engagée en 2012 avec la désignation d'un Ministère de l'Égalité des territoires et du logement puis, en 2014, avec la création du Commissariat à l'égalité des territoires (CGET), regroupant à partir de cette date l'ancienne DATAR, le secrétariat général au comité interministériel des villes et l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances. La nouvelle structure apparaît d'abord comme une « boîte à instruments », comme le révèlent ses missions qui reprennent à leur compte l'essentiel des moyens techniques mobilisés par la politique d'aménagement du territoire et la politique de la ville : contrats de plan Etat-Région, fonds structurels européens, contrats de ville, tutelle sur certaines agences (Agence nationale de rénovation urbaine, Etablissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux, Agence française pour les investissements internationaux). Son organisation interne reflète assez bien la reprise des deux piliers du référentiel « inductivo-réparateur » originel avec d'une part une direction de la ville et de la cohésion urbaine qui assure l'ensemble des tâches liées à la mise en œuvre de la politique de la ville, grande politique réparatrice s'il en est et, d'autre part, une direction des stratégies territoriales et une direction du développement des capacités des territoires qui apparaissent – dans la foulée des missions de l'ancienne DATAR – comme en charge – au-delà des références à l'égalité – de politiques d'induction du développement, placées elles-mêmes sous le signe de cette notion nouvelle que représente « l'empowerment ».

L'émergence de ce nouveau concept – encore un – renvoie à certains principes, nés dans les années 1960 et 1970, autour du *black power* aux Etats-Unis et de la montée en puissance du féminisme, qu'on peut résumer de la façon suivante comme la « capacité des individus et des collectivités à agir pour assurer leur bien-être ou leur droit de participer aux décisions les concernant »¹. Transposé peu à peu du domaine social au domaine économique et territorial – avec la critique du modèle économique dominant consistant à réduire le développement à la croissance, avec en corollaire l'apparition du développement auto-centré et du développement endogène, à l'origine du développement local² –, l'*empowerment* évolue sémantiquement dans plusieurs directions dans les années 1980 et 1990 (autonomisation des pauvres et des groupes minoritaires, décentralisation, participation politique, insertion économique...)³, parmi lesquelles on retrouve ce qui est au cœur des références que porte la nouvelle direction du développement des capacités des territoires du CGET, à savoir « un processus de renforcement de la capacité des individus ou des groupes à faire des choix volontaires et à transformer ces choix en actions et résultats »⁴. Il s'agit là d'une nouvelle manière de se représenter le développement local-territorial qui permet à la fois de rapprocher ce dernier des enjeux propres aux espaces défavorisés (quartiers, espaces ruraux) – fusion de l'inductif et du réparateur –, qui sont maintenant les seuls à être spécifiquement voire exclusivement ciblés, tout en maintenant un mode de construction du développement autour d'un projet de territoire, comme l'institution qu'était la DATAR l'a porté pendant deux décennies. Le mot

¹ Anne-Emmanuelle Calvès, « "Empowerment" : généalogie d'un concept clé du discours contemporain sur le développement », *Tiers-Monde*, n°200, 2009, p. 736

² Anne-Emmanuelle Calvès, *ibidem.*, p. 737

³ Anne-Emmanuelle Calvès, *ibidem.*, p. 743

⁴ Ruth Alsop, Mette Bertelsen, Jeremy Holland, *Empowerment in Practice : From Analysis to Implementation. Directions in Development*, Washington DC, World Bank, 2006, p. 1

ne change donc rien à la chose : il la teinte juste d'une nouvelle coloration à la mode¹, en renvoyant à l'idée que la mission de l'Etat n'est plus désormais que de porter, en priorité, les efforts de solidarités² – d'où l'empowerment –, les Régions, métropoles et intercommunalités ayant charge, à leur niveau, des actions de développement les plus inductrices.

Si l'égalité des territoires n'introduit pas de mutations instrumentales fortes dans les référentiels d'aménagement du territoire, quel sens revêt alors la transformation observée sur le plan linguistique ? L'aménagement du territoire – et, avec lui le développement territorial – se trouvent-ils remisés au magasin des accessoires pour laisser place à autre chose, c'est-à-dire à de nouvelles modalités pratico-réflexives de l'action de l'Etat et donc à un nouveau référentiel ? Pour dire les choses autrement : « l'apparition de ce nouvel intitulé ministériel est-elle le signe d'une volonté conséquente de modifier l'action publique ou s'agit-il d'un simple exercice rhétorique destiné à restaurer le prestige d'un secteur gouvernemental suscitant le doute quant à son efficacité ? »³. Les premières réponses à ces questions seraient à rechercher du côté de la politique de la ville, nous dit Jacques Donzelot⁴. A l'occasion des élections présidentielles de 2012, l'association des maires « villes et banlieues de France », regroupant pour l'essentiel des communes comportant un nombre important de quartiers « politique de la ville », a exercé un lobbying pour que les financements correspondants soient désormais intégrés à un budget propre à l'ensemble des territoires délaissés (banlieues, espaces ruraux, DOM-TOM, régions désindustrialisées...). L'enjeu était en quelque sorte de « dissimuler » les crédits « politique de la ville » dans un programme plus global, permettant de contrer l'hostilité croissante à l'égard de la politique des quartiers, que cette hostilité émane des maires ruraux ou de populations se percevant de plus en plus comme une « France oubliée », face à la France des élites – ou France des métropoles gentryfiées – et face à une France des banlieues « émeutières », soi-disant privilégiées par l'action publique. Outre cette dissimulation, l'objectif était aussi, en choisissant la référence aux territoires (support de l'égalité souhaitée), de faire appel à un ressort géographique plus vaste que celui de la ville, intégrant ainsi le

¹ De ce point de vue l'intitulé des missions de la direction du développement de la capacité des territoires est assez révélateur : « Elle pilote la politique d'égalité des territoires pour les territoires à enjeux, les territoires fragiles, en mutation, en s'appuyant sur des outils de contractualisation. Elle travaille sur un large champ thématique : accès aux services à la population, innovation, économie, aménagement et services numériques, réseaux de transports, développement local, tourisme, attractivité. Elle contribue également à l'élaboration d'une politique publique globale de développement territorial intégrée, fondée sur les besoins actuels et futurs des populations et activités, prenant en compte les interdépendances spatiales des territoires » :

<http://www.cget.gouv.fr/organisation> - consulté le 8 mars 2017. L'empowerment à la manière du CGET n'apporte rien de fondamentalement nouveau sur le plan des méthodes : il sert à habiller de classiques actions *top-down* d'une touche d'inclusion des populations dont les besoins sont pris à compte, à défaut d'émaner directement d'elles. L'instrumentation, elle, ne change pas – la contractualisation (négociée ou à distance) –, tandis que la notion de développement territorial intégré renvoie bien au projet global de territoire tel qu'il se pratique depuis la LOADDT.

² En priorité seulement car le Pacte Etat-Métropole, nouveau cycle d'action publique en faveur de l'échelon métropolitain initié en 2016, sous la maîtrise d'œuvre du CGET, vient utilement rappeler que les territoires à enjeux ne sont pas que des territoires pauvres – même s'ils en comprennent – la maille métropolitaine demeurant une cible de l'aménagement du territoire dans la continuité du et des référentiel-s précédents, ces pactes ayant vocation à engager un nouveau type de contractualisation avec les quinze métropoles formées à l'occasion de la réforme territoriale des années 2010 – <http://www.cget.gouv.fr/actualites/l-innovation-et-les-cooperations-entre-les-territoires-soutenues>, consulté le 8 mars 2017

³ Jacques Donzelot, « De quelle politique "l'égalité des territoires" est-elle le nom ? », *Esprit*, août-septembre 2012, p. 6

⁴ Jacques Donzelot, *Ibidem*, p. 7

rural et le périurbain, et de faire disparaître en passant toute allusion à cette politique de la ville de plus en plus mal considérée. Quant au recours à la notion toute républicaine d'égalité, elle était un moyen de revenir à la Nation, mise à mal semble-t-il par une mondialisation qui ne favorise plus guère que les « inclus » des grandes métropoles.

Jacques Donzelot conclut de cette analyse que la promotion de l'égalité des territoires est donc bien une opération de déguisement rhétorique d'une ancienne politique plus que de dénomination d'un nouveau secteur ou d'une nouvelle forme d'action. Une opération qui vaut ce que valent toutes les tentatives de recouvrir les problèmes plutôt que de les affronter »¹. Si le jugement est sévère, il emporte avec lui le fait que l'acte de nommer les politiques existantes, que celles-ci s'attachent aux quartiers en difficulté ou aux enjeux d'aménagement du territoire, ne suffit pas à faire référentiel ou à dessiner un nouveau secteur dès lors que les enjeux identifiés ne sont pas pris en charge par une nouvelle politique publique – les instruments sont plutôt recyclés, comme on l'a vu – et dès lors que le champ intellectuel, révélé par ce nouveau raisonnement sur un problème public inédit, n'a pas de traduction dans le champ de pouvoir, pour reprendre la terminologie mullerienne.

Certes, l'argument est parfaitement valable à la date à laquelle il a été construit et formulé, c'est-à-dire avant la création du CGET. Mais en débordant, par son périmètre, de la politique de la ville et de soutien aux territoires délaissés, le CGET en tant que nouvelle institution pourrait conduire à en contester le fondement même si, dans les faits, le rattachement complet de la « petite boutique » de l'aménagement du territoire à ce nouvel intitulé générique ne change rien à la donne : l'entreprise est bien de dissimuler, par un travail de reformulation des problèmes, ce que seraient les fractures françaises² du moment, fussent-elles davantage projetées que parfaitement étayées.

Reprenant pour partie cette analyse, Philippe Estèbe va plus loin en relisant toute l'action territoriale de l'Etat depuis la formation de la Troisième république à l'aune de ce concept de l'égalité des territoires³. Pour Philippe Estèbe, « cette égalité des territoires va de soi. [Elle] est l'avers du centralisme, la compensation revendiquée comme un dû par tous ceux qui supportent – ou croient supporter – le fardeau de la centralisation parisienne et souffrent – ou croient souffrir – de l'hypertrophie de la région capitale. [...] L'égalité des territoires est, dans l'imaginaire "républicain", la version géographique de l'égalité politique et sociale »⁴. Ce faisant, on peut même ajouter pour compléter cette affirmation que l'égalité des territoires est très certainement une représentation sociale tacite, sous-jacente de l'action publique au temps de la République, jamais totalement formulée en ces termes – sauf dans la période récente – et qu'à ce titre elle « ne constitue pas un principe gravé dans le marbre de toute éternité, mais qu'il s'agit d'une construction historique qui correspond à des conditions sociales, économiques et géographiques spécifiques »⁵. Son enfantement est d'abord politique avant d'être social car « la France est un produit de l'Etat : son unité et son identité sont d'abord liées au volontarisme de quelques-uns, partis à la conquête du pays »⁶, ce qui ne constitue naturellement pas une singularité, la gouvernementalité des sociétés se

¹ Jacques Donzelot, *Ibidem*, p. 7

² Christophe Guilluy, *Fractures françaises*, Paris, François Bourin Editeur, 2010, 206 p.

³ Philippe Estèbe, *op. cit.*, 2015

⁴ Philippe Estèbe, *Ibidem*, p. 2

⁵ Philippe Estèbe, *Ibidem*, p. 3

⁶ Philippe Estèbe, *Ibidem*, p. 7

confondant depuis l'époque moderne avec l'Etat, comme nous le rappelions précédemment dans la lignée des travaux de Foucault et comme l'ont clairement confirmé certaines recherches sur les villes, acteurs mineurs de l'action publique au cours de cette période¹. Le contexte géographique de l'affaire, considéré dès la fin du 19^{ième} siècle, est entendu : c'est celui d'une population peu dense et dispersée par rapport aux pays voisins² ; c'est aussi celui d'une faiblesse des villes³ avec une armature urbaine dominée par des agglomérations petites et moyennes en lien direct avec cette densité, mais aussi avec une action de l'Etat qui, sous l'Ancien Régime, a fait beaucoup pour affaiblir le niveau supérieur de cette armature⁴ ; c'est enfin celui d'une permanence de l'espace rural politique⁵, à travers une nécessité de départ – celle pour la République des années 1870 de conquérir une France rurale rétive au nouveau régime – et dont la résultante fut de consacrer un échelon communal puissant, affublé dès 1884 de la fameuse clause de compétence générale ouvrant droit à une capacité politique considérable, dans un cadre départemental parrainant franchement le rural face à un pouvoir urbain corseté par l'émiettement et l'encerclement. Sur la base du rappel d'un tel contexte, Philippe Estèbe décline alors les trois registres de l'égalité des territoires qui correspondent d'ailleurs à des moments particuliers de l'histoire des politiques publiques territoriales : une égalité des droits – « droits de » et « droits à » où l'on retrouve plusieurs instruments complémentaires émancipant et assistant le local dans le grand tout national (clause de compétence générale, outils d'intercommunalité, réseaux de services publics et ubiquité de l'administration déconcentrée, transferts financiers aux collectivités locales, transferts invisibles à travers la péréquation des coûts des grands opérateurs de réseaux – postes, télécommunications, transports ferroviaires et aériens, etc.). Très caractéristique de l'égalité des territoires d'avant les visions aménagistes d'après-guerre, cette égalité des droits reste considérée comme un acquis non négociable dans le pacte politique national. L'égalité des places est un autre registre : elle émerge précisément avec les politiques d'aménagement du territoire du référentiel modernisateur – ou de croissance – et se confond avec la vision organique du territoire qui assigne, dans une sorte de division sociale et spatiale généralisée, une place à chaque territoire et plus précisément à chaque niveau de villes. A Paris et aux métropoles d'équilibre renforcées le commandement du système, au reste du territoire, villes moyennes et petites comprises, les fonctions d'exécution et de relai. Philippe Estèbe s'inspire ici comme il le souligne des réflexions de François Dubet⁶ qui distingue deux modèles de justice : l'égalité des places et l'égalité des chances. L'égalité des places a cette particularité, contrairement à l'égalité des droits, de ne pas « mettre tous les territoires sur le même plan, ni de les mettre en compétition les uns avec les autres, mais de créer les conditions d'une complémentarité entre eux à raison de leurs capacités contributives »⁷. Lui succède le troisième registre d'égalité, l'égalité des chances qui s'inscrit dans le contexte d'une érosion des capacités de l'Etat à agir – diminution de la croissance, décentralisation politique et administrative, concurrence nationale et mondialisation –, ce qui fait de l'égalité des chances une modalité d'instrumentation de l'action publique dans le sens de la régulation des concurrences – entre territoires et avec le reste du monde, progressivement perçu, à partir de la seconde moitié des années 1970, comme un horizon de compétition, même si cette désignation est

¹ Patrick Le Galès, *Le retour des villes européennes : sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, 2^{ième} édition, Paris, Presses de Sciences Po, 2011, 486 p.

² Philippe Estèbe, *Ibidem*, p. 9 et ss.

³ Philippe Estèbe, *Ibidem*, p. 12 et ss.

⁴ Félix Damette, *la France en villes*, Paris, La Documentation française, 1994, 271 p.

⁵ Philippe Estèbe, *Ibidem*, p. 17 et ss.

⁶ François Dubet, *les Places et les Chances : repenser la justice sociale*, Paris, éditions du Seuil, 2010, 128 p.

⁷ Philippe Estèbe, *Ibidem*, p. 35

encore à l'époque un anachronisme. L'égalité des chances va donner lieu à deux stades¹ dans sa déclinaison pratique : un stade coopératif qui coïncide précisément avec ce que nous avons appelé le référentiel « du développement territorial » fondé sur des territoires de projet qui se construisent par la collaboration – intercommunalités formelles des agglomérations ou plus informelles des Pays – et sur un contrat signé avec l'Etat qui accompagne. Il est suivi d'un second stade, compétitif celui-là, qui fait écho au référentiel de la « compétitivité » au cours duquel on voit les gouvernements « focaliser l'argent public sur les sites qui paraissent les plus stratégiques pour la nation »², tandis que les autres ont droit à des « filets de sécurité, des « compensations financières » ou des « lots de consolation » dans l'esprit d'une approche réparatrice – prolongement de l'égalité des droits – qui parvient de moins en moins à dissimuler le non-consentement aux discriminations. Ce que montre ensuite Philippe Estèbe, c'est la crise de l'égalité territoriale dont il établit la fragilisation rampante en lien avec trois phénomènes majeurs : l'ébranlement des monopoles publics³ qui, sous l'effet de la libéralisation des marchés qu'impulse l'Union européenne – Marché unique oblige – conduit à rendre moins supportable le coût de l'égalité pour des opérateurs autrefois essentiellement publics (poste, télécommunications, transports ferroviaires), la contrainte sur les budgets publics faisant le reste en amoindrissant les capacités de péréquation attachées autrefois au fonctionnement de ces services. Le second phénomène est celui de l'explosion des mobilités⁴, celle des personnes et celle des facteurs de production. De la première résulte une certaine explosion des cadres territoriaux avec à la clé l'obsession de faire coïncider, mais sans succès possible, territoires institutionnels et territoires fonctionnels, une autonomisation sociale et politique du périurbain (logiques de club des intercommunalités périphériques) ainsi qu'une mise en concurrence des lieux de consommation et de résidence qui fait grimper les inégalités sociales, les évitements géographiques – pour le logement comme pour le recours aux services – et qui par conséquent conduit à constater l'échec des tentatives de réguler les concurrences interterritoriales. La seconde mobilité surdétermine les effets de la première même s'il n'est pas sûr que la mobilité des entreprises et de leurs établissements soit plus marquée que du temps de l'égalité des places. En effet, la décentralisation industrielle et tertiaire s'est caractérisée aux premiers temps de l'aménagement du territoire par des niveaux de flux bien plus importants⁵ que ceux observés depuis vingt ans⁶ – en tout cas à l'échelle interrégionale – les mobilités plus récentes étant davantage centrées sur les aires urbaines et métropolitaines, avec une prépondérance des « déplacements » de courte distance⁷. Néanmoins, les transferts d'établissements et d'emplois contribuent comme la mobilité résidentielle à exacerber les concurrences locales, à remettre en cause les cadres territoriaux de l'urbain et surtout, lorsqu'il s'agit

¹ Philippe Estèbe, *Ibidem*, p. 38

² Philippe Estèbe, *Ibidem*, p. 39

³ Philippe Estèbe, *Ibidem*, pp. 42 et ss

⁴ Philippe Estèbe, *Ibidem*, pp. 44 et ss.

⁵ Philippe Thiard, *op.cit.*, 2001, pp. 371 et ss.

⁶ IAURIF, *Les transferts d'activités économiques d'Ile-de-France vers le Bassin parisien*, rapport d'étude, Paris, Conseil régional d'Ile-de-France, Préfecture d'Ile-de-France, Direction régionale de l'Equipeement, 1997, 98 p., Philippe Thiard, « L'attractivité rémoise en questions », in Anne-Marie Grangé, Pernelle Grandjean, Alain Reynaud (coord.), *Les vertus de l'interdisciplinarité, Mélanges offerts à Marcel Bazin*, Les Cahiers de l'IATEUR n° spécial, Reims, Université de Reims Champagne-Ardenne, 2009, pp. 425-441

⁷ Frédéric Gilli, « Pôles nourriciers et pôles spécialisés. Les transferts d'établissements dans la Région Urbaine de Paris », in Denise Pumain, Marie-Flore Mattei (eds), *Données Urbaines 5*, Paris, Anthropos-Economica, 2007, pp. 283-299 ; INSEE, « Les transferts d'établissements franciliens se font essentiellement au sein de la région », INSEE à la page, n° 334, mai 2010, 4 p. ; INSEE, « La petite couronne au coeur des transferts d'établissements franciliens », *INSEE Analyses*, n°51, janvier 2017, 4 p.

de délocalisations – comme on les nomme –, à révéler la sensibilité des économies locales au jeu de la concurrence mondialisée, même si ces accidents spectaculaires, là où ils se produisent, ont une faible incidence générale sur l'évolution globale de l'emploi¹. Enfin, un troisième phénomène qu'Estèbe appelle « le plissement métropolitain »² vient, si l'on peut dire, ébranler l'univers de l'égalité des territoires en soulignant à travers une série de manifestations paradoxales qui mêlent « ruissellement » (*spillover*), « aspiration » (*gushing out*) et capacité à obtenir une différenciation des régimes territoriaux d'administration (émergence des Métropoles comme nouvelles quasi-collectivités), l'exceptionnalité du fait métropolitain, inégalitaire par nature de par son insularité tant politique qu'économique³ et du fait de ses fragmentations socio-spatiales internes, résultats d'une dynamique économique par trop fondée sur cette exceptionnalité⁴. A ces tendances de fond menaçant l'égalité territoriale et notamment l'égalité des droits⁵, Philippe Estèbe en ajoute deux autres, plus conjoncturelles : la réforme de l'Etat comme source de fragilisation de la présence territoriale de celui-ci, à travers la refonte de la carte des administrations déconcentrées et des grands services publics ; la diminution progressive des dotations aux collectivités territoriales depuis 2011, nouvel horizon de l'efficacité publique.

L'intérêt d'une telle lecture de l'égalité des territoires est multiple. En premier lieu celle-ci révèle la pertinence d'une approche par les référentiels d'action publique du secteur de l'aménagement du territoire. L'égalité des places et l'égalité des chances – dans ses deux modalités d'application – recourent assez précisément les distinctions que l'on peut opérer, à partir d'une analyse historique et politique, entre le référentiel modernisateur (égalité des places), le référentiel inductivo-réparateur (égalité des chances), le référentiel du développement territorial (égalité des chances stade n°1) suivi du référentiel de la compétitivité (égalité des chances stade n°2). N'échappent ici à l'observation que :

- Le référentiel d'équilibre, plus centré sur l'égalité des droits – avec le début de la décentralisation industrielle, la manne se devant d'être partagée –, que sur l'égalité des places du référentiel de croissance ;
- Le référentiel « pré-décentralisateur » que nous avons ici désigné comme un prolongement du référentiel modernisateur et qui reste sur une logique d'égalité des places à travers le prolongement de la vision organique du territoire que manifestent les contrats de villes moyennes et de Pays (petites villes) ;
- Les premiers temps du référentiel « inductivo-réparateur » qui, comme on l'a noté, fut assez flou à l'origine, à l'exception des politiques de la ville, de conversion et de développement local et dont les adaptations ultérieures (développement territorial,

¹ De l'ordre de 20000 emplois par an, à rapporter aux 15000 emplois de plus qui seraient générés chaque année par les investissements directs étrangers si tant est que les deux indicateurs puissent être comparables. Voir notamment : Olivier Bouba-Olga, 2006, *Les nouvelles géographies du capitalisme. Comprendre et maîtriser les délocalisations*, 2006, Paris, Seuil, 240 p. ; Dalila Messaoudi, « Les délocalisations industrielles dans les mutations des systèmes productifs français », *Revue de géographie de l'Est* [en ligne], n° 1-2, vol. 54, 2014, URL : <http://rge.revues.org/5153>

² Philippe Estèbe, *Ibidem*, pp. 47 et ss.

³ Sur le plan économique, on se référera aux travaux précurseurs de Pierre Veltz, *Mondialisation, villes et territoires. L'économie en archipel*, Paris, PUF, 1996, 262 p. ainsi qu'à Saskia Sassen, *La ville globale, New-York, Londres, Tokyo*, Paris, Descartes et Cie, 1996, 534 p.

⁴ Ludovic Halbert, *L'avantage métropolitain*, Paris, PUF, 2010, 143 p.

⁵ Philippe Estèbe, *Ibidem*, pp. 56 et ss.

compétitivité) s'illustrent plus pleinement encore dans le paradigme de l'égalité des chances.

Malgré ces quelques zones d'ombre, les structures référentielles principales de l'aménagement du territoire résonnent donc assez fidèlement avec les trois registres de l'égalité des territoires.

En second lieu, la lecture proposée par Philippe Estèbe donne à voir un sous-jacent fondamental de l'aménagement du territoire, une sorte d'impensé ou d'informulé, l'égalité territoriale en l'occurrence, dont la partie émergée n'est perceptible que dans la notion d'équilibre qui traverse cette politique publique au fil de son histoire : répartition équilibrée des hommes, des activités et des services, équilibre Paris-Province, équilibre villes-campagnes, répartition équilibrée des compétences entre niveaux de collectivités, etc. Lorsque l'équilibre disparaît, pour laisser place, enfin, à l'égalité, c'est qu'il est déjà trop tard : l'aménagement du territoire est en crise puisqu'aucun des registres de l'égalité ne fonctionne plus correctement, ce qui pose problème. Dire devient un dérivatif à l'impossibilité de faire : le sens de l'action se dérobe car l'action devient impuissante à rendre effective l'égalité promise. Le sens de l'énonciation est alors le dernier moyen de rendre explicite ce que les politiques ne peuvent plus traduire en termes concrets. Ce faisant, l'aménagement du territoire révèle son épuisement à la fois comme secteur – la création du CGET est on l'a vu une boîte à instruments assez emblématique de cette fragilité sectorielle – et comme cadre cognitif pertinent donnant lieu à la production de référentiels. Dans le cadre du référentiel global d'efficacité publique, une nouvelle adaptation ne semble plus en mesure de se produire : est-ce le signe d'un retrait de l'Etat de la question territoriale et donc une fin annoncée des politiques publiques dans ce domaine, l'action territoriale devenant l'affaire des territoires eux-mêmes, libres désormais d'investir cette question et de l'innover de leurs propres référentiels ? Est-ce plutôt le marqueur que le basculement vers le cycle de la gouvernance durable n'a pas encore saisi l'aménagement du territoire comme horizon de problèmes publics à reformuler ? C'est très probable. Le référentiel de l'efficacité globale, pris entre le nouveau capitalisme réticulaire hyper-financiarisé d'un côté et la crise écologique de l'autre est encore loin de s'être installé dans les modes d'action publique des Etats occidentaux.

En troisième lieu, les trois registres d'égalité territoriale éclairent singulièrement l'aménagement du territoire en compréhension en révélant les trois cibles irréductibles des politiques publiques qui s'en réclament. Ainsi, l'égalité des droits souligne qu'il n'y a pas d'aménagement du territoire sans intervention sur l'organisation administrative territoriale : niveaux de collectivités, répartition de leurs compétences, moyens qui leur sont dédiés, régimes de coopération par lesquels elles peuvent agir sont autant de sujets que l'aménagement du territoire doit prendre en charge, avec une intensité plus ou moins forte selon les périodes. L'égalité des places souligne quant à elle l'importance du projet national, de la vision que l'Etat et la société souhaitent porter sur « leur » territoire dans son ensemble en désignant des priorités géographiques, des orientations et articulations spatiales, des vocations pour chacun ainsi que les grandes lignes de l'arrangement spatial futur qui sont là autant d'enjeux de plus en plus difficiles à assumer, quand l'égalité des droits reprend le dessus et que l'égalité des chances occupe le premier plan. L'égalité des chances révèle enfin que la dernière cible de l'aménagement du territoire n'est autre que le citoyen qu'il s'agit d'inclure dans les meilleures conditions possibles au sein de la société, à qui il faut garantir des droits que l'action aménagiste permet, parmi d'autres, de concrétiser, notamment en

termes d'accès aux services publics et qui doit avoir une place dans l'organisation économique et sociale, ce qu'illustrent particulièrement bien les questions de l'emploi et du logement.

En dernier lieu, l'approche que propose Philippe Estèbe rend également compte de la plasticité de la « question territoriale » en termes non plus seulement sémantiques – les significations de l'aménagement du territoire et du développement territorial sont nombreuses à travers le temps et au fil des référentiels qui s'attachent à leur donner consistance – mais aussi sémiologique. En tant que signifiant, l'aménagement du territoire, le développement territorial, l'organisation territoriale de l'Etat, l'égalité des territoires se recourent largement, peuvent se substituer les uns aux autres, ce qui est à la fois une explication de la difficulté à les définir et la manifestation première de la pluralité de sens qu'on pourra leur accorder, aucune énonciation ne pouvant donner lieu à une signification définitivement stabilisée.

De cette dernière étape de l'analyse, il ressort donc que la polysémie de l'aménagement du territoire comme du développement territorial dans les référentiels d'action publique n'est pas une contingence mais bien une question de point de vue, d'angle d'analyse, de régimes de réflexivité et donc d'intellection dont découle la dimension pratique qu'ils revêtent, à travers les instruments qui leur sont dédiés. En clair, si polysémie du développement territorial dans l'action publique il y a, il faut en rechercher l'origine dans la médiation par laquelle émergent les référentiels.

***c) La problématique de la médiation dans les référentiels
d'aménagement du territoire : une autre tectonique des régimes de
réflexivité***

Nous avons déjà eu l'occasion d'aborder le processus de médiation à l'œuvre dans l'émergence des référentiels, qu'il s'agisse des référentiels sectoriels ou des référentiels globaux. Les premiers ont une formation que l'on peut qualifier de pluraliste, croisant, selon le degré d'ouverture des secteurs impliqués, dirigeants politiques, hauts fonctionnaires, groupes sociaux et professionnels, intellectuels. Les seconds sont davantage influencés par les élites intellectuelles de la science économique, la lecture economiciste du monde étant une constante depuis l'invention des politiques publiques à la fin du 19^{ème} siècle d'après Pierre Muller. Il ne s'agira pas ici d'identifier les médiateurs par l'entremise desquels les référentiels de l'aménagement du territoire naissent et se transforment. Au fil de l'exposé, on aura compris que les urbanistes du Ministère de la construction au temps du référentiel d'équilibre, Olivier Guichard, Philippe Lamour, Jérôme Monod et secondairement Jean Hautreux au moment du référentiel de croissance, Jean-Louis Guigou à l'occasion de l'émergence du référentiel du développement territorial et enfin Christian Blanc lors de l'émergence du référentiel de compétitivité ont pu, avec d'autres, jouer ce rôle dans les bifurcations majeures observées. Il semble ici plus utile d'insister sur la mécanique de la médiation autour des grands régimes de réflexivité qui ont marqué les référentiels de l'aménagement du territoire, ce qui permettra de mieux cerner en quoi la définition du développement territorial s'en est trouvée marquée.

***i. Régime marchand, régime de globalisation et régime de citoyenneté :
une certaine neutralité***

Les analyses précédentes nous permettent de cerner les catégories pratico-réflexives majeures qui interviennent dans la structuration des référentiels de l'aménagement du territoire. Il s'agira de transposer et d'adapter les régimes de réflexivité que Pierre Muller a identifié au sein du

référentiel global et dont les frottements – qu’il appelle « la tectonique des régimes de réflexivité »¹ – permettent de rendre compte des transformations tant cognitives que politiques – pratiques – à l’origine des changements rencontrés à l’occasion du passage d’un cycle d’action publique à un autre.

Ainsi le régime marchand qui définit les types de capitalisme dans le cadre desquels se forment les référentiels globaux n’apparaît pas comme une variable explicative majeure des ajustements pratico-réflexifs au sein de ce secteur qu’est l’aménagement du territoire. Capitalisme industriel, capital organisé, capitalisme financier et capitalisme réticulaire – bien plus que le capitalisme globalisé dans lequel Pierre Muller voit la clé du régime marchand du cycle en émergence de la gouvernance durable – sont davantage des déterminants globaux que des déterminants sectoriels.

De la même façon, le régime de globalisation qui traduit le rapport de l’Etat au monde joue à ce même niveau, sans influence majeure sur le secteur, l’aménagement du territoire ne faisant que suivre les évolutions rencontrées dans tous les secteurs de la société, sans désajustement perceptible par rapport aux autres politiques publiques observées aux mêmes époques. Ainsi, le référentiel d’équilibre de l’aménagement du territoire renvoie-t-il au régime de globalisation d’un Etat qui se pense encore dans le cadre westphalien, c’est-à-dire à travers une expression auto-centrée de sa souveraineté, les politiques d’aménagement du territoire de la période ne révélant aucune velléité de « positionnement », à travers cette politique, par rapport au reste du monde. Le référentiel de croissance est plus clairement révélateur d’une inscription dans un monde bipolaire : l’aménagement du territoire sert la grandeur de la France qui se pense alors comme un « coin » entre les deux blocs qui divisent le monde. Avec le référentiel de marché, les adaptations successives des référentiels sectoriels tiennent compte de plus en plus de la mondialisation, d’abord en engageant les politiques de conversion, puis en inscrivant le développement territorial à l’agenda, le local organisé étant la réponse à une imposition du global sur le plan économique.

Enfin, le régime de citoyenneté ne semble pas non plus avoir d’influence importante dans la politique d’aménagement du territoire, par définition peu citoyenne et avant tout technocratique, même si à travers l’égalité des chances que promeut l’un des volets du référentiels « inductivo-réparateur » – on pense ici à la politique de la ville, même si celle-ci constitue un secteur relativement autonome et le plus souvent distinct dans son mode de mise en œuvre de l’aménagement du territoire –, on voit parfois le citoyen faire une furtive apparition. C’est donc plutôt au niveau du régime d’action publique que se trouve spécifié un régime de réflexivité propre au secteur de l’aménagement du territoire, tandis que ce même secteur développe des régimes de réflexivité qui lui sont propres² et dont le jeu explique les adaptations par différenciation voire par sédimentation des référentiels afférents.

ii. Un régime d’action publique : entre centralisation et décentralisation, tout en nuances

Commençons donc par le régime d’action publique qui ne saurait se réduire aux distinctions entre un Etat libéral, un Etat interventionniste et un Etat managérial dans lesquelles Pierre Muller

¹ Pierre Muller, *op.cit.*, 2015, pp. 117 et ss.

² Nous les appelons, dans la suite de cette analyse, régime territorial, régime de développement, régime instrumental et régime spatial.

voit les déclinaisons successives de chacun des trois cycles d'action publique, avant celui de la gouvernance durable dont nous rappellerons ici qu'il n'a pas encore eu de traduction pour le secteur de l'aménagement du territoire. Il manque en effet dans cette typologie une variation essentielle du régime d'action, propre à l'organisation administrative de l'Etat français et qui se matérialise notamment – mais pas seulement – par le couple déconcentration/décentralisation particulier à cette organisation. Ainsi, la naissance officielle de l'aménagement du territoire coïncide-t-elle avec l'identification dès le départ d'un Etat interventionniste aux modes de faire très centralisés – et concentrés. Il n'y a pas ici de différence notoire entre le référentiel d'équilibre et le référentiel de croissance : les actions menées sous la IV^{ème} République et aux premiers temps de la VI^{ème} sont des actions le plus souvent ministérielles ou interministérielles, marquées par l'intervention directe de l'administration centrale sans véritable échelon intermédiaire, croisant dans les années 1950 Ministère de la Construction et Ministère de l'Economie et des Finances, secondairement Commissariat Général au Plan, avec des luttes d'influence dont Gilles Massardier a bien rendu compte, avant que la création de la DATAR ne vienne opérer une régulation et une stabilisation de ce cadre interministériel qui s'institutionnalise ainsi durablement.

L'Etat déconcentré est alors soigneusement contourné ou doublonné avec, par exemple, la création des missions interministérielles d'aménagement touristique, des OREAM (Organisme régional d'étude et d'aménagement d'aire métropolitaine) pour les métropoles d'équilibres, des missions d'études et d'aménagement du Bassin parisien et de la Basse-Seine sans oublier les différents établissements publics d'aménagement qui, à partir du lancement de l'opération de la Défense en 1957, deviennent les bras armés d'un urbanisme opérationnel d'exception porté par l'Etat... Il s'agit par-là de mettre un terme à la régulation croisée¹, ce que confirme également la volonté de s'appuyer davantage sur la société civile avec notamment la création des CODER (Commissions de développement économique régional) en 1964, instances consultatives de niveau régional qui mixent élus et personnalités du monde socio-économique. De ce point de vue, l'histoire du district de la Région de Paris est assez emblématique : mis en place en 1959 pour suivre l'application du schéma d'aménagement de la région-capitale – le PADOG, avant le SDAURP – et composé exclusivement d'élus, il est rapidement doublé à partir de 1967 d'un conseil économique et social consultatif permettant à Paul Delouvrier de trouver des appuis politiques compensant l'hostilité de certains élus – notamment ceux de Paris et de Seine-et-Oise².

L'adaptation du référentiel modernisateur en un référentiel pré-décentralisateur ne change rien. Comme le souligne Loïc Vadelorge à partir de l'exemple de la politique des villes moyennes du début des années 1970³, le retour dans le jeu des élus n'est pas un fait prépondérant qui marquerait une résurgence de la régulation croisée ou un basculement avant l'heure vers la décentralisation. Les modalités d'action restent celles des années antérieures : la DATAR, en tant qu'opérateur de l'Etat, pilote avec rigueur⁴ cette politique, s'appuie sur un groupe opérationnel puis un groupe

¹ Béhar Daniel Béhar, Philippe Estèbe, *art. cit.*, 1999

² Claude Cottour, *Une brève histoire de l'aménagement de Paris et de sa région*, Paris, DREIF, 2008, pp. 75-76 132 p.

³ Loïc Vadelorge, « Les villes moyennes ont une histoire », *L'Information géographique*, n° 3, vol. 77, 2013, pp. 29-44

⁴ Loïc Vadelorge donne notamment l'exemple des deux premières expérimentations sur Angoulême et Rodez. La première est considérée comme un échec car les élus ne se sont pas approprié le dispositif dans le sens attendu. La seconde est au contraire considérée comme une réussite car le diagnostic, comme la programmation, répondaient aux résultats de l'expertise rendue par les services déconcentrés de l'Etat. C'est

interministériel des villes moyennes créé en 1973, groupe qui semble l'exact reflet, sur le plan de la méthode, du groupe central des villes nouvelles et du secrétariat général correspondant installé en 1970. Si les services déconcentrés sont remis dans la course – Direction départementales de l'Équipement –, c'est essentiellement parce qu'à une telle échelle d'intervention – 78 contrats engagés –, il n'était pas question de démultiplier les structures ad'hoc, du type des établissements publics accompagnant les villes nouvelles ou des OREAM des métropoles d'équilibre. Quant aux élus, leur présence est requise pour deux raisons : la fin des années 1960 a en effet été l'occasion d'envisager les enjeux de décentralisation et de participation de la société civile dont le référendum de 1969 rend bien compte, mais il ne faut pas oublier que celui-ci a été rejeté et qu'en outre, l'objectif même de la politique des villes moyennes n'était pas de décentraliser les choix, mais bien de dégager des actions adaptées au contexte local, à partir d'un diagnostic propre à chacune de ces villes, ce qui ne pouvait se faire sans les élus. Les priorités de cette politique restent définies au niveau central au croisement de deux registres. Il s'agit d'abord de réorienter les politiques urbaines vers une meilleure prise en compte du cadre de vie – c'est le début de la critique ouverte de la politique des grands ensembles avec notamment les circulaires Guichard interdisant désormais la construction de barres et de tours. Et ensuite, comme le confirme *a posteriori* Jérôme Monod, Délégué à l'aménagement du territoire de l'époque, la politique des villes moyennes se veut dans la continuité descendante de l'action menée au niveau des métropoles d'équilibre, reflétant ainsi la vision organique du territoire que nous avons déjà évoquée et qui elle-même reposait sur des articulations systématiques entre chacun des niveaux de centralité, adossés à leurs aires d'influence respective¹.

Le régime d'action publique ne devient donc décentralisateur qu'à partir du début des années 1980 avec sur le plan de l'instrumentation, un recours privilégié au contrat dont les objets se diversifient au fil du temps, le CPER restant toutefois le point d'articulation de la plupart d'entre eux. L'action centrale et déconcentrée ne disparaît pas pour autant : dans le registre des restructurations économiques (pôles de conversion), de l'incitation à de nouvelles expérimentations (développement local avec la création du FRILE²), de l'aide à la localisation des activités en continuité de la décentralisation industrielle (prime d'aménagement du territoire), de poursuite de cette autre politique emblématique qu'a été la délocalisation des emplois publics (CIAT de 1991 et 1992), de la politique d'équipement universitaire etc., l'action reste sans partage celle de l'Etat.

Survient enfin, au début des années 2000 une action à distance, d'inspiration néo-libérale, révélatrice d'un paradoxe, en cela que le retrait de l'Etat qu'il signale s'accompagne d'une forme de recentralisation de la décision – dans le cadre des appels à projets –, le centralisme n'étant qu'une apparence puisque cette nouvelle approche ouvre la voie à une responsabilisation du local par rapport à des enjeux dont celui-ci est appelé à se saisir, ce qui permet dans le même temps à l'Etat de se soustraire à la pression qu'il exerce – beaucoup plus forte dans l'exercice contractuel – et de

donc bien lui et lui seul qui se porte juge en opportunité des orientations et actions envisagées dans le cadre de cette politique.

¹ « Il fallait donc aider Delouvrier tout en le freinant et cette relation entre la région parisienne et la province qui nous conduisit à harmoniser nos points de vue et à définir ensemble l'armature urbaine de la France : Paris et ses villes nouvelles, le bassin parisien et ses villes de la Grande Couronne (d'Amiens à Orléans, de Rouen à Reims), les grandes métropoles d'équilibre avec les villes nouvelles, et le réseau des villes moyennes qui émaillent le territoire » – Jérôme Monod, *Les vagues du temps. Mémoires*, Paris, Fayard, 2009, p. 105, cité par Loïc Vadelorge, *art. cit.*, 2013, p. 41

² Fonds régionalisé d'aide aux initiatives locales pour l'emploi.

contourner dans le même temps les services déconcentrés dont l'implication est moindre dans le cadre du régime d'action publique¹. Interventionnisme centralisé, action déconcentrée, action décentralisée et gouvernement à distance sont donc les quatre modalités d'implication de l'Etat propres à l'aménagement du territoire et celles-ci sont souvent, prises individuellement, attachées à un référentiel particulier, sans pour autant y être enfermés, tuilages ou chevauchements s'observant assez fréquemment.

iii. Un régime territorial marqué par une spécification progressive des mailles de gestion publique

Complémentaire du régime d'action publique, le régime territorial est une autre dimension réflexive des référentiels de l'aménagement du territoire. Il se définit comme l'organisation territoriale de la République telle que l'Etat la dessine ou l'influence, ce qui englobe à la fois l'architecture en différents niveaux de collectivités – elles-mêmes potentiellement réorganisées par le biais de structures de coopérations (intercommunalités par exemple) – et les réseaux de services déconcentrés à vocation administrative – bras armés des ministères –, plus ou moins bien calés sur la maille des collectivités existantes. Le référentiel de l'équilibre repose sur le principe d'égalité de droits entre les deux niveaux de collectivités qui existent à l'époque – la commune et le département –, l'esquisse du niveau régional – régions de programme de 1956 – ne servant qu'à moduler et à adapter, sur une base géographique, l'exercice de planification nationale à travers lequel sont programmés les investissements publics.

Le référentiel modernisateur s'accompagne d'une première montée en puissance de la régionalisation, d'abord à travers la structuration d'un échelon déconcentré – nomination des premiers préfets de Région en 1964 –, puis d'une instance préfigurant la décentralisation en 1972 (les établissements publics régionaux) – référentiel pré-décentralisateur –, avant une reconnaissance de ce niveau d'administration en tant que collectivité territoriale de plein exercice en 1982.

Le référentiel du « développement territorial » est quant à lui l'occasion d'une remise à l'agenda de la question communale. Cette question déjà abordée à plusieurs reprises sur un plan plutôt technique (création des syndicats à vocation multiple et des districts en 1959², des communautés urbaines en 1966³, loi Marcellin incitant à la fusion de communes⁴) ou à travers certaines actions spécifiquement dédiées à l'aménagement du territoire (encouragement à la formation de districts à l'occasion de la politique des villes moyennes⁵, politique de préfiguration des pays à l'occasion de la LOADT de 1995), devient un enjeu politique en soi avec la loi Administration territoriale de la République de 1992⁶ qui crée de nouvelles structures intercommunales – les communautés de communes et les communautés de villes. Comme on l'a vu, la LOADDT s'empare spécifiquement de cet enjeu et entend jouer un rôle d'adjuvant dans le développement de l'intercommunalité, en en faisant une condition pour l'établissement d'un contrat d'agglomération et

¹ Renaud Epstein, *art. cit.*, 2006

² « Ordonnance n° 59-33 du 5 janvier 1959 relative à la décentralisation et à la simplification de l'administration communale », *JORF*, 6 janvier 1959, p. 316

³ « Loi 66-1069 du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines », *JORF*, 4 janvier 1967, p. 99

⁴ « Loi n° 71-588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes », *JORF*, 18 juillet 1971 p. 7091

⁵ Loïc Vadelorge, *art. cit.*, 2013, p. 41

⁶ « Loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République », *JORF*, n°33, 8 février 1992, p. 2064

en favorisant, par voie d'incidence, l'intercommunalité des espaces ruraux dans le cadre de l'élaboration des contrats de pays. La fabrique de « territoires pertinents »¹ devient ainsi clairement un des résultats attendus de l'aménagement du territoire, propre au référentiel du développement territorial. La question semble même devenir envahissante dans le référentiel de la compétitivité, avec une attention particulière portée à l'organisation du niveau métropolitain (pôles métropolitains et métropoles), l'injonction à la formation de cadres territoriaux plus cohérents et plus vastes (obligation d'adhérer à une structure intercommunale², seuil minimum de formation des communautés de communes relevé à 15 000 habitants³, augmentation de la taille des groupements à plus de 200 000 habitants dans l'unité urbaine de Paris⁴, fusion de Régions⁵). Le régime territorial tend donc à dominer voire à accaparer les référentiels de l'aménagement du territoire à partir du référentiel de développement territorial de la fin des années 1990, la course à la taille et à l'organisation territorialisée symbolisant à elle seule l'impératif d'efficacité propre au référentiel global qui se déploie depuis le début des années 1980.

iv. Un régime spatial à l'affichage plus subliminal qu'emblématique

A côté de ces deux régimes particuliers d'action publique et d'organisation territoriale, l'aménagement du territoire développe également un autre régime de réflexivité particulier qu'on pourrait désigner par le terme de régime spatial. Le régime spatial est la composante purement géographique de l'aménagement du territoire : il repose sur une vision du territoire national qui oriente à son tour l'action publique et l'instrumentation sur laquelle elle s'appuie. Il est d'abord marqué par une vision simple, voire simplificatrice, au temps du référentiel de l'équilibre, avec le mot d'ordre « Paris et le désert français » qui n'épuise pas à lui seul l'organisation projetée, mais l'oriente substantiellement à partir du milieu des années 1950.

Il est doublé d'une approche fonctionnaliste de l'espace national dont rend bien compte la décentralisation industrielle qui confie les tâches d'exécution productive à la province et, au moment de son initiation, aux petites villes⁶, tandis que la reconstruction urbaine d'après-guerre et le développement urbain ultérieur sont guidés, au sein du ministère de l'urbanisme, par une approche clairement zonée de l'aménagement. On retrouve ensuite cette approche fonctionnaliste à l'échelle régionale lorsque les urbanistes du Ministère de la Construction s'attellent, dans la seconde moitié des années 1950, à la rédaction de plans d'action régionale⁷. Mais elle est aussi révélée par les premières grandes politiques d'équipement (aménagement hydraulique en Gascogne ou en Languedoc), que reprendra en les amplifiant le référentiel de croissance (politiques d'aménagement touristique de la côte aquitaine et languedocienne en 1963, lancement des zones industrialo-portuaires à la même date et Plan Neige de 1964).

¹ Daniel Béhar, *chap. cit.*, in Dominique Pagès, Nicolas Pélissier, *op. cit.*, 2000.

² « Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales », *JORF*, n° 0292, 17 décembre 2010, p. 22146

³ « Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République », *JORF*, n°0182, 8 août 2015, p. 13705

⁴ « Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles », *JORF*, n°0023, 28 janvier 2014, p. 1562

⁵ « Loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral », *JORF*, n°0014, 17 janvier 2015, p. 777

⁶ Matthew Wendeln, *Contested territory : regional development in France, 1934-1968*, these d'histoire sous la direction Olivier Baruch et Herrick Chapman, EHESS, 2011, 457 p.

⁷ Gilles Massardier, *op. cit.*, 1996, pp. 111-112

A cette vision fonctionnaliste se surimpose une approche organique, avec l'idée de structurer l'armature urbaine en emboîtements spécialisés de différents niveaux complémentaires dont celui des métropoles d'équilibre apparaît au milieu des années 1960 comme prioritaire. La publication du scénario de l'inacceptable en 1970¹ en focalisant la prospective territoriale qu'initie à l'époque la DATAR sur l'impact des évolutions tendanciennes délivre à son tour une « vision » du territoire particulière, marquée par un déchirement de la France entre zones dynamiques et zones délaissées², qui ne sera pas sans incidence sur la politique des villes moyennes et petites des années 1970³.

Les premières années du référentiel « inductivo-réparateur » ne donnent pas lieu immédiatement à l'inscription de l'action publique dans une vision spatiale clairement formulée car les structures et surtout les dynamiques spatiales se brouillent en un « schéma de fractures emboîtées opposant d'abord la France à l'Europe par les densités et la force du maillage urbain ; Paris à la France ensuite, celle-ci dominant encore celle-là du haut de sa stature internationale ; les villes aux campagnes, ces dernières ne constituant plus que le réservoir foncier pour des urbains qui sont de moins en moins citadins ; les villes qui gagnent aux villes qui perdent ; [...] les centres anciens à la périphérie des villes [...] ; les quartiers riches aux quartiers pauvres enfin, entre lesquels divers travaux montrent l'accroissement de l'écart relatif »⁴. Du jeu de ces forces duales, très emblématiques de la pensée aménagiste qui favorise ces raisonnements de type binaire, ne ressortent dans un premier temps qu'une série d'instruments : pôles de conversion et premières démarches de développement local pour les villes et bassins industriels « qui perdent » ou sont à la peine sur le plan économique ; premières esquisses de la politique de la ville pour les quartiers en difficulté... Les autres enjeux ne seront pris en charge de manière différenciée que progressivement (réseaux de villes à la fin des années 1980 sur les questions d'armature urbaine, relance d'une politique du Bassin parisien à l'occasion de la révision du SDRIF à partir de 1988, relance des schémas directeurs dans les années 1990 sur les problématiques d'aménagement urbain et de périurbanisation), mais sans que se dégage vraiment une vision d'ensemble.

Celle-ci commence toutefois à s'élaborer, comme on l'a, vu au moment de la publication des travaux du GIP Reclus pour le compte de la DATAR sur les villes européennes, cette étude débouchant sur la mise en place de chantiers interrégionaux de prospective que l'on peut eux-mêmes considérer comme les prémices d'une vision polycentrique du territoire français qui s'imposera consécutivement à l'adoption de la loi Voynet et du SDEC – schéma de développement de l'espace communautaire – en 1999⁵. Dans l'intervalle, les tentatives d'élaboration de représentations spatiales affinées sont plutôt le reflet d'un syndrome de la page blanche : la prescription du SNADT consécutivement à la LOADT ne parvient pas à déboucher sur une ébauche politiquement satisfaisante, ce qui conduit à son remplacement par neuf schémas de services collectifs⁶ dont la compilation ne fait pas vision et dont la durée de vie sera brève, s'agissant des schémas de transport, des ajustements législatifs ultérieurs aboutissant à leur suppression dès 2005. La vision spatiale qui

¹ DATAR, *Une image de la France en l'an 2000. Scénario de l'inacceptable*, Paris, La Documentation française, 1971, 175 p.

² Pierre Musso, *chap. cit.*, in Cercle pour l'aménagement du territoire, *op. cit.*, 2016, p. 112

³ Loïc Vadelorge, *art. cit.*, 2013, p. 37

⁴ Daniel Béhar, Philippe Estèbe, *art. cit.*, 1999, pp. 85

⁵ Le schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC) a été adopté le 11 mai 1999 à Potsdam par les quinze pays de l'Union européenne d'alors réunis en Conseil des ministres informel de l'aménagement du territoire.

⁶ Ariane Azéma, *Les schémas de services collectifs*, Paris, La Documentation française, 100 p.

s'impose au début des années 2000 apparaît plutôt comme une construction *a posteriori* à partir des grandes orientations portées dans le cadre du référentiel du développement territorial. Jean-Louis Guigou qui est à l'époque Délégué à l'aménagement du territoire, après avoir dirigé la prospective et les études à la DATAR, en est largement l'inspirateur¹. Cette représentation, dite du polycentrisme maillé, reprend la vision organique des années 1960 en la complétant par un registre territorial, résumé dans la notion de territoires pertinents (bassins de vie, bassin d'emploi, bassin de peuplement, bassin hydrographique) et en l'inscrivant dans un emboîtement d'échelles auxquelles sont censés être adossées des instrumentations particulières (le contrat à l'échelle micro-territoriale, les coopérations à l'échelle macro-régionale, les schémas et outils de planification à l'échelle nationale afin d'assurer l'articulation d'ensemble). Cette vision est d'abord une vision territoriale, régime spatial et régime territorial s'articulant étroitement au sein du référentiel. A la base de l'organisation prévaut une recomposition « maillée » en 3800 bassins de vie – correspondant à l'échelon des communautés de communes (services de proximité) – et en 350 bassins d'emploi couverts par les pays et agglomérations en cours de constitution, au sein desquels le contrat assure la prise en compte par l'Etat d'une action différenciée relative à chaque situation – ce qui constitue un idéal jamais atteint, comme on l'a rappelé précédemment, de guichet intelligent –, quand les outils de planification spatiale (SCOT) permettent de de leur côté, dans le cadre de ces mêmes bassins, la construction de solidarités internes et la prise en compte d'enjeux environnementaux (gestion du foncier et des espaces naturels). A l'échelle intermédiaire, « l'intégration »² en plusieurs ensembles interrégionaux fondés soit sur des dynamiques de peuplement – elles-mêmes indexées sur la recomposition macro-régionale des systèmes productifs révélée par des flux inter-entreprises clairement structurés à cette échelle³ –, soit sur des enjeux environnementaux – interrégionalité de massifs – renvoie à un autre registre d'action, celui de la coopération (réseaux de villes, coopération interrégionale) qui permet d'envisager un polycentrisme reposant à ce niveau sur les systèmes urbains. Enfin, au niveau européen, l'articulation s'opère par l'encastrement de ces mêmes ensembles interrégionaux à des bassins de peuplement ou à des aires historiques et culturelles transnationales – « les petites Europes »⁴ –, telles que l'Arc Atlantique, l'Arc méditerranéen, le Sud-Ouest européen, le Nord-ouest européen et l'espace médio-alpin. Cette vision spatiale d'« une France maillée en pays et en agglomérations et [d']une France polycentrique avec de grands ensembles interrégionaux eux-mêmes polycentriques »⁵ s'apparente à un prolongement, en plus sophistiqué, de la vision organique des années 1960 avec, comme caractéristique particulière, de pousser les feux d'une territorialisation des enjeux et des modalités d'action à tous les niveaux identifiés comme « pertinents ». Cette approche a été vivement critiquée, s'agissant notamment des bassins de vie et du découpage en aire urbaines dont la « pertinence » ne vaut qu'en fonction des seuils statistiques que l'on retient au moment du découpage, ces seuils étant à la fois arbitraires et relatifs, en raison notamment de l'évolution des pratiques de mobilité qui remettent en cause les logiques d'intégration spatiale indétectables sur la base des flux observés⁶. Toujours est-il que,

¹ Jean-Louis Guigou, « Redécoupage des limites régionales, ou coopération interrégionale ? Le cas de la Bretagne », *Cybergeo : European Journal of Geography* [En ligne], Débats, Quel découpage régional pour la France ?, mis en ligne le 18 avril 2007, URL : <http://cybergeo.revues.org/5641> ; Jean-Louis Guigou, *Aménager la France de 2020. Mettre les territoires en mouvement*, Paris, La Documentation française, 2000, 87 p.

² Jean-Louis Guigou, *op. cit.*, 2000, p. 66

³ Félix Damette, *op. cit.*, 1994

⁴ Jean-Louis Guigou, *Ibidem*, p. 77

⁵ Jean-Louis Guigou, *Ibidem*, p. 83

⁶ Martin Vanier, *op. cit.*, 2008 ; Martin Vanier, *op.cit.*, 2015

nonobstant le caractère abouti de cette vision, celle-ci n'imprimera pas à l'aménagement du territoire une orientation durable, faute d'une déclinaison opérationnelle qui se serait inscrite dans une certaine constance. Ni la contractualisation territoriale, ni l'appel à la coopération interrégionale – par ailleurs bien peu concrétisé – ne survivront vraiment à l'alternance politique de 2002 et à la refonte des contrats de Plan Etat-Région de 2006.

L'installation du référentiel de la compétitivité ouvre la voie à un effacement du régime spatial de réflexivité, du fait notamment d'une « resectorisation » de l'action publique qui correspond bien au mode de gouvernement « à distance ». La « réflexivité spatiale », comme ce fut le cas au cours des années 1980, tend à se replier sur le « pôle intellectuel » de la DATAR – pour reprendre les termes utilisés par Gilles Massardier –, à travers la mise en œuvre des programmes de prospective *Territoires 2030* et *Territoires 2040* qui semblent avoir été construits sans relations étroites avec le régime d'action publique qui se déploie alors, notamment autour des enjeux « compétitifs » et métropolitains du nouveau référentiel. Toutefois, comme *Territoires 2020*, *Territoires 2040* présente l'ambition de renouveler significativement la vision spatiale de l'aménagement du territoire. Engagé en 2010 autour de 7 systèmes spatiaux définis « comme des configurations géotypiques et un ensemble d'acteurs, caractérisés par des composantes morphologiques, fonctionnelles, intentionnelles et structurellement liées »¹, il se singularise par une approche systémique qui a clairement pour but de sortir du paradigme excessivement « territorialiste » de « l'exercice de représentation » précédent, en adoptant d'emblée une démarche qui pense les objets spatiaux dans leurs relations et les envisage à travers leur « scalabilité » qui elle-même peut s'entendre comme une propriété « d'extensivité, d'évolutivité, d'adaptabilité et de variabilité, toutes qualités requises par des changements d'échelle »². Si cette approche peut être vue comme une identification des « fonctionnements spatiaux selon leur distance au centre, qu'il soit urbain, national ou mondial » et si les « systèmes spatiaux [qu'elle définit] découpent verticalement le territoire [...] et s'opposent donc aux grands systèmes anthropologiques horizontaux construits sur une base territoriale qui ont défini, comme les bassins fluviaux, le polycentrisme maillé du médiatique *Territoires 2020* »³, on ne peut s'empêcher d'y retrouver à nouveau, en plus sophistiqués, les grands traits de la vision organique articulant les niveaux de l'armature urbaine à leurs aires d'influence respectives, même si cette vision n'est plus du tout exclusive. Le point de vue est ici plus riche, plus diversifié et peut aussi se lire comme une approche segmentée de l'espace national, au sens que ce terme de segmentation peut revêtir en sciences de gestion et plus particulièrement dans le champ du marketing. Les systèmes spatiaux de cette ébauche de vision, censée orienter à terme l'action publique, comme s'en prévaut le programme *Territoires 2040*, sont alors autant de « cibles » de la demande d'aménagement auxquelles les politiques publiques d'Etat ont vocation à répondre en termes appropriés. La vision spatiale de *Territoires 2040* – qui reste un

¹ Stéphane Cordobès, « Les plis de *Territoires 2040* », in DATAR, « Aménager le changement », *Territoires 2040*, n°1, Paris, La Documentation française, 2010, p. 14. Ces 7 systèmes sont « le réseau des métropoles françaises dans l'économie monde, les systèmes métropolitains intégrés, les portes d'entrée de la France dans les systèmes territoriaux des flux, les espaces de la dynamique industrielle, les villes intermédiaires et leurs espaces de proximité, les territoires à base économique résidentielle et touristique, les espaces de faible densité, des territoires multifonctionnels entre dépendance et attractivité ».

² Martin Vanier, « Des bassins, encore des bassins, toujours des bassins », in Valérie Mancret-Taylor (Dir.), « Coupes et découpes territoriales. Quelle réalité du bassin de vie ? », *Les Cahiers de l'IAU-IDF*, n° 172, 2015, pp. 12-14

³ Priscilla de Roo, « Prospective et action publique », in Cercle pour l'aménagement du territoire, *op. cit.*, 2016, p. 117

exercice de prospective parmi d'autres et non la traduction singulière du régime spatial des référentiels qui succèdent à celui du développement territorial – est donc construite de manière apparemment plus complexe que les visions précédentes, ce qui lui permet de prendre en charge plusieurs des fragmentations déjà observées au cours des années 1980, mais sans pour autant parvenir à articuler substantiellement champ intellectuel et champ de pouvoir au sein du nouveau référentiel d'égalité des territoires, dont l'intitulé même est assez éloigné des différenciations envisagées à l'occasion de cet exercice.

v. Un régime de développement qui joue les seconds rôles tout en étant de plus en plus déterminant du régime territorial

Même intermittent ou d'intensité variable selon les cycles d'action publique, le régime spatial de réflexivité est bien une composante essentielle des référentiels de l'aménagement du territoire. Il est complété par le régime de développement qui prend en charge, dans les politiques aménagistes, la dimension inductive qu'elles peuvent avoir. En soixante ans d'action publique, ce sont ainsi plusieurs modèles qui auront été convoqués, sans pour autant que l'un d'eux ne s'inscrive, à quelques exceptions près, comme la référence centrale des mesures engagées.

Avec le référentiel d'équilibre, il est assez difficile de dégager un sous-jacent économique formellement théorisé, tant le régime spatial, autour du couple Paris-province, l'emporte sur tous les autres. La décentralisation industrielle, politique emblématique s'il en est, s'apparente davantage à un bricolage empirique qu'à l'application d'un modèle en bonne et due forme. Certes, on peut y lire en filigrane des théories comme celle, néoclassique, de la croissance régionale de Borts et Stein¹, complétée par la théorie de la base esquissée avant-guerre aux Etats-Unis et formalisée notamment par Douglas North au milieu des années 1950². On peut y voir également une illustration de la division spatiale du travail³ ou des théories de la régulation sur le mode d'accumulation fordiste⁴, conduisant le capital productif à se déployer, dans ce régime particulier, en direction des espaces à bas coût de salaires. Mais au moment où le mouvement est lancé, la source d'inspiration est davantage le plan Barlow britannique de 1940 sur l'intérêt d'une meilleure répartition de la population industrielle en Grande Bretagne, que la lecture des économistes anglo-saxons ou français dont les publications sont de toute façon postérieures au processus et qui, pour partie – on pense aux régulationnistes et aux économistes spatiaux –, s'inspireront d'ailleurs de la décentralisation industrielle pour construire leur approche théorique.

¹ Dans cette approche, la croissance régionale se produit quand la population agricole devient industrielle et urbaine ou lorsqu'il y a apport de population extérieure en lien, dans l'un et l'autre cas, avec l'augmentation d'une demande externe et avec celle d'une offre de travail non agricole, ce qui correspond effectivement aux résultats produits par la décentralisation industrielle – George G. Borts, Jerome L. Stein, *Economic Growth in a Free Market*, New York, Londres, Columbia University Press, 1964, 235 p.

² Pour la théorie de la base, il est possible de distinguer dans une économie locale ou régionale deux secteurs, le secteur basique, exportateur et fondé sur la demande extérieure, et le secteur domestique qui dépend de la demande intérieure. Les revenus dégagés par le secteur basique génèrent, par effet multiplicateur, une hausse de la demande et donc du revenu du secteur domestique, le cumul des deux sources de revenu portant le développement régional – Douglas North, « Location theory and regional economic growth », *Journal of Political Economy*, n°3, vol. 63, 1955, pp. 243-258. La décentralisation industrielle est clairement une action de renforcement de la base des économies régionales dont l'effet attendu est d'accroître en retour la croissance du secteur domestique

³ Philippe Aydalot, *Dynamique spatiale et développement inégal*, Paris, Economica, 1976, 336 p.

⁴ Michel Aglietta, *Régulation et crise du capitalisme. L'expérience des Etats-Unis*, Paris, Calmann-Lévy, 1976, 334 p.

Dans le cadre du référentiel modernisateur, certaines opérations s'inscrivent plus strictement dans les lignes tracées par la théorie économique : on pense en particulier à la théorie des pôles de croissance de François Perroux¹ qui constitue un des fondements des zones industrialo-portuaires. Mais en dehors de cet exemple, l'aménagement du territoire n'apparaît pas, comme dans la période précédente, solidement arrimé à un courant économique précis, en dehors du fait que le référentiel modernisateur est par nature un référentiel keynésien tourné vers la croissance à travers des inducteurs de demande.

Le basculement vers le référentiel « inductivo-réparateur » présente également la même caractéristique d'offrir une place relativement modeste à la théorie économique. Au cours des années 1980 c'est essentiellement la théorie du développement endogène qui devient une référence mobilisable même s'il s'agit davantage, comme le souligne Philippe Aydalot, « d'une nébuleuse rassemblant des apports venant d'horizons très divers » que d'« une théorie au contenu scientifique indiscutable »². Ce sont les travaux de Stöhr, Friedman et Weaver³ qui contribuent à initier une première définition systématisée du développement auto-centré – développement de nature territoriale, communautaire et démocratique, valorisant des ressources locales, à petite échelle et intégré (c'est-à-dire tendant à s'éloigner d'une excessive spécialisation en intégrant dans une même logique les aspects sociaux, culturels, techniques et économiques). Ils seront repris en Europe et en France dans une déclinaison à forte valence territoriale d'une part⁴ et à travers l'intérêt porté aux relations économiques non exclusivement marchandes propres à certains groupes d'agents économiques localisés⁵ d'autre part, intérêt qui favorisera la redécouverte des districts industriels marshalliens et l'analyse de leur pertinence pour comprendre certaines dynamiques régionales, en particulier celles de la Troisième Italie⁶. Le développement local ainsi défini se traduira en France par un certain nombre d'expérimentations soutenues par le Fonds régionalisé d'aide aux initiatives locales pour l'emploi (FRILE) à la fin des années 1980, avant d'inspirer plus largement la politique des Pays et des Agglomérations, la notion centrale de projet de territoire tendant toutefois à gommer la dimension économique prépondérante du développement local. Un peu plus tard, la théorie du développement endogène fondera enfin les deux appels à projets ayant permis de labelliser une centaine de systèmes productifs locaux à partir de 1998⁷ et plus de 250 pôles d'excellence rurale

¹ Dans la théorie des pôles de croissance, la croissance économique se produit de manière déséquilibrée entre secteurs en se propageant de manière inégale à partir d'unités de production motrices de grande taille qui diffusent cette croissance horizontalement (distribution de revenus) et verticalement (augmentation de la demande en direction des fournisseurs et en aval du fait de la mise sur le marché d'un produit innovant ou meilleur marché). Si celle-ci est polarisée, c'est que l'unité motrice attire essentiellement des entreprises plus petites, en situation de dépendance qui, par une localisation de proximité, profitent des effets d'agglomération externes et des effets d'entraînement induits – François Perroux, « Note sur la notion de pôle de croissance », *Economie appliquée*, n°8, 1955, pp. 307-320

² Philippe Aydalot, *Economie régionale et urbaine*, Paris, Economica, p. 144

³ Willi Stöhr, F. Töddling, F., « Spatial Equity – Some Anti-Theses to Current Regional Development Doctrine » *Papers in Regional Science*, n° 1, vol. 38, 1977, pp. 33-53 ; John Friedmann, Clyde Weaver, 1979, *Territory and Function. The Evolution of Regional Planning*, University of California Press, 1979, 234 p.

⁴ Jean-Louis Guigou, « Coopération intercommunale et développement par la base » in Bernard Planque (éd.), *Le développement décentralisé*, Paris, LITEC, 1983, pp. 187-210

⁵ Bernard Pecqueur, *op. cit.*, 1989, p. 19

⁶ Giacomo Beccatini, « Le district marshallien : une notion socio-économique », in Georges Benko, Alain Lipietz (Dir.), *op. cit.*, 1992, pp. 35-55

⁷ Paulette Pommier, *Les systèmes productifs locaux*, Paris, La Documentation française, 2002, 78 p.

entre 2009 et 2011¹, dans un registre ici toutefois « édulcoré »² puisqu'il ne s'agit plus que de soutenir un projet ponctuel – et non un projet de développement intégré – par l'octroi d'une subvention d'investissement. A nouveau, on voit que la percolation des idées économiques est restée à la surface des référentiels d'aménagement du territoire, en ne s'incarnant qu'à travers quelques instruments sans qu'il soit permis de dire qu'un courant économique dominant soit parvenu à fonder à lui seul les politiques publiques engagées.

Le même scénario se reproduit à nouveau à l'occasion du glissement vers le référentiel de compétitivité : le régime réflexif de développement est désormais celui des clusters inspirés des travaux de Michael Porter³, avec d'une part l'initiation des pôles de compétitivité et d'autre part une tendance prononcée à « clusteriser » la politique des métropoles, ainsi qu'en témoigne l'exemple du Grand Paris⁴. Toutefois, d'un point de vue plus global, on se doit de relever au cours de ce cycle l'influence croissante de certaines approches de la théorie économique sur les grandes orientations du référentiel. La mise à l'agenda des métropoles dont la confortation économique devient une priorité, en particulier au sujet du cas parisien dont la croissance est désormais présentée comme un enjeu d'intérêt national, peut se lire en creux comme la traduction d'une appropriation de certains éléments de doctrine économique qui conduisent à repenser l'aménagement du territoire dans la vision spatiale qu'il porte. Il s'agit en premier lieu des travaux du courant de la nouvelle économie géographique incarnée par Paul Krugman⁵ qui revisitent les économies d'agglomération en démontrant que la globalisation économique (dans sa dimension marchande) surdétermine les économies externes propres aux métropoles. En second lieu, les recherches dans le champ socio-économique menées par Saskia Sassen⁶ sur les villes globales viennent compléter les réflexions issues de cette approche, en démontrant le rôle pivot que les principales métropoles – les villes globales – assument dans le commandement d'un système économique globalisé, en assurant une forme de coordination de la dispersion. En dernier lieu, les travaux de Laurent Davezies⁷ – qui constituent une « redécouverte » de la théorie de la base –, permettent de démontrer l'importance des bases non-productives dans les économies locales françaises (base résidentielle, base publique et base sociale), révélant ainsi en creux le caractère décisif, pour le développement des territoires, des transferts de toute nature émanant des zones les plus productives. *A fortiori*, ce raisonnement conforte le rôle que joue la région-capitale dans la redistribution des richesses, faisant ainsi de la croissance de celle-ci une des conditions essentielles du développement national en provoquant dans le même temps la remise en cause d'une des principales orthodoxies de l'aménagement du territoire. Si le régime réflexif de développement apparaît plutôt dans les référentiels d'aménagement du territoire comme un élément secondaire, force est de constater qu'il monte en puissance dans les années 2000, les références à certaines théories économiques constituant un arrière-plan implicite du référentiel de

¹ <http://poles-excellence-rurale.datar.gouv.fr/lappel-projets-lance-en-novembre-2009-genere-la-labellisation-263> - Consulté le 15 mars 2017

² UNADEL, *En quête de repères. Point de vue de l'Unadel sur l'appel à projets Pôle d'excellence rurale*, 25 janvier 2006 – www.unadel.asso.fr

³ Michael E. Porter, *art. cit.*, 1998

⁴ Nicolas Rio, « Le mythe des clusters du Grand Paris. La spécialisation comme régulation métropolitaine », *Métropolitiques*, 10 février 2014. URL : <http://www.metropolitiques.eu/Le-mythedes-clusters-du-Grand.html>.

⁵ Paul Krugman, « Increasing Returns and Economic Geography », *Journal of Political Economy*, n° 99, 1991, pp. 483-499

⁶ Saskia Sassen, *op. cit.*, 1996

⁷ Laurent Davezies, *op. cit.*, 2008

compétitivité, en influant surtout – ce qui peut apparaître comme un paradoxe –, sur ses régimes spatiaux et territoriaux.

vi. Un régime instrumental très corrélé aux grands cycles d'action publique

Enfin, dernier régime de réflexivité des référentiels de l'aménagement du territoire, le régime instrumental se dessine comme un dernier registre de spécification. Sur ce point, on fait ici référence à la notion d'instrument de politique publique telle que les politistes la définissent, c'est-à-dire comme l'ensemble des dispositifs techniques à vocation générique concourant à l'action publique (voir tableau 1 p. 28). Si l'aménagement du territoire est riche d'instruments variés, force est de constater la prépondérance de certains d'entre eux au sein de chacun des cycles précédemment identifiés.

Ainsi les référentiels d'équilibre et de croissance se distinguent-ils par un recours quasi-exclusif aux instruments économiques et fiscaux, propres à un Etat producteur de richesses et redistributeur, à travers notamment les outils de l'agrément, de la taxation – redevance – et de l'incitation financière – primes à la localisation – pour la décentralisation industrielle par exemple, ou de l'investissement direct dans des infrastructures participant à la politique d'équipement propre à cette époque (zones industrialo-portuaire, équipements touristiques, aménagements hydrauliques...). On rencontre aussi quelques instruments de type incitatif – à défaut d'être à l'époque conventionnel –, tels que la planification spatiale (schémas d'aménagement des villes nouvelles ou des métropoles d'équilibre par exemple, schémas d'aménagement et d'urbanisme des agglomérations urbaines créés par la loi d'orientation foncière de 1967) qui représentait le principal moyen de rendre opératoire la vision organique du référentiel modernisateur.

Avec le référentiel pré-décentralisateur et plus encore lors de l'installation du référentiel inductivo-réparateur, le régime instrumental se focalise davantage sur une instrumentation conventionnelle et incitative à travers l'outil de prédilection qu'est alors le contrat sous toutes ses formes (contrats de villes moyennes, premiers contrats de pays, CPER, contrats de ville...). Le référentiel du développement territorial systématise ce recours en inventant le contrat global de territoire pour la politique des Pays, des agglomérations et des parcs naturels régionaux. Il introduit par la même occasion l'instrument du projet comme norme préalable à toute contractualisation, conditionnant l'engagement financier de l'Etat, et plus largement comme forme canonique de l'action territoriale portée par les collectivités, notamment à travers les réformes de la planification régionale (schémas régionaux d'aménagement et de développement durable du territoire) de l'urbanisme (loi SRU) et de l'intercommunalité (notion d'intérêt communautaire) qui sont aussi le signe d'un retour à une utilisation plus marquée des instruments législatifs et réglementaires.

Enfin, avec le référentiel de compétitivité, l'instrumentation conduit à hybrider les instruments conventionnels avec une approche par les normes et standards, par le recours systématique aux appels à projets, qui conditionnent le soutien de l'Etat à des engagements et des exigences de résultat très précis. En outre, la période donne lieu à un recours sans précédent – depuis les lois de décentralisation – à l'instrument législatif pour réformer en profondeur le régime territorial de l'aménagement du territoire (affirmation des métropoles, coopération métropolitaine, nouvelles compétences des collectivités...).

Ainsi ce sont bien cinq régimes distincts de réflexivité (régime d'action publique, régime territorial, régime spatial, régime de développement, régime instrumental) qui interviennent dans la formalisation spécifique des référentiels de l'aménagement du territoire, selon des modalités variables en fonction des cycles, comme on peut le voir dans le tableau 3. Ce dernier présente à dessein une version simplifiée de la réalité. A chaque régime de réflexivité est associée une modalité dominante qui n'est pas exclusive d'autres formes de manifestation du régime et notamment de la continuité dans le temps de certaines d'entre elles. Ainsi, l'approche duale de l'espace français (France/Europe, Paris/province, régions qui gagnent/régions qui perdent, agglomération/périurbain, quartiers riches/quartiers pauvres), assez prégnante dans les premiers temps du référentiel inductivo-réparateur ne disparaît pas avec le polycentrisme maillé : on a bien vu que le surgissement de l'égalité territoriale, au milieu des années 2010, pouvaient se lire comme la réactivation de cette représentation duale toujours présente (France des métropoles/France rurale et périurbaine ; banlieues/périurbain et rural ; France métropolitaine / outre-mer), représentation qui constitue le marqueur d'un nouveau clivage entre la France qui gagne et celle qui perd, doublé d'une autre opposition plus tacite, entre la France qu'on aide et celle qu'on abandonne. L'amorce d'un nouveau régime spatial qui contrerait cette vision est certes au cœur de la prospective des systèmes spatiaux de *Territoires 2040*, mais il y a loin encore entre ce régime émergent et ceux, plus opérationnels – ou simplificateurs –, qui font les politiques publiques.

C'est au sein du régime instrumental que les permanences et rémanences sont les plus perceptibles, au point d'être à l'origine d'une sédimentation des modes d'action : ainsi, la prime d'aménagement du territoire par exemple, héritière des primes de développement régional de la décentralisation industrielle, traverse-t-elle l'histoire sans une égratignure¹, bien plus pour soutenir désormais toute commune ayant vocation à recevoir de l'activité productive ou péri-productive, que pour aménager le territoire, ce qui ne l'empêche pas de cohabiter avec la politique des pôles de compétitivité, plus révélatrice des modalités sélectives des nouveaux régimes instrumentaux.

Enfin, il apparaît que les différents régimes de réflexivité se modulent en intensité selon les cycles : certains d'entre eux sont plus emblématiques de certains référentiels que d'autres. Au cours du référentiel de croissance, c'est avant tout le régime d'action publique (action centralisée avec contournement de l'échelon déconcentré), le régime spatial (la vision organique) et le régime instrumental (incitations, investissements et schémas) qui structuraient le référentiel. Avec celui du développement territorial, c'est essentiellement le régime territorial qui l'emporte (intercommunalité et territoires pertinents) ainsi, à nouveau, que le régime instrumental (projets et contrats de territoire), le régime de développement (le développement local) n'étant paradoxalement pas un régime dominant – la logique de projet stratégique global s'imposant davantage que la mobilisation autour de ressources locales –, pas plus que le régime spatial qui apparaît, *a posteriori* de l'action engagée, comme un vernis de légitimation, à la portée toute cosmétique.

¹ « Décret n° 2014-758 du 2 juillet 2014 relatif aux zones d'aide à finalité régionale et aux zones d'aide à l'investissement des petites et moyennes entreprises pour la période 2014-2020 », *JORF*, n°0152 3 juillet 2014, p. 10999

	Cycle d'action publique et référentiel global	Référentiel sectoriel	Variante	Modalités de changement	Régime d'action publique	Régime territorial	Régime spatial	Régime de développement	Régime instrumental
=> 1945	Cycle libéral industriel - référentiel d'équilibre								
1945-1980	Cycle de l'Etat-providence - référentiel keynésien	Référentiel d'équilibre		Déclin du rapport global-sectoriel entraînant la mutation vers un nouveau référentiel	Centralisation et concentration	Egalité des droits	Paris et le désert français	théorie de la base et division spatiale du travail	Instruments économiques et fiscaux
		Référentiel modernisateur	Référentiel de croissance	Création d'un nouveau référentiel	Centralisation et contournement de l'Etat déconcentré	Esquisse d'une déconcentration régionale	Vision organique sur la base de l'armature urbaine	Idem + pôles de croissance	Idem + instruments incitatifs (planification)
			Référentiel pré-décentralisateur	Adaptation par différenciation	Centralisation et esquisse de décentralisation	Esquisse de régionalisation		Absence de référence	Idem + instrumentation conventionnelle (premiers contrats)
1980-2015	Cycle de l'Etat-entreprise - référentiel de l'efficacité publique	Référentiel inductivo-réparateur		Création d'un nouveau référentiel	Centralisation et décentralisation	Territorialisation multi-niveaux et pluri-sectorielle	Fragmentation/ dualisation	Développement local	Contrat
			Référentiel du développement territorial	Adaptation par différenciation	Décentralisation	Intercommunalité/territoires pertinents	Polycentrisme maillé		Projets et contrats de territoires (guichet intelligent)
			Référentiel de compétitivité	Adaptation par différenciation	Gouvernement à distance	Affirmation des métropoles et course à la taille	Absence de référence	Compétitivité territoriale	Appels à projets
2015-	Cycle de la gouvernance durable - référentiel de l'efficacité globale	Référentiel d'égalité territoriale ?		Déclin du rapport global-sectoriel entraînant une gestion du déclin par déconnexion des champs intellectuel et de pouvoir			Segmentation spatiale	Biens communs	

Tableau 3 : Synthèse des référentiels de l'aménagement du territoire et des régimes de réflexivité qui les caractérisent (en gras les régimes dominants pour chaque cycle)

d) Quelles leçons en tirer ?

Cette lecture du secteur de l'aménagement du territoire à travers la « théorie » des référentiels d'action publique est très riche d'enseignements dont on peut retenir les principaux et notamment ceux qui permettent de mieux comprendre la polysémie du développement territorial.

i. Leçons d'ordre général...

En premier lieu, l'approche que propose Pierre Muller permet de considérer les permanences derrière les apparents changements de politiques et d'instruments liés aux alternances de majorités. Ainsi, l'arrimage des référentiels sectoriels aux référentiels globaux, à travers l'ajustement plus ou moins abouti du rapport global/sectoriel, permet de révéler les temps longs et les permanences de l'action publique. Les années 1970 ne sont pas les années de rupture que l'on a parfois décrites mais bien la poursuite des années 1960 dont le référentiel reste valable, même s'il doit subir une adaptation pour tenir compte des évolutions rencontrées tant dans le régime d'action publique (esquisse de décentralisation) que dans le régime de développement (perte de références). De même, le cycle de l'Etat-entreprise voit-il s'installer un référentiel dual, inductif et réparateur, durable dans le temps, même s'il est plutôt changeant dans ses adaptations par différenciations successives, car marqué par les évolutions rapides de certains de ses régimes de réflexivité : le brutal surgissement du régime territorial (problématique de l'intercommunalité et des territoires pertinents) qui favorise l'émergence du référentiel du développement territorial ; l'apparition d'un nouveau régime d'action publique (le gouvernement à distance) au-delà des premiers secteurs où il se manifeste (politique de la ville) et d'un régime de développement centré sur la compétitivité territoriale qui coïncident en retour avec le glissement vers un référentiel de la compétitivité.

En second lieu, on est frappé par la faiblesse du régime spatial dont la traduction la plus constante s'opère autour de raisonnements binaires, traduisant des fractures ressenties à différentes échelles et que certains référentiels ne parviennent à dépasser qu'à la faveur d'un rapport global/sectoriel marqué par un repositionnement plus central de l'aménagement du territoire dans les politiques publiques (début des années 1960, fin des années 1990), mais qui pour plusieurs raisons ne dure jamais qu'un temps. Les conditions politiques d'une affirmation d'ordre hégémonique de l'aménagement du territoire sont généralement assez éphémères, calées au mieux sur la temporalité d'une législature et le plus souvent sur celle d'un gouvernement. La vision spatiale se heurte également aux autres régimes de réflexivité et notamment au régime d'action publique qui n'offre pas toujours un cadre de mise en œuvre des plus stables (concurrence entre action centralisée, action déconcentrée et action décentralisée). Mais elle se confronte aussi au régime instrumental qui n'est pas toujours en mesure d'accompagner le mouvement, à la fois par inadaptation – planification et contrats aboutissant par exemple à une atténuation des objectifs en lien avec un registre d'incitation pour l'un et avec les résultats d'une transaction pour l'autre – et par incapacité à maintenir efforts et moyens dans la durée. La déconnexion entre champ intellectuel et champ de pouvoir est ainsi porteuse de nombreuses distorsions qui rendent intenable le portage politique d'une vision spatiale sur le temps long et qui sur le plan institutionnel a pu se traduire, comme Gilles Massardier l'a bien montré, par une autonomisation relative du pôle intellectuel et du pôle opérationnel au sein de la DATAR. Les images finissent ainsi par exister pour elles-mêmes, nourries par une réflexion scientifique porteuse d'une meilleure connaissance de l'organisation et des dynamiques spatiales à un moment donné, mais sans qu'elles puissent tenir longtemps la corde d'une course de fond qui, face au rythme soutenu de la logique politique et instrumentale, conduit

inévitablement à les marginaliser. Elles deviennent ainsi des représentations, des mythes auxquels on se réfère occasionnellement, des ordres imaginaires mobilisateurs, mais qui perdent rapidement toute capacité à déterminer durablement l'action.

En troisième lieu, le régime de développement apparaît tout aussi fragile que le régime spatial et ce pour plusieurs raisons. L'aménagement du territoire n'est pas réductible à une politique de développement et apparaît même plutôt comme une action d'allocation de moyens assurant une certaine distribution des fonctions dans l'espace, dans le but d'atteindre certains objectifs de répartition plus « équilibrée » des populations et des activités. Le développement, dans cette perspective, n'est qu'un levier parmi d'autres et ne trouve donc la pleine mesure de sa concrétisation qu'à l'occasion d'une coïncidence entre une théorie particulière du développement et un instrument – ou un outil – dédié. Ainsi en est-il de la théorie des pôles de croissance lors de l'aménagement des zones industrialo-portuaires, de la théorie du développement endogène à partir des premières expérimentations du développement local et de la labellisation des systèmes productifs locaux ou de la théorie des clusters qui inspire le lancement de la politique des pôles de compétitivité, etc. Ce régime, comme le régime spatial, ne parvient que difficilement à donner sa signification à l'ensemble de la politique d'aménagement du territoire au contraire de ce qui se joue pour le référentiel global dont l'indexation sur la pensée économique prédominante au moment d'un cycle d'action publique est beaucoup plus nette. Les autres régimes de réflexivité et notamment le régime territorial tendent à prendre une importance plus grande que le régime de développement, même si l'on peut relever, dans les dernières étapes du cycle de l'efficacité publique, une tendance plus marquée à s'inspirer des grandes références véhiculées par certaines approches économiques telles que la compétitivité et l'attractivité, d'inspiration néo-libérale, ou les économies d'agglomération externes favorables aux métropoles et théorisées par la nouvelle économie géographique.

En dernier lieu, le régime de réflexivité qui semble finalement prendre une importance croissante est le régime territorial. Relativement marginal dans les référentiels d'équilibre et de croissance, peu significatif dans le référentiel pré-décentralisateur au cours desquels les instruments se déploient sans que, à quelques exceptions près, le cadre territorial de leur application ne fasse l'objet d'une définition stricte, les choses commencent à changer au début des années 1980 et plus encore après 1990. On peut y voir le résultat du mouvement de territorialisation des politiques publiques dont la caractérisation reste complexe¹ : alors que la décentralisation ouvre la voie à l'affirmation d'un Etat territorial au sein duquel villes, départements, régions deviennent les lieux de définition des problèmes publics et de l'intérêt général², l'action correspondante se modulant selon les territoires en fonction des termes de la contractualisation qui les lie à l'Etat, l'enjeu territorial tend à s'autonomiser progressivement, sans lien avec les objectifs pensés nationalement³. Le positionnement de l'Etat se résume ainsi, de plus en plus, à faire émerger des mailles supposées pertinentes de l'action publique (intercommunalités, métropoles). Le maillage optimisé suffit désormais à exprimer le point de vue de l'Etat – de manière plutôt vaine puisque les objectifs de lisibilité de l'organisation territoriale et de mise en adéquation des périmètres aux problèmes à

¹ Alain Faure, « Territoires/territorialisation », in Laurie Boussaguet et al. (dir.), *op. cit.*, 2010, pp. 623-631

² Patrice Duran, Jean-Claude Thoenig, « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, n°4, vol. 46, 1996, pp. 591-592

³ Pierre Lascoumes, Jean-Pierre Le Bourhis, « Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures », *Politix*, n° 42, vol. 11, 1998, pp 37-66

résoudre sont de l'ordre de l'aporie¹ et que ce « surrégime territorial » conduit à ne pas voir ce qui se joue dans les connexités² –, la production de sens se trouvant elle-même progressivement renvoyée, et ce de manière inéluctable, au niveau local³.

Cette évolution signe elle-même, parmi d'autres facteurs, une certaine fin de l'aménagement du territoire. La référence à l'égalité territoriale ne donne plus à voir que sa seule finalité réparatrice, la dimension inductive se trouvant très largement minorée par la nécessité de compenser les handicaps perçus de ceux qui se voient exclus du jeu de la mondialisation, ou bien prise en charge par des instruments (les politiques récentes de l'enseignement supérieur et de la recherche ou celle des pôles de compétitivité, par exemple) qui s'affranchissent peu à peu de toute référence formelle au secteur de l'aménagement des territoires. En outre, l'affaiblissement du régime spatial qu'implique cette lecture assez binaire de l'espace national (territoires qui gagnent / territoires qui perdent) signe l'arrêt d'une pensée plus holistique du territoire, malgré des tentatives de ressusciter celle-ci par une approche différenciée que révèle notamment le programme de prospective *Territoires 2040*, même si celui-ci n'a pas vraiment de dimension opérationnelle, la tendance étant plutôt de laisser aux territoires, dans leur pluralité, le soin de s'en approprier les résultats afin de fixer leurs propres orientations.

ii... Et pour le développement territorial

Dans ce contexte, l'approche par les référentiels d'action publique appliquée à l'aménagement du territoire donne à voir un contenu assez particulier du développement territorial et, pour le dire franchement, assez éloigné de l'approche normative qu'illustraient les travaux cités en exemple de Campagne – Pecqueur d'un côté et de Baudelle – Guy – Merenne-Schoumaker de l'autre. S'il existe bien un référentiel du développement territorial, celui-ci se trouve circonscrit à cette séquence limitée dans le temps qui correspond au moment de la mise en œuvre de la LOADDT. Et, au sein de ce référentiel, si le régime de développement semble d'abord être celui du développement local, la dimension normative du modèle s'estompe largement au profit de ce qu'emporte le régime instrumental, à savoir le projet, qui conduit à s'éloigner des seuls enjeux de développement économique et social définis de manière étroite, pour embrasser d'autres domaines d'application de la gestion territoriale (transport, environnement, habitat, culture, services publics...), telle que celle-ci incombe aux communes et à leurs groupements au travers des compétences qui leur ont été attribuées.

Dans la relation Etat-local qui se met en place à l'occasion de ce référentiel, le développement lui-même devient une question moins centrale que celle de l'organisation territoriale dont la structuration constitue un objectif au moins aussi important, avec la formation d'établissements publics de coopération intercommunale dont on souhaite qu'elle s'ajuste au mieux à la géographie des espaces fonctionnels (bassins d'emploi et aires urbaines). En tant que modalité d'action permettant de susciter une croissance économique dans un cadre géographique construit et délimité à partir de ressources elles-mêmes construites, le développement territorial n'est pas vraiment pris en charge au niveau des référentiels mais plutôt par le biais de certains instruments (systèmes productifs locaux, pôles de compétitivité) dont la finalité est précisément d'avoir une

¹ Jean Marc Offner, *art. cit.*, 2006

² Martin Vanier, *op. cit.*, 2008, 2015

³ Romain Pasquier, Vincent Simoulin, Julien Weisbein (Dir.), *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, Paris, LGDJ, 2007, 332 p.

portée exclusivement économique. La mise en référentiel du développement territorial conduit au mieux à une simplification des algorithmes censés modéliser les processus de développement, au pire à la disparition de ceux-ci derrière une rhétorique néo-planificatrice propre au projet territorial. Avant d'être économique, le développement territorial révélé par la théorie des référentiels d'action publique est donc d'abord... territorial.

Conclusion de la première partie

L'approche du développement territorial par les référentiels d'action publique ne permet donc pas de le définir en substance ou en compréhension de manière pleinement satisfaisante. Même si, par nature, les référentiels ont une portée normative, celle-ci, s'agissant du développement territorial, s'applique à un tout autre objet que le développement – dans sa dimension économique et sociale s'entend. Dans la mesure où le développement territorial n'est pas un secteur à part entière – puisque la place est déjà prise et depuis longtemps par l'aménagement du territoire –, les démarches réflexives et notamment scientifiques sur le développement économique des territoires n'ont jamais occupé une place centrale dans l'action publique, en dehors de quelques instruments dédiés (les ZIP, les SPL) ou d'une réinterprétation de celles-ci à la faveur de la mise en œuvre de certaines politiques publiques (la décentralisation industrielle). Le développement territorial en tant que référentiel d'action publique ne pense donc pas le développement en substance mais s'inspire d'un contexte économique – la mondialisation, la métropolisation, la redistribution spatiale croissante des richesses produites par les budgets publics et les pratiques de mobilité – pour suggérer une méthode d'adaptation, à l'usage des territoires, à travers la généralisation du projet qui s'impose dans le registre instrumental comme mode privilégié de mise en œuvre et comme principal attribut du développement territorial. Mais le contenu du projet reste libre, à charge pour chaque territoire de définir lui-même ses problématiques de développement au regard de l'analyse du contexte dans lequel il évolue et à partir duquel il définit son propre rapport au monde dont découlera sa stratégie assumée, elle-même porteuse de développement – ou non.

L'approche par les référentiels montre donc que le développement territorial ne parvient pas, dans l'action publique – tout comme l'aménagement du territoire d'ailleurs –, à atteindre une stabilité paradigmatique qui ferait durablement consensus, d'où la grande liberté laissée aux acteurs territoriaux, à travers la promotion de cet instrument particulier qu'est le projet et grâce à la « mise à disposition » des paradigmes issus de la pensée économique, dont la mobilisation peut se faire au gré des enjeux contextuels et des pratiques. La difficulté mise à jour tient essentiellement à l'approche stato-centrée, articulant niveau global et découpages sectoriels, inhérente à l'action publique depuis l'émergence des politiques publiques qui elles-mêmes impliquent que la gouvernementalité se définit d'abord à l'échelle de la société dans son ensemble et à travers le leadership naturel exercé par l'acteur étatique. Ce faisant, et puisque l'approche par les référentiels ne peut pas dire le développement territorial tel qu'il se fait, mais simplement suggérer l'existence d'un cadre pratico-réflexif lâche au sein duquel il peut se déployer, il devient nécessaire de sortir de l'approche stato-centrée. Si le développement territorial est bien un objet politique, la caractérisation politique même de cet objet ne permet pas de le définir autrement qu'à travers l'instrumentation du projet. Dès lors, se tourner vers d'autres approches heuristiques du développement territorial, celles de l'économie et de la géographie notamment, ouvre la voie à d'autres focalisations possibles qui, combinées à ce que propose la théorie des référentiels, devraient aider à en saisir un peu mieux la complexité.

II. Le développement territorial : un processus qui déborde les référentiels d'action publique et qui, dans une approche holistique, demeure difficile à saisir. °

La première partie de ce mémoire nous aura permis d'aborder le développement territorial en tant qu'objet politique. De manière incomplète toutefois car la « théorie » des référentiels, dans sa déclinaison la plus orthodoxe, présuppose une vision stato-centrée dans laquelle le rapport global-sectoriel commande une certaine forme de résolution des problèmes publics, articulée autour de plusieurs référentiels sectoriels, eux-mêmes déterminés par un référentiel global. Le champ pratico-réflexif décrit et analysé par cet emboîtement reste celui de l'action publique d'Etat et part donc du principe qu'il n'existe pas, à proprement parler et de manière totalement autonome, de politiques publiques locales. Or l'autonomisation du local par rapport aux modes d'action déterminés par l'Etat est une réalité qui fait l'objet d'une préoccupation particulière des politistes depuis de nombreuses années¹. Et le développement territorial apparaît précisément comme un domaine d'action au sein duquel le désajustement entre local et global est aisément observable, et ceci d'autant plus qu'il est de nature transversal et mobilise différents secteurs, même si sa finalité principale reste économique et sociale. C'est là précisément l'enjeu de la différenciation de l'action publique locale.

Par ailleurs, en tant qu'objet politique considéré à travers le prisme d'une approche cognitive comme celle des référentiels, le développement territorial se révèle davantage comme une représentation codifiée de l'action, que comme une objectivation parfaitement rationnelle d'une situation à partir de laquelle se dessineraient des réponses pratiques adaptées. Dans les référentiels d'action publique, le développement territorial est ainsi triplement mis à distance.

D'abord, comme on l'a vu, il n'est pas un secteur d'action publique à part entière mais plutôt, au sein des politiques d'aménagement du territoire, un objet hybride qui est tour à tour un instrument – le développement local tel qu'il a été mobilisé à travers des incitations de l'Etat à la fin des années 1980, dans le prolongement d'initiatives pionnières remontant aux années 1970 (Plans d'aménagement rural, contrats de pays) – et un des référentiels éphémères de l'aménagement du territoire, coïncidant avec l'application de la LOADDT.

Ensuite, les référentiels sectoriels de l'aménagement du territoire sont, dans leur structuration cognitive, à l'articulation de différents régimes. Parmi ceux-ci, ce qui ressortirait des théories de l'organisation de l'espace (régime spatial) et des théories du développement économique (régime de développement) n'occupe qu'une place modeste, face aux autres régimes que sont le régime territorial ou le régime instrumental. Ainsi, au temps du référentiel du développement territorial, on s'est au moins autant, si ce n'est parfois davantage, préoccupé du régime territorial – réagencement des modalités d'action publique locale autour de l'intercommunalité notamment – et du régime instrumental – contrat sur projet, quel qu'en soit le contenu – que de la vision spatiale et des modalités de développement portés par les régimes de réflexivité correspondants.

Enfin, au sein-même du régime de développement, on n'aura pas vu s'affirmer avec force l'approche théorique canonique censée sous-tendre ce référentiel du développement territorial – la théorie du développement auto-centrée –, justement parce qu'elle aura pu cohabiter localement

¹ Faure Alain, Anne-Cécile Douillet (Dir.), *op. cit.*, 2005 ; Anne-Cécile Douillet, Alain Faure, Charlotte Halpern et Jean-Philippe Leresche (dir.), *op. cit.*, 2012

avec d'autres références, comme celle de la théorie de la base, dans sa déclinaison originelle du moins, qui fait reposer le développement sur l'apport d'activités productives exogènes (stratégies d'agglomération¹). Ceci n'est d'ailleurs pas propre à ce référentiel mais se retrouverait dans tous les autres, le régime de développement ne constituant, comme on l'a indiqué, qu'un vague sous-jacent des instruments mobilisés, même si, avec le passage au référentiel de la compétitivité, on a pu noter tout à la fois une affirmation plus franche de ce régime – politique des pôles de compétitivité s'inspirant notamment des travaux de Michael Porter – et une influence plus marquée de la pensée économique sur le régime territorial – apports de la nouvelle économie géographique sur le rôle moteur des métropoles.

La combinaison des algorithmes issus des différents régimes de réflexivité emporte donc une vision normative du développement territorial qui ne dit pas le développement tel qu'il se fait mais tel qu'il doit ou devrait se faire. Dans le référentiel éponyme, la traduction et la combinaison algorithmiques des différents régimes serait : pour qu'il y ait développement territorial, il faut une démarche locale de diversification des activités économiques et sociales (régime de développement), portée de manière décentralisée par les collectivités territoriales dans un cadre intercommunal (régime territorial et régime d'action publique), à travers un projet de territoire privilégiant une démarche intégrée – croisant donc plusieurs secteurs d'action publique – qui fait l'objet d'une contractualisation avec l'Etat et/ou d'autres niveaux de collectivités (régime instrumental). L'approche par les référentiels n'éclaire donc le développement territorial que par la forme qu'il revêt : de ce point de vue, il est au mieux de l'ordre des politiques constitutives ou procédurales. Rien n'y est dit, en substance et en nature, du mode de développement que connaissent les territoires qui s'inscrivent dans ces démarches, dans la diversité des situations qu'ils connaissent et des contextes qui sont les leurs. L'approche par les référentiels révèle bien l'existence de cadres propices à l'action et à la réflexion (tendue vers l'action), mais sans que ceux-ci soient déterminants des trajectoires locales qu'emprunteront les territoires dans leur développement. Si le référentiel produit de la standardisation, en matière de développement territorial comme dans d'autres domaines, c'est d'abord à travers un cadre procédural, le déploiement de celui-ci se faisant plutôt quant à lui sur le registre de la différenciation².

C'est ici que s'impose un changement de regard. Pour retrouver une approche plus substantielle et moins constitutive ou procédurale du développement territorial, un passage de l'objet au prisme des autres disciplines scientifiques qui l'intéressent, en l'occurrence la géographie et l'économie, s'impose. Il s'agit de reconsidérer le développement territorial tel qu'il se fait, tel qu'il se matérialise et de voir la place qu'occupent les référentiels d'action publique à l'aune de ce regard déporté vers d'autres disciplines que la science politique. Ce sera le but des deux dernières sections de cette troisième partie.

Mais préalablement, il importe de mener à terme la démarche d'analyse critique d'une lecture du développement territorial à travers les référentiels d'action publique, en renversant cette fois-ci le point de vue, c'est-à-dire en partant de l'action publique locale pour elle-même et non plus de l'approche stato-centrée propre aux développements précédents. Cette lecture nous permettra

¹ Gabriel Colletis, Jean-Pierre Gilly et al, *art. cit.*, 1999

² Anne-Cécile Douillet, « Introduction. Comment penser la différenciation dans l'action publique locale ? », in Anne-Cécile Douillet, Alain Faure, Charlotte Halpern et Jean-Philippe Leresche (dir.), *op. cit.*, 2012, pp. 21-26

d'aborder plus spécifiquement ce que deviennent les référentiels dans le cadre des actions de développement menées par les territoires eux-mêmes.

A. Les multiples insuffisances d'une définition du développement territorial par les référentiels d'action publique

Une première partie de la critique est d'ores et déjà actée : la « théorie » des référentiels, en faisant du développement territorial un moment de la politique d'aménagement du territoire et, secondairement, un méta-instrument mobilisé à cette occasion, n'épuise pas le regard que l'on peut porter sur lui du point de vue de la science politique. En tant qu'il est une pratique mise en œuvre par des acteurs locaux, dont les caractéristiques mériteront d'être cernées à partir de ce qu'en rapporte la recherche dans cette discipline, le développement territorial peut continuer d'être interrogé dans ce cadre épistémologique. Nous verrons qu'il déborde ainsi largement de ce que nous apprend une application orthodoxe de la théorie des référentiels et qu'il s'inscrit dans un système pratico-réflexif qui lui est propre, ce dont certains travaux dans le champ des études urbaines permettent de rendre compte.

En premier lieu, se pose la question des raisons profondes qui disqualifient l'approche stato-centrée et sectorielle du développement territorial. En tant que révélateur de l'autonomie de l'action locale par rapport aux normes étatiques, ce dernier peut se lire comme l'émanation directe de gouvernements locaux ou de systèmes locaux d'action collective, ce qui renvoie le cadrage des politiques publiques sur lesquels il s'appuie à leur caractère plus constitutif que substantiel et, ainsi, à la spécificité d'un rapport local-sectoriel, voire d'un rapport local-global assez difficiles à définir.

En second lieu, le développement territorial se singularise comme une émanation directe des changements d'échelle qu'a connus l'action publique depuis une trentaine d'années, ce qui conduit à l'interroger en termes de standardisation et de différenciation qui, l'une et l'autre, se situent ici à des niveaux différents, mais qui sont néanmoins constitutifs du rapport local-sectoriel. En découle une nouvelle aporie, dans la mesure où ce nouveau cadre d'analyse ne permet pas, là encore, de penser les catégories politiques du développement territorial autrement que manière constitutive, même si la focalisation se fait en la circonstance plus précise.

En troisième lieu, une approche « localo-centrée » des régimes de réflexivité révélés par l'approche du développement territorial en termes de référentiel confirme cette première impression et permet de révéler, par ailleurs, l'existence propre d'un régime discursif (souvent performatif), par l'intermédiaire duquel s'opère la mise en cohérence des différents registres cognitifs qui fondent, dans leur traduction concrète, le développement territorial en tant qu'action publique locale.

Enfin, il résulte comme ultime conséquence de ce changement de focale que, d'un point de vue heuristique, une approche cognitive du développement territorial comme objet politique ne permet pas de le saisir autrement que de manière typologique, ce qui constitue le grain le plus fin auquel une lecture politique du développement territorial permettra d'aboutir.

1. Le développement territorial en dehors de l'approche stato-centrée : fondements, traductions, instrumentations et impacts sur les référentiels

On peut prendre comme point de départ le fait que, quelques années après avoir formalisé la « théorie » des référentiels fondée sur le primauté de l'Etat dans la construction de l'action publique, Pierre Muller faisait le constat d'une « crise du modèle français des politiques publiques »¹, elle-même révélatrice d'une « crise de l'approche sectorielle des problèmes sociaux » qui se traduisait « à la fois par une critique de l'approche centralisée typique de l'administration française et par l'émergence de nouveaux acteurs locaux »². Ces réflexions font elles-mêmes écho à l'ensemble des travaux qui, dans le monde anglo-saxon, portaient du constat similaire que la perspective essentiellement sectorielle de l'action publique³ tendait désormais à laisser la place à de nouveaux rapports entre l'Etat et les strates infra-nationales, résumés par la notion de « *Local State* »⁴ ou gouvernement local, et qu'il fallait ainsi rompre avec une épistémologie de l'action publique par trop stato-centrée⁵.

Les facteurs d'un tel bouleversement, souvent assimilé à un changement d'échelle des politiques – ou « *Polical Rescaling* » dans le monde anglo-saxon –, sont connus : ils tiennent à la décentralisation progressive de certaines compétences des Etats vers les échelons infra-nationaux, à la globalisation et à son corollaire d'interdépendance plus marquée des économies nationales se traduisant, sur le vieux continent, par une européanisation de certaines normes et de certaines politiques publiques⁶. Ils sont, dans le cas français, surdéterminés par certains processus ayant grippé la machine à « sectoriser » l'action publique, tels que la remise en cause des médiations corporatistes traditionnelles⁷, propres aux différents secteurs et peu à peu concurrencées par une médiation portée par les élus locaux. Ils découlent également de l'émergence de nouveaux problèmes publics tels que la ville ou l'environnement, à l'origine d'approches plus transversales tendant à remettre en cause l'organisation sectorielle⁸ et dont le développement territorial est une illustration parmi d'autres. Si ces transformations politiques sont connues et abondamment étudiées en ce qu'elles emportent l'émergence de politiques publiques locales, elles méritent un certain

¹ Pierre Muller, « Entre le local et l'Europe. La crise du modèle français de politiques publiques », *Revue française de science politique*, vol. 42, n°2, 1992. pp. 275-297

² Pierre Muller, « Les politiques publiques entre secteurs et territoires », *Politiques et management public*, vol. 8, n°3, 1990, pp. 19-33

³ Paul Sabatier, Hank Jenkins-Smith, *Policy change and learning : An advocacy coalition approach*, Boulder, Westview, 1992, 290 p.

⁴ Helga Leitner, « Cities in pursuit of economic growth. The local state as entrepreneur », *Political Geography Quarterly*, vol. 9, n°2, 1990, pp. 146-170 ; Mark Goodwin, Simon Duncan, Susan Halford « Regulation Theory, the Local State and the Transition of Urban-politics », *Environment and Planning D-Society & Space*, vol. 11, n°1, 1993, pp. 67-88 ;, Martin Jones, « Restructuring the local state : economic governance or social regulation ? », *Political Geography*, vol. 17, n°8, 1998, pp. 959-988, cités par Bernard Jouve, « Le "Polical Rescaling" » pour théoriser l'Etat et la compétition territoriale en Europe », in Alain Faure, Jean-Philippe Leresche, Pierre Muller, Stéphane Nahrath, *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*, Paris, L'Harmattan, 2007, pp. 45-56

⁵ Neil Brenner, « Urban governance and the production of new state spaces in western Europe, 1960-2000 », *Review of international Political Economy*, Vol. 11, n° 3, pp. 447-488

⁶ Alain Faure, Pierre Muller, « Introduction générale. Objet classique, équation nouvelle », in Alain Faure et al. (dir.), *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*, Paris, L'Harmattan, 2007, p. 9

⁷ Pierre Muller, *art. cit.*, 1992, p. 290

⁸ *Ibid.* et Pierre Muller, *art. cit.*, 1990, pp. 28 et ss.

nombre d'approfondissements dans la mesure où il en résulte certains bouleversements de l'action publique et notamment la remise en cause de la pertinence d'un référentiel sectoriel précis sur lequel s'appuierait le développement territorial.

La première de ces conséquences tient en la redéfinition de l'intérêt général comme catégorie politique et en ce qu'une telle redéfinition induit. Pierre Lascoumes et Jean-Pierre Le Bourhis ont ainsi fort bien rappelé les limites d'une approche essentialiste de l'intérêt général, assez courante en science politique¹ et selon laquelle celui-ci reflèterait « la part d'idéologie [...] et la fonction de légitimation »² assumée dans le cadre d'une telle approche. Si à bien des égards, référentiels global et sectoriel s'accordent bien avec cette vision essentialiste, celle-ci doit être fortement nuancée lorsque l'intérêt général se négocie – c'était bien sûr le cas de la régulation croisée qui revenait à ajuster le contenu des politiques publiques aux attentes et revendications portées par les notables locaux face aux exigences techniques de l'administration déconcentrée³ – et plus encore – on peut même parler de remise en cause –, lorsque l'action politique émane en grande partie d'initiatives et d'impulsions locales, fussent-elles la traduction d'un transfert par l'Etat de certaines de ses compétences et attributions. Dans le cadre d'un changement d'échelle de l'action publique, l'intérêt général devient alors un « construit indissociable du contexte dans lequel il est invoqué »⁴, ce qui signifie qu'il « est ce qui réunit, ce qui rassemble », c'est-à-dire non pas « la somme des intérêts particuliers, ni leur dépassement [mais] ce qu'ils ont en commun »⁵. L'intérêt général propre à une action publique qui ne serait plus stato-centrée est alors synonyme de bien commun. Il devient cadre plus que contenu, presque « une forme vide »⁶, tandis que les politiques publiques qui l'incarnent ne sont plus des politiques substantielles, dans lesquelles l'Etat fixerait par avance buts et moyens, mais se résument à des actions procédurales et constitutives dont la matière, reflet du commun conçu localement, est une construction spécifique de l'ensemble des acteurs impliqués, plus formelle que fondamentale. Cette construction elle-même n'est pas un processus univoque ou linéaire, découlant de la résolution purement rationnelle des problèmes posés : elle est le résultat, nous disent Lascoumes et Le Bourhis, d'une confrontation d'acteurs qui prennent place dans des « tournois » au cours desquels s'affrontent les identités multiples de ces acteurs – on retrouve ici, en moins familier, le statut « multi-casquettes » de l'acteur, évoqué par Hervé Gumuchian et al.⁷ – et dont les arrangements dessinent la spécificité du commun ainsi élaboré. Ces tournois seraient donc la nouvelle forme de médiation générant à la fois le sens et le contenu pratique de l'action publique, tout en étant destinés à remplacer les médiations corporatistes décrites dans le modèle canonique de formation des référentiels

Cette production de l'intérêt général dans le cadre de tournois locaux est également une dimension forte du développement territorial qui, lui-même, autre bouleversement de l'action publique issue de son changement d'échelle, tend à devenir une sorte de substitut aux référentiels sectoriels et une déclinaison assez fortement rhétorique de cette substitution. Alain Faure a très

¹ Jacques Chevallier, « L'intérêt général dans l'administration française », *Revue internationale des sciences administratives*, vol. 41, n° 4, 1975, pp. 325-339

² Pierre Lascoumes, Jean-Pierre Le Bourhis, *art. cit.*, 1998, p. 37

³ Pierre Grémion, *op. cit.* 1976.

⁴ Pierre Lascoumes, Jean-Pierre Le Bourhis, *art. cit.*, 1998, p. 43

⁵ Jean-Pierre Worms, « Le préfet et ses notables », *Revue française de sociologie*, n°3, 1966, pp. 255-260, cité par Pierre Lascoumes, Jean-Pierre Le Bourhis, *art. cit.*, 1998, p. 38

⁶ Pierre Lascoumes, Jean-Pierre Le Bourhis, *art. cit.*, 1998, p. 40

⁷ Hervé Gumuchian et al., *Les acteurs, ces oubliés du territoire*, Paris, Economica, 2003, p. 67

précocement décrit ce processus¹ déjà évoqué, plus laconiquement, par Pierre Muller. Ce dernier notait ainsi, dès 1992, que « l'émergence d'une rhétorique du développement local [...] constitue, de plus en plus, le référentiel commun à l'ensemble des élus locaux » et qu'« il est évident que le thème du développement local est devenu la référence principale qui structure le discours politique local et détermine la pratique des élites locales », allant même jusqu'à parler de « norme de développement qui s'est substituée à la rhétorique traditionnelle de l'apolitisme des élus locaux »². Cette question du développement territorial comme substitut local aux référentiels sectoriels est en effet de toute première importance. Elle décline la transformation du commun local, comme nouvelle forme de l'intérêt général produit dans le cadre interactionniste qu'entraîne le changement d'échelle de l'action publique, en des termes qui permettent de poser la question de l'existence de référentiels locaux. Or l'examen des processus par lesquels s'impose le sens de l'action locale dont le développement territorial serait porteur appelle à la plus grande circonspection. Alain Faure montre ainsi que la démarche des élites locales et plus particulièrement des élus locaux autour desquels s'opèrent ces reconfigurations se situe dans la continuité du jeu politique révélé par la régulation croisée. La tendance de fond est, de leur part, d'amplifier les spécificités locales inscrites dans l'histoire de leur communauté géographique pour mieux se démarquer des communautés voisines et négocier ainsi des ressources auprès des services de l'Etat, afin de rendre possible l'affirmation d'un pouvoir périphérique profitable, ce qui suppose de s'inscrire dans les normes de l'action sectorielle pour mieux en orienter les apports potentiels à son profit. Il y a là un bricolage politique, pour reprendre les termes utilisés par Alain Faure, qui laisse une large place à la formalisation rhétorique. Le changement d'échelle de l'action publique et le déport de la construction de l'intérêt général qui en découle induisent toutefois une accentuation forte des caractères intrinsèques de ce processus.

En premier lieu, la référence aux cadres cognitifs du référentiel sectoriel tend à s'effacer et ceci d'autant plus que l'instrumentation de celui-ci laisse une large place à des politiques plus procédurales que substantielles. S'y substitue la mobilisation plus perceptible que par le passé de références supra-nationales (la compétitivité, l'enjeu européen, la globalisation) et infra-nationales (l'histoire locale autour de ses valeurs, traditions et héritages) recombinaisons dans un récit de l'action qui se veut plus opacifiant et ainsi plus consensuel, afin d'emporter la mobilisation et d'éteindre ou de limiter les antagonismes locaux.

En second lieu, se trouve ainsi élaboré une sorte de rapport local-sectoriel spécifique au territoire, à forte dimension rhétorique donc, fait de références à l'action (l'emploi, la qualité de vie, l'environnement...), aux valeurs de représentation (la solidarité, l'écoute, l'égalité) et aux repères territoriaux (identité, traditions, proximité) dont le dosage respectif, propre à chaque contexte local d'action publique, dessine la singularité que revêt le rapport local-sectoriel³. Le point commun des différentes formes que peut prendre ce rapport est de se cristalliser autour des quelques références englobantes déjà citées (l'intérêt général, la qualité du service public, le développement local) qui, par conséquent, viennent se surimposer aux référentiels sectoriels et même progressivement les remplacer dans le cadre d'un processus de construction rhétorique qui n'est pas sans rappeler les « formules » des linguistes, évoquées dans l'introduction générale.

¹ Alain Faure, *chap. cit.*, in Alain Faure et al. (Dir.), *op. cit.*, 1995, pp. 69-83

² Pierre Muller, *art. cit.*, 1992. p. 295

³ Alain Faure, *Ibidem*.

Ce grand remplacement est lui-même facilité par le caractère constitutif des politiques publiques sectorielles et plus encore par la dimension purement procédurale de leur instrumentation qui est un autre aspect des bouleversements induits par les changements d'échelle de l'action publique sur lequel il convient d'insister, même si celui-ci ne fait pas forcément consensus¹. En matière de développement territorial, l'instrument principalement mobilisé est connu : c'est celui du projet dont l'abondante littérature en anthropologie², sociologie³, économie⁴ et aménagement⁵ a dressé un portrait précis, s'agissant notamment de son application au développement des territoires.

Les travaux de Demeestere et Padioleau ont ici une place tout à fait essentielle. S'attachant à définir les évolutions de la planification urbaine au cours des années 1980, ils montrent qu'à une approche classique s'est substituée une planification stratégique dans laquelle le projet – permettant d'arrêter une stratégie – occupe une position fondamentale. Si l'objet de leur réflexion est bien celui des politiques urbaines, le cadre instrumental auquel ils s'intéressent déborde largement de ce secteur pour une raison essentielle. Sans s'inscrire dans la « théorie » des référentiels d'action publique de Pierre Muller et Bruno Jobert qu'ils ne citent à aucun moment, Padioleau et Demeestere ont l'intuition centrale que la planification stratégique est d'abord le signe d'un changement de paradigme dans la manière de conduire les politiques publiques : « Depuis l'après-guerre, la planification urbaine a connu des évolutions caractérisées par des formules populaires comme la reconstruction, le logement social, les transports ou l'aménagement du territoire, toutes fondées sur la croyance en une société de croissance. Les démarches stratégiques remplacent ce lieu commun de l'esprit du temps par l'expression-clé de développement. Le passage de l'idée de croissance à la notion de développement n'est pas une banale question d'étiquette. [...] La croissance évoque des phénomènes simples réduits à des variables physiques, économiques, quantitatives et réglées par des mécanismes de causalité linéaire. A l'inverse, l'idée de développement affirme que l'action publique est complexe », ce qui est naturellement le cas lorsque l'on quitte l'approche stato-centrée.

Cette notion du complexe est d'ailleurs un des marqueurs des méthodes de planification stratégique et de projet : elle « naît de l'abondance des dimensions du développement [qui] est certes physique ou économique, mais s'accompagne aussi d'éléments culturels, sociaux, techniques, politiques »⁶, alors que la planification classique se pensait d'abord en secteurs plus ou moins étanches, sans mesurer *a priori* les interactions entre les différentes dimensions de la croissance

¹ A partir de la politique de la ville et plus généralement au sujet de la diffusion des appels à projets comme mode de structuration sectorielle de l'action de l'Etat, Renaud Epstein observe ainsi que le caractère procédural et constitutif de ces derniers est moins évident que pour les contrats bâtis sur des projets locaux. Grâce aux appels à projets, l'Etat parvient à imposer certains contenus et tend à remplacer la figure plus ou moins libre du projet local, fondé sur un diagnostic, par celle du programme, plus figé dans sa substance, qui devient le cœur de ce mode opératoire : voir notamment Renaud Epstein, « De la différenciation territoriale à la libre conformation », in Anne-Cécile Douillet et al. (dir.), *op. cit.*, 2012, pp. 127-138

² Jean-Pierre Boutinet, *Anthropologie du projet*, Paris, PUF, 1990, 300 p.

³ Luc Boltanski, Eve Chiapello, *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris Gallimard, Tel, seconde édition, 2011, 971 p.

⁴ Jean Bouinot, Bernard Bermils, *La gestion stratégique des villes*, Paris, Armand Colin, 1995, 208 p.

⁵ René Demeestere, Jean-Gustave Padioleau, *Politiques de développement et démarches stratégiques des villes*, Rapport au Plan Urbain, Paris, 1990, 131 pages ; René Demeestere, Jean-Gustave Padioleau, « Les démarches stratégiques de planification des villes. Origines, exemples et questions », *Annales de la recherche urbaine*, n° 51, 1991, pp. 28-40 ; Jean-Gustave Padioleau, « L'action publique urbaine moderniste », *Politiques et management public*, vol. 9, n° 3, 1991, pp. 133-142 ; Gilles Pinson, *Gouverner la ville par projet*, Paris, Presses de Sciences po, 2009, 420 p.

⁶ René Demeestere, Jean-Gustave Padioleau, art. cit., 1991, p. 36

(plutôt que développement) autrement que de manière simple – on pensera par exemple à la grille Dupont en matière d'équipements publics dans le champ de la planification urbaine. La complexité est aussi sociale et politique : « lorsque l'action se déploie dans un milieu complexe, hétérogène, turbulent, discontinu et incertain, la conception et la mise en œuvre des politiques par un centre unique deviennent délicates à mener »¹. Le polycentrisme des systèmes d'action se joue alors à deux niveaux. Il passe d'abord tout simplement par la décentralisation qui conduit l'Etat à confier la mise en œuvre de certaines de ses politiques sectorielles au local (c'est la définition même du changement d'échelle de l'action publique), par le biais notamment de procédures contractuelles et de délégations de compétences plus ou moins encadrées. Il réside aussi dans l'établissement d'une gouvernance locale qui transforme la « ville-objet » en « ville-acteur », pour reprendre la métaphore de Demesteere et Padioleau, ce qui revient à structurer les interventions des différents types d'agents qui forment le « territoire réel » : la construction d'arrangements, préalables aux consensus nécessaires à l'action, dont le premier volet consiste à définir et à s'entendre sur l'identité sociale et collective de la ville ou du territoire ainsi formé, sont un deuxième niveau d'organisation de la complexité sociale et politique inhérent à l'instrumentation du développement territorial par le projet.

En bref, alors qu'avec le référentiel global de croissance et le keynésianisme spatial qui lui est lié² le projet n'était pas l'instrument-privilegié de l'action publique qui lui préférerait le plan (sectoriel ou spatial), le référentiel de marché, la décentralisation, l'affirmation de plus en plus autonome des gouvernements locaux et la prise en compte de la complexité dans ses différentes dimensions – y compris systémiques – amènent à sa montée en charge, le projet devenant ainsi l'incarnation instrumentale de la gestion stratégique, au point d'être qualifié – compte tenu de son adaptabilité à différents contextes – de méta-instrument³.

L'histoire précise de cette montée en puissance a été clairement expliquée par Padioleau et Demeestere. Elle trouve ses origines dans l'éclosion du *new public management* outre-Atlantique – mais aussi outre-Manche –, avec notamment le *National Urban Policy Report, Strategies for Cities* de l'administration Reagan qui, à partir de 1982, inspire les politiques de développement de plusieurs villes aux Etats-Unis. La transposition des méthodes de la planification stratégique conçues pour les entreprises par la *Harvard Business School* s'opère en direction des villes américaines (San Francisco, Memphis) mais aussi des Etats fédérés (Ohio, Minnesota), avant de faire école sur le vieux continent où les projets métropolitains *Barcelone 2000* et *Lyon 2010* seront les premières illustrations de ces nouvelles conceptions de la planification. La méthode s'articule autour de plusieurs étapes : « organisation de la démarche stratégique, radiographie de l'environnement, sélection des problèmes clefs, formulation de missions, analyse interne et externe, définition des buts, objectifs et stratégies, plan d'action, mise en œuvre, contrôle-évaluation »⁴ qui ne s'enchaînent pas de manière séquentielle, mais dessinent un processus itératif. D'autres attributs la distinguent également de la

¹ *Ibidem*, p. 37

² Bob Jessop, « The transition to post-fordism and the Schumpeterian Workfare State », in Brian Loader, Roger Burrows, *Towards a post-Fordist Welfare State ?*, London, Routledge, 1994, pp. 13-38

³ Gilles Pinson, à qui l'on pense à propos de cette référence, parle plutôt de « méta-projet » pour définir la nouvelle instrumentation de la planification urbaine, désignation que nous proposons d'assimiler à celle de méta-instrument : Gilles Pinson, « Projets de ville et gouvernance urbaine. Pluralisation des espaces politiques et recomposition d'une capacité d'action collective dans les villes européennes », *Revue française de science politique* 2006, vol. 56, n° 4, p. 643.

⁴ René Demeestere, Jean-Gustave Padioleau, *art. cit.*, 1991, p. 28

planification traditionnelle au-delà de cette dimension non-linéaire : la sélectivité des problèmes traités (*Key Issues*), une approche plus prospective que prévisionnelle, l'importance conférée aux influences extérieures, l'adaptation des moyens aux buts visés, l'absence d'organisation hiérarchique dans la mise en œuvre – contrairement à la planification classique –, au profit d'une démarche coopérative basée sur les contrats et accords, etc. Ces différents éléments propres à l'instrument qu'est la planification stratégique territoriale sont révélateurs d'une culture de la flexibilité et ils épousent fidèlement les caractéristiques propres au mode de gouvernement local en s'éloignant ainsi des normes d'imposition descendantes propres aux décisions prises dans le cadre d'une organisation stato-centrée.

Ce faisant, la planification stratégique et le projet territorial opposent à un modèle hiérarchique de production de l'action un modèle interactionniste, emblématique – comme on vient de le voir – du gouvernement local, attaché à construire le bien commun ou l'intérêt général plutôt qu'à le postuler comme une donnée préalable ou à le déduire mécaniquement d'un référentiel, quand bien même celui-ci serait le résultat de médiations corporatistes. Le cadre d'action est donc pluraliste, organisé autour de groupes et d'individus agissants ayant une perception différenciée des enjeux, ce qui suppose d'élaborer avec eux et de faire émerger entre eux des accords, de sérier les problèmes controversés en les traitant de manière à en désamorcer les effets potentiellement déstructurants, afin de ne conserver que les stratégies qui font consensus. Celles-ci ne sont pas « des plans d'actions précis, mais définissent des configurations globales agençant les missions, les objectifs et les ressources »¹. Comme nous l'avons vu avec la construction du rapport local sectoriel, les discours accompagnant l'élaboration de la démarche stratégique ne visent pas la clarté ou la précision : « il s'agit de donner de ces problèmes des formulations très générales susceptibles de recueillir l'acquiescement d'un très grand nombre de citoyens »², ce qui fait du « planning [ou projet] stratégique » une « rhétorique pratique visant à rendre acceptables, convenables de nouvelles modalités de l'action publique »³. Ici, comme le soulignent Demesteere et Padioleau, recoupant ainsi les analyses d'Alain Faure, les démarches hexagonales de planification stratégiques se distinguent sensiblement – bien qu'elles soient l'une et l'autre préoccupées par leur vocation utilitariste (« la ville-acteur valorise des buts utilitaires »⁴) – de celles engagées par les villes nord-américaines. Alors que les secondes sont exclusivement empiriques, tendues vers des « actions faisables » s'incarnant dans « un consensus opératoire », les premières restent travaillées par « l'ambition de créer un consensus tangible » visant à faire de la ville-acteur « une nouvelle communauté de sentiments, de croyance et d'intérêts » qui reproduit « la notion française d'intérêt général »⁵ comme par nostalgie des modes de faire de l'Etat jacobin que ces derniers soient ou non déclinés dans la production de référentiels d'action publique.

D'où l'importance d'une « affirmation active d'un "bien commun" »⁶ qui pondère la recherche d'efficacité et d'efficience, propre à la logique instrumentale de la gestion stratégique, « d'une construction symbolique d'identité collective » laissant la part belle à l'histoire, aux traditions et aux valeurs locales, aptes à donner corps à ce « commun » et aux récits par lesquels il s'illustre.

¹ *Ibidem*, p. 30

² *Ibidem*, p. 29

³ *Ibidem*, p. 31

⁴ *Ibidem*, p. 40

⁵ *Ibidem*, p. 39

⁶ *Ibidem*, p. 39

C'est ici que se fait jour un double-paradoxe du projet comme instrument du développement territorial. Le premier réside dans le fait que cette pratique de management, par essence utilitariste, finit, à travers la production de consensus, par déplacer l'enjeu-même d'efficacité et d'efficience du terrain du résultat de l'action à celui de la production des conditions sociales et politiques – le consensus, précisément – nécessaires à la mise en œuvre de cette action : « l'efficacité de la planification stratégique réside sans doute moins dans [...] des résultats tangibles que dans des efforts de façonnage et de retouche des modalités essentielles de l'action publique »¹. Pour cette raison, les actions de communication en tant qu'elles qui « créent des "impressions", des "représentations" d'efficacité » sont en elles-mêmes « des indicateurs visibles »² et palpables des résultats obtenus, faisant de la fonction performative du langage stratégique propre au projet une des premières traductions concrètes des démarches de développement et l'un des premiers marqueurs de son efficacité – avec sa contribution à la construction même du consensus et du commun.

Le second paradoxe découle du précédent : en produisant une forme d'intérêt général local, le projet a une prétention inclusive que ne confirme pas, pour autant, sa dimension utilitariste : proche des démarches marketing, il segmente la société locale en « usagers » ou « clients »³ à destination desquels sont ciblés certains des volets programmatiques portés par le projet, ce qui peut sembler fort éloigné de l'intérêt général républicain. Fondé sur la sélectivité des choix, il assume également d'oublier des pans entiers de l'économie ou de la société locale, là où la planification classique se voulait plus exhaustive. Elaboré dans un cadre qui reste élitiste enfin, il incarne ce en quoi certains voient l'affirmation d'une démocratie différentielle⁴, tandis que d'autres y constatent plus sévèrement l'absence de « démocratisation des dispositifs de gouvernance urbaine »⁵.

A ce double paradoxe s'en surimpose un troisième qui n'est pas lié aux caractéristiques « techniques » de l'instrument qu'est le projet stratégique mais plus précisément à la nature politique de l'action de développement. Les travaux d'Anne-Cécile Douillet sur la politique des pays et sur les démarches de développement territorial impulsés par certains départements ou régions sont ici éclairants : « L'importance des enjeux de contrôle territorial pour les élus et les collectivités publiques tend [...] à [y] reproduire un ordre territorial où l'action publique prend forme dans des espaces bornés *a priori* plus qu'à travers des réseaux de coopération »⁶ qui seraient les marqueurs du modèle interactionniste de la gouvernance par projet. En clair, lorsque certains élus de poids se positionnent en leaders de ces nouveaux territoires de projet, c'est moins souvent, d'après Anne-Cécile Douillet, pour asseoir une autorité politique nouvelle que pour pérenniser des circuits de financement au profit des collectivités territoriales dont ils sont d'abord les représentants (communes, intercommunalités). Dans le même ordre d'idée, les Régions et Départements qui mettent en place des démarches contractuelles de développement avec les territoires qui les composent, le font d'abord pour asseoir une légitimité sur un registre de compétences qui leur

¹ *Ibidem*, p. 32

² *Ibidem*, p. 38

³ *Ibidem*, p. 40

⁴ Alain Faure, « Intercommunalité et pouvoir d'agglomération : les nouveaux tournois de l'action publique », in Faure Alain, Anne-Cécile Douillet (Dir.), *op. cit.*, 2005, p. 226

⁵ Gilles Pinson, *art. cit.*, 2006, p. 623

⁶ Anne-Cécile Douillet, « Les politiques contractuelles de développement rural : déssectorisation ou design territorial ? », in Faure Alain, Anne-Cécile Douillet (Dir.), *op. cit.*, 2005, p. 90

permet de se monétiser politiquement face à d'autres collectivités et à l'Etat, dans le cadre d'un jeu politique qui est tout autant de compétition que de coopération. On retrouve ici une des caractéristiques du projet d'entreprise dont s'inspire le projet territorial en tant qu'outil stratégique, à savoir qu'au-delà de la fabrique d'une adhésion collective à des buts partagés de développement, la démarche est un moyen pour des dirigeants « de justifier [leur] pouvoir hiérarchique », les outils stratégiques « [jouant] un rôle essentiel de légitimation »¹. Cette ombre au tableau de la dynamique sociale et politique induite par les instruments du développement territorial est d'ailleurs, bien plus que la difficulté à définir des objectifs et à les atteindre, le principal facteur de fragilité des démarches stratégiques de développement.

En bref, en déplaçant la charge de la production de sens – fût-ce par le biais de référentiels qui, on l'a vu, sont de moins en moins substantiels, en tout cas dans leur dimension spatiale/territoriale – et la responsabilité de conduire des actions mieux adaptées aux nouveaux problèmes publics du niveau étatique au niveau local, le changement d'échelle de l'action publique conduit à un mode de faire plus bricolé qu'articulé et à une justification politique plus rhétorique que rigoureusement argumentée dont le but est clairement de (ré)-inventer un intérêt général ou un bien commun local. L'instrument du projet – dans sa déclinaison en termes de planification stratégique – y contribue dans le domaine du développement territorial qui est le sien. Il conduit même à surdéterminer cette dimension rhétorique à travers la mobilisation de l'identité et de l'histoire locales et à accentuer le caractère pragmatique et improvisé de l'action, du fait de la nécessité d'asseoir un consensus tangible entre les acteurs et d'une sélectivité assumée dans le registre de l'opérationnalité.

Pour autant, le développement territorial ainsi redéfini sur le plan politique ne suffit pas, à lui seul, à réenchanter le monde d'une action publique désormais plus ou moins « localo-centrée » – plus ou moins car les logiques sectorielles, porteuses de ressources, ne sont jamais totalement abolies et demeurent l'objet, avec les logiques territoriales héritées, d'une certaine tentative de contrôle. Le bien commun local qui se substitue, pour partie, au référentiel sectoriel ne se réduit pas non plus à cette seule référence au développement, ce qui laisse place, comme Alain Faure le souligne précisément, à d'autres formules ou formulations telles que l'intérêt général, la défense du service public, exemples parmi d'autres de cadres cognitifs aptes à se substituer localement aux référentiels de l'action publique.

2. Le changement d'échelle qu'emporte le développement territorial conduit à l'aporie de la différenciation/standardisation...

Dans une perspective non stato-centrée et en demeurant dans le champ de la science politique, le développement territorial est donc en substance une action publique résultant du mode instrumental qu'est la planification stratégique à l'origine des démarches de projet territorial et/ou urbain. Il est, pour être plus précis, le produit d'un changement d'échelle de cette action publique qui elle-même repose sur des cadres territoriaux de mise en œuvre de nature diverse (qu'ils soient institutionnels ou fonctionnels), construits à une échelle infra-nationale. Cette instrumentation du projet stratégique territorial a sa logique dont nous venons de rappeler les principaux aspects. En

¹ René Demeestere, Jean-Gustave Padioleau, *art. cit.*, 1991, p. 40

tant que technique procédurale, elle repose notamment sur un enchaînement de séquences – diagnostic, prospective, projet (positionnement stratégique), programmation, mise en œuvre, évaluation –, constitutives de ce que l’on considère plus généralement comme relevant du management de projet. A travers elle, et plus largement dans toutes les démarches de développement territorial prises dans leur dimension politique, se joue un questionnement devenu central, à savoir celui de leur degré de standardisation et/ou de différenciation. Ce questionnement a fait l’objet de publications majeures¹, dans la lignée des premières recherches engagées il y a plus de trente ans sur l’isomorphisme institutionnel par Di Maggio et Powell². Il convient donc de se demander quel éclairage une telle orientation paradigmatique peut apporter à la recherche d’une définition plus substantielle du développement territorial.

Différenciation et standardisation sont les deux faces d’une même approche de l’action publique amenant à considérer la place qu’y occupe le territoire au sens large comme facteur de modulation de cette action. En ce sens l’une et l’autre sont indissociables des changements d’échelle que l’action publique a connu ces dernières années, même si elles lui préexistent, dans la mesure où il apparaît qu’elle a toujours été plus ou moins modulée géographiquement – on pense bien sûr ici à la régulation croisée et aux relations de pouvoir centre/périphérie. En termes plus précis, « la notion de différenciation appliquée aux espaces politiques sub-nationaux peut ainsi être définie comme le processus par lequel le contenu des politiques publiques, les styles de mobilisation et de domination politique, mais aussi les rapports de pouvoir entre les différentes organisations participant à la gouvernance de ces espaces (gouvernements locaux, services de l’État, partis politiques, intérêts organisés, etc.) varient d’un lieu à l’autre ». En sens inverse, « la standardisation désigne [...] un processus d’homogénéisation sur l’ensemble du territoire national (voir au-delà) des contenus des politiques publiques et des modes de gouvernance des espaces politiques sub-nationaux »³ et recoupe ainsi la notion d’isomorphisme institutionnel. Ce faisant, c’est la première qui focalise essentiellement l’attention des politistes depuis l’émergence du référentiel de marché et l’attention que celui-ci les a amenés à porter aux manifestations et aux conséquences de la décentralisation de certaines politiques publiques⁴. Pour cette raison, la différenciation « apparaît moins comme un produit que comme une forme d’intervention publique, marquée par le souci d’accompagner les territoires qui savent faire la preuve de leur capacité à porter des projets », ce qui conduit à la voir comme « l’effet d’un mode de définition et de traitement des problèmes publics plus localisé, ou comme un principe d’intervention publique, porté par les Etats et l’Union européenne »⁵.

Ainsi, la différenciation peut se penser aussi bien d’un point de vue stato-centré que d’un point de vue local : elle est à la fois une intention assumée des acteurs étatiques de « laisser enfin la main », grâce à la décentralisation, aux territoires infra-nationaux dans la construction des réponses apportées aux problèmes publics – l’on retrouve ici les grands traits des politiques d’aménagement du territoire au temps du référentiel du développement territorial – et la traduction d’une

¹ En particulier, Anne-Cécile Douillet et al. (dir.), *op. cit.*, 2012 ; Gilles Pinson, *op. cit.*, 2009, 420 p.

² Paul J. DiMaggio, Walter W. Powell, « The Iron Cage Revisited : Institutional Isomorphism And Collective Rationality in Organizational Fields », *American Sociological Review*, vol. 48, n°2, 1983, pp. 147-160

³ Sur ces deux définitions voir Gilles Pinson, Hélène Reigner, « Différenciation et standardisation dans la(es) politique(s) urbaine(s) », in Anne Cécile Douillet et al. (Dir.), *op. cit.*, 2012, p. 166

⁴ Anne-Cécile Douillet et al., « Introduction générale. Penser la différenciation dans l’action publique locale », in Anne Cécile Douillet et al. (Dir.), *op. cit.*, 2012, p. 9

⁵ *Ibidem.*

autonomie réelle du local qui n'est pas que la conséquence de cette première tendance de fond¹, mais aussi la preuve de l'existence désormais effective de gouvernements locaux. La différenciation n'a pas – et, par effet de symétrie, la standardisation non plus – de contenu spécifique dans la mesure où elle n'est qu'une forme singulière de l'action publique dont la consistance dépendra étroitement des critères qui serviront à la définir. Il en résulte une aporie qui conduit à penser standardisation et différenciation comme les deux termes dépendants d'une dialectique de fond qui caractériserait, à travers ces deux aspects liés, l'action publique dans sa dimension territorialisée.

Cette dialectique a d'abord été vue dans sa dimension historique. Ainsi, l'affirmation du « Keynesian Welfare State »² contemporain du référentiel de croissance correspondrait à une période d'intense standardisation de l'action publique, ne laissant demeurer qu'un « local résiduel »³ ou « local dominé »⁴ dont le modèle de la régulation croisée serait en quelque sorte le marqueur le plus visible. Avec l'apparition progressive du référentiel de marché, précurseur du « Schumpeterian Workfare Post-National Regime »⁵ et, plus encore, grâce à la décentralisation ou à l'euphémisation de certaines politiques publiques lui aurait succédé une période de différenciation correspondant à un « local en confiance »⁶, bénéficiant tout à la fois des tendances à la territorialisation de ces mêmes politiques publiques et d'une liberté d'initiative annonçant l'apparition de véritables gouvernements locaux, principalement aux échelons régional et métropolitain. Enfin, la montée en puissance des enjeux de compétitivité, la concurrence accrue – ou perçue comme telle – entre nations et territoires pour la captation de certaines ressources (investissements publics et privés, implantations d'entreprises ou de populations, fréquentation...) aurait amorcé le retour à une certaine standardisation, correspondant à une reprise en main par les Etats de certaines actions – à travers les appels à projets notamment – dans lesquels certains ont vu le signe « d'un mouvement de re-concentration »⁷ ou la marque de l'affirmation du New Public Management, symboles d'un « local désenchanté »⁸. Si à un niveau « macro », une telle lecture n'est pas dénué de pertinence, elle est naturellement plus contestable à un niveau « méso » ou « micro ». Chacun des cycles d'action publique ici rappelés comprend des tendances concomitantes à la standardisation et à la différenciation. En période de croissance et sans même faire référence à la régulation croisée, l'action substantielle de l'Etat n'a pas manqué de se différencier géographiquement. C'était même la raison d'être de la politique d'aménagement du territoire que d'être redistributive (et différenciée) en ciblant des lieux particuliers d'intervention, au gré des différentes déclinaisons sectorielles de l'action publique (politique des métropoles d'équilibre, aménagement rural, zones industrialo-portuaires, équipement touristique...). Au contraire, à l'heure du « local en confiance », c'est naturellement la multiplication des politiques contractuelles qui a véhiculé une certaine standardisation des modalités d'action, avant que l'instrument de la planification stratégique n'envahisse les politiques sectorielles et ne devienne, autour de la figure du projet de territoire, l'élément central de la rhétorique du développement revendiqué aux niveaux local et régional. Enfin,

¹ Pierre Muller, *art. cit.*, 1990, p. 28

² Bernard Jouve, *chap. cit.*, in Alain Faure et al., *op. cit.*, 2007, p. 51, citant lui-même Bob Jessop, *chap. cit.*, in Brian Loader, Roger Burrows, *op. cit.*, 1994.

³ Albert Mabileau, *Le système local en France*, Paris, Montchrestien, 1991, 158 p.

⁴ Sébastien Pradella, Solange Verger, « Construction du "local" et différenciation. Évolution comparée en Belgique et en France », in Anne Cécile Douillet et al. (Dir.), *op. cit.*, 2012, p. 66

⁵ Bernard Jouve, *Ibidem*.

⁶ Sébastien Pradella, Solange Verger, *Ibidem*, p. 68

⁷ Renaud Epstein, *chap. cit.*, 2012, p. 131

⁸ Sébastien Pradella, Solange Verger, *Ibidem*, p. 71

si la diffusion des appels à projets peut avoir entraîné, dans le secteur de la politique de la ville notamment, un certain isomorphisme des programmes de rénovation urbaine, est-ce vraiment le cas dans d'autres domaines (pôles de compétitivité, programmes d'investissement d'avenir – PIA –, opérations campus...) où la technique de l'appel à projets semble se fonder davantage sur des spécificités locales que sur des enjeux fonctionnels globaux et transversaux, tels que ceux exprimés par le programme national de rénovation urbaine (mixité urbaine et sociale) pour la politique de la ville ?

Standardisation et différenciation traversent donc chacune des époques marquantes de l'action publique en influençant, à des degrés variables, les différentes modalités par lesquelles cette l'action se concrétise. Pour l'heure, s'il fallait rappeler le clivage le plus structurant entre les différents cycles d'action publique, on évoquerait plutôt le passage d'un registre politique marqué par une forte définition substantielle des politiques publiques au cours du cycle de l'Etat-Providence, révélatrice de leur caractère essentiellement stato-centré, à un autre registre, caractéristique des cycles suivants, au sein duquel la définition constitutive et procédurale a pris le dessus, y compris en ce qui concerne les appels à projets qui, de fait, orientent davantage qu'ils n'imposent. On peut ainsi distinguer trois formes de différenciation qui traversent les différents cycles d'action publique : la différenciation substantielle, la différenciation procédurale et la différenciation cognitive¹. La première se renforce considérablement à l'occasion de l'affirmation du référentiel de marché et du fait notamment de l'autonomisation progressive de l'action locale. Peu à peu, les initiatives de développement cherchent, comme on l'a vu, à s'ancrer dans l'histoire et les spécificités des territoires pour esquisser une trajectoire qui leur serait propre, allant même jusqu'à faire émerger des « idéologies territorialisées »² qui renvoient ainsi la substance des politiques aux contextes propres de leur formalisation. La différenciation procédurale demeure quant à elle relativement faible au fil du temps : les instruments déployés au cours des différents cycles d'action publique sont assez fortement « standardisateurs » du fait de leurs attributs méthodologiques (plans de l'ère keynésienne ; planification stratégique, projets territoriaux, contrats puis appels à projets du cycle de marché) et de leur relative permanence qui les amène à perdurer d'une période sur l'autre. Néanmoins, on ne saurait négliger l'importance du cycle législatif qui s'ouvre en 1992 en France avec la loi « administration territoriale de la République » et se clôt – provisoirement – en 2015 par la loi NOTRE. Celui-ci a permis l'affirmation progressive d'une différenciation des outils de développement que constituent notamment les diverses formes d'intercommunalité (communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines), la notion d'intérêt communautaire dans la définition des compétences intercommunales, les régimes institutionnels propres à chaque métropole – en particulier Paris, Lyon et Marseille –, les possibilités croissantes de délégation de compétences d'une collectivité vers une autre (Loi NOTRE) qui ont ouvert la voie d'une administration territoriale à la carte, indexée sur des stratégies locales, etc. Enfin la différenciation cognitive est elle-même assez modeste, limitée par la prégnance des modèles qui circulent et dont les référentiels sectoriels font le cœur de leur dimension réflexive. Idéologie de la croissance du cycle keynésien, modèle du développement auto-centré à l'occasion du retour au local, idéologie du projet à l'heure de la première affirmation du cycle de marché, références croissantes à la compétitivité et à l'attractivité au moment où l'idéologie libérale se renforce sont autant de cadres intellectuels qui subsument, au fil du temps, les actions locales de développement, sans laisser vraiment de place à

¹ Anne-Cécile Douillet et al., *chap. cit.*, 2012, p. 12

² Anne-Cécile Douillet et al., *Ibidem*, p. 14

l'expression d'une variété qui serait l'indice d'une différenciation plus marquée. Sans oublier que, par ailleurs, les « mécanismes de concurrence et de mimétisme [tels que] les palmarès, les notations, le benchmarking et la circulation des "best practices" conduisent les villes [parmi d'autres territoires] à adopter des recettes qui semblent marcher ailleurs »¹, faisant ainsi se surdéterminer mutuellement standardisation cognitive et standardisation procédurale.

En bref, standardisation et différenciation sont étroitement imbriquées dans les différentes formes d'action publique locale même si, au fil du temps, c'est bien la différenciation qui tend à se renforcer, le développement territorial visant précisément à produire une action spécifique sur la base des enjeux propres à un territoire donné. Mais, dans le détail, cette différenciation paraît contrastée. Les instruments et les cadres cognitifs qui définissent en consistance cette forme d'action publique n'échappent pas, en ce qui les concerne, à une standardisation plus ou moins poussée, selon les époques, tandis qu'en termes plus substantiels l'histoire, la géographie, la sociologie et l'économie locales déterminent des modalités originales, pour ne pas dire uniques, de mise en œuvre des actions de développement qui, sur ce plan, sortent renforcées par l'autonomie croissante laissée au local. Mais la standardisation cognitive et la standardisation procédurale ne se mesurent pas de la même manière que l'on apprécie la différenciation substantielle. Les deux premières s'établissent à partir des normes d'action que représentent les instruments dominants d'une part (les différents registres de la planification stratégique pour l'essentiel) et les référentiels d'action publique ou les modèles de développement d'autre part. Dans les deux cas, l'évaluation d'un certain degré de différenciation s'effectue par rapport à un point fixe, dans le cadre d'un schéma logique de type vertical qui qualifie un rapport local-global. La différenciation substantielle relève plutôt quant à elle d'une autre mécanique. Sa caractérisation repose sur un rapport horizontal qui consiste à jauger implicitement le contenu de l'action territorialisée relativement à d'autres territoires, tous différents les uns des autres, ce qui conduit inévitablement au constat de la différenciation, celle-ci apparaissant alors de ce point de vue comme une sorte de truisme. Sortir de cette aporie implique de supposer que le contexte local puisse lui-même être normé, ce que suggèrent Gilles Pinson et Hélène Reigner lorsqu'ils proposent « d'inventer des catégories d'objets correspondant à la position des territoires subnationaux dans la hiérarchie territoriale »² ou qu'ils relèvent que « certains territoires se [spécialisent] tantôt dans l'économie de la connaissance et les services de haut niveau, tantôt dans la manufacture et la logistique, tantôt dans l'économie résidentielle »³. C'est bien autour de certains types d'espaces – ou de territoires (petites villes, villes moyennes, métropoles, par exemple) – et de certains modèles de développement que la différenciation substantielle – qui ne serait pas qu'une aporie – peut se caractériser, le diptyque différenciation/standardisation reprenant alors un certain sens.

Mais force est quand même de s'interroger sur la pertinence réelle d'un tel paradigme pour « épuiser » la caractérisation en substance – et d'un point de vue non stato-centré – de cette modalité d'action issue du changement d'échelle des politiques publiques qu'est le développement territorial. Ne vaut-il pas mieux recourir, en complément, à d'autres catégories mobilisées par les sciences politiques telles que les chemins de dépendance, les normes et les représentations, voire les notions de bricolage et de rhétorique invoquées par Alain Faure, en voyant comment les uns et les

¹ Gilles Pinson, Hélène Reigner, *chap. cit.*, 2012, p. 171 ; Françoise Navez-Bouchanine, Licia Valladares, « Villes et "best practices" », *Espaces et sociétés*, n° 4, 2007, pp. 101-116

² Gilles Pinson, Hélène Reigner, *Ibidem*, p. 177

³ *Ibidem*, p. 174

autres permettent d'éclairer, en des termes plus substantiels, les régimes de réflexivité propres au développement territorial ?

3. ... Ce que confirme l'approche par les régimes de réflexivité qui donnent à voir un développement territorial entre chemins de dépendance, normes, bricolage et représentations...

Cette litanie pourrait laisser penser que lorsqu'on s'éloigne de l'approche orthodoxe des référentiels d'action publique, c'est-à-dire de l'approche purement stato-centrée du développement territorial, la théorie du fatras invoquée par Gilles Massardier pour les politiques d'aménagement du territoire semble refaire surface. Notre hypothèse est ici de dire que ce n'est probablement pas le cas, dès lors que l'on s'applique à approfondir la caractérisation du développement territorial à partir des différents régimes de réflexivité proposés pour définir la dimension pratico-réflexive des référentiels d'aménagement du territoire.

a) *Un régime spatial qui se territorialise sous l'effet de « l'incertitude horizontale » déterminante de certaines représentations*

Ainsi, alors que nous avons relevé que le régime spatial de ces référentiels tendait, à partir du référentiel du développement territorial, à accroître sa dimension territoriale, une vision non stato-centrée de cette problématique permet de dégager l'une des causes de cette tendance profonde et ce qui en résulte en termes épistémologiques. Il faut ici faire référence à la notion d'incertitude territoriale proposée par Ludovic Méasson dans la lignée de toute une série de travaux antérieurs sur la – ou les – territorialité-s¹. La territorialité est en effet une des caractéristiques sociales importantes des acteurs : elle « représente la manière dont les acteurs [individuels ou collectifs] utilisent l'espace symboliquement (représentations) et concrètement (pratiques spatiales). Elle résulte d'une appropriation de l'environnement avec lequel les acteurs doivent composer (agencements spatiaux) et répond à la volonté d'en tirer avantage (capital social, intentions, intérêts) »². Or, la territorialisation des acteurs est par nature indéterminée quand bien même on chercherait – à l'infini – les facteurs sociaux, économiques ou plus largement ceux de nature fonctionnelle qui se cachent derrière ces rapports particuliers à l'espace. C'est précisément cette indétermination que Ludovic Méasson désigne à travers la désignation « d'incertitude territoriale », reprenant ici les réflexions de Bernard Lamizet³. En cela elle représente la marge de manœuvre laissée au politique quand elle s'applique à la territorialité des acteurs collectifs.

L'incertitude territoriale est d'abord horizontale et désigne par-là « l'instabilité des territorialités des acteurs locaux (élus, habitants, acteurs économiques, associations, etc.) » en cela qu'elles « sont géographiquement différenciées, enchevêtrées, multi-scalaires, évolutives, et ne

¹ Hervé Gumuchian et al, *op. cit.*, 2003 ; Bernard Debarbieux, « Prendre position : réflexions sur les ressources et les limites de la notion d'identité en géographie », *L'espace géographique*, n°4, 2006, pp. 340-354 ; Bernard Debarbieux, « Territoire-territorialité-territorialisation : Aujourd'hui encore, et bien moins que demain », in Martin Vanier (Dir.), *op. cit.*, 2009, pp. 19-30

² Ludovic Méasson, « Différenciation, incertitude, espace et politique : l'exemple des territoires du projet LEADER », in Anne Cécile Douillet et al. (Dir.), *op. cit.*, 2012, p. 27

³ Bernard Lamizet, « Incertitudes du territoire : approche conceptuelle », *Quaderni*, n° 34, 1998, pp. 57-68

correspondent que rarement aux limites des territoires de projet »¹ et des territoires institutionnels *a fortiori*. Mais elle est aussi verticale et renvoie alors aux « différents niveaux d'autorités publiques (de la commune à l'Europe) [qui] défendent [chacun] des visions différenciées, voire contradictoires, de ce que doivent être l'architecture territoriale et les modes de relations entre territoires »². En ce sens, l'incertitude verticale est d'abord une incertitude institutionnelle et de ce fait ne concerne pas directement le régime spatial de réflexivité mais plutôt le régime territorial.

C'est bien davantage l'incertitude horizontale qui est ici prépondérante et sur laquelle il convient de focaliser l'analyse. Que ce soit au travers des périmètres de coopération intercommunale, des territoires de projet comme ont pu l'être les pays, les programmes LEADER européens, certains SCOT, voire les réseaux de ville, l'incertitude horizontale apparaît d'abord comme un moyen de « [libérer] les possibles territoriaux, c'est-à-dire les arrangements politiques et institutionnels possibles »³ en créant une multitude de combinaisons partenariales susceptibles d'aider à construire ou consolider des alliances stratégiques. Ce faisant, elle conduit également à focaliser une part importante de la réflexion relative aux enjeux de développement sur les questions de périmètre, de limites géographiques, d'étendue c'est-à-dire à proprement parler sur des questions d'essence territoriale : comme l'affirme justement Ludovic Méasson : « Le double mouvement de décentralisation et de reconnaissance des spécificités locales [au cœur de la territorialisation de l'action publique] rend centrale la question de la "pertinence" des cadres territoriaux (échelle, place des frontières, place des territoires, nature des territoires, etc.) »⁴. Si cette dynamique est assurément porteuse de la différenciation substantielle du développement territorial, elle a aussi une certaine tendance à indurer la problématisation des enjeux autour des questions de « contenant » – si l'on peut s'autoriser l'expression –, ce qui a comme conséquence d'« hyperterritorialiser » les jeux d'acteurs dans la construction de leur démarche stratégique. On retrouve là naturellement une des facettes du « surrégime territorial » dénoncé par Martin Vanier dans ses travaux⁵. Ainsi, se fait jour une sorte de paradoxe en ce sens que la définition substantielle du régime spatial d'une action de développement territorial semble de plus en plus dépendre d'une lecture géographique de ce régime qui en limite considérablement l'approche, à quelques exceptions près, à un dessin des contours. Les exemples sont relativement nombreux d'une planification stratégique de plus en plus périmétrée.

Ainsi, le SDRIF (schéma directeur de la région Ile-de-France) de 2013 est-il construit, s'agissant notamment des propositions de mise en œuvre (fascicule 5 du document de planification)⁶, sur la définition de 14 territoires d'intérêt métropolitain qui semblent autant de territorialités suggérées pour canaliser l'incertitude horizontale générée par d'autres territoires de développement (les CDT – contrats de développement territorial issus de la loi sur le Grand Paris de 2010 – ; Pactes pour l'emploi – procédure contractuelle mise en place par le conseil régional – , etc.) présentant comme principal inconvénient de ne paver qu'incomplètement l'espace régional et de laisser subsister des interstices qui surdéterminent l'incertitude horizontale des choix portés dans

¹ Ludovic Méasson, *chap. cit.*, 2012, p. 29

² *Ibidem*.

³ Ludovic Méasson, *chap. cit.*, 2012, p. 41

⁴ *Ibidem*

⁵ Martin Vanier, *op. cit.*, 2008

⁶ Région Ile-de-France, *Ile-de-France 2030. Propositions pour la mise en œuvre /annexe, Schéma directeur de la Région Ile-de-France*, fascicule 5, 2013, 157 p.

d'autres cadres politiques. Même si ces territoires d'intérêt métropolitain font l'objet d'une succincte définition en termes de vocation¹, celle-ci est d'abord de nature stratégique et donc de portée avant tout politique. On est ici assez loin de la vision du SDRIF de 1994 qui, à condition de l'exprimer avec nuances, apparaissait plus ciblée, plus discriminée géographiquement et plus précisément définie en termes de contenu. En tant que « remplaçants » des centres d'envergure européenne, des secteurs de redéveloppement de la grande couronne, des villes nouvelles et des villes de la couronne rurale – souvent trait d'union vers le proche Bassin parisien – les « nouveaux » territoires d'intérêt métropolitain dessinent le passage d'une vision spatiale polycentrique du développement urbain – le polycentrisme étant ici un choix substantiel – à une vision spatiale qui semble impossible à définir par son simple contenu, l'action de périmétrage n'emportant aucun choix politique d'aménagement clairement argumenté en substance. Le document de planification marque ici l'aboutissement d'une reconfiguration purement procédurale et constitutive de la planification urbaine, en grande partie liée aux transformations apportées par la territorialisation du développement. Il témoigne également de l'effacement progressif des lectures christallériennes et post-christallériennes de l'espace dans les documents d'aménagement, au profit de lectures plus politiques – par conséquent moins substantielles et à la spatialité plus formelle – mettant en scène les incertitudes horizontales résultant des territorialités mouvantes des différentes catégories d'acteurs².

Ce mode de gestion de l'incertitude territoriale conduisant à inventer des « territorialités » faisant office de vision spatiale montre bien qu'il s'agit là avant tout d'un « travail politique qui consiste à construire et à stabiliser un système d'acteurs et d'actions selon une logique de combinaison, d'interdépendance et d'articulation de multiples espaces politiques »³, ce qui revient à

¹ Par exemple, « Le Grand Roissy : un pôle de développement majeur, où concilier attractivité internationale, réduction des nuisances et valorisation agricole » ; « La Défense et la vallée de la Seine, du Val-de-Seine à la boucle Nord : un pôle économique majeur qui doit offrir une plus grande mixité »

² Le SDRIF n'est pas le seul exemple qui témoigne du rôle croissant de l'incertitude horizontale dans la définition de plus en plus territorialisée et par conséquent constitutive du régime spatial de réflexivité propre au développement territorial. Le Grand Paris, double un temps antagoniste du SDRIF, en est une autre illustration. Autour de la logique de l'affirmation des CDT à partir de 2011 ou des six clusters à la spécialisation vague (santé, innovation-recherche, finance, création, échanges, ville durable), comme l'a bien montré Nicolas Rio (« "Le mythe des « clusters » du Grand Paris". La spécialisation comme régulation métropolitaine », *Métropolitiques*, 10 février 2014. URL : <http://www.metropolitiques.eu/Le-mythe-des-clusters-du-Grand.html>), se révèle assez nettement que la dimension spatiale du Grand Paris, si l'on fait exception du réseau du Grand Paris Express, est essentiellement structurée autour de territoires infra-métropolitains qui révèlent, par leurs contours mêmes, une certaine incertitude horizontale. On peut lire l'institutionnalisation de ces territoires dans la création des établissements publics territoriaux – limités au secteur de Paris et de la Petite couronne – comme une façon de gérer cette incertitude en proposant une nouvelle forme de polycentrisme construite sur des objets purement territoriaux.

A l'étranger, on peut également citer l'exemple du plan régional de développement de Bruxelles de 2003, structuré autour de 14 zones-leviers qui sont elles-mêmes définies à partir d'un travail de bornage et sur la base desquelles la Région de Bruxelles-Capitale a engagé la réalisation de plusieurs schémas directeurs censés porter un programme de développement urbain négocié. Ces périmètres, révélateurs d'une manière de gérer l'incertitude horizontale propre à la métropole bruxelloise – comme par exemple celle relative aux enjeux de développement que représentait le quartier européen – sont une autre illustration d'un régime spatial qui, par la territorialisation, se donne à voir davantage en consistance qu'en substance, celle-ci étant renvoyée à des processus d'interactions entre acteurs dont l'aboutissement reste aléatoire, s'agissant en particulier de ces schémas directeurs bruxellois au résultat opérationnel très relatif – Florence Delmotte, Michel Hubert, Francois Tulkens, « Les schémas directeurs, et après ? », *Brussels Studies*, Collection générale, n° 30, mis en ligne le 12 octobre 2009, consulté le 21 juillet 2018. URL : <http://journals.openedition.org/brussels/698>.

³ Ludovic Méasson, *chap. cit.*, 2012, p. 41

dire que le régime spatial du développement est au service du régime d'action publique et par conséquent se « sur-politise », en bradant sa substance contre l'enjeu transactionnel que représente l'appariement des stratégies et des buts poursuivis par les acteurs. Cette conclusion est également celle de Gilles Pinson¹ lorsqu'il montre que le méta-projet du projet de ville conduit à un « incrémentalisme » assumé de l'instrument qui se traduit par des allers et retours permanents entre les « horizons d'attente » – que pose a priori la planification stratégique – et les « espaces d'expériences » correspondant à des opérations ponctuelles d'aménagement et de développement, dans lesquelles les acteurs, dans leur diversité, retrouvent précisément ce qu'ils souhaitent voir émerger de la démarche de projet. C'est cette articulation entre les échelles multiples du méta-projet (territorialités des opérations, territorialités des acteurs, territorialités du méta-projet) qui construit en consistance le régime spatial de développement, la substance étant par nature incrémentale. L'abandon provisoire du contenu n'est pas un renoncement, mais un moyen plus adapté qu'à l'époque de l'action publique de développement stato-centrée, de « découvrir et de contrôler le sens de l'avenir en créant les conditions organisationnelles, cognitives et politiques nécessaires à l'adaptation des systèmes urbains à un avenir forcément incommensurable »². D'où une invention géographique faite d'objets plus territoriaux que spatiaux qui sont ainsi les marqueurs « d'un travail politique [qui] consiste à construire non pas des territoires politiques au sens fort de l'expression, mais à construire et maintenir des espaces intermédiaires faiblement institutionnalisés dont la fonction est de rendre possible l'action politique à d'autres échelles *infra* et *supra* »³, la gestion de l'incertitude horizontale étant aussi un moyen de prendre en charge pour partie l'incertitude territoriale verticale.

Pour autant, le régime spatial n'est pas totalement privé de substance par l'incertitude horizontale et l'hyper-territorialisation qui en découle : les représentations sur lesquelles se fondent ces territorialités qui tendent à remplacer certains des objets spatiaux au cœur du projet de développement sont tout à la fois des représentations de nature géographique – issues d'une lecture empirique ou descriptive (par exemple le Cône Sud de l'innovation en Ile-de-France pour désigner le quadrant qui se développe de Paris à Saclay et au sein duquel se trouve localisée une part importante des activités technologiques de la région) ou bien d'une approche scientifique (les centralités) voire normative (le polycentrisme) de l'organisation de l'espace – et des représentations de nature économique (les modèles comme les clusters, les systèmes productifs locaux, les technopôles...). Ces représentations sont toutefois essentiellement déterminées par leur cadrage territorial, ce qui permet aux acteurs de les inclure dans les jeux par lesquels l'incertitude et l'indétermination géographique des territorialités peuvent être progressivement transformées en modalités d'action et déboucher sur des projets opérationnels correspondant, dans les grandes lignes et avec plus ou moins de résultats, aux espaces d'expériences évoqués par Gilles Pinson. Il en résulte une certaine simplification des lectures de l'espace, la territorialisation de l'action publique s'accompagnant d'une tentative de réduction de la complexité territoriale ainsi que l'ont montré quelques travaux en science politique⁴. Cette simplification est elle-même surdéterminée par la diffusion de certains instruments, comme ceux du marketing territorial qui, on l'a déjà noté, nourrissent le travail de positionnement stratégique des acteurs collectifs que sont les villes ou les

¹ Gilles Pinson, *op. cit.*, 2009

² Gilles Pinson, « Le projet urbain comme instrument d'action publique », in Pierre Lascombes, Patrick Le Galès (Dir.), *op. cit.*, 2004, pp. 199-233

³ Ludovic Méasson, *chap. cit.*, 2012, p. 42

⁴ David Delaney, *Territory, a short introduction*, Malden, Blackwell Publishing, 2005, 165 p.

régions de représentations schématiques favorisant à la fois l'appropriation des enjeux par le plus grand nombre et la communication externe liée notamment aux politiques d'attractivité que porte plus spécifiquement ce type d'instrument¹. Si le jeu des acteurs en contexte d'incertitude territoriale horizontale est complexe, les représentations sur lesquelles ils s'appuient visent au contraire une certaine simplicité, nécessaire à l'incrémentalisme du cadre d'action.

b) *Un régime territorial davantage sous l'influence de l'incertitude verticale et dominé par les enjeux normatifs de l'efficacité et de l'efficience*

L'incertitude territoriale verticale présente quant à elle des caractéristiques légèrement différentes. Elle est d'abord constitutive du régime territorial que l'on a présenté comme l'un des autres régimes de réflexivité contribuant à la structuration cognitive du développement territorial. Certes, l'incertitude horizontale n'est pas absente de ce régime puisque celui-ci vise précisément à définir les cadres territoriaux (territoires de projet) dans lesquels l'action se construit. Mais ces cadres sont plus encore influencés par l'incertitude verticale comme l'a assez bien montré Ludovic Méasson. C'est ici la recherche de l'efficacité et de l'efficience qui commande largement les choix opérés.

L'organisation territoriale verticale est d'abord une organisation institutionnelle qui correspond à des modes de gestion conduisant à une certaine répartition des compétences et des moyens entre niveaux d'administration. A ce titre, les modalités d'action sont étroitement dépendantes des circuits décisionnels et financiers établis dans ce cadre et sont ainsi intégrées dans un système au sens plein du terme. Les éléments qui le composent, essentiellement des instruments et des procédures de gestion, sont autant de chemins de dépendance qui contraignent plus ou moins fortement la conduite des projets. Ludovic Méasson rapporte ainsi à propos du Massif du Chambaran en Rhône-Alpes que si le programme Leader européen a contribué largement à faire émerger l'échelle « massif » – autour notamment de la valorisation marchande des produits agricoles –, cet enjeu n'a toutefois pas suffi à faire émerger un cadre institutionnel nouveau, largement rejeté par les acteurs des institutions existantes². Les trois pays constitutifs du massif ont en effet préféré maintenir le plus fermement possible leur identité institutionnelle, à la fois pour ne pas mettre à mal les logiques d'action périurbaines construites autour des villes de Valence et Grenoble et formalisées dans des SCOT bien avancées, mais aussi pour ne pas distraire les ressources dédiées par la Région à la politique des pays de leur objectif premier et ainsi risquer de diluer à une échelle plus floue des moyens consentis par un des principaux bailleurs de fonds à chacun des pays impliqués. Ce sont donc bien des principes d'efficacité et d'efficience qui conduisent, le plus souvent, l'incertitude verticale à commander certaines résolutions des tensions que soulève l'incertitude horizontale en termes de cristallisation pratique des territorialités. Le régime territorial de l'action de développement des territoires, vu des acteurs, semble donc bien plus souvent déterminé par les enjeux que soulève l'incertitude verticale – dont dépendent les ressources mobilisables – que par l'incertitude horizontale dont le jeu, producteur d'un certain nombre de représentations, pèse désormais davantage sur la formalisation du régime spatial.

¹ Cf. supra p. 28

² Ludovic Méasson, *chap. cit.*, 2012, pp. 37-40.

D'autres exemples pourraient également être cités. Ainsi, lorsque j'ai travaillé sur les stratégies territoriales du Beauvaisis¹, il est apparu que l'incertitude verticale avait pesé dans la définition du régime territorial des actions de développement dans le sens apparent d'une certaine irrésolution. Alors que la mise en place précoce (2003) d'une communauté d'agglomération assez large (28 communes), recoupée par un périmètre de SCOT – dès 2005 – a pu jouer un rôle important dans la stabilisation durable de l'incertitude horizontale, la démarche d'appui aux pays par le conseil régional de Picardie a favorisé l'émergence d'un ensemble territorial plus vaste – ajoutant à la communauté d'agglomération du Beauvaisis six autres structures intercommunales – dont la légitimité politique est toutefois restée cantonnée à deux finalités principales : l'obtention de financements complémentaires pour les maîtrises d'ouvrage intercommunales entre 1999 et 2006 ; la définition d'une stratégie de développement congruente avec celle dégagée par les documents de planification urbaine à l'échelle de l'agglomération (PLU de Beauvais puis SCOT). Cet exemple montre donc que le régime spatial issu d'une certaine stabilisation de l'incertitude territoriale horizontale n'a pas empêché l'émergence d'un régime territorial plus complexe, dû à la surimposition d'une incertitude territoriale verticale imposée par le conseil régional de Picardie à travers son propre agenda politique en matière de développement territorial. Les intérêts divergents que portent chacun de ces niveaux d'incertitude peuvent donc conduire à une certaine complexification des régimes territoriaux de développement, à la faveur des ressources que le jeu de l'incertitude verticale permet de déployer. L'exemple de la communauté d'agglomération Seine-Eure² est une autre illustration de ce que l'incertitude territoriale verticale peut entraîner, mais dans un sens sensiblement différent. Alors que dans ce cas, le périmètre de l'agglomération qui englobe les villes de Louviers et Val-de-Reuil a été largement imposé par le préfet de département, représentant de l'Etat chargé de mettre en œuvre la réforme de 1999 en matière de coopération intercommunale, les élus locaux ont joué de cette imposition en mobilisant au profit de leur territoire – et plus précisément même au profit de leur commune – les ressources d'un contrat d'agglomération largement bricolé pour permettre de maximiser les financements mobilisables dans le cadre des procédures contractuelles cofinancées par l'Etat et la Région. L'incertitude horizontale et l'incertitude verticale se sont ici mutuellement renforcées : les élus ont tiré profit d'un choix imposé par le représentant de l'Etat et par l'existence de ressources financières disponibles pour construire un cadre territorial de développement qui ne correspondait pas forcément aux territorialités portées par les acteurs. Ceux-ci s'en sont finalement accommodés pour définir un régime territorial à la fois plus efficace et plus efficient puisqu'il permettait tout à la fois de mobiliser davantage de ressources et d'asseoir le leadership du « duopôle » Louviers-Val-de-Reuil sur ce secteur du département appelé à se structurer à travers la représentation géographique du « Triangle d'Eure » entre Evreux, Louviers et Vernon.

D'une manière générale, la double recherche d'efficacité et d'efficience apparaît ainsi structurante des incertitudes territoriales horizontale et verticale dont elle constitue, en quelque sorte, le sous-jacent normatif par lequel se règle, dans une certaine mesure, l'ajustement des cadres territoriaux de développement. Mais cette capacité de structuration n'est pas prédéterminée et dépend de la variété des contextes locaux et donc des arrangements auxquels les acteurs consentent. Ici, la recherche d'efficacité et d'efficience tendra, pour résoudre l'incertitude

¹ Philippe Thiard, *chap. cit.*, in Martine Berger et al., *op. cit.*, 2006, 306 p

² Philippe Thiard, « Val-de-Reuil et Louviers : deux sociétés urbaines locales pour un projet ou la difficile justification sociale du contrat de l'agglomération Seine-Eure », communication au colloque « Espaces et Sociétés aujourd'hui. La géographie sociale dans les sciences sociales et dans l'action », colloque organisé par l'UMR 6590 « Espaces géographiques et sociétés », 21-22 octobre 2004

horizontale, à rechercher des périmètres plus étendus quand dans d'autres endroits la dynamique inverse l'emportera.

On retrouve là le vieux débat¹ sur la meilleure gouvernance des métropoles entre les réformateurs nord-américains des années 1950-1960 tels que Robert Wood², tenants de l'intégration politique de ces dernières à l'échelle d'espace fonctionnels étendus – parfois désignés sous les noms de Gargantua ou Léviathan – et les défenseurs du « Public Choice » dans la lignée de Charles Tiebout et Vincent Ostrom³ pour lesquels la fragmentation territoriale des aires urbaines constitue la meilleure organisation possible, notamment en termes d'efficacité, en ce qu'elle permet la formation de « paniers de services » locaux (les biens publics) optimisant au mieux à une échelle fine le couple offre/demande. Si ce débat s'est notamment cristallisé sur des critères d'efficacité et/ou d'efficacité, les vertus supposés des « gargantuas » ou des « villes-Etat » – pour reprendre le lexique mobilisé par Philippe Estèbe – tels que l'agrégation et l'organisation de l'interdépendance fonctionnelle d'espaces spécialisés, les économies d'échelle en matière de production de services, l'élimination de doublons, la compétitivité économique de la métropole, la taille effective du marché de l'emploi accessible, la solidarité territoriale et la limitation des ségrégations ont pu être battus en brèche par d'autres arguments, tout aussi fondés, comme l'existence de rendements décroissants, la lourdeur des organisations bureaucratiques de grande taille, l'efficacité – en termes d'allocation de moyens – de la différenciation à une échelle fine (celle de la fragmentation urbaine) des paniers de biens et services, l'intérêt de constituer un « marché » pluraliste de ces mêmes biens ajusté par les choix de localisation des ménages, etc. En clair, les deux modèles reposant sur des présupposés différents qui ne permettent pas d'en arbitrer au fond les vertus respectives – celles-ci demeurant de l'ordre de l'option politique –, ils se voient donc « condamnés à coexister et à remplir des fonctions spécifiques dans le système urbain »⁴. Comme Philippe Estèbe l'a bien montré, le modèle du gargantua s'applique ainsi, dans le régime de l'intercommunalité française, au cœur des agglomérations urbaines et celui du « Public Choice » ou « modèle du club » correspond davantage aux espaces dits péri-urbains. Si cette observation empirique est de nature à donner quelques limites à l'incertitude horizontale dans le contexte urbain français contemporain, il n'en demeure pas moins que les normes auxquelles se réfère le régime territorial de réflexivité du développement territorial (l'efficacité et l'efficacité) dans le traitement de l'incertitude horizontale s'appliquent de manière relativement indéterminée et contingente, ce que d'autres travaux, sur l'optimum dimensionnel de l'action publique notamment, ont également démontré. Par contre, la question centrale de l'accès à des ressources, combinée à l'existence de prérogatives de certains niveaux d'institutions sur d'autres rend les normes d'efficacité et d'efficacité beaucoup plus déterminante des choix politiques qui conduiront les acteurs du développement à résoudre dans un sens relativement univoque la question de l'incertitude verticale.

¹ Pour une analyse plus détaillée, voir notamment Christian Lefèvre, *Gouverner les métropoles*, Paris, LGDJ, 2009, pp. 28 et ss ; Philippe Estèbe, *Gouverner la ville mobile*, Paris, PUF, 2008, pp. 17-44

² Robert Wood, « Metropolitan government 1975 : an extrapolation of trends : the new metropolis : Greenbelt, grassroots or Gargantua ? », *American political Science Review*, n° 52, 1958, pp. 108-122

³ Vincent Ostrom, Charles Tiebout, Robert Warren, « The organization of government in metropolitan areas : a theoretical inquiry », *American Political Science Review*, n° 55, 1961, pp. 831-842

⁴ Philippe Estèbe, *op. cit.*, 2008, p. 46

c) Un régime instrumental parfois « déconnecté » des horizons stratégiques et « enlisé » dans les « chemins de dépendance »

Le régime instrumental du développement territorial, dès lors qu'on l'aborde dans une vision non stato-centrée, s'appuie essentiellement sur la méta-instrumentation que représente la planification stratégique. Nous en avons déjà souligné les principales caractéristiques : flexibilité, itération, sélectivité, cadre pluraliste et interactionniste d'élaboration, importance – au-delà des diagnostics techniques et des approches purement rationalistes des enjeux, notamment en Europe – des conditions culturelles et discursives de son élaboration (construction identitaire, attachement à l'histoire locale) qui conditionnent la formation de coalition d'acteurs et l'amènent à jouer, à travers les orientations qu'il donne, un quasi-rôle de référentiel – ce qui n'en fait pas, pour autant, un référentiel d'action publique à part entière. Celui-ci, il faut le reconnaître, apparaît davantage « en creux » qu'« en plein »¹, c'est-à-dire bien plus à travers les valeurs « constitutives » qu'il porte (« nécessité d'anticiper [...], nécessité d'intégrer l'incertitude [...], l'ouverture au contexte [...], l'injonction au consensus [...], la décentralisation de l'action [...], l'attention portée au processus

¹ « Le méta-projet n'a rien du "référentiel" (Jobert et Muller) [car] sa construction [est] beaucoup plus contingente, moins dominée par les acteurs publics et moins déterminée par un "référentiel global" » – Gilles Pinson, *chap. cit.*, in Pierre Lascoumes, Patrick Le Galès (Dir.), *op. cit.*, 2004, p. 222. Si on ne peut que souscrire à cette assertion en ce qu'elle souligne que le projet territorial n'est pas un référentiel du fait de sa plus grande contingence et de sa moindre détermination par le référentiel global, il nous semble néanmoins que ce dernier, comme le référentiel sectoriel, restent des sous-jacents omniprésents de la démarche de projet, à travers notamment ce régime de réflexivité particulier qu'est le régime de développement sur lequel nous reviendrons. Gilles Pinson a par ailleurs repris quelques années plus tard cette affirmation pour mieux la préciser : « Le méta-projet ne s'apparente pas au "référentiel" défini par l'approche cognitive française des politiques publiques comme construction cognitive définissant les contours et les caractéristiques d'un problème et traçant les contours d'une action légitime. En effet, le référentiel est construit par des acteurs, souvent publics, investis d'une forte légitimité à décider de priorités d'action et qui socialisent des acteurs périphériques à cette vision du monde et à ces lignes d'action préalablement définies. Ensuite la notion de référentiel implique l'articulation entre un référentiel global, ensemble intangible de valeurs et de croyances fondamentales, de normes générales d'action, et un référentiel sectoriel, déclinaison dans un champ d'action sociale donné du référentiel global. La construction du méta-projet est [...] moins déterminée par un "référentiel global", même si, [...] on peut repérer des thèmes communs d'un projet de ville à l'autre. "Aujourd'hui, écrit Jobert, chaque projet semble devoir être justifié au cas par cas sans qu'un référentiel global s'impose d'emblée à l'ensemble des acteurs". Les critères de justification d'un projet se construisent localement... » – Gilles Pinson, *op. cit.*, 2009, p. 335. Là encore, il ne fait pas de doute que le projet territorial, fût-il de ville, n'est pas un référentiel local ou un « ersatz » de référentiel sectoriel et/ou global. Pour autant et malgré sa nature constitutive, rien ne permet d'affirmer qu'il se construit en autonomie par rapport au référentiel global ou par rapport aux référentiels sectoriels comme ceux de l'aménagement du territoire. Un rapport local-sectoriel et un rapport local-global s'esquissent inévitablement à l'occasion de la formalisation stratégique au cœur du méta-projet, autour de certains des mots d'ordre – ou références – qui structurent notamment le régime de développement. La remise en cause du régime hiérarchique (existence d'un leadership) qui présidait à la médiation propre aux référentiels n'est pas non plus un argument décisif : la démarche de projet a elle aussi ses leaders (qui s'inscrivent précisément dans une incertitude verticale qu'ils calculent) et de nombreux projets territoriaux sont l'occasion pour ces derniers – principalement les élus – d'asseoir leur contrôle sur les processus de définition des enjeux et des orientations de développement comme les travaux de Anne-Cécile Douillet sur certains projets de pays le rappellent (Anne-Cécile Douillet, *chap. cit.*, in Faure Alain, Anne-Cécile Douillet (Dir.), *op. cit.*, 2005, pp. 75-92). Nos propres travaux sur le contrat d'agglomération Seine-Eure ont également montré la relative prépondérance des maires de Val-de-Reuil et de Louviers et l'absence de participation réelle de la société civile à l'occasion de l'élaboration du contrat d'agglomération Seine-Eure (Philippe Thiard, *comm. cit.*, 2004), ce qui ne veut pas dire pour autant que leur stratégie était exclusivement autocentrée ou désarticulée de tout référentiel sectoriel.

[...], l'attention portée à l'identité des acteurs [...] que par les algorithmes « substantiels »¹ qu'il véhiculerait, ceux-ci étant nécessairement spécifiques à chaque contexte urbain et/ou territorial, différenciation oblige. Présence « en creux » ne veut pas dire toutefois absence ou disparition, rapport local-global et rapport local-sectoriel remplissant, même avec fadeur et maladresse, cet « espace de la différenciation », vide en apparence, d'un sens construit qui n'est pas qu'une simple invention ou contingence locale.

A ces différentes dimensions de la planification stratégique ou du projet, on pourrait, en citant toujours Gilles Pinson, en ajouter quelques autres telles que « la pensée de l'existant », le statut « d'instrument de mobilisation sociale » que peut avoir le projet, la « critique des savoirs experts et sectoriels » au profit d'une approche plus transversale et plus empirique, « la définition incrémentale d'objectifs », la prépondérance des « effets latéraux » – engendrés par le projet (accumulation de nouvelles ressources financières, politiques, cognitives ou organisationnelles, consolidation de réseaux d'acteurs et de capacités à coopérer, formation d'une identité commune, etc) – sur les effets directs observables en matière de développement ou de production urbaine (s'agissant des projets de ville)². Ces différentes dimensions soulignent bien le caractère purement constitutif et procédural de l'instrument et ainsi sa plasticité pour porter des stratégies de développement de toute nature en jouant du paradoxe qui l'amène à présenter tout à la fois « une logique interactionniste et d'indétermination » par laquelle son contenu se définit progressivement – à l'initiative des groupes d'acteurs qui en porte la démarche –, « et une logique volontariste »³ consistant à lui faire assumer une intention politique précise permettant d'assumer les grands choix stratégiques.

Ces faits étant peu contestables, l'intérêt est plutôt ici de s'interroger sur la portée de l'instrument lui-même dès lors qu'il se trouve appelé à « cohabiter » avec d'autres instruments au contenu plus substantiel. Cette cohabitation dessine une des limites de ce régime de réflexivité au sein duquel la méta-instrumentation du projet n'emporte pas toujours la reconfiguration des autres instruments de développement dont le fonctionnement tend à s'autonomiser, voire à se déconnecter de l'effort stratégique porté par le projet territorial. Les causes d'une telle situation sont multiples.

En premier lieu, elle résulte du paradoxe que constitue le projet territorial lui-même tel que nous venons de le rappeler. Pris « en tension forte entre volonté de contrôle et d'affirmation d'un sujet [orientation] politique, d'une part, et mise en œuvre de modes d'action interactifs, itératifs et incrémentaux d'autre part »⁴ le projet territorial balance entre des deux polarités, ce qui peut conduire le processus à ne s'engager que tardivement dans l'action opérationnelle, soit que l'intention peine à se concrétiser et à s'incarner dans certains instruments de nature plus fonctionnelle que politique – les « horizons d'attente » ne débouchant pas sur des « espaces

¹ Gilles Pinson, *chap. cit.*, in Pierre Lascoumes, Patrick Le Galès (Dir.), *op. cit.*, 2004, pp. 220-221

² Pour plus de détails voir Gilles Pinson, *chap. cit.*, in Pierre Lascoumes, Patrick Le Galès (Dir.), *op. cit.*, 2004, pp. 199-233

³ Gilles Pinson, *Ibidem.*, p. 217

⁴ *Ibidem*

d'expériences », pour reprendre les termes utilisés par Gilles Pinson¹ –, soit que le processus délibératif déployé par le groupe d'acteurs impliqués n'aboutisse pas à des résultats tangibles.

En second lieu, cette situation de relatif blocage du régime instrumental découle de la structuration même du méta-instrument. Au sein du projet urbain ou projet de ville, Gilles Pinson note l'existence d'un « système d'objectifs à deux niveaux : un premier niveau constitué par le *méta-projet*, ensemble de grands principes fixant un horizon, donnant un souffle à l'action permettant à la fois de mobiliser des réseaux d'acteurs urbains et de cadrer leurs interactions ; un deuxième niveau, celui des *projets ponctuels* ou *concrets*, à l'échelle desquels les acteurs entrent en interaction, des réseaux se constituent, se densifient et définissent des objectifs intermédiaires permettant de concrétiser le méta-projet »². On retrouve là plus ou moins la distinction entre projet de ville et projet urbain de Jean Bouinot et Bernard Bermils qui ont également souligné la logique de stratification des démarches de projet appliquées à la ville entre la « [formulation] d'une ambition globale » propre au niveau stratégique d'une part et le « document [projet urbain] destiné à donner à la ville une forme dans sa dimension esthétique et fonctionnelle, cohérente avec l'ambition stratégique à dimension socio-économique »³, d'autre part. Le propos est également proche des analyses d'Alain Bourdin sur les stratégies urbaines pour qui celles-ci présenteraient « deux couples de dimensions croisées » : d'une part la « stratégie en tant qu'expression d'une intention [le méta-projet de Gilles Pinson], exprimée notamment dans un projet politique » et qui est aussi « stratégie en tant que logique d'action dominante sur la durée » ; d'autre part la « stratégie en tant qu'elle porte sur l'acquisition de positions dans un système concurrentiel et en tant qu'elle porte sur la constitution même de la ville comme système (social, économique, spatial, politique) dynamique »⁴, ce qui revient à assimiler ce second volet stratégique au champ des « espaces d'expériences » évoqués précédemment et dont Alain Bourdin reconnaît qu'il est essentiellement constitué « d'opportunités » plus ou moins bien articulées aux intentions politiques qui s'expriment dans la durée. Cette dichotomie propre au méta-instrument qu'est le projet territorial est donc porteuse de désajustements potentiels entre le niveau stratégique et le niveau opérationnel – même si pour Alain Bourdin, celui-ci est tout aussi stratégique que le premier –, au point que certaines actions de développement peuvent parfaitement s'affranchir, voire se passer de l'existence d'une stratégie intentionnelle à la dimension politique clairement exprimée. C'est le cas des métropoles bordelaises et toulousaines⁵ à l'échelle desquelles n'existe pas, lorsque l'on considère plus particulièrement les politiques de développement économique, de projet de territoire d'ensemble, mais des actions d'aménagement à finalité économique qui pour la première visent à faire évoluer les manières de travailler ces questions à l'échelle de l'agglomération et pour la seconde consistent à exploiter des opportunités (« opérations coups-de-poing ») qui permettront de conforter des « locomotives » de développement, sans que les interactions avec le niveau métropolitain soient spécifiquement

¹ Ces deux termes étant eux-mêmes empruntés à Bernard Haumont, « Un nouveau champ pour l'architecture et ses recherches. Le projet urbain », *Les cahiers de la recherche architecturale*, n° 32-33, 1993, pp. 103-110

² Gilles Pinson, *Ibidem.*, p. 221

³ Jean Bouinot, Bernard Bermils, *op. cit.*, 1995, pp. 84-85

⁴ Alain Bourdin, « La stratégie fait-elle la ville ? », in Alain Bourdin, Robert Prost, *Projets et stratégies urbaines, regards comparatifs*, Paris, Parenthèses, 2009, p. 259

⁵ Gilles Crague, « Le développement économique dans l'aménagement urbain », Alain Bourdin, Robert Prost, *op. cit.*, Paris, Parenthèses, 2009, p. 102-115

pensées en tant que telles, ce que confirment d'autres travaux sur ces villes¹. Ces deux métropoles ne disposent donc pas, à cette échelle, de méta-projet tel que Gilles Pinson le définit et semblent avoir opté pour une construction stratégique par l'opérationnel. Car la caractérisation stratégique ne semble pas ici faire de doute dans la mesure où ces opérations s'accompagnent d'un travail de « problématisation » qui consiste à la fois à projeter les actions entreprises dans le futur de la ville et à réunir « des acteurs multiples et hétérogènes »², comme Gilles Pinson l'observe au stade de l'élaboration du méta-projet. Ainsi le projet territorial par sa nature même peut inciter à la déconnexion relative des niveaux stratégiques et opérationnels, selon des modalités variables, soit que les instruments en relais de la stratégie s'autonomisent, soit que le niveau du méta-projet fasse défaut et que les horizons d'attente se définissent trop lentement –, ce qui maintient en creux le caractère incrémental d'une telle stratégie – à partir d'opérations concrètes.

En troisième lieu, le régime instrumental de développement des territoires doit compter avec l'existence, outre la cadre de planification stratégique, d'une multitude d'autres instruments plus ou moins bien articulés entre eux – ainsi qu'au niveau stratégique –, et dotés chacun de leur propre logique fonctionnelle. On retrouve là l'idée que, dans une approche rationaliste, l'instrumentation repose d'abord sur des choix techniques³ et que « l'action publique [étant] fondamentalement conçue dans un sens pragmatique, c'est-à-dire comme une démarche politico-technique de résolution de problèmes via des instruments »⁴, le sens politique et la dimension stratégique de ceux-ci n'est pas nécessairement une clé de lecture légitime. Les changements observables à ce niveau proviendraient ainsi davantage de l'adoption de certaines recettes de nature instrumentale que de la mise en avant de grandes finalités d'action, ce que la diffusion des idées néolibérales en Europe a pu surdéterminer⁵, en jouant dans le sens d'une multiplication des instruments placés ainsi en concurrence les uns avec les autres⁶, sans compter que leur prolifération peut également être vue « comme une manière d'évacuer les questions politiques »⁷. En résulte une sédimentation interne au régime instrumental que l'on peut retrouver à l'échelle de la plupart des territoires. Le secteur du développement économique en est une parfaite illustration, en ce sens qu'il s'est historiquement structuré autour de trois finalités essentielles – en faisant abstraction des services publics industriels et commerciaux qui occupent une place particulière puisqu'ils placent les collectivités en situation d'être elles-mêmes productrices de certains biens et services –, assorties chacune de leur propre panoplie d'instruments.

La gestion de l'implantation d'entreprises est la première d'entre elles, à la fois par la place qu'elle revêt dans les interventions économiques des collectivités en tant que premier poste de dépenses et par son ancienneté relative au sein de ces interventions. Elle repose principalement sur une action foncière et immobilière consistant, de la part des collectivités, à aménager des espaces

¹ François Baraize, Emmanuel Négrier (Dir.), *L'invention politique de l'agglomération*, Paris, l'Harmattan, 2003, 310 p. ; Philippe Thiard, « L'offre territoriale : un nouveau concept pour le développement des territoires et des métropoles ? », *Territoires 2030*, n°1, 2005, pp. 17-28

² Gilles Crague, *Ibidem*, p. 114

³ Michael Howlett, « Policy Instruments, Policy Styles and Policy Implementations, National Approches to Theories of Instrument Choice », *Policy Studies Journal*, vol. 19, n° 2, 1991, pp. 1-21

⁴ Pierre Lascoumes, Patrick Le Galès, « Instrument », in Laurie Boussaguet et al. (dir.), *op. cit.*, 2010, p. 329

⁵ Bruno Jobert (Dir.), *op. cit.*, 1994

⁶ Philippe Bezes, *Réinventer l'Etat. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, PUF, 2009, 519 p.

⁷ Pierre Lascoumes, Patrick Le Galès, *Ibidem.*, p. 332

(zones d'activités, bâtiments-relais, pépinières) destinés à l'accueil d'entreprises principalement extérieures, ce qui en fait un des instruments les plus classiques des stratégies de développement exogènes. Le soutien financier aux entreprises est une seconde finalité et il se traduit par une multitude d'instruments économiques et fiscaux parmi lesquels les aides aux entreprises (prêts, subventions, avances, bonifications d'intérêts) et les exonérations fiscales (contribution économique territoriale notamment). Enfin l'animation économique locale à des fins de structuration interne ou de promotion externe en constitue une troisième qui se traduit par l'utilisation privilégiée d'instruments informatifs et communicationnels comme ceux du marketing territorial ou de soutien à la formation de clubs d'entreprise. L'observation de l'utilisation de ces différents types d'instruments montre qu'ils sont mobilisés concomitamment par les différents niveaux de collectivités et qu'ils acquièrent ainsi, dans leurs modalités de mise en œuvre, une réelle autonomie par rapport à l'expression des stratégies de développement¹. A tel point que l'étude de certains cas ne manque pas de révéler des contradictions apparentes entre le régime instrumental et la sphère stratégique du développement territorial. Elles tiennent principalement à ce que le premier est souvent marqué par des logiques de type « chemins de dépendance » – historicité des choix, autolégitimation des politiques suivies et des acteurs qui les portent, incapacité à arbitrer entre les logiques de « coups partis » et des stratégies de rupture plus ou moins revendiquées, volonté politique de ne pas dépendre uniquement des horizons stratégiques mais de préserver toutes les opportunités que les instruments permettent d'exploiter du fait de leurs caractéristiques fonctionnelles, montrant ainsi l'existence de distorsions assumées au sein du projet territorial entre le méta-projet et le niveau opérationnel.

Le cas chartrain en est un bon exemple² : comme plusieurs des villes moyennes du Bassin parisien – couronne urbaine située à une centaine de kilomètres de la capitale – cette dernière a construit son développement économique sur une stratégie tacite d'agglomération, visant par l'aménagement de zone d'activités à capter des implantations industrielles exogènes, en particulier à l'époque des Trente Glorieuses et de la décentralisation industrielle³. Cette stratégie, réactivée à la fin des années 1990 connaît toutefois une inflexion majeure au début des années 2000 à l'occasion d'un changement de municipalité. Celui-ci donne lieu à l'élaboration à partir de 2002 d'un SCOT dont le PADD – projet d'aménagement et de développement durable – constitue en quelque sorte le méta-projet par lequel l'agglomération élargie fixe ses nouvelles priorités. Y figure une nouvelle orientation promouvant un développement endogène autour de trois filières, la cosmétique, l'industrie automobile et l'agro-alimentaire, la première ayant déjà été labellisée système productif local par la DATAR avant de l'être à nouveau en tant que pôle de compétitivité. Cette nouvelle orientation débouche sur la mise en place de nouveaux instruments : clubs d'entreprise, Maison de l'entreprise, agence *Chartres Développement* qui concrétisent cette intention d'investir davantage le champ de la structuration et de l'animation du tissu économique. Toutefois, les vieilles recettes ne sont pas abandonnées : la communauté d'agglomération continue de valoriser et d'aménager un foncier économique surabondant à travers sa société d'économie mixte locale, tandis que *Chartres Développement*, bien que conçu pour servir une stratégie de développement endogène, ne déserte pas pour autant le terrain du développement exogène en travaillant de concert avec le CODEL

¹ Philippe Thiard, *chap. cit.*, in Martine Berger et al., *op. cit.*, 2006, 306 p ; Gilles Crague, *art. cit.*, 2009

² Sur ce cas comme sur celui de Beauvais, voir Philippe Thiard, *chap. cit.*, 2006

³ Michel Michel, « Les politiques urbanistiques dans une ville moyenne : Chartres », *Annales de géographie*, 1988, n° 544, pp. 716-731 ; Philippe Thiard, *op. cit.*, 2001, p. 52

(Comité de développement d'Eure-et-Loir) à prospecter de nouvelles implantations, remplissant ainsi ses missions fondamentales d'agence de développement, ce qui confirme tout à la fois l'autonomie fonctionnelle relative d'un tel type d'instrument et l'adaptation – dans le sens du pragmatisme – de la nouvelle stratégie locale. Beauvais présente de nombreux traits comparables. Ici la bifurcation stratégique s'est opérée de manière progressive, à partir de l'opportunité qu'a pu représenter la politique « interterritoriale » de la Région Picardie qui a débouché sur la formation d'un Pays du Grand Beauvaisis regroupant la communauté d'agglomération et six autres communautés de communes. Dès 1998, la charte de pays enregistrait une évolution au profit d'un développement plus endogène centré sur la filière agro-alimentaire avec pour ambition de valoriser le potentiel d'innovation représenté par l'ISAB (Institut supérieur d'agriculture de Beauvais). La charte de 2005 entérinait et amplifiait ce choix en y ajoutant la filière de la sécurité industrielle grâce à un partenariat de l'ISAB avec l'INERIS (Institut National de l'Environnement et des Risques) et l'Université technologique de Compiègne et autour d'un positionnement plus large ambitionnant de faire de ce territoire une « terre de culture et d'entreprise, pôle d'excellence en génie et sécurité en environnement et santé ». Mais comme à Chartres, ce réajustement stratégique n'a pas pour autant mis un terme aux actions de développement exogène marqués dans ce cas par l'aménagement d'un parc d'activités important resté positionné sur des entreprises visant la proximité francilienne, le parc du Haut-Villé.

Le désajustement entre des instruments qui obéissent à leurs propres logiques fonctionnelles est encore renforcé par la structuration technique qui les caractérisent. Ainsi, une charte de pays ou d'agglomération débouchant sur un contrat de territoire construit autour d'un certain nombre d'opérations – le plus souvent d'investissement – n'emporte pas nécessairement la redéfinition d'instruments préexistants qu'il s'agisse d'agences de développement ou de sociétés d'économie mixte locales. De même lorsqu'un PLU ou un SCOT est mobilisé pour esquisser un méta-projet à travers son volet stratégique qu'est le PADD, son ressort opérationnel étant limité *in fine* à la planification des sols et à la réglementation des constructions, il n'est alors pas en mesure, sauf volonté expresse des collectivités compétentes et quand bien même ces instruments de planification répondraient aux enjeux d'intégration et de transversalité qui leur ont été assignés, d'entraîner une reconfiguration des instruments correspondants à d'autres domaines sectoriels – ceux du développement économique en l'occurrence. Cette étanchéité relative entre les différentes panoplies d'instruments est elle-même renforcée par la multiplicité des maîtrises d'ouvrage impliquées. Alors que le méta-projet peut-être porté par l'acteur ville et à son échelle, il aura à composer avec les instruments mis en place par les échelons départementaux et régionaux par exemple, voire avec leur propre planification stratégique, ce qui pose de réelles difficultés de coordination. Dans le cas chartrain évoqué précédemment, la redéfinition de l'action de développement autour d'une valorisation endogène de certaines filières n'est que partiellement entrée en congruence avec l'action départementale centrée notamment sur le comité de développement départemental (CODEL), principalement mobilisé à promouvoir le foncier économique disponible selon une logique davantage favorable à la poursuite de la logique d'agglomération des activités. A Beauvais également, le projet de ville a dû composer avec la préexistence d'outils départementaux tels que la SEMOISE qui mène ses propres actions et avec le projet départemental *Oise 2007-2012* dont les orientations autour du développement de l'économie résidentielle ont toutefois rencontré celles du PLU et du SCOT qui visent également à faire de

l'accueil de nouvelles populations un des leviers de l'action urbaine portée par la planification des sols.

Le régime instrumental du développement territorial du point de vue que peuvent en avoir les acteurs locaux présente donc une multitude de lignes de fracture potentielles – ou de disjonction – entre méta-projet d'une part, et niveau opérationnel d'autre part, entre instruments existants dédiés au développement ainsi qu'entre ces derniers et l'horizon stratégique défini par le méta-projet, et bien sûr entre les différents maîtres d'ouvrages amenés à piloter chacun des procédures opérationnelles similaires – et ainsi redondantes – qui posent la délicate question de leur coordination. Si dans le cas des métropoles, l'échelle métropolitaine parvient à mettre en œuvre, sans trop de concurrences – ceci serait toutefois assez discutable en Ile-de-France –, un projet stratégique qui assoit « l'acteur collectif ville » en position de relatif leadership – ainsi que les travaux de Gilles Pinson ont pu le montrer –, cette situation se vérifie beaucoup moins pour les villes moyennes. En ce qui les concerne, la coalition d'acteurs susceptibles d'être fédérés est peut-être moins tant à analyser d'un point de vue sociologique ou au regard de leurs intentionnalités, qu'à travers l'approche plus fonctionnelle des impacts que peuvent avoir les instruments parfois concurrents que ces différentes catégories d'acteurs ont contribué à mettre en place, à partir de leur propre agenda politique. En l'absence d'un cadre de planification stratégique particulier qui, en France, aurait la primauté sur d'autres cadres similaires, fussent-ils issus de secteurs particuliers ou de certains niveaux de collectivité, le régime instrumental du développement territorial ne peut pas être autre chose que l'incarnation de rapports de pouvoir relativement complexes.

d) Un régime d'action publique qui se cristallise autour de la figure de la coalition.

Il découle du régime instrumental du développement territorial dont nous venons de rappeler les principaux paradoxes certaines conséquences qui déterminent elles-mêmes les particularités du régime d'action publique. Celui-ci, dans une approche non stato-centrée, diffère dans ses caractéristiques du régime d'action publique propre au secteur de l'aménagement du territoire, fût-ce celui identifié précédemment dans le référentiel du développement territorial, en ce sens que l'action décentralisée qui en constitue le marqueur principal ne suffit pas à en cerner tous les contours dans l'approche ici « déssectorisée » et « décentrée » du développement des territoires. Les analyses que nous venons de mener sur le régime instrumental montrent en effet que les rapports de pouvoir au sein des coalitions d'acteurs peuvent être complexes et peser fortement sur les autres régimes de réflexivité.

Le cadre d'analyse qui s'impose ici ne peut pas être celui des réseaux de politique publique (*policy networks*) dans la mesure où ces derniers présupposent une lecture sectorisée – et non territoriale – de l'action publique¹. Il est plutôt celui de la gouvernance, celle-ci étant entendue comme « l'interaction d'une pluralité d'acteurs "gouvernants" qui ne sont pas tous étatiques, ni même publics »² ou bien encore, en des termes plus généraux « comme un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux et d'institutions en vue d'atteindre des objectifs discutés

¹ Mark Thatcher, *art. cit.*, in Laurie Boussaguet et al. (dir.), *op. cit.*, 2010, pp. 569-575

² Jean Leca, « Ce que l'analyse des politiques publiques pourrait apprendre sur le gouvernement démocratique », *Revue française de science politique*, vol. 46, n°1, 1996, pp. 122-133

collectivement »¹. Ce cadre sous-entend qu'en « mode gouvernance », le régime d'action publique déploie quatre caractéristiques essentielles² : le « polycentrisme institutionnel » que l'on retrouve notamment dans la gestion de l'incertitude territoriale verticale évoquée précédemment et qui est l'une des composantes du régime territorial du développement local ; « une frontière public/privé plus floue avec une ouverture [...] en direction de la société civile sur laquelle nous reviendrons ; une « dimension procédurale de l'action publique » que le régime instrumental spécifie particulièrement bien autour des moyens de la planification stratégique et plus particulièrement du « méta-projet » ; « un rapport différent à la contrainte et à l'autorité, vécue et conçue de façon plus horizontale, coopérative et souple, avec le développement d'instruments d'action publique moins contraignants », ce qui recoupe, là encore, le régime instrumental et les caractéristiques du projet territorial. Mais parler de gouvernance ne suffit pas, même si son adaptabilité à des contextes territoriaux variés³ la désigne comme une notion incontournable pour aborder les régimes d'action publique du développement territorial. Un passage par les apports de la science politique aux questions du développement urbain s'impose ici une fois encore.

Le point d'entrée fondamental pour caractériser les régimes d'action publique du développement territorial est donc celui que propose la recherche urbaine en science politique qui voit dans l'espace public des villes l'affirmation croissante « d'un processus de pluralisation, autrement dit de multiplication des acteurs et de dispersion des ressources nécessaires [aux] politiques urbaines »⁴. Cette pluralisation jointe à d'autres évolutions⁵, telles que l'élargissement des compétences des collectivités locales par les lois de décentralisation, la montée en puissance des institutions intercommunales, la raréfaction des ressources publiques disponibles et « la délégation par l'Etat du "sens" guidant la production des politiques [...] aux acteurs locaux »⁶ a contribué à faire passer le « système politico-administratif local français », autrefois marqué par la prépondérance des relations centre-périphérie, à l'ère de la gouvernance territoriale. Si ces évolutions sont naturellement plus visibles et plus abouties au niveau urbain, et plus particulièrement à l'échelle des plus grandes villes – métropoles –, nous ferons ici l'hypothèse que le raisonnement est transposable à d'autres échelles – sous réserve d'un examen des éléments de différenciation éventuels – et aux autres niveaux constitutifs des hiérarchies territoriales les plus courantes (régions, villes moyennes, petites villes, pays ruraux). Elles auraient débouché sur la constitution de ce que Gilles Pinson a défini dans un premier temps sous l'appellation de « systèmes de gouvernance »⁷ assimilables à « l'ensemble des institutions, dispositifs et processus d'action qui permettent d'articuler des ressources et de coordonner l'action d'une pluralité d'acteurs et de groupes », avant qu'il ne recoure à la notion de « régime urbain »⁸, voire de « régime »⁹ – après abandon de l'épithète – dans la

¹ Patrick Le Galès, « gouvernance » in Laurie Boussaguet et al. (dir.), *op. cit.*, 2010, p. 301

² *Ibidem*

³ Romain Pasquier, Vincent Simoulin, Julien Weisbein (Dir.), *op. cit.*, 2007.

⁴ Gilles Pinson, *art. cit.*, 2006, p. 619

⁵ Gilles Pinson, « La gouvernance des villes françaises », *Métropoles*, n° 7, 2010, <http://metropoles.revues.org/4276>

⁶ *Ibidem*

⁷ Gilles Pinson, *art. cit.*, 2006, p. 619

⁸ Gilles Pinson, *art. cit.*, 2010

⁹ Gilles Pinson, Hélène Reigner, *chap. cit.*, in Anne Cécile Douillet et al. (Dir.), *op. cit.*, 2012, pp. 163-178. Le régime est dans ce texte défini de la même manière que les systèmes de gouvernance : « trame stable des relations et des arrangements associant des acteurs publics (élus, administrations) et privés (entreprises,

continuité des travaux nord-américains sur la gouvernance des grandes villes¹. L'intérêt de cette notion est d'autant plus grand que les régimes urbains nord-américains sont très clairement des réponses politiques aux enjeux croissants de développement économique (compétitivité, attractivité, rayonnement international, recherche de nouvelles ressources) que les villes ont eu à traiter ces vingt dernières années à travers des politiques d'offre et qu'ils sont donc très proches du champ paradigmatique que représente le développement territorial. La notion de régime a ainsi « l'avantage d'intégrer des préoccupations d'économie politique et donc de prendre en compte le caractère structurant du cadre capitaliste, tout en restant attentive aux logiques politiques et sociales qui donnent forme à la politique et aux politiques urbaines, sans surestimer pour autant le rôle des influences d'échelons supérieurs »², ce dernier point étant toutefois à nuancer dans le cas européen et notamment pour les villes moyennes où ce rôle peut encore revêtir une réelle importance, ainsi que le montrent les diverses procédures (contrats, appels à projets) mis en place par les Etats.

La pluralisation des sociétés urbaines impliquées directement dans les processus de gouvernance est plutôt bien documentée dans les cas français et européens³. Elle s'est accompagnée d'une remise à plat des positions de pouvoir des différents groupes sociaux concernés avec d'un côté la marginalisation progressive de certains acteurs (fonctionnaires des services extérieurs de l'Etat, partis politiques, bureaucraties municipales proches de la technocratie étatique dans le cas français...) et de l'autre la montée en puissance de nouvelles élites locales (élus « managers », nouvelles technocraties municipales incarnant le « new management public » local au sein des municipalités ou de leurs « agences », institutions à fort potentiel de ressources et de relations tels que ports, universités, chambres consulaires, agences d'urbanisme et de développement, promoteurs, groupes industriels ou de services à fort ancrage territorial. Les « mécanismes de la recomposition » de l'action collective dans le cadre des démarches de projet ont également fait l'objet d'analyses détaillées⁴ et trois d'entre eux spécifient particulièrement le régime de l'action publique de développement : « la construction d'identités et d'intérêts communs ; la démultiplication des interactions sociales dans le cadre et la mise en œuvre des projets ; [...] l'affirmation d'un *leadership* politique de nature particulière »⁵.

La construction identitaire est en effet une des premières étapes du processus politique de développement. Elle consiste à travailler les représentations que chaque groupe impliqué dans la démarche de projet se fait de la ville ou du territoire, à les confronter à l'environnement immédiat ou plus lointain dans le but de sceller, par la démarche de projet initiée, la cohérence du groupe et les intérêts qui le lient, autour de certaines images structurantes, héritées ou projetées. Cette dimension cognitive de l'action qui conduit à revisiter l'histoire locale, son patrimoine, sa culture

intérêts organisés, mouvements sociaux) dans la fabrique des politiques urbaines et la gouvernance des villes », p. 175

¹ Clarence Stone, *Regime Politics : Governing Atlanta, 1946-1988*, Lawrence, University Press of Kansas, 1989, 376 p. ; Clarence Stone, « Urban regimes and the capacity to govern : a political economy approach », *Journal of Urban Affairs*, vol. 15, n° 1, 1993, pp. 1-28.

² Gilles Pinson, *art. cit.*, 2010

³ Peter John, *Local Governance in Western Europe*, Londres, Sage, 2011, 202 p. ; Patrice Duran, Jean-Claude Thoenig, *art. cit.*, 1996 ; Gilles Pinson, « Gouverner une grande ville européenne : Les registres d'action et de légitimation des élus à Venise et Manchester », *Sciences de la société*, n° 71, pp. 89-113 ; Gilles Pinson, *art. cit.*, 2006 ; Albert Mabileau, *op. cit.*, 1991 ; Dominique Lorrain, « De l'administration républicaine au gouvernement urbain », *Sociologie du travail*, vol. 33, n° 4, 1991, pp. 461-484.

⁴ Gilles Pinson, *art. cit.*, 2006, en particulier pp. 639-646.

⁵ *Ibidem.*, p. 639

dans ses différentes dimensions, à s'entendre sur les forces et les fragilités repérées, à définir des futurs possibles et à mieux cerner les intérêts partagés est le premier moyen d'impulser une capacité à la coopération et à la mobilisation locale sur lesquelles reposera l'ensemble du processus de développement puis, *in fine*, son inscription dans la durée. Comme le souligne justement Gilles Pinson, on retrouve dans ce mécanisme la définition purement cognitive de la gouvernance de March et Olsen¹, pour qui le cadre de l'action dans un contexte pluraliste passe d'abord par la construction de significations politiques, historiques et identitaires qui remplacent les normes hiérarchiques rendues obsolètes par les contextes d'incertitude et la réduction des ressources disponibles. En résulte une tendance forte à la territorialisation du régime d'action publique qui constitue en quelque sorte le *feedback* de cet exercice de différenciation sur le régime territorial de réflexivité, même si la construction identitaire ne conduit pas nécessairement à des formes d'institutionnalisation du territoire investi symboliquement, mais plutôt à l'invention d'objets géographiques aux contours plus flous (aires métropolitaines, méga-régions, réseaux, clusters...).

Le second temps du mécanisme de recomposition de l'action publique locale de développement consiste à accroître progressivement les interactions entre les différents acteurs du projet, c'est-à-dire à densifier de manière incrémentale les réseaux de relations qui les lient. Au fur et à mesure que les représentations collectives se stabilisent, se consolident, que des accords sur les objectifs se dessinent, les opportunités d'opérations ou d'actions permettent de structurer les réseaux d'échanges et de fonder la démarche de projet sur des enjeux qui dépassent le seul cadre cognitif des représentations. Les « rapports de confiance et de réciprocité, [les] normes de comportement et [les] dispositions à coopérer »² se cristallisent par étapes et permettent d'intégrer les différents modes d'intervention des acteurs impliqués dans un système plus cohérent, même si celui-ci conserve une part d'indétermination pour tenir compte des ressources et opportunités qui viendraient à se présenter. Le régime s'étoffe et tend parfois à s'étendre à d'autres secteurs de la société locale initialement peu impliqués. L'ensemble conserve la forme d'un processus en permanente construction, le cadre d'action visant à ne pas trop se figer pour permettre des évolutions permanentes.

Enfin, ce qui permet à ces deux premiers mécanismes de pérenniser leurs effets et de les installer dans la durée réside dans un troisième mouvement de « recomposition de la direction politique », nécessaire à l'institutionnalisation relative de la démarche de développement. C'est toute la question du leadership qui est ici posée, leadership qui revient aux élus, tels que les « maires-entrepreneurs » dont la figure n'est plus celle du « notable » qui s'incarnait dans une certaine imposition hiérarchique, fût-elle négociée, ainsi que dans la capacité à contrôler des coalitions politiques ou à organiser certaines formes de redistribution, mais plutôt celle du « manager », apte à laisser s'épanouir le jeu des interactions entre acteurs dans le cadre de la démarche de projet et à « manager des systèmes d'action horizontaux dépassant les frontières des institutions municipales [pour] mobiliser et [...] articuler des ressources d'origines très diverses et [ainsi gérer] des [...] réseaux d'acteurs plus vastes »³. Les responsabilités qui incombent à ce leadership sont multiples : assurer la sédimentation progressive des représentations et des accords entre acteurs en formulant les grands principes d'actions et les slogans mobilisateurs ; tenir et

¹ James March, Johan Olsen, *Rediscovering Institution. The Organizational Basis of Politics*, New York, The Free Press, 1989, 227 p.

² Gilles Pinson, *art. cit.*, 2006., p. 642

³ *Ibidem*, p. 645

actualiser en permanence le fil du récit (*policy discourse*) par lequel l'horizon d'attente du projet se précise, ce qui revient à construire les chemins de dépendance qui, des premières représentations aux premières réalisations en passant par les premiers objectifs, structurent la cohérence de la démarche de développement. Parmi ces responsabilités, une d'entre elles revêt une importance toute particulière : elle consiste à réussir l' « alliance entre des logiques échangistes-agrégatives », caractéristiques des réseaux de relations qui se mettent en place dans ces démarches de projet, « et des logiques institutionnelles-intégratives » qui permettent à la fois de dépasser le pluralisme limité de la démarche en l'arrimant à l'intérêt général local – fonction de représentation des élus – et de construire le cadre politique et instrumental de l'action qui passe par certaines institutions (réformes municipales ou intercommunales, agences etc.). Le leadership est donc tout à la fois dans le régime d'action publique du développement territorial un leadership politique (agréatif) et un leadership institutionnel (intégratif), tel qu'Olivier Borraz a pu le définir¹, dans la perspective tracée par Philippe Selznick, à savoir comme un travail « d'absorption, de traduction, d'incarnation de valeurs de la société environnante et des intérêts qui la composent »², ce qui donne une importance toute particulière aux récits formalisant cette fonction qui incombe aux leaders des démarches de développement. Ce faisant, les leaders locaux sont, dans le contexte européen en particulier, amenés à conserver à la fois certains des attributs du leader classique (contrôle politique, exercice de certaines positions dominantes) et à développer les aptitudes des leaders « managers » qui reposent sur ces capacités à produire des récits politiques sur le territoire, dans lesquels les acteurs vont trouver le sens qu'ils cherchent à donner à leur action. La dimension démocratique de ce mécanisme fait largement débat. Beaucoup y voient comme Gilles Pinson un processus élitiste ou semi-élitiste auquel l'opinion participe peu, soit par indifférence, soit parce qu'elle n'est que rarement associée à la construction du méta-projet, à l'exception de quelques démarches participatives isolées ou aux impacts réels discutables. Les coalitions de projet et de développement semblent ainsi fonctionner comme des espaces délibératifs relativement fermés qui, recherche de convergence oblige, ne peuvent être des espaces de confrontation marqués par des oppositions trop clivées, sous peine que la dynamique coopérative ne parvienne à s'affirmer.

La conséquence de cette relative « enclosure » des démarches de projets est qu'elles conduisent à surdéterminer la segmentation des sociétés locales qui se caractérise par l'existence d'une pluralité de groupes sociaux, socio-économiques et politiques plus ou moins inclus – voire pas du tout – dans ces dynamiques collectives. Le leadership politique local consiste alors à organiser ces segmentations dans le sens d'une certaine stratification des groupes d'acteurs autour de la démarche de développement territorial qui conduit à créer de nouvelles formes de hiérarchie au sein des espaces publics locaux. Le régime d'action publique propre au développement territorial non stato-centré n'est donc pas, à proprement parler, un régime démocratique mais plutôt un dispositif « semi-élitiste » – et néanmoins pluraliste³ – largement accompagné par les leaders dépositaires de la fonction de représentation politique. Certes, cet état de fait est particulièrement vrai pour les grandes métropoles « entreprenantes » sur lesquelles les travaux relatifs aux démarches de projet de ville se sont particulièrement concentrés. A d'autres niveaux territoriaux et notamment à l'échelle de communautés plus petites – comme celles qui initièrent les premières démarches de développement

¹ Olivier Borraz, « Le leadership institutionnel », in Andy Smith, Claude Sorbets (Dir.), *Le leadership politique et les territoires. Les cadres d'analyse en débat*, Rennes, PUR, 2003, pp. 125-143

² Philippe Selznick, *Leadership in Administration. A Sociological Interpretation*, Berkeley, University of California Press, 1984, 162 p.

³ Gilles Pinson, *art. cit.*, 2006., p. 648

local –, une telle segmentation est probablement beaucoup moins vérifiable et en tout cas bien moins affirmée, comme nous avons pu l'observer s'agissant de certaines villes moyennes¹. Outre le caractère souvent moins construit des démarches de projets – qui y sont d'abord des instruments techniques –, l'importance des mécanismes verticaux de gestion des ressources – contractualisations notamment – y dessine des modes de régulation où les relations centre-périphérie conservent une certaine importance et où les leaders politiques locaux sont plus proches de la représentation classique que l'on s'en fait (exercice d'un contrôle politique pour le contrôle d'un fief) que des aptitudes managériales de certains de leurs homologues des plus grandes villes.

Le régime d'action publique du développement territorial fondé sur des coalitions d'acteurs plus ou moins stratifiées apparaît ainsi comme un régime interactionniste au sein duquel les acteurs ne sont pas vus pour eux-mêmes, mais à travers les relations d'échanges qu'ils établissent dans le cadre du projet territorial (coalitions de projets). Ils peuvent ainsi être assimilés à des acteurs territorialisés – notion revendiquée par les géographes² – et dont certains travaux ont révélé qu'ils étaient souvent « mis en arrière-plan », voire oubliés des sciences géographiques³. Cette négligence est peut-être plus répandue qu'il n'y paraît : en science politique, des catégories comme celles des régimes urbains ou des coalitions de croissance⁴ ne donnent le plus souvent à voir des acteurs que leur appartenance à ces coalitions, ce qui conduit, dès lors qu'ils n'exercent pas le leadership dans les démarches de développement territorial, à les considérer essentiellement comme des adjutants – des *followers* pour reprendre les termes de Clarence Stone⁵ – de l'action produite sous la responsabilité des élus incarnant le véritable *leadership* politique. Cette myopie relative mériterait de pousser plus avant une inversion de regard, voire de considérer certaines institutions (ports, universités, entreprises) comme porteuses de projets de développement territorial susceptibles – ou non – d'entrer en congruence avec les stratégies de ces acteurs collectifs que sont les villes ou les régions, peu de travaux ayant finalement privilégié cette forme de focalisation⁶. Les universités, par exemple, en tant qu'acteurs de plus en plus prépondérants d'une « économie de la connaissance »⁷ mériteraient ainsi que leur soit consacré ce type d'analyse, au-delà des travaux qu'elles ont pu principalement inspirer sur les impacts sociaux, économiques ou urbains de leur activité⁸.

¹ Philippe Thiard, *chap. cit.*, in Martine Berger et al., *op. cit.*, 2006, 306 p. ; Philippe Thiard, *comm. cit.*, 2004

² Bernard Debarbieux, « L'acteur et le territoire. Chronique d'un rendez-vous souvent annoncé mais toujours différé », *Montagnes méditerranéennes*, n° 5, 1997, pp. 65-67

³ Hervé Gumuchian, *op. cit.*, 2003, p. 1

⁴ Harvey Molotch, « The City as a Growth Machine : Toward a Political Economy of Place », *American Journal of Sociology*, vol. 82, n°2, 1976, pp. 309-332

⁵ Clarence Stone, « Political Leadership in Urban Politics », in David Judge, Gerry Stoker, Harold Wolman (Dir.), *Theories of Urban Politics*, Londres, Sage, 1995, pp. 96-116

⁶ Parmi ceux-ci, on peut citer Bernard Jouve, « Chambre de Commerce et d'Industrie et développement local : le cas de Lyon », *Sociologie du Travail*, vol. 44, n°4, 2002, pp. 521-540.

⁷ Elisabeth Campagnac-Ascher (Dir.), *Economie de la connaissance. Une dynamique métropolitaine ?*, Paris, Editions Le Moniteur, 2015, 298 p.

⁸ Hélène Dang Vu, *L'action immobilière des universités mondialisées, Le Plan campus au regard d'expériences américaines, britanniques et belges*, Thèse de doctorat en aménagement et urbanisme sous la direction d'Alain Bourdin, Université Paris-Est, 2011, 489 p. ; Rachel Levy, Catherine Soldano, Philippe Cuntigh (Dir.), *L'université et ses territoires : dynamismes des villes moyennes et particularités de sites*, Grenoble, PUG, 2015, 182 p. « Campus en mouvement », *Urbanisme*, Hors-série n°57, 2016, 72 p. ; Observatoire métropolitain enseignement supérieur, recherche, innovation, vie étudiante, *le poids économique des universités rennaises*, AUDIAR, 2016, 23 p.

e) Un régime de développement en filigrane, réservoir de représentations et instrumentalisé par les autres régimes

L'analyse des référentiels de l'aménagement du territoire a déjà été l'occasion de souligner à quel point le régime de développement y était assez mal défini et parfois même absent de la dimension pratico-réflexive que sont censés revêtir ces référentiels. Ce constat vaut également lorsque l'on s'attache au développement territorial dans une approche non stato-centrée de l'action publique. Cette discrétion relative est d'ailleurs un objet d'interrogation, alors même que la notion de régime urbain telle qu'elle a été rappelée plus haut est précisément une notion d'économie politique qui conduit à prendre en compte les enjeux économiques tels qu'ils se présentent aux acteurs publics, y compris dans la dimension théorique qu'ils peuvent revêtir. Le plus souvent, les modèles de développement forgés par les économistes sont vus comme des recettes appliquées de manière mimétique, dans le cadre d'une production de l'action publique fortement conditionnée par les logiques de l'isomorphisme institutionnel, ce qui interroge sur leur véritable portée comme le laissent entendre Gilles Pinson et Hélène Reigner : « il faudrait tenter d'objectiver le rôle que peuvent avoir un certain nombre de théories savantes ou semi-savantes sur les nouvelles conditions de la fortune locale dans ces mécanismes mimétiques. On pense ici aux thèses sur la ville créative ou sur l'économie résidentielle et aux mythes qui se forgent autour du succès supposé de certaines villes dans tel ou tel domaine »¹.

Trois raisons principales semblent toutefois expliquer la place au demeurant modeste de ce régime dans les pratiques de développement territorial. La première tient aux rapports à la réalité que suscitent les processus de projet et les coalitions d'acteurs sur lesquels ils reposent. Dans la mesure où comptent d'abord l'agrégation puis l'alignement des stratégies collectives existantes au sein du territoire, ce rapport n'a pas à être construit sur des faits solidement étayés. Les politiques urbaines sont ici encore un bon exemple de ce qui se joue à l'occasion de la structuration cognitive des politiques de développement territorial : « L'enjeu n'[...]est pas tant de [...] produire et de mettre en œuvre des visions scientifiquement fondées de la ville souhaitable. Il est de maintenir la mobilisation d'une pluralité d'acteurs »². D'où un recours au final modeste à des cadres d'analyses qui privilégieraient l'utilisation rigoureuse des modèles de développement connus : ceux-ci sont plutôt utilisés comme des mots d'ordre (développement endogène, développement exogène, économie de la connaissance, économie résidentielle, technopôles et clusters, systèmes productifs locaux et districts, compétitivité territoriale, etc.), voire des slogans, ce qui les amène à jouer le rôle de « formules », au sens que les linguistes donnent à ce terme, comme nous l'avons vu en introduction. La dimension discursive ou rhétorique du processus de construction du projet territorial joue pleinement dans ce sens en favorisant la production d'un récit simplificateur, aisément appropriable par l'ensemble des acteurs. L'utilisation de ce récit pour forger consécutivement des actions de communication est de nature à accentuer cette tendance de fond, en particulier lorsqu'en découlent des actions de marketing territorial qui elles-mêmes supposent ces efforts de simplification. Les cas de Chartres et Beauvais précédemment évoqués sont, de ce point de vue, assez évocateurs. Alors que ces deux villes ont en effet construit pendant plusieurs décennies leur développement économique sur des logiques d'agglomération d'activités de différentes natures, grâce à l'apport successif d'implantations d'origine extérieure, leur volonté est de faire évoluer leur

¹ Gilles Pinson, Hélène Reigner, *chap. cit.*, 2012, p. 172

² Gilles Pinson, *art. cit.*, 2006., p. 641

stratégie vers un développement qui soit davantage porteur de spécifications – recherche des effets d’entraînement propres aux économies externes de certaines filières qui y sont fortement représentées (cosmétique et automobile pour la première, agro-alimentaire pour la seconde). Ceci les amène à revendiquer l’une comme l’autre un développement plus endogène, même si cette référence, qui renvoie d’abord aux logiques de développement auto-centré valorisant certaines ressources locales, est ici utilisée de manière très approximative et ne fait l’objet d’aucun effort de définition. Dans ce régime de réflexivité qu’est le régime de développement, c’est donc bien avant tout la simplicité de la formulation qui compte, celle-ci devant d’abord « faire image », fût-ce au détriment d’un exposé plus rigoureux des processus économiques envisagés. Les modèles de développement sont donc, au même titre que certaines représentations spatiales mobilisées dans les démarches de projet territorial, des représentations sociales que l’on active pour construire les compromis et les consensus susceptibles d’affermir les coalitions d’acteurs.

Il résulte en partie de ce premier point la seconde raison pour laquelle le régime de développement peut apparaître minoré au regard des autres régimes de réflexivité du développement territorial. En effet, le développement en tant qu’action publique est tout à la fois un sujet et un objet politique. Un objet pour les chercheurs qui l’interrogent sous cet angle, mais aussi un sujet du point de vue de ceux qui prescrivent et s’inscrivent dans les démarches de développement. Or, en tant que sujet ou enjeu politique, le développement territorial repose d’abord sur les autres régimes de réflexivité qui en spécifient la nature politique : le régime d’action publique et le régime instrumental qui sont intimement liés déterminent la part la plus importante de ce qu’est le développement territorial en tant qu’action, c’est-à-dire en ce qu’ils permettent une structuration intellectuelle et pratique des processus de développement qui se veut ouverte, évolutive et au final relativement indéterminée, la cristallisation substantielle ne s’opérant que pas à pas et au travers d’opérations ciblées qui contribuent en retour à préciser les stratégies. Ils emportent avec eux le régime spatial et territorial qui, à un second niveau, sont aussi des déterminants essentiels des démarches de développement. Tendus l’un et l’autre vers l’expression de territorialités, ils concourent en effet à alimenter et à assurer la démarche de projet dans ces prémices, c’est-à-dire à consolider le régime instrumental dont ils sont un « point de méthode » incontournable, et à stabiliser ainsi le régime d’action publique dans sa vocation pluraliste. Dans ces conditions, le régime de développement apparaît plus secondaire dès lors que les enjeux politiques réels du développement territorial sont de garantir l’efficacité politique de l’instrument qu’est le projet et de rendre stable et pérenne la coalition d’acteurs impliqués. Il n’apparaît alors que comme un prétexte à cette construction, ce qui rend la solidité de ses fondements tant sur le plan empirique que théorique moins nécessaire que celle de la construction politique engagée à l’occasion du processus. Ce régime, en tant que pourvoyeur de sens *a priori*, est bien plus un adjuvant à portée rhétorique dans le jeu de la socialisation collective des acteurs qu’un cadre argumentatif de portée théorique qui serait essentiel à la formulation stratégique.

Un dernier facteur contribue encore à minorer la place du régime de développement. Il tient au caractère relativement hétérogène des modèles mobilisables. Si certains s’établissent sur des fondements théoriques relativement solides (districts industriels et systèmes productifs locaux, valorisation de ressources locales, milieux innovateurs, effets d’agglomération), d’autres sont de ce point de vue plus fragiles (compétitivité territoriale, économie de la connaissance). En outre, leur rapport à l’espace et au territoire n’est pas de même nature pour tous : comme nous le verrons un peu plus loin, entre espace support, espace facteur et espace acteur, l’inscription territoriale de ces

modèles n'est pas sans poser quelques problèmes de méthode dans une perspective actancielle. En ressort alors l'idée potentielle pour les acteurs d'un fatras théorique qui justifie que la convocation de cette dimension réflexive oscille entre l'application de recettes d'une part et la récupération rhétorique d'autre part.

f) Vers un régime discursif du développement territorial ?

Il ressort de ce qui précède que la dimension discursive du développement territorial revêt une importance toute particulière, ce qui rejoint les analyses dont Alain Faure a été précurseur lorsqu'il soulignait il y a plus de vingt ans la dimension rhétorique de l'action locale. Peut-on pour autant identifier un régime discursif qui, sur le plan pratico-réflexif, serait le pendant des autres régimes de réflexivité ? Cela semble assez peu pertinent dans la mesure où la teneur et la structure d'un tel régime apparaissent ici bien plus contingentes encore que celle des autres régimes de réflexivité et notamment du régime spatial ou – on vient de le voir – du régime de développement. Ces derniers, même instrumentalisés à travers les représentations produites par les acteurs, entretiennent un certain rapport au réel constitutif du sens donné à l'action car, comme l'exprime Pierre Muller, même si « on sait [...] en effet qu'un territoire n'existe qu'à travers les représentations que s'en font les acteurs qui inscrivent leur action dans ce cadre, [...] il ne s'agit pas évidemment de se situer dans une perspective de constructivisme radicale selon laquelle un territoire n'existerait pas en dehors de l'idée qu'on s'en fait »¹.

Plus précisément, si régime discursif il y a, celui-ci n'est certainement pas une donnée du problème qu'est censé résoudre le processus de développement territorial entendu au sens politique. Il est plutôt le résultat de l'ajustement des différents régimes de réflexivité, ce qui implique qu'il réside dans les productions langagières inhérentes à chacun de ces régimes (cartes du régime spatial, supports de communication du régime instrumental, discours et débats du régime d'action publique, etc.). Il en est l'aboutissement et mieux encore la synthèse par laquelle la construction politique d'un processus de développement territorial s'opère. Il permet ainsi de dépasser la contingence des positionnements d'acteurs par la production des représentations collectives qui seront reconnues comme mobilisatrices. En ce sens, il n'est pas indépendant des autres régimes. Comme l'exprime Pierre Muller « les idées n'ont pas d'autonomie en tant que telles car elles ne sont que la mise en mots de relations de pouvoir exprimant (mettant en sens ou en cadres) des intérêts plus ou moins bien rationalisés en fonction de la situation des acteurs concernés »². Pour autant ces représentations, en tant qu'elles expriment certaines contraintes (héritages, marges de manœuvre, compromis collectifs), s'inscrivent dans des chemins de dépendance plus ou moins assumés. Mais par-là même, elles ne font que « modeler l'environnement cognitif et normatif [des acteurs] » et elles « n'existe[ent] qu'en tant qu[elles sont] un élément des modalités de construction du rapport au monde des acteurs à travers les relations qu'ils entretiennent entre eux »³.

Ce vrai-faux régime discursif passe donc par la production de récits par l'entremise desquels les représentations se cristallisent pour exprimer l'ensemble des valeurs, attentes, processus et objectifs dans lesquels les acteurs du projet territorial se reconnaissent. Les récits de politique publique ont été assez bien analysés à l'échelle des Etats ou à l'échelle européenne où ils ont permis

¹ Pierre Muller, « Changements d'échelle et usage de la rhétorique », in Alain Faure et al. (dir.), *op. cit.*, 2007, p. 87

² *Ibidem*, p. 88

³ *Ibidem*

de mieux comprendre la spécificité de certains processus d'européanisation de l'action publique¹. Ils peuvent être attachés à des référentiels mais accompagnent également la production de l'action publique dans des cadres plus opérationnels, ce qui leur donne une certaine malléabilité et un réel intérêt heuristique. Ils ont pourtant été assez peu étudiés à un échelon plus local (politiques urbaines, politiques de développement territorial) à quelques exceptions près², ce qui confère un certain intérêt à l'examen de leur déploiement éventuel dans les pratiques de développement territorial.

Leur définition dans sa dimension la plus générique n'est pas très précise et confirme leur statut instrumental dans une approche cognitive de la production des politiques publiques : « les récits de politiques publiques représentent une forme que revêtent les éléments cognitifs attachés à une politique publique. Ils peuvent être une composante d'un discours plus vaste. Les récits de politiques publiques peuvent aussi donner de la substance, fournir des normes de comportement, dramatiser un contexte ou soulever des émotions à l'intérieur d'un référentiel »³. D'un point de vue plus concret, ils prennent souvent la forme d'histoires construites de manière séquentielle : « Les événements [y] sont organisés selon un plan ; ils sont assemblés au sein d'une trame caractérisée par des relations causales entre actions »⁴, ce qui peut inclure la présence d'une fin moralisatrice qui, dans le cas du développement territorial, consisterait à parer le futur souhaitable du statut de « destinée manifeste ». Pour cette raison, ils jouent sur tous les registres de l'historicité en accordant une place particulière au futur, se différenciant toutefois de la prospective par le caractère affirmatif du devenir exposé, ce qui leur confère un caractère beaucoup plus performatif que d'autres types de discours : « moins incantatoires et normatifs que l'idéologie, les récits de politiques publiques reposent sur des scénarios qui ont moins pour objet de dire ce qui devrait arriver que ce qui va arriver selon leurs narrateurs – si les événements surviennent ou les situations évoluent comme prévu. Même lorsque leur véracité est en question, ces récits sont, de manière explicite, plus programmatiques que les mythes, et ont pour objectif de faire en sorte que leurs récepteurs les intériorisent en faisant quelque chose »⁵. Un autre de leurs attributs est d'avoir « d'importantes propriétés politiques pour ce qu'ils ne disent pas, le non-dit. Un récit hégémonique agit en effet comme un prisme conceptuel qui obscurcit les possibilités d'action alternatives »⁶. A ce titre, les récits semblent davantage fermer le champ des possibles que de l'ouvrir, ce en quoi ils peuvent apparaître en contradiction potentielle avec les attendus du méta-projet.

Ce premier paradoxe souligne une des premières caractéristiques des récits de développement territorial, à savoir leur relativité au processus de construction du projet territorial lui-même. Se succèdent ainsi dans le temps plusieurs récits correspondant aux différentes étapes du projet avant que celui-ci ne se stabilise pour laisser la place à un récit dominant qui n'est d'ailleurs pas toujours aisément identifiable, car dépendant du degré de formalisation de la stratégie

¹ Claudio Radaelli, « Logiques de pouvoir et récits dans les politiques publiques de l'Union européenne », *Revue française de science politique*, vol. 50, n°2, 2000, pp. 255-275

² Rémi Dormois, « Structurer une capacité politique à l'échelle urbaine. Les dynamiques de planification à Nantes et à Rennes (1977-2001) », *Revue française de science politique*, vol. 56, n°5, 2006, pp. 837-869

³ Claudio Radaelli, « Récits (Policy Narrative) », in Laurie Boussaguet et al. (dir.), *op. cit.*, 2010, p. 548

⁴ Sanjoy Banerjee, « Narrative and Interaction : a Constitutive Theory of Interaction and the Case of the All-India Muslim League », *European Journal of International Relations*, vol. 4, n°2, 1998, p. 193, cité par Claudio Radaelli, *art. cit.*, in Laurie Boussaguet et al. (dir.), *op. cit.*, 2010

⁵ Emery Roe, *Narrative Policy Analysis*, Durham, Duke University Press, 1994, pp. 36-37

⁶ Claudio Radaelli, *art. cit.*, 2000, p. 272

poursuivie. L'exemple du projet urbain de l'Île-de-Nantes étudié par Gilles Pinson et Rémi Dormois en offre une illustration. Ce projet est en effet passé par trois étapes successives : une première étape, après la fermeture des chantiers navals en 1987, de réflexion d'abord marquée par une esquisse de programmation – un projet de cité internationale – puis, à la demande de la nouvelle municipalité élue en 1989, par une étude de définition confiée à l'architecte Dominique Perrault en 1992 ; une seconde étape de changement d'échelle du projet réintégré dans la stratégie d'agglomération avec un projet de ville (ou d'agglomération) élaboré en 1996 par le District confirmant pour l'Île-de-Nantes la plupart des vocations de l'étude de définition ; enfin une troisième étape de stabilisation du méta-projet à travers la consultation d'urbanisme remportée en 1998 par l'équipe Chemetoff-Berthomieu et qui débouche sur l'élaboration d'un plan guide indicatif et souple en capacité d'accueillir des révisions ultérieures du projet. A ces trois étapes ont correspondu des récits successifs, de plus en plus précis, tenant progressivement compte des attentes exprimées par les différentes catégories d'acteurs. Le récit de la première étape est largement à teneur post-industrielle et post-fordiste en ce qu'il accompagne une première démarche de développement tendu vers la reconversion des espaces industriels et portuaires vers des vocations plus tertiaires et résidentielles. Il se heurte à de nombreuses oppositions locales (associations, entrepreneurs, syndicats) qui réfutent la pertinence d'un effacement du passé industriel et revendiquent, malgré des évolutions économiques défavorables, une prise en compte des besoins de la fonction portuaire de la ville, tant sur plan fonctionnel que symbolique. Le second récit n'est semble-t-il pas très différent du précédent en ce qu'il confirme l'effacement des activités portuaires tout en remonétisant la vocation maritime de l'île, dans une logique estuarienne, à travers une meilleure valorisation de la présence de l'eau – exhumation de l'image passée de la ville comme Venise de l'Ouest. Enfin le troisième récit se stabilise au début des années 2000 : il marque un tournant vers les activités créatives déployées sur l'Île par de nombreux collectifs associatifs depuis le début des années 1990, afin d'en faire une alternative à l'effacement programmé du passé économique et industriel de l'île. Le projet Chemetoff tient en effet largement compte de cette vocation dans les programmations envisagées, culture et création étant retenues comme le moyen privilégié de conserver les traces de l'activité industrialo-portuaire, à travers des reconversions emblématiques génératrices en outre d'une certaine attractivité (les Machines en l'Île par exemple). Le récit dominant, synthétisant ces différentes étapes – et conciliant ce faisant les attentes différenciées exprimées par les grandes catégories d'acteurs – est donc principalement développé dans le plan-guide d'aménagement de l'Île-de-Nantes. Il s'inscrit également dans un « récit identitaire » plus général « selon lequel les "Nantais" partageraient une culture politique "libérale libertaire" héritée à la fois de la tradition commerçante et de la tradition anarcho-syndicaliste de la ville. Cette culture tacite rendrait les acteurs locaux rétifs à toute forme d'intervention publique trop dirigiste et aux procédures administratives trop rigides et enclins, à l'inverse, à s'intégrer dans des dispositifs d'action collective fondées sur la négociation et la confiance »¹. Indexé au projet territorial, le récit qui synthétise les différents régimes de réflexivité apparaît donc aussi incrémental que lui et ne saurait donc être considéré autrement que comme le résultat du processus de développement dont il alimente la dynamique par les étapes intermédiaires de son élaboration.

Pour autant, cette évanescence relative ou ce caractère fluctuant du récit de développement, pose également la question de l'existence même de sa formalisation intentionnelle. Dans les cas où le régime instrumental l'emporte largement sur les autres régimes de réflexivité – le projet de

¹ Gilles Pinson, *op. cit.*, 2009, p. 248

développement est alors avant tout une opportunité pour mobiliser certaines ressources –, il n'est pas forcément évident de percevoir un récit réellement structuré qui soit autre chose que la somme de quelques slogans, consistant de fait à reproduire les recettes puisées dans le livre ouvert des bonnes pratiques. Les exemples de Chartres et de Beauvais sont probablement de ceux-là : le récit du développement endogène articulé à l'affirmation d'un positionnement économique par l'innovation et la spécification – économie de la connaissance – y semble largement plaqué sur une histoire économique locale qui ne confirme guère l'inscription de ces choix dans les dynamiques passées, anciennes ou plus récentes¹. Tel quel, ce type de récit inabouti apparaît plutôt comme l'esquisse d'un nouveau discours en émergence et signifie la volonté – à défaut des moyens correspondants – de tourner la page du « taylorisme spatial » à travers des orientations qui resteraient encore à préciser. Il peut être également tentant – bien que d'un point de vue méthodologique l'analyse des récits politiques repose d'abord sur les dires d'acteurs – de rechercher les traces du régime discursif dans les différents supports de communication produits à l'occasion des démarches de projet, dans la mesure où ceux-ci ont pour but de reprendre et de faire connaître le sens que les acteurs souhaitent donner au développement du territoire. Certains de ces supports s'y prêtent semble-t-il particulièrement bien : ainsi la campagne du milieu des années 2000 du comité d'expansion du Val-d'Oise « tous les avens se croisent en Val-d'Oise » présentait de nombreuses caractéristiques du récit argumenté grâce à l'exposition minutieuse de l'ensemble des potentialités de développement de ce territoire – données ou bien construites par l'action publique –, à des fins naturellement promotionnelles². Pour autant les codes propres au discours marketing (enjeux de segmentation et de positionnement)³ doivent incliner à une certaine réserve. Au mieux, ce sont certains des slogans affichés par ces campagnes qui peuvent, à condition d'être congruents avec le discours des acteurs, livrer quelques clés des récits politiques de développement territorial. On pense ici plus particulier à « Montpellier la surdouée » ou « Lille, métropole position » étudiés par Muriel Rosemberg⁴ ou bien à « Amiens vit ses rêves »⁵.

Enfin, les récits politiques du développement territorial sont construits, lorsqu'ils sont aboutis, sur au moins trois éléments fondamentaux que l'on retrouve dans toutes les démarches et qui confirment que le régime discursif ainsi structuré a bien vocation à synthétiser les principaux apports des autres régimes de réflexivité. Ces trois éléments sont l'identité, l'historicité et la territorialité. Le récit les combine dans des enchaînements de relations causales destinés à justifier les horizons d'attente du projet de développement. Sur ce point, les récits du développement territorial ne diffèrent guère de ceux de l'aménagement du territoire qui relèvent des mêmes logiques. Ainsi, la politique d'aménagement – par l'Etat – du Bassin parisien a donné lieu au moins à deux reprises – années 1960, fin des années 1980 – à un authentique récit politique permettant de livrer le sens des objectifs poursuivis. Une troisième tentative a failli émerger, à la fin des années 2000, à l'occasion de la mise en révision du SDRIF (Schéma directeur de la Région Ile-de-France) de 1994. Ces trois moments présentent de réelles continuités dans la structure même du récit. L'identité revendiquée pour le Bassin parisien est celle d'un espace placé sous l'influence de la

¹ Philippe Thiard, *chap. cit.*, in Martine Berger et al., *op. cit.*, 2006, 306 p.

² Philippe Thiard, « La prospective urbaine est-elle soluble dans le marketing territorial ? Réflexions sur la dimension futuriste de la promotion urbaine », *Territoires 2030*, n°4, 2007, pp. 141-154

³ Philippe Thiard, « Offre et ressource territoriales : quelles relations ? », *Montagnes méditerranéennes*, n° 20, 2004, pp. 87-96

⁴ Muriel Rosemberg, *op. cit.*, 2000

⁵ Philippe Thiard, *art. cit.*, 2007

capitale, ce que permettent de mesurer un certain nombre de critères (organisation du système productif, flux centripètes pour l'accès à certains services, relations domicile-travail...). Le « rayon »¹ de cette influence fonde empiriquement, en retour, la « territorialité » de cet espace régional centré sur Paris et aux contours reconnus dès le départ comme changeant, ce qui constitue justement la définition première de la territorialité. A leur tour, l'identité et la territorialité du Bassin parisien rendent compte d'un des attributs forts de l'historicité de cet espace, qui résonne comme une destinée manifeste, à savoir l'existence d'une « solidarité » organique et constante sur le temps long entre Paris et son aire d'influence ainsi définie. D'où le raisonnement que le développement des « deux parties » ne peut se faire qu'à travers ce lien de solidarité qui, dans le cadre des politiques d'aménagement engagées aux différents moments indiqués, supposait un partage de la croissance (démographique, économique) entre la ville-capitale et le reste du Bassin parisien, condition même pour atteindre les objectifs de non-saturation et de limitation de l'étalement de l'agglomération parisienne posés dans les documents de planification urbaine. Ce récit politique, renouvelé à chacune des époques de mise en révision des documents d'urbanisme de la région-capitale (PADOG, SDAURP, SDRIF), s'est toutefois effacé au début des années 2010 avec l'apparition des politiques métropolitaines et la mise en place du Grand Paris dans ses différentes dimensions (transports, planification stratégique autour des contrats de développement territorial, réformes institutionnelles – mise en place de la Métropole et des établissements publics territoriaux –, etc.). Un autre récit, moins structuré et moins lisible, lui a été substitué, celui d'une région-capitale moteur du développement français. Les apports, comme on le verra plus loin, de la Nouvelle géographie économique (travaux de Paul Krugman notamment) qui formalisent l'importance des économies d'agglomération dans une économie mondialisée, tout comme ceux de Laurent Davezies sur les mécanismes de redistribution de la création de valeur – l'Ile-de-France à l'origine de près de 30 % du PIB national ne pèse que pour 22 % du revenu des ménages, signes d'importants flux de redistribution, par le biais des budgets publics notamment –, ont fait de la thèse d'une région-capitale française moteur de la compétitivité nationale la nouvelle référence incontournable de l'économie politique hexagonale. Ce nouveau mode de raisonnement semble donc avoir démonétisé le récit politique forgé autour du Bassin parisien dont ne subsiste plus qu'un avatar « en modèle

¹ « Le Bassin parisien, s'il n'était qu'une unité physique remarquable, faite de plateaux calcaires sillonnés par deux systèmes hydrologiques, la Seine et la Loire, s'il n'était qu'un espace géographique vierge offrant à l'implantation humaine le minimum d'aspérités, à l'agriculture un climat uniformément favorable, ne serait pas immédiatement justiciable d'une organisation d'ensemble. Bien sûr, sa configuration naturelle en a fait, au regard de l'histoire, un foyer d'unité politique : encore ne faut-il pas exagérer ces symptômes unitaires que certains croient voir partout [...] Jamais, au cours de l'histoire, cette "unité géographique" n'a constitué une entité politique ou administrative. Mais à notre époque, ce qui compte le plus pour le Bassin parisien, c'est Paris, son centre et la base de son unité. Le Bassin parisien constitue à nos yeux l'espace régional de la capitale. [...] Quelle est la limite de ce bassin réel par opposition au bassin légal ? Quelle est cette distance raisonnable qui marque le terme du rayonnement immédiat de Paris sur son environnement ? [...] L'existence d'une autoroute, de liaisons ferrées correctement organisées, la présence d'un jalon urbain important repoussent ici les limites du Bassin. Ailleurs, un relatif isolement géographique laisse subsister des enclaves, des sous-ensembles régionaux très à l'écart de l'influence parisienne. Demain une modification du régime de la SNCF, la réalisation d'autoroutes [...] ne manqueront pas de modifier cette carte ». Ces éléments de récit politique sont dus au premier délégué de l'aménagement du territoire, Olivier Guichard, à l'origine des premières politiques en faveur du Bassin parisien. Olivier Guichard, « Le Bassin parisien, un espace sans frontières », *Urbanisme*, n°96-97, 1966, pp. 6-7, cité par Philippe Thiard, « Le Bassin parisien, un espace fonctionnel reconnu mais instrumentalisé par les politiques d'aménagement du territoire », in Anne Bleton-Ruget et al. (Dir.), *Territoires institutionnels, territoires fonctionnels*, Mâcon, Institut de recherche du Val Mâconnais, 2006, pp. 103-112

réduit »¹, celui de l'axe Paris-Seine² comme vecteur de compétitivité – rhétorique de l'accès à la mer –, dans une économie mondialisée dont les bases productives reposeraient inévitablement, d'après certains, sur des échanges maritimes facilités. Comme si cet accès à la mer privilégiait encore nettement, au sein de l'Union européenne, la voie fluviale, au moment où triomphent partout les ponts terrestres, sous toutes leurs formes.

Cet exemple de récit politique d'aménagement du territoire est intéressant pour révéler en creux certaines modalités de ces récits lorsqu'ils se construisent dans un cadre non stato-centré. Dans ce cadre, le pluralisme des acteurs, la nécessité d'une construction incrémentale et consensuelle des stratégies conduisent à une cristallisation progressive et parfois hésitante de ces récits dont la responsabilité incombe à ceux qui assument le leadership de la démarche de projet. Cette configuration conduit à un allègement de la structuration narrative, voire à sa limitation à quelques lignes de forces comme on peut le constater dans certains projets où la rhétorique collective se limite à un petit nombre de slogans. Contrairement au récit stato-centré dont l'expression directe peut procéder de l'imposition autoritaire ou hiérarchique, les contextes décentrés d'action publique locale n'offrent pas les mêmes facilités. Les récits politiques du Grand Paris sont une illustration de cette situation contrastées : précis et relativement détaillés dans leurs contenus au moment du portage par l'Etat – présidence de la République et secrétariat d'Etat dédié – qui, entre 2008 et 2010, fut l'occasion d'une démultiplication de la parole publique sur le sujet³, ils sont devenus beaucoup plus flous à l'occasion de la réforme institutionnelle portée par la loi MAPTAM de 2014 (création de la Métropole et de ses établissements territoriaux). Le Grand Paris est en effet devenu, à cette occasion, une action publique locale, renvoyant à un cadre pluraliste la production de récits qui peinent ainsi à se trouver et dépendront, dans leur expression, du fait que puisse être trouvé un sens à ce projet de développement, au sein de ce nouveau contexte politique qui laisse désormais au local une réelle prééminence.

S'il n'existe donc pas de régime discursif du développement territorial au même sens que les autres régimes de réflexivité qui en déterminent la structuration cognitive et pratique, le développement territorial donne lieu, comme les politiques d'aménagement du territoire, à la production de récits politiques, fondés sur un certain nombre de représentations, elles-mêmes conditionnées par les différents régimes de réflexivité identifiés dans le processus. Dépendante de démarches incrémentales, la rhétorique produite peut toutefois s'avérer très évanescence, presque insaisissable, renvoyant à la notion de bricolage qu'Alain Faure mettait également en avant lorsqu'il évoquait l'action publique locale.

4. Le développement territorial comme objet politique : un cadre heuristique au mieux typologique

En adoptant une posture d'analyse non stato-centrée, le développement territorial acquiert une certaine autonomie dans le champ pratico-réflexif de l'action publique locale, ce qui lui permet d'apparaître comme un objet politique à part entière et non plus comme le résultat d'une évolution

¹ Jacques Attali (Dir.), *Paris et la mer. La Seine est capitale*, Paris, Fayard, 2010, 193 p.

² Cet axe, appelé axe de la Basse-Seine dans les années 1960, était déjà, lors du lancement des premières politiques du Bassin parisien, un axe géographique privilégié.

³ Christian Blanc, *Le Grand Paris du 21^{ème} siècle*, Paris, le Cherche-Midi Editeur, 2010, 261 p. ; Nicolas Sarkozy, *Discours de Monsieur le Président de la République sur le Grand Paris*, Cité de l'architecture et du patrimoine, Présidence de la République, 29 avril 2009, 12 p.

particulière de ce secteur de politique publique qu'est l'aménagement du territoire. Ce faisant, cet objet a, comme on l'a vu, certaines caractéristiques particulières : en tant que déclinaison d'un bien commun local construit et non pas donné, il apparaît comme le résultat d'un processus d'interaction dont l'instrument du projet est le cadre procédural ouvert. Comme traduction d'un changement d'échelle de l'action publique, il se distingue également par une dialectique entre standardisation et différenciation qui permet de penser l'articulation local/global mais en des termes qui semblent plus constitutifs que substantiels. Enfin, les régimes de réflexivité par lesquels il se structure donnent à voir les principaux processus cognitifs qui mènent à sa formalisation concrète et dont le déroulé emprunte aux représentations existantes (spatiales, sociales et économiques), à certains chemins de dépendance « bien balisés » (dans le domaine instrumental par exemple) et à des normes d'action plus ou moins constituées, en référence le plus souvent à des secteurs existants, l'ensemble des régimes s'articulant dans un système pratico-réflexif où la territorialisation (définition périmétrique du cadre d'action) occupe une place essentielle, pour ne pas dire prépondérante, au croisement de ces différents régimes.

En tant qu'objet politique, le développement territorial est donc bien davantage défini en consistance qu'en substance, cette dernière renvoyant en grande partie à la contingence des contextes locaux quand, *a contrario*, les régimes de réflexivité donnent, dans leur caractérisation, des clés pour une lecture typologique (ou taxonomique) des formes de développement. Cette lecture typologique est un des points durs de l'approche politique des changements d'échelle et/ou de la caractérisation de l'action publique en termes de standardisation/différenciation. Plusieurs auteurs s'entendent en effet à rappeler qu'elle est une des issues principales de cette approche, que ceux-ci travaillent sur l'affirmation de l'acteur politique métropolitain¹, les coopérations intercommunales – notamment métropolitaines² –, les coalitions de projet³, les réseaux d'action publique⁴ et quand bien même ces problématiques ne seraient pas *stricto sensu* du développement territorial et ne feraient que s'en rapprocher par certains de leurs aspects. Elle est même une des conséquences de l'impossibilité à penser efficacement le local pour lui-même⁵, que la montée en généralité se fasse au détriment des histoires politiques, des dynamiques économiques locales et des questions liées à l'exercice du leadership politique dans des conditions territoriales particulières⁶ ou que monographies et comparaisons se construisent sur des bases mal maîtrisées⁷, ou bien encore, de manière plus radicale, que le « local » emprunté aux acteurs⁸ demeure impensé dans sa différenciation la plus « naturelle », à savoir l'échelle géographique qui permet pourtant d'« inventer des catégories d'objets correspondant à la position des territoires subnationaux dans la hiérarchie

¹ Bernard Jouve, *chap. cit.*, in Alain Faure et al. (Dir.), *op. cit.*, 2007, pp. 45-55

² Emmanuel Négrier, « L'échelle métropolitaine pour repenser la politique », Alain Faure et al. (Dir.), *op. cit.*, 2007, pp. 29-44

³ Gilles Pinson, Hélène Reigner, *chap. cit.*, in Anne Cécile Douillet et al. (Dir.), *op. cit.*, 2012, pp. 163-178

⁴ David Marsh, Roderick Rhodes (dir.), *Policy networks in British Government*, Oxford, Clarendon Press, 1992, 312 p.

⁵ Alain Faure, « Les élus locaux changent-ils la politique ? Méthode, controverses, énigmes », in Christian Bidéararay, Stéphane Cadiou, Christine Pina (dir.), *L'élu local aujourd'hui*, Grenoble, PUG, 2009, pp. 29-39

⁶ Emmanuel Négrier, *La question métropolitaine. Les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*, Grenoble, PUG, 2005, 270 p.

⁷ Paul Kantor, Hank Savitch, « How to study Comparative Urban Development Politics : A Research Note », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 29, n° 1, 2005, pp. 138-151

⁸ Jacques Lagroye, « De l'objet local à l'horizon local des pratiques », in Albert Mabileau (dir.), *A la recherche du local*, Paris, L'Harmattan, 1993, pp. 132-166.

territoriale »¹. A tel point que cette lecture typologique suscite une multitude de stratégies visant à lui permettre d’approcher de plus près la substance du développement territorial dans ses différentes dimensions.

Certains proposent ainsi de la resituer plus précisément dans le cadre d’une démarche hypothético-déductive. C’est le cas de Bernard Jouve qui considère le changement d’échelle de l’action publique – autour notamment de l’affirmation des métropoles – comme la conséquence directe du passage d’un *Keynesian Welfare State* à un *Shumpeterian Workfare Post-national Regime* – ce qui le place en cela dans la foulée des travaux de Jessop –, marqué tout à la fois par la crise du fordisme, la remise en question des régulations centrées sur l’Etat, l’apparition de nouveaux types de comportements intra-firmes et la montée en capacité d’intervention des grandes villes sur les questions de développement économique et de compétitivité. Dans cette hypothèse, la reconfiguration de l’action publique autour des métropoles s’incarnerait plus particulièrement depuis les années 1990 dans trois types de stratégies fondées sur le renouvellement urbain d’une part, la conduite de réformes institutionnelles métropolitaines visant à imposer une solidarité interne aux espaces métropolitains d’autre part, la construction de coopérations entre métropoles à l’échelle européenne enfin. Même si la démarche hypothético-déductive conduit, comme Bernard Jouve le reconnaît lui-même, à continuer de gommer les effets de localité, la lecture typologique permet néanmoins de révéler la diversité des situations, relativement à l’implication croissante du niveau métropolitain dans les actions de développement, tout en conservant un cadre général d’interprétation.

De son côté, Emmanuel Négrier propose plutôt d’arrimer la lecture typologique à la notion de régime – urbain ou d’action publique –, ce qui revient, pour l’un comme pour l’autre, à remettre au cœur de l’analyse la dimension politique en tant qu’elle fonde les caractérisations à finalité classificatoire. Pour Emmanuel Négrier², ce retour au politique est d’autant plus nécessaire que l’action publique locale – en tout cas celle qui est conduite au niveau métropolitain à l’occasion de ce changement d’échelle –, est souvent présentée comme « naturellement » dépolitisée (contraintes d’ajustement des compétences des institutions locales, contraintes d’adaptation structurelle aux fragmentations issues de la globalisation, isomorphisme institutionnel, nouvelles formes de bureaucratisation et *new public management*, etc.). Il en découle une définition purement politique des configurations métropolitaines ou régimes urbains fondés sur trois critères essentiels : le degré de politisation – au sens de marges de choix exploitables – des politiques publiques, ce qui détermine des logiques d’action ; le croisement de ces logiques d’action avec les rapports de forces existants ; les relations entre niveaux d’action comme producteurs de certaines ressources et/ou contraintes pour les modes d’action envisagés. Sur cette base qui valorise la seule variable politique au cœur de ces trois critères, Emmanuel Négrier propose une typologie des régimes métropolitains propre aux agglomérations françaises. Elle comprend quatre configurations métropolitaines : « l’agglomération cosmétique » dans laquelle l’intégration des politiques publiques est factice et la fragmentation la règle ; la « confédération fantôme » où le poids du municipal se transfère au niveau métropolitain en y instaurant parfois un droit de veto ; la « fédération sélective » où l’intégration métropolitaine suppose l’abandon de certains enjeux communs – en lien avec l’expression de certains rapports de forces en interne ou en externe – ; la « super-municipalité » où le pouvoir d’agglomération se

¹ Gilles Pison, Hélène Reigner, *chap. cit.*, in Anne Cécile Douillet et al. (Dir.), *op. cit.*, 2012, p. 177

² Emmanuel Négrier, *chap. cit.*, Alain Faure et al. (Dir.), *op. cit.*, 2007, pp. 29-44

substitue en tout ou partie au pouvoir municipal préexistant, allant jusqu'à porter la charge du projet stratégique et urbain. Tout se résume bien ici à la notion de « configuration métropolitaine » qu'Emmanuel Négrier définit comme l'« espace d'interdépendance » correspondant à la dimension politique des différences de trajectoires observées entre les agglomérations. Celle-ci est elle-même « liée à la perception qu'ont les acteurs de leur relations d'interdépendance, perception qui excède le calcul d'intérêt, mais ne se réduit pas aux apparentements partisans »¹. Elle en devient ainsi, d'après Négrier, exclusive de tout autre facteur explicatif, « le politique » constituant en quelque sorte « l'alpha et l'oméga » des configurations métropolitaines, quand on pourrait être tenté d'y voir le produit d'autres déterminismes (richesse fiscale des structures de coopération, nombre de communes, ancienneté des groupements, etc.). Le caractère irréductible du politique, postulé comme indéterminé par essence, renvoie ici à des débats qui dépassent le cadre particulier de ce travail de réflexion. On pense notamment à certains des travaux d'Emmanuel Todd qui, autour des structures anthropologiques de la famille en Europe et de leur déploiement géographique², ont proposé quelques clés de lecture de l'histoire politique du continent (diffusion de la réforme religieuse, pénétration des idées des lumières et de la révolution française, etc.), clés de lecture qui rappellent que les politistes eux-mêmes ne se satisfont pas toujours totalement d'une approche purement sociologique de la chose politique et restent à la recherche d'un cadre théorique qui déborde la science politique et où la géographie aurait sa place. Car comme le souligne Emmanuel Todd dans *l'invention de l'Europe*, l'important n'est pas de savoir quand les choses se sont produites mais où elles se sont produites, ce qui revient à dire que certaines réalités géographiques peuvent, sans verser dans le déterminisme, commander des trajectoires politiques et historiques. Entre le « savoir quand » de l'historien et le « savoir comment » du politiste, le « savoir où » du géographe suggère la possibilité d'une articulation possible entre ces dimensions, le « quand » et le « comment » se présentant parfois comme le résultat d'une médiation par le « où », ce sur quoi nous reviendrons lorsque nous aborderons les dimensions géographiques et économiques du développement territorial.

Sur des bases sensiblement différentes, Gilles Pinson et Hélène Reigner proposent une certaine déclinaison de la lecture typologique de l'action publique locale qui débouche sur un résultat assez similaire. Leur hypothèse n'est pas seulement celle d'un changement d'échelle mais elle est aussi et d'abord une hypothèse de différenciation croissante des dynamiques urbaines, sous l'effet « des logiques marchandes liées à la circulation du capital dans l'espace » qui « tendent à privilégier les territoires les mieux placés dans les divisions spatiales du travail et de la consommation »³. Dans ce contexte, le recours à la notion de régime urbain ou territorial est « un outil pour comprendre les situations territoriales différenciées », en ce qu'il permet de « donner sens au processus de différenciation en cours et, d'autre part, [de] classer, [d']établir des typologies des dispositifs de gouvernance territoriale »⁴. L'idée est d'ouvrir la voie au « classement des situations locales produites par la différenciation », ces dernières n'étant pas contingentes mais générées par « l'ensemble des stratégies et des politiques privilégiées par les acteurs et les groupes qui constituent le régime ». En associant le terme de régime à « des épithètes variés (progressiste, conservateur,

¹ *Ibidem*, pp. 40-41

² Emmanuel Todd, *L'invention de l'Europe*, Paris, Points-Seuil, 1990, 688 p.

³ Gilles Pison, Hélène Reigner, *chap. cit.*, in Anne Cécile Douillet et al. (Dir.), *op. cit.*, 2012, p. 172

⁴ *Ibidem*, p. 174

boosterist, etc.) »¹, Gilles Pinson et Hélène Reigner proposent donc à la fois de centrer l'exercice typologique sur sa dimension politique mais aussi d'inclure parmi les critères de classification les effets obtenus en termes économiques, politiques et socio-spatiaux. On est ici assez proche des typologies de projets de ville proposées par Jean Bouinot et Bernard Bermils (projets à dominante économique, projet à dominante spatiale, projet à dominante sociale)², à cette différence près que ce ne sont pas chez Pinson-Reigner les ambitions des projets qui sont caractérisés mais leurs impacts. A ces dimensions politiques et d'effectivité, ces mêmes auteurs suggèrent d'en ajouter une autre, non pas en tant que critère interne de classification, mais comme variable externe préalable à l'exercice de classification lui-même. Il s'agit de la « position des territoires subnationaux dans la hiérarchie territoriale »³, indicateur qui permet de créer des catégories homogènes d'objets spatiaux (métropoles, villes moyennes, espaces semi-ruraux polarisés...) au sein desquelles « on peut observer des effets de standardisation »⁴. Les différenciations politiques, économiques et sociales qui y seraient constatées sont alors de l'ordre des effets de localité que la typologie a la charge de révéler. Si dans cette démarche, le fondement de l'analyse typologique n'est donc plus seulement de dimension politique – mais aussi économique et social – on peut néanmoins se demander s'il n'existe pas un biais méthodologique qui rend incertaine la mesure de l'effectivité des stratégies. Sauf à supposer que ces dernières sont absolument efficaces et que les impacts économiques et sociaux observés leur sont bien imputables en totalité, il existe naturellement un risque sérieux d'inférence arbitraire à utiliser ce genre de méthode. Alors qu'une typologie de nature politique ne mesurera que l'intentionnalité des acteurs dans ses différentes dimensions, la présupposition des résultats liés à la formalisation de ces intentions, y compris dans leur dimension pratique, ne peut être que de l'ordre de l'hypothèse et ne constitue pas un résultat issu d'une observation empirique. Pour cette raison, les typologies politiques de l'action publique ne peuvent guère être autre chose que des typologies politiques... sauf à forcer quelque peu le raisonnement.

Même si les démarches ici rapportées de Jouve, Négrier et Pinson-Reigner, ne portent pas à proprement parler sur la manière de construire une lecture typologique du développement territorial – puisqu'elles ambitionnent d'être d'abord un effort de classification de certaines formes d'action publique (gouvernance métropolitaine dans les deux premiers cas et projet de ville dans l'autre) –, l'approche ainsi déployée donne à voir ce que pourrait produire une lecture du développement territorial qui serait à la fois politique sur le fond et taxonomique dans la forme. Fondée notamment sur les régimes de réflexivité proposés précédemment, elle pourrait en effet, à la condition que certaines qualités propres à chaque régime soient empiriquement définies, avoir un certain intérêt. Toutefois, dans la mesure où il s'agit bien d'une lecture politique du développement territorial, celui-ci ne sera pleinement appréhendable qu'en consistance – et toujours pas en substance – fût cette consistance précisée par certains apports empiriques qui spécifieraient, par leur contenu, les différents régimes de réflexivité. En effet, ce que l'on peut ici mesurer est bien de l'ordre de l'intentionnalité, que celle-ci soit définie en des termes purement cognitifs (champ intellectuel) ou abordée en des termes pratiques (champ de pouvoir), à travers notamment les régimes instrumental et d'action publique. Les effets-mêmes de l'action renvoient à d'autres clés de lecture, économiques, géographiques ou sociales, qui supposent que le politique ne constituent qu'un facteur parmi

¹ *Ibidem*, p. 175

² Jean Bouinot, Bernard Bermils, *op. cit.*, 1995, pp. 87-90

³ Gilles Pinson, Hélène Reigner, *chap. cit.*, in Anne Cécile Douillet et al. (Dir.), *op. cit.*, 2012, p. 177

⁴ *Ibidem*.

d'autres des transformations observées. En d'autres termes, la caractérisation politique du développement territorial que suppose le recours aux référentiels d'action publique, fût-ce dans un cadre purement horizontal (régimes, coalitions, configurations territoriales), c'est-à-dire non stato-centré, ne permet pas d'objectiver le développement territorial tel qu'il se fait, mais bien tel qu'il se pense et se pratique – c'est-à-dire toujours en marchant –, une analyse en substance nécessitant de recourir à d'autres approches, issues pour l'essentiel de l'économie et de la géographie.

Pas plus que dans leur mobilisation stato-centrée (politiques d'aménagement du territoire), les référentiels d'action publique considérés cette fois dans un cadre purement local ne permettent donc de saisir de manière directe et substantielle ce qu'est le développement territorial. Au contraire, la nature constitutive et procédurale de celui-ci apparaît plus fortement encore, en ce sens qu'il devient d'une part une forme de « bien commun local », mobilisé comme substitut aux référentiels global et sectoriel avec lesquels il reste toutefois en articulation rhétorique, et d'autre part un simple cadre instrumental – celui de la planification stratégique et du projet territorial –, servant de levier méthodologique à la construction interactionniste d'une stratégie particulière car portée par une coalition d'acteurs qui donne sens au processus (coalition de projet). Dans les deux cas, le produit de l'action est d'abord rapporté au contexte local et son intérêt est d'être cognitif, processuel et incrémental, les résultats « matériels » obtenus ne se dévoilant que peu à peu et de manière incertaine, à travers la dialectique qu'entretiennent les horizons d'attente de la stratégie (ambition de développement) et les niveaux d'expérience (actions de développement) par lesquels les « intentions » des acteurs se concrétisent. Ce faisant, les catégories de standardisation et de différenciation qui semblent s'imposer dès lors que l'action publique change d'échelle et « s'horizontalise », apportent assez peu d'éléments de nature à définir en substance le développement territorial. Pour l'essentiel, une certaine standardisation cognitive et instrumentale l'emporte quand une différenciation substantielle – indexée sur les contextes locaux – se révèle, sans que ces catégories ne permettent de sortir de l'aporie. Les régimes de réflexivité propres aux politiques d'aménagement du territoire révèlent, dès lors qu'on les mobilise pour déchiffrer le développement territorial en tant qu'action publique autonome, l'importance des représentations, des normes et autres chemins de dépendance (procéduraux ou historiques) qui dessinent des articulations « local-global » bricolées à l'aune de chaque situation. L'ensemble est par ailleurs restitué dans une sorte de régime discursif synthétisant les autres régimes de réflexivité et qui repose sur des récits politiques locaux plus ou moins structurés, en fonction de l'aboutissement des démarches stratégiques engagées. Au final, la lecture politique et décentrée du développement territorial n'aboutit au mieux qu'à la construction d'analyses typologiques où le politique ne réfère qu'au politique. Ceci est naturellement très utile pour comprendre les rapports sociaux et de pouvoir au fondement des démarches de développement territorial, mais ne permet pas de les objectiver autrement que comme le résultat de normes et de représentations collectives (processus cognitifs) qui guident l'action. Ces dernières – à travers une multiplicité de références locales plus ou moins rhétoriques –, ont pris la place des référentiels sectoriels et globaux de l'action publique stato-centrée dans le domaine de la production du sens de l'action publique locale de développement, ce qui n'exclue pas une récupération de ces référentiels propre à chaque contexte (sous forme de références), dans le cadre des diverses constructions rhétoriques et discursives par lesquelles le développement territorial s'impose comme récit collectif.

B. Retour à l'économie et à la géographie : une lecture plus substantielle du développement marquée par une difficile « territorialisation »

Passer par l'économie et par la géographie pour « recentrer » le débat sur le développement territorial et sortir d'un mode de focalisation jusqu'alors exclusivement politique est une nécessité épistémologique à plus d'un titre. En premier lieu, comme nous le rappellions un peu plus haut, le développement territorial en tant que « processus de diversification et d'enrichissement des activités économiques et sociales sur un territoire à partir de la mobilisation et de la coordination de ses ressources et de ses énergies »¹ est d'abord un processus économique – dans l'esprit de ceux qui en portèrent les premières formalisations –, inscrit dans un cadre géographique donné – notion de territoire –, sa dimension politique n'étant pas d'emblée mise en avant – les termes d'action publique ou d'action collective ne constituant pas une des références originelles pour le définir. Ce n'est donc qu'à travers son institutionnalisation – par les politiques d'aménagement du territoire, par les initiatives que les lois de décentralisation permirent aux collectivités territoriales de prendre, par l'instrument de la planification stratégique, etc. – que le développement territorial est devenu un objet politique, ce qui légitime pleinement le « retour aux origines », c'est-à-dire le recours à une lecture à la fois économique et géographique du concept.

En second lieu, l'approche du développement territorial par les régimes de réflexivité empruntés à la « théorie » des référentiels nous a permis de voir – dans leur déclinaison stato-centrée comme auto-centrée – à quel point le régime spatial et le régime de développement caractérisant certaines des dimensions pratico-réflexives de ce mode d'action étaient faiblement mobilisés, caricaturés voire instrumentalisés par d'autres régimes – le régime territorial ou le régime instrumental –, ce qui pose naturellement question quant au statut épistémique particulier du développement territorial, le bricolage l'emportant sur la rationalité scientifique. Cette situation accrédite la thèse, rappelée en introduction, de Magali Talandier et Laurent Davezies selon laquelle le développement territorial issue de la grille d'analyse qu'ils proposent serait dual : « cette grille distingue [...] deux types d'approches. La première conçoit le développement territorial comme un *état* "socio-démo-économique" d'un territoire à un moment donné ou dans le temps, la seconde définit le développement comme un *processus* de jeu d'acteurs »², ce qui n'empêche pas que ces deux acceptions [soient] complémentaires » mais aussi « deux acceptions qui s'affrontent [...] parfois »³. C'est donc cette complémentarité/affrontement qu'il s'agira d'interroger plus particulièrement, en revenant aux fondamentaux de l'économie et de la géographie pour clore – provisoirement – cette exploration épistémologique du développement territorial. En d'autres termes, le développement territorial comme état et le développement territorial comme processus (politique) peuvent-ils mieux nous offrir que de se compléter et aller jusqu'à permettre une approche holistique de la notion, entraînant en retour la possibilité d'un cadre théorique et méthodologique commun ? Dans cette perspective, est-il possible de répartir les rôles dévolus aux différentes disciplines (économie, géographie, sociologie et science politique) supports de cette vision totalisante, c'est-à-dire, au regard des précédentes étapes de la démonstration, est-il possible d'assigner clairement au politique cette vocation qu'il aurait de fonder la caractérisation de la dimension constitutive du développement territorial, quand économie et géographie aideraient à le

¹ Xavier Greffe, *Economie des politiques publiques*, Paris, Dalloz, 1994, p. 146. Cité page 79 de ce mémoire.

² Magali Talandier, Laurent Davezies, *op. cit.*, 2009, p. 46

³ *Ibidem*, p. 47

déchiffrer en substance ? Et au sein même de la désignation du développement territorial comme état – en synchronie comme en diachronie – existe-t-il une convergence d’approche suffisante de l’économie et de la géographie pour que la vision substantielle témoigne d’une réelle cohérence et puisse ainsi s’articuler à la vision constitutive, à travers une objectivation claire du régime de développement et du régime spatial de « l’action de développer », articulée à celle que portent les autres régimes de réflexivité ?

1. Economie et développement territorial : entre espace biaisé et économie tronquée...

Interroger la place des processus économiques dans le développement territorial consiste principalement à revenir sur les rapports entre économie et espace dont on connaît la complexité emblématique avec un rapprochement qui, dans l’histoire de la pensée économique, mit bien du temps à se produire et n’est, pour l’essentiel, qu’un héritage de la seconde moitié du 20^{ième} siècle, classiques et néo-classiques ayant le plus souvent – à quelques exceptions près tel Alfred Marshall – choisi d’éluder la question. De ce point de vue, dans la lignée des analyses conduites par Laurent Davezies et Magali Talandier qui proposent de résumer ce rapport à deux cas de figure particuliers – l’espace comme facteur de développement et le territoire comme cadre de vie –¹ il est possible d’aborder la question en renvoyant les théories économiques existantes à trois catégories dominantes : celles où l’espace est un simple « support » de développement ; celles où il s’affirme comme facteur de croissance et de création de richesse ; et enfin celles où, dans son « acception territoriale », l’espace « se fait acteur » et apparaît comme une construction sociale au sein de laquelle agents économiques, politiques et sociaux s’entendent collectivement pour définir une stratégie de destinée à valoriser les ressources d’un espace qui s’est fait territoire.

Au sein de chacune de ces catégories, la pensée du développement se veut plus ou moins globale, c’est-à-dire plus ou moins intégratrice de l’ensemble des dimensions d’une économie locale, une tendance fréquente étant de repérer les activités motrices, les inducteurs de croissance, sans nécessairement se préoccuper de l’ensemble des feed-backs venant à se répercuter sur le système dans son ensemble. En outre, le rapport à l’espace y est plus ou moins précis, les échelles plus ou moins clairement définies et la question d’éventuelles limites géographiques – ce qui fonde précisément un territoire – pas nécessairement abordée au fond. De fait, malgré la territorialisation croissante des enjeux sociaux, l’économie est restée, dans la déclinaison de ses rapports à la géographie, bien plus spatiale qu’elle n’est devenue territoriale. Enfin, il ne s’agira pas ici de procéder à l’inventaire de toutes les théories économiques mobilisées par le développement territorial : certains manuels le font beaucoup avec une grande précision² et l’objectif n’est pas de rédiger une revue de littérature, mais de voir en quoi ces théories aident à penser le développement territorial en substance.

¹ *Ibidem*, p. 45

² Mario Polese, Richard Shearmur, Laurent Terral, *Economie urbaine et régionale, Géographie économique et dynamique des territoires*, 4^{ième} édition, Paris, Economica, 2015, 410 p. ; Marc-Urbain Proulx, *Territoires et développement. La richesse du Québec*, Montréal, Presses de l’université du Québec, 2011, 444 p, notamment le chapitre 10.

a) Les théories économiques où l'espace est support : une vision globale mais sans territoire

Une entrée historique consisterait ici à partir d'abord de la théorie des avantages absolus et comparatifs, puis à aborder la théorie de la base économique avant d'en modaliser les apports à partir de cadres plus intégrateurs du développement des territoires – on pense notamment à cette même théorie de la base revisitée par Laurent Davezies¹ – ou de modèles dynamiques de développement mettant l'accent sur le capital humain et sur l'innovation². Mais la démarche historique n'aurait ici qu'un faible intérêt, l'enjeu étant essentiellement de déterminer comment les théories économiques nourrissent le développement territorial.

i. Une théorie de la régulation progressivement dissoute dans l'économie territoriale

Le point de vue économique le plus transversal sur le développement territorial est probablement celui de la théorie de la régulation. Cette dernière est née d'une volonté de dépasser les raisonnements purement keynésiens et notamment l'explication de la croissance par un certain nombre de facteurs d'ordre macro-économique (exportations, revenus, consommation, investissement, épargne...), parmi lesquels l'accumulation en capital – liée à l'investissement – et la demande globale, stimulées par les dépenses publiques, constituent à la fois un levier fondamental de la capacité de production et un moteur de la croissance. Elle s'en distingue également par un rapport au temps de nature différente cherchant à identifier, là où l'approche keynésienne mettait en évidence des cycles courts (expansion – stagnation – récession – reprise), des « périodes historiques de relative stabilité sociale et de développement économique notable », entrecoupées « de ruptures nettes et profondes de la croissance »³ (crises) dont elle propose un cadre d'explication à travers notamment la notion de changement de régime d'accumulation du capital, cause principale des crises engendrant des bouleversements institutionnels notables (sortie du fordisme-taylorisme, par exemple). Elle se singularise encore par un rapport particulier au territoire, s'attachant notamment à rendre compte de « la variabilité dans le temps et dans l'espace des dynamiques économiques et sociales »⁴ et parce que « les métaphores spatiales ont offert une inépuisable réserve d'images à l'approche régulationniste »⁵, telles que le circuit de branche formalisé par Alain Lipietz pour rendre compte de la division spatiale du travail propre au régime d'accumulation fordiste. Enfin, à travers les cinq modalités institutionnelles de la régulation (concurrence, monnaie, intervention de l'Etat, rapport salarial et insertion dans l'économie mondiale), l'approche régulationniste déborde du seul champ économique pour intégrer dans son contenu méthodologique les dimensions sociologiques et politiques des évolutions économiques.

¹ Laurent Davezies, *op. cit.*, 2008

² Edward Denison, *Trends in American Growth, 1929-1982*, Washington D.C., The Brookings Institution Press, 1985, 220 p.

³ Christophe Demazière, *Entreprises, développement économique et espace urbain*, Paris, Anthropos, 2000, p. 28

⁴ Robert Boyer, *La théorie de la régulation : une analyse critique*, Paris, La Découverte, 1986, p. 37.

⁵ Georges Benko, Alain Lipietz, « De la régulation des espaces aux espaces de régulation », in Robert Boyer, Yves Saillard, *Théorie de la régulation, l'état des savoirs*, nouvelle édition complétée, Paris, La Découverte, Syros, 2002, pp. 293-303

Du fait de ces différentes caractéristiques, la théorie de la régulation propose d'abord une méthode d'analyse et un cadre interprétatif global des différents régimes d'accumulation¹ du capital renvoyant à des phases particulières de l'histoire économique dont deux d'entre elles ont été particulièrement stables dans le temps et dans leur traduction spatiale². La première correspond à la forme « concurrentielle – bourgeoise » qui, entre 1850 et 1913, marque l'âge d'or du capitalisme industriel. Les abondants besoins en capitaux pour la production industrielle liés à une accumulation extensive sont alimentés essentiellement par les profits des firmes qui, quelle que soit la conjoncture et l'état du marché, croissent ou se maintiennent à un niveau stable grâce à un rapport salarial défavorable aux salariés dont les revenus et l'accès à l'emploi sont les variables d'ajustement. L'exode rural alimente la formation des grandes concentrations industrielles, dans le cadre d'une dynamique où l'Etat intervient peu, l'organisation spatiale aux échelles nationales se traduisant par un essor important et sans contrôle des inégalités régionales, entre concentrations urbaines en croissance d'un côté et espaces ruraux en déclin de l'autre, mais aussi par des inégalités intra-urbaines significatives, aux dimensions plus sociales que spatiales dans un premier temps – en attendant l'étalement des banlieues.

¹ La notion de régime d'accumulation est une notion centrale pour la périodisation des grandes phases de l'évolution économique que propose la théorie de la régulation. Nous ne proposons pas ici d'en détailler les contours et renvoyons à la littérature sur le sujet. En quelques mots, pour reprendre Alain Lipietz et Danièle Leborgne qui en font un excellent résumé : « Un régime d'accumulation désigne une régularité macro-économique constatée ». Celui-ci est constitutif de la reproduction dans le temps d'une économie marchande capitaliste qui repose elle-même sur « les conditions de la production », « la distribution des revenus » et « les préférences pour tel ou tel usage social du produit » qui se transforment au fil du temps. « On constate cependant que pendant des périodes prolongées, ces transformations s'avèrent compatibles et que l'accumulation et la croissance économique ne connaissent pas de perturbations majeures. On appelle [donc] "régime d'accumulation" un tel mode de transformation conjointe et compatible des normes de production, de distribution et d'usage. Ce régime repose lui-même sur des principes généraux d'organisation du travail et d'usage des techniques, que l'on peut appeler "paradigme technologique" ». Si le régime d'accumulation dessine une certaine régularité macro-économique, celle-ci est cependant soumise à de nombreuses incertitudes quant à la cohérence dans le temps de ce qui constitue ledit régime : « il faut donc qu'interviennent des mécanismes régulateurs. Nous appelons "mode de régulation" l'ensemble des normes, incorporées ou explicites, des institutions, des mécanismes de compensation, des dispositifs d'information, qui ajustent en permanence les comportements individuels à la logique d'ensemble du régime d'accumulation. Ces formes de régulation portent en particulier sur la formation des salaires, sur les modalités de concurrence entre les entreprises, sur les mécanismes de création de la monnaie et du crédit. Mais la mise en place d'un mode de régulation, tout comme sa consolidation, dépendent très largement de la sphère politique », ce qui favorise, comme nous le verrons plus loin, la congruence entre la théorie de la régulation et celle des référentiels. Cette sphère politique est-elle-même le reflet d'un certain état social : les groupes sociaux, malgré la divergence fréquente de leurs intérêts, s'opposent certes à de multiples reprises sur les termes institutionnels de la régulation mais ils forment également ensemble « une communauté où les rapports de pouvoir se perpétuent sans contestation majeure ». C'est ce « bloc social » qui correspond à un système stable de rapports de pouvoir entre groupes sociaux et celui-ci est qualifié « "d'hégémonique" quand il fait reconnaître, de façon plus ou moins coercitive, son dispositif comme conforme à l'intérêt de la grande majorité d'un "territoire" ». Une cohérence systémique et dynamique s'instaure alors entre « bloc hégémonique », « régime d'accumulation » et « mode de régulation » et c'est cet ensemble qui forme un « modèle de développement ». – Alain Lipietz, Danièle Leborgne, « Flexibilité offensive, flexibilité défensive. Deux stratégies sociales dans la production des nouveaux espaces économiques », in Georges Benko, Alain Lipietz (eds), *Les régions qui gagnent. Districts et réseaux : les nouveaux paradigmes de la géographie industrielle*, Paris, PUF, 1992, pp. 347-377

² Bernard Billaudot, *Régulation et croissance : une macro-économie historique et institutionnelle*, Paris, L'Harmattan, 2001, p. 23

La seconde phase de l'histoire économique particulièrement documentée par les auteurs qui s'inscrivent dans la théorie de la régulation est celle qui s'est développée au cours des Trente Glorieuses, de 1945 à 1970, autour d'un modèle d'organisation de la production « monopoliste-fordiste »¹ caractérisé à la fois par une production de masse et une consommation de masse. Dans ce modèle, la production est dynamisée par la demande, elle-même en croissance constante grâce à un rapport salarial assurant le partage des gains de productivité entre salaires et profit. Elle est également très intégrée verticalement autour de la firme monopoliste de type fordien et au sein de branches industrielles cohérentes. Le déploiement spatial de cette organisation est celui du « circuit de branche », décrit par Alain Lipietz² à partir des trois fonctions synchroniques de l'activité productive au sein d'une même filière (conception, fabrication qualifiée, exécution), chacune d'entre elle ayant une inscription spatiale et dynamique particulière. La conception, dans ce mode d'organisation, s'opère essentiellement dans les régions les plus qualifiées, surtout les métropoles qui commandent le système productif ; la fabrication qualifiée se concentre quant à elle dans les vieux berceaux industriels disposant des savoir-faire, tandis que l'exécution – assemblage, fabrication de masse – se déploie vers des régions moins développées, à la main-d'œuvre abondante, disponible et de préférence bon marché. Cette division spatiale du travail à laquelle renvoie le circuit de branche est, dans la théorie de la régulation, essentiellement une division interrégionale du travail, le circuit de branche fordiste s'organisant avant tout sur des bases nationales, même s'il a donné lieu à des développements recoupant les analyses sur la division internationale du travail telle que certains auteurs l'abordent à l'époque³. Ce paradigme a nourri de nombreuses études géographiques, notamment sur le cas français où, ce que l'on a appelé la décentralisation industrielle, politique d'aménagement du territoire emblématique des années 1950-1960, fut en réalité un accompagnement par les pouvoirs publics (Etat et collectivités) du déploiement spatial d'une partie du circuit de branche des industries fordiennes (tâches d'exécution), dynamisées par la croissance d'après-guerre⁴. Le Bassin parisien fut pendant longtemps l'archétype d'un tel déploiement dont la crise du modèle fordiste a stoppé brutalement la croissance à la fin des années 1970⁵. Au-delà du circuit de branche, l'ensemble du modèle « monopoliste-fordiste » se régule dans un cadre essentiellement national, l'ouverture extérieure des économies demeurant faible, les Etats assurant en outre un contrôle étroit sur les différentes formes institutionnelles de l'organisation sociale pour en assurer la stabilité (monnaie, rapport salarial, relations économiques extérieures – contrôle des changes, de l'investissement étranger, tarifs douaniers – encadrement relatif de la concurrence et notamment des prix, etc.).

A cet égard, il n'est pas surprenant que ce régime corresponde aux temps forts du référentiel modernisateur de l'action publique – en France comme dans d'autres pays avancés – tout comme la forme de régulation « concurrentielle-bourgeoise » correspondait au référentiel libéral-industriel du laisser-faire. Rapportée à notre propos, l'approche régulationniste présente ainsi le mérite d'offrir un cadre d'analyse totalement congruent avec l'approche par les référentiels. Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si de très nombreux travaux sur les nouvelles modalités de l'action publique (développement

¹ Michel Aglietta, *op. cit.*, 1976

² Alain Lipietz, *Le capital et son espace*, Paris, Maspéro, 1977, 180 p.

³ Folker Fröbel, Jürgen Heinrichs, Otto Kreye, *The New International Division of Labor*, Cambridge, Cambridge University Press, 1980, 444 p.

⁴ Alain Lipietz, *op. cit.*, 1977

⁵ Félix Damette, Jacques Scheibling, *Le Bassin parisien. Système productif et organisation urbaine*, Paris, La documentation Française, 1992, 103 p. ; Philippe Thiard, *op. cit.*, 2001

local, développement urbain, pouvoir métropolitain) inscrivent leurs réflexions dans un cadre économique tiré de cette approche, en empruntant aux régulationnistes le cadrage économique qui leur permet de décrire les conséquences politiques de la sortie du mode de production fordiste¹.

Mais l'intérêt de la théorie de la régulation pour la compréhension économique du développement territorial ne réside pas tant dans l'évocation des régimes d'accumulation et de régulation passés que dans la phase complexe qui s'est ouverte à la fin des années 1970 et qu'on a appelé le post-fordisme ou mode de production flexible. Ce nouveau régime d'accumulation a été abordé par les régulationnistes eux-mêmes dans certaines de ses caractéristiques mais est loin d'avoir laissé place à la définition claire d'un nouveau régime comme le reconnaissait, fataliste, Robert Boyer, un des fondateurs de l'approche régulationniste, dès 1992 : « pour reprendre les termes de Joan Robinson : "en général ce fut le destin de la théorie économique que de livrer une course perdue d'avance avec le cours de l'histoire et de n'avoir jamais achevé l'analyse d'une phase économique avant qu'une autre lui succède" »². En lui empruntant, ainsi qu'à Alain Lipietz et Danièle Leborgne dans leur contribution déjà citée, les principales options de ce nouveau régime d'accumulation post-fordiste, cinq propositions ont ainsi pu être faites :

- celle d'un approfondissement de la voie taylorienne dont les Etats-Unis ou la Grande Bretagne ont été, pour partie, les illustrations les plus marquantes dans les années 1980 et 1990 avec l'externalisation de pans entiers de tâches d'exécution, notamment à l'étranger pour les Etats-Unis, avec en conséquence la formation d' « agglomérations de sous-traitants, autour des firmes principales ou dans des zones à bas salaires, pour maximiser les possibilités d'économies externes dans le transport, et minimiser les coûts de transaction »³. Sa pertinence a toutefois été rapidement mise en cause en ce qu'elle apparaît davantage comme une induration du modèle antérieur de développement (« flexibilité défensive » pour reprendre les termes d'Alain Lipietz et Danièle Leborgne) que comme l'affirmation universelle d'une nouvelle forme d'accumulation.
- Celle d'un changement de paradigme technologique avec la montée en puissance des sciences et technologies de l'information et de la communication entraînant à la fois un bouleversement des processus de production – dans le sens de la désintégration verticale, du renforcement des économies de variétés –, et un renouvellement profond des produits issus de l'activité de production, avec de surcroît le remplacement de la production de masse par une production de diversité, privilégiant les séries courtes et la démultiplication des types d'offre. Là encore, les critiques⁴ n'ont pas manqué et notamment le fait que rien ne montre que cette « nouvelle » révolution industrielle ne soit l'équivalente des précédentes (vapeur, moteur à explosion), tant en termes d'ampleur des gains de productivité, que de répercussion quantitative et qualitative sur les modes de consommation future.

¹ Bernard Pecqueur, *op. cit.*, 2000 ; Gilles Pinson, *op. cit.*, 2009 ; Neil Brenner, *art. cit.*, 2004 ; Bob Jessop, *chap. cit.*, in Brian Loader, Roger Burrows, *op. cit.*, 1994 ; Bernard Jouve, *chap. cit.*, in Alain Faure et al. (Dir.), *op. cit.*, 2007, etc.

² Robert Boyer, « Les alternatives au fordisme des années 1980 au 21^{ème} siècle », in Georges Benko, Alain Lipietz (eds), *op. cit.*, 1992, pp. 189-223

³ Alain Lipietz, Danièle Leborgne, *chap. cit.*, 1992, p. 365

⁴ Robert Boyer, *chap. cit.* ; 1992, p. 210

- Celle de l'affirmation d'une « démocratie salariale » sur les décombres de l'organisation taylorienne du travail, impliquant une moindre division du travail, une montée en qualification des salariés, une meilleure association de ces derniers aux différents niveaux de gestion de l'entreprise avec en retour de nouveaux rendements d'échelle liés à l'apprentissage, à l'amélioration de la qualité des produits, à la stabilité du dialogue social, etc. Si ce modèle a bien été observé dans des pays connus pour la compétitivité, en tout ou partie, de leur appareil industriel (Japon, Allemagne voire Suède), il a été aussi critiqué¹ pour sa faible validité au-delà des quelques exemples cités et pour le maintien de l'importance des autres composantes de la performance économique des entreprises que sont les choix industriels, l'investissement, l'environnement macro-économique, ce qui en minimise considérablement la portée.
- Celle encore de la spécialisation flexible qui, dans les faits, peut prendre plusieurs formes (externalisation par les firmes de certaines tâches à tous les niveaux du processus de production, soit dans le cadre d'une sous-traitance tous azimuts, soit dans celui d'une sous-traitance de proximité, soit au sein d'une organisation industrielle en réseau propre aux districts industriels ; renégociation du rapport salarial soit sur des bases individuelles comme on l'observe au sein des systèmes productifs locaux, soit sur des bases collectives à l'échelle de la firme – toyotisme –, soit encore à l'échelle régionale ou nationale – modèle « kalmarien » –)², avec comme point commun une désintégration verticale des entreprises rendue à la fois nécessaire par la baisse de productivité enregistrée au sein de la firme fordienne intégrée (rendements décroissants) et possible par le progrès des nouvelles technologies en matière de coordination industrielle (baisse des coûts de transaction), l'ensemble autorisant par ailleurs un meilleur ajustement de la production (juste-à-temps, petites séries, économies de variété, etc.). Si ce modèle réfère bien à une tendance de fond fondamentale du post-fordisme, il ne fait pas davantage consensus que les autres, tant en terme d'originalité que de pertinence. Robert Boyer³ fait observer que production de masse et production différenciée en petites séries ont toujours coexisté, même dans le modèle fordiste, que la réduction observable de la taille moyenne des établissements se traduit en contrepartie par une coordination accrue entre eux et que cette réduction ne s'observe pas au niveau des entreprises, la concentration financière des firmes se renforçant dans un sens de plus en plus oligopolistique, en lien avec les enjeux de contrôle des marchés.
- Celle enfin d'un nouveau régime international de coordination des politiques économiques prenant acte « d'un système productif et d'un régime d'accumulation [opérant] de plus en plus à un niveau transnational, alors que les modes de régulation et les politiques économiques demeurent très largement déterminés au seul niveau national » et dont l'affirmation des blocs commerciaux régionaux (Union européenne, ALENA, ASEAN...), ainsi que les accords multilatéraux (OMC, dans le cadre du G20, conférences internationales – comme celles sur le climat –) pourraient être des révélateurs si en découlait un régime cohérent de coordination internationale, ce que

¹ *Ibidem*, p. 212

² La caractérisation du rapport salarial propre à la spécialisation flexible est ici empruntée à Alain Lipietz et Danièle Leborgne, *chap. cit.*, 1992. Le modèle kalmarien fait notamment référence à l'organisation historique (1974) du travail dans l'usine Volvo de Kalmar.

³ Robert Boyer, *chap. cit.* ; 1992, pp. 213-21

rien ne corrobore vraiment. La dialectique entre le niveau national et le niveau international bute en effet sur « l'inégale aptitude des Nations à s'insérer dans le nouveau régime industriel »¹, cette dernière constituant un puissant frein aux velléités coordinatrices quand il ne s'agit pas, tout simplement, d'une pure et simple absence de volonté.

Au final, la théorie de la régulation n'est pas parvenue à dégager de manière claire un régime d'accumulation et un modèle de développement appelé à succéder au fordisme. Alain Lipietz et Danièle Leborgne suggèrent toutefois la prépondérance d'une forme, celle du *réseau de firmes spécialisées*, qu'ils désignent à travers le concept de quasi-intégration verticale (QIV) que la technologie a tout à la fois rendue possible (diminution des coûts de transaction par l'automatisation et la gestion en flux tendus par exemple) et que les besoins de mutualisation des risques (en recherche-développement, en immobilisations du capital, en immobilisations technologiques, en formation de main-d'œuvre) rendent nécessaire. En découlent différentes modalités de traduction de cette QIV depuis l'approfondissement de la division du travail taylorienne (quasi-intégration verticale pauvre quand les sous-traitants sont dominés), jusqu'à la QIV horizontale (quand les firmes maîtrisent leur développement spécialisé et entretiennent des liens de partenariats avec leurs donneurs d'ordres et sous-traitants, comme on le voit dans les districts industriels), en passant par la déverticalisation des grandes firmes qui nourrit des relations équilibrées et parfois partenariales avec leurs fournisseurs et clients (QIV). Mais la concrétisation de cette nouvelle organisation et notamment sa traduction spatiale apparaissent loin d'être simples ou intuitives, au point qu'aucun consensus ne se fait jour sur une formalisation stable du régime d'accumulation et du modèle de développement ayant succédé au fordisme. Alain Lipietz, accompagné dans cette aventure par George Benko, a préféré emprunter la voie de la « nouvelle géographie socio-économique » prenant tout à la fois ses distances avec les tendances structuralistes profondes de la théorie de la régulation et avec l'approche macro-économique qui la caractérisait largement, pour s'essayer désormais à une « double approche : une approche généalogique, où le passé social de chaque région [...] offre des opportunités de localisation et une approche structuraliste, où le modèle de développement capitaliste contemporain (en l'occurrence le fordisme), réalité nationale ou globalisée, recherche une spatialité propre traduisant ses rapports internes »². En découle finalement une posture selon laquelle « chaque région "mérit[er]ait", par son tissu social propre, sa spécialisation dans le capitalisme contemporain »³, idée pas si éloignée du « possibilisme » vidalien. Dans cette migration épistémique, il faut bien sûr voir à la fois la conséquence des apories de la théorie de la régulation sur la sortie du fordisme, mais aussi le désir d'en découdre avec la principale tare d'une des nouvelles orthodoxies – née de ses décombres –, dont Paul Krugman en tant que fondateur d'une nouvelle économie régionale (la nouvelle économie géographique) est pour Georges Benko et Alain Lipietz l'incarnation, à savoir ce défaut « de considérer l'espace comme plan, homogène et isotrope à quelques irrégularités près (rivières, mines...), un "contenant", où viendrait s'inscrire l'activité d'unités économiques », alors même que « l'espace régional est tissé par des rapports sociaux passés » et qu'il « est modelé par les multiples initiatives des acteurs (les administrations, les

¹ *Ibidem*, p. 219

² Georges Benko, Alain Lipietz, « Géographie socio-économique ou économie géographique ? », in Georges Benko, Alain Lipietz, *op. cit.*, 2000, pp. 13-14

³ *Ibidem*, p. 15

entreprises...) qui cherchent à "tirer parti" d'un espace humain "toujours déjà donné" ... »¹. D'où une nouvelle approche visant à repérer les diverses formes spatiales du post-fordisme dont la *richesse des Régions* est la synthèse la plus aboutie, probablement non dépassée à ce jour.

A l'occasion de cette bifurcation méthodologique majeure se dessine également, au détour du clin d'œil d'un titre pleinement assumé², un changement d'échelle de l'approche régulationniste qui mérite d'être souligné. Alors que dans sa forme canonique celle-ci privilégiait principalement l'échelle nationale³ –cadre de la régulation – et l'échelle internationale – espace de déploiement du régime d'accumulation –, la prise en compte de la diversité des formes de sortie du fordisme amène certains de ses représentants comme Alain Lipietz à reconsidérer l'échelle régionale. Cette dernière n'était pourtant pas absente des premiers développements de la théorie régulationniste, mais elle se traduisait, à travers le circuit de branche, par une définition volontairement floue des espaces référencés. Avec l'émergence d'un mode de production flexible et le déplacement de certaines formes institutionnelles de la régulation à d'autres niveaux que celui des Etats (firmes, branches, régions, réseaux d'entreprises) se fait jour la pertinence d'une échelle particulière, entre le local et le national, qu'il s'agit d'investir pleinement. Si le régime d'accumulation et le nouveau modèle de développement échappent, voire s'il devient impossible de le nommer et d'en caractériser l'insaisissable unité, la recension des formes spatiales prises par les différents nouveaux régimes imaginables – ou du moins la diversité observable des différents modes de régulation – méritent une telle inflexion méthodologique. C'est précisément ce que l'on retrouve dans *la richesse des Régions* avec, au gré de la contribution des différents auteurs, une typologie des formes spatiales de sortie du fordisme qui repose sur quatre grands types de configurations :

- Les espaces des « effets d'agglomération » dans les pays avancés que l'on peut, en s'inspirant de la contribution d'Ann Markusen à cette ouvrage⁴, subdiviser en plusieurs sous-types : Les districts industriels marshalliens conformes au modèle original ; leur variante « italianisée » marquée par une forte incidence de l'échange personnel, l'existence de groupes commerciaux puissants et la mutualisation de certains risques entre entreprises concurrentes ; les districts rayonnants organisés autour d'une ou plusieurs grandes entreprises intégrées verticalement, elles-mêmes entourées de leurs fournisseurs ; les plate-formes industrielles satellites dominées par quelques grandes entreprises extérieures au district, mais donneuses d'ordre ; les districts à ancrage public établis autour d'une infrastructure publique importante (base militaire, université, arsenal...).
- Les métropoles globales organisées en amas de districts pouvant aller jusqu'à former, compte tenu de la nature réticulaire de ces réseaux, un « district de réseaux »⁵ d'entreprises.

¹ *Ibidem*, p. 13

² *Ibidem*, p. 8

³ Ainsi que l'expriment Jean-Pierre Gilly et Bernard Pecqueur : « L'espace "naturel" de validation de la théorie de la régulation est l'espace national ». Jean-Pierre Gilly, Bernard Pecqueur, « La dimension locale de la régulation », in Robert Boyer, Yves Saillard, *op. cit.*, 2002, p. 310

⁴ Ann Markusen, « Des lieux-aimants dans un espace mouvant : une typologie des districts industriels », in Georges Benko, Alain Lipietz, *op. cit.*, 2000, pp. 85-119

⁵ Georges Benko, Alain Lipietz, « Conclusion : des réseaux de districts aux districts de réseaux », in Georges Benko, Alain Lipietz, *op. cit.*, 2000, pp. 379-388

- Les districts de périphérie, implantés dans des pays à l'économie moins avancée et marqués par leur enclavement relatif ainsi que par leur dynamisme soutenu – en termes relatifs – dans des pays souvent ravagés économiquement.
- Les vieilles régions industrielles où la reprise économique peut prendre des formes variées comme la conversion des firmes fordienues aux recettes de la flexibilité et du toyotisme, l'émergence de nouveaux pôles industriels, entre modèle districale et néo-fordisme ou bien encore la reconversion à grand coût de rénovation urbaine qui donne alors lieu à une transition tertiaire (tourisme, commerces, centres de loisirs) que Georges Benko et Alain Lipietz n'ont pas hésité à qualifier de « régénération de pacotille »¹.

Ce refuge dans la diversité des territoires est bien une forme de dissolution de la théorie de la régulation dans l'économie territoriale avec en toile de fond la reconnaissance pleine et entière des économies d'agglomération, mais des économies d'agglomération situées, contextualisées, replacées dans la généalogie de chaque territoire, comme pour indiquer que la régulation existe mais qu'elle a changé de niveau, en passant du « macro » au « méso » – bien plus qu'au « micro ». Ce devenir du régulationnisme n'est toutefois pas une trajectoire exclusive : comme le soulignent dans un autre article commun Georges Benko et Alain Lipietz : « Le débat fit rage chez les géographes, sociologues, économistes régionaux, entre deux versions de l'héritage régulationniste : ceux qui privilégiaient la structuration du local et ceux qui privilégiaient les contraintes du global, ironisaient sur la "géographie mythique de l'accumulation flexible" et soulignaient le poids des oligopoles et des mégapoles dominantes »². Mais le plus intéressant réside bien, nous semble-t-il, dans cette « mutation territoriale » du régulationnisme, en ce qu'elle ouvre la voie à de nouvelles modalités de régulation. Ici, deux concepts-clés marquent le passage d'un espace vu comme support à un espace qui serait celui du « territoire-acteur » dont nous aborderons les spécificités un peu plus loin. Le premier est celui du réseau que Georges Benko et Alain Lipietz désignent comme « la dimension spatiale d'une forme de régulation des rapports entre unités productives », un district industriel n'étant finalement qu'un amas de réseaux. Et le second, précisant le premier, est le concept de « gouvernance » que ces deux auteurs définissent comme « le mode de régulation de ces rapports [entre unités productives], qui est en général la combinaison de différentes formes : hiérarchie, sous-traitance, partenariat, "atmosphère", agences publiques et parapubliques »³. La voie est alors ouverte pour que les théoriciens du développement territorial puissent se saisir de l'héritage régulationniste en en spécifiant la dimension purement locale. C'est précisément ce que font Jean-Pierre Gilly et Bernard Pecqueur lorsqu'ils montrent que cette gouvernance n'est pas « la société civile moins le marché... plus la société politique locale »⁴, comme l'affirment par ailleurs Georges Benko et Alain Lipietz, c'est-à-dire qu'elle ne se limite pas « à la simple transposition, à plus petite échelle, du concept de régulation »⁵, mais qu'elle comprend plusieurs dimensions qui lui sont propres. Parmi celles-ci, Gilly et Pecqueur insistent d'abord sur « l'épaisseur institutionnelle » qu'ils évaluent au nombre et à la diversité des institutions, à l'intensité de leurs interactions, aux rapports de pouvoir qui caractérisent ces interactions et au sentiment d'appartenance commune de l'ensemble des acteurs. Ils y ajoutent le rapport salarial local – résultat, en partie, des conflits et oppositions internes au territoire dans le cadre des processus de production –, l'ensemble – avec le

¹ Georges Benko, Alain Lipietz, *chap. cit.*, 2000, p. 27

² Georges Benko, Alain Lipietz, *chap. cit.*, in Robert Boyer, Yves Saillard, *op. cit.*, 2002, p. 299

³ *Ibidem*, p. 298

⁴ Georges Benko, Alain Lipietz, *chap. cit.*, in Georges Benko, Alain Lipietz, *op. cit.*, 2000, p. 383

⁵ Jean-Pierre Gilly et Bernard Pecqueur, *chap. cit.*, in Robert Boyer, Yves Saillard, *op. cit.*, 2002, p. 304

type de gouvernance (stratégie des acteurs, capacité d'adaptation aux contraintes exogènes, capacité d'apprentissage) – définissant la régulation locale qui n'est qu'une régulation partielle parce qu'il n'existe pas, localement, de régime d'accumulation propre et qu'un certain nombre de facteurs structurants sont exogènes (contrainte monétaire, poids de l'Etat...).

C'est cette imbrication du local et du global qui amène la régulation locale à se situer sur le terrain de la « méso-analyse », « le mésosystème [étant] une forme organisationnelle dont la dimension spatiale est généralement nationale ou transnationale (réseaux de coopération, groupes de sociétés, etc.) » mais qui, lorsqu'il se confond avec « un espace géographiquement restreint, [s'assimile à] un système productif local »¹. Cette gouvernance « enrichie » amène Gilly et Pecqueur à plaider pour l'inclusion de l'organisation territoriale comme composante supplémentaire à ajouter à l'ensemble des formes institutionnelles du régime d'accumulation aux côtés, comme on l'a vu précédemment, des conditions de la production, de la distribution des revenus et des préférences pour tel ou tel usage social du produit. L'organisation territoriale ainsi définie « [émanerait] de l'ensemble des rapports administratifs propres aux cinq formes institutionnelles² de la théorie de la régulation, et plus particulièrement de la politique étatique d'aménagement du territoire »³. Cette dernière est livrée ici dans son acception élargie – c'est-à-dire en ce qu'elle comprend à la fois l'action stato-centrée et l'action localo-centrée –, ce qui conduit à la définir comme la somme de l'aménagement du territoire et du développement territorial : « L'aménagement du territoire entendu comme l'ensemble des procédures et arrangements institutionnels qui concourent à produire l'organisation territoriale nous apparaît alors comme un outil pertinent d'analyse des conditions locales de la recomposition d'un régime d'accumulation. Au-delà d'un rôle de grille d'analyse de l'articulation du local et du global, l'aménagement du territoire doit être perçu comme un instrument d'action... »⁴. Ces hypothèses, comme celles qui précèdent, conduisent *in fine*, à travers l'affirmation de ce volet local de la régulation économique, à réintroduire beaucoup de politique dans une théorie censée rendre compte, d'abord, des modalités économiques du développement. L'organisation territoriale, comme reflet des différentes formes institutionnelles de l'organisation sociale, est ainsi amenée à reprendre certains des régimes de réflexivité de la théorie des référentiels tels que l'insertion dans l'économie mondiale (régime de globalisation), ce qui témoigne évidemment de convergences remarquables dans les manières de raisonner.

Toutefois, le développement territorial dans sa dimension politique et tel que nous avons cherché à en rendre compte à travers la caractérisation des différents régimes de réflexivité qui le structurent n'est pas totalement réductible à cette composante de la régulation que serait l'organisation territoriale et dont la gouvernance serait le marqueur politique. En effet, la gouvernance telle qu'elle est entendue ici est et reste une gouvernance de nature économique (par ses objectifs et par les acteurs pris en considération), alors que le développement territorial des politistes laisse aussi une large place à d'autres dimensions de l'action que reprennent des régimes tels que le régime spatial (organisation de l'espace), le régime territorial (enjeux d'efficacité et d'efficience des moyens publics par le maillage administratif) ou le régime d'action publique (légitimation de l'action).

¹ *Ibidem.*, p. 307

² Pour rappel, ces cinq formes sont la concurrence, la monnaie, l'Etat à travers ses politiques, le rapport salarial et l'insertion dans l'économie mondiale.

³ *Ibidem.*, p. 310

⁴ *Ibidem.*, p. 311

Mais le plus important ne réside finalement pas tant dans ces similitudes que dans cette politisation forte de l'économie que l'on vient ainsi de souligner et dont la mutation de la théorie de la régulation est largement le reflet. C'est d'ailleurs ce que soutenaient déjà en 1992 Benko et Lipietz lorsqu'ils indiquaient que le changement de terrain de la régulation – du macro au méso, pour dire les choses rapidement –, marqué par le surgissement de la gouvernance et du réseau, avait pour conséquence le retour en force du politique car le fait que « les réseaux marchent "à la gouvernance", autant sinon plus qu'au marché [...], montre que le choix *politique* d'un modèle de développement plutôt qu'un autre (choix qui trouve son origine dans l'émergence d'un nouveau bloc social territorial en même temps qu'il le soude) va déterminer le type de réseau industriel [...] donc la direction de développement du territoire »¹. On ne saurait finalement mieux résumer la trajectoire récente d'une théorie économique qui aura choisi de se dissoudre dans une approche politique des enjeux qu'elle soulève pour mieux laisser s'affirmer, comme on le verra plus loin, d'autres courants théoriques. Tant et si bien que la place est également libre pour le déploiement d'autres approches.

ii. Le retour des avantages économiques... dans leur version compétitive

Le retour de la théorie des avantages économiques, que ceux-ci soient absolus, comparatifs ou compétitifs peut aussi se lire comme une manifestation du post-fordisme : « les deux axes principaux de sortie de la crise du fordisme opposent des solutions capitalistes de type "moins organisées" à des solutions de type "plus organisées" (et négociées) »². En d'autres termes, on peut y voir le signe d'un retour du marché et de la libre concurrence dans leur pleine expression et, par conséquent, des visions économiques néo-classiques pré-keynésiennes redevenues « courant dominant »³. Ce retour ne s'apparente pas pour autant à la simple résurrection de la théorie des avantages comparatifs. Ces derniers reposent en effet sur des présupposés par trop limités dans un contexte socio-économique bien plus complexe que du temps de Ricardo. En premier lieu, la question de l'avantage concurrentiel n'est plus seulement une question nationale se posant dans le cadre du commerce avantageux que les nations peuvent effectuer entre elles. Nous verrons que la théorie a subi au fil du temps quelques distorsions d'échelles, à la faveur des bouleversements économiques de l'après-fordisme, donnant une pertinence aux spécialisations locales et régionales.

En second lieu, la relativité de l'avantage ne se mesure plus exclusivement à l'aune des coûts du travail, déterminant l'intérêt, en contexte de libre-échange, de substituer une production à une autre, à l'origine de l'avantage comparatif ricardien et de la spécialisation économique. Depuis l'élaboration du modèle Heckscher-Ohlin-Samuelson (HOS)⁴, le coût du capital doit aussi entrer en ligne de compte et il est également possible de prendre en considération d'autres facteurs de production, certaines études ayant pu en mobiliser jusqu'à une douzaine pour une explication des spécialisations du commerce international ne dépassant pas, pour autant, 70 % des produits étudiés⁵.

En troisième lieu, l'immobilité des facteurs postulée dans la théorie des avantages comparatifs – même dans sa version HOS – est devenue une hypothèse intenable, dans un contexte

¹ Georges Benko, Alain Lipietz, *chap. cit.*, in Georges Benko, Alain Lipietz, *op. cit.*, 2000, p. 385-386

² *Ibidem*, p. 387

³ David Harvey, *op. cit.*, 2014

⁴ Bertil Ohlin, *op. cit.*, 1933

⁵ Harry Bowen, Edward Leamer et Leo Sveikauskas, « Multicountry, Multifactor Tests of the Factor Abundance Theory », *American Economic Review*, vol. 77, décembre 1987, pp. 791-809

de libre-circulation croissante de la main-d'œuvre comme des capitaux, même si certaines recherches ont pu montrer que l'échange international de marchandises est finalement en relation inverse avec la mobilité des facteurs de production et réciproquement¹.

En quatrième lieu, la théorie ricardienne des avantages comparatifs a été formulée sur la base de l'hypothèse de rendements constants des facteurs de production, cette dernière ayant pu être contestée par la mise en évidence, pour un pays et un produit donnés, dans le cadre de l'organisation industrielle de sa production, de rendements d'échelle justifiant l'existence d'un avantage compétitif lié aux volumes, fût la productivité des facteurs pourtant moins favorable².

Enfin, alors que la théorie permet d'expliquer que l'échange international de marchandises repose sur des produits différents induisant la spécialisation des économies nationales, la réalité empirique depuis plus d'un demi-siècle se caractérise surtout par l'échange de produits similaires, notamment entre les pays les plus avancés économiquement. Il s'agit du commerce intra-branche dont la part est allée croissant au cours de ces dernières décennies. Paul Krugman et James Brander³ ont montré que ce type d'échanges résultait du caractère oligopolistique des marchés – alors que la théorie ricardienne posait l'hypothèse d'une concurrence pure et parfaite –, due à la concentration de la production de certaines filières entre quelques firmes qui, pour accéder à d'autres marchés que leur marché national, pratiquent certaines formes de dumping leur permettant de disposer de nouveaux débouchés tout en acceptant, du fait que leurs concurrents usent des mêmes pratiques, d'être concurrencées sur leur propre marché. En outre, la segmentation en gamme des produits a pu conduire certains pays, pour un même bien, à se spécialiser dans le haut de gamme quand d'autres le sont sur des segments moins qualitatifs. Ainsi, si la théorie des avantages comparatifs pousse à la spécialisation, cette dernière ne s'observe plus au niveau le plus générique de définition des produits : il faut entrer dans des découpages plus fins, que ceux-ci conduisent à caractériser les biens par leur position au sein du processus séquentiel de production (place dans la filière) ou bien à les identifier à travers la positionnement qui est le leur dans une segmentation de marché.

Pour ces différentes raisons, l'avantage comparatif a mué en avantage compétitif, conduisant à un déplacement de l'avantage économique de la production aux facteurs sur lesquels celle-ci repose. Une autre évolution, technologique celle-là, est venue surdéterminer cette mue, en remettant au cœur du fonctionnement économique l'innovation schumpetérienne, dans la définition que Schumpeter lui-même avait pu en donner, à savoir d'abord comme le surgissement de « nouvelles combinaisons de moyens de production », puis de « bien[s] nouveau[x] » ou de qualité nouvelle, de « débouché[s] nouveau[x] ou de « source[s] nouvelle[s] de matières premières ou de produits semi-ouvrés »⁴... La conséquence des inflexions apportées par ces « nouveautés » a été de remettre au cœur de l'analyse économique la question du changement, de la transition d'un état économique à un autre et, *in fine*, la notion de cycle long, un peu mise à mal par le keynésianisme et également redécouverte, comme on l'a vu, par les régulationnistes. Or la crise des années 1970-1980

¹ Robert Mundell, « International Trade and Factor Mobility », *American Economic Review*, vol. 47, 1957, pp. 321-335

² Paul Krugman, *La mondialisation n'est pas coupable : vertus et limites du libre-échange*, Paris, La Découverte, 2000, 218 p.

³ Paul Krugman, James Brander, « A reciprocal dumping model of international trade », *Journal of International Economics*, vol. 15, n°3-4, 1983, pp. 313-321

⁴ Joseph Schumpeter, *Théorie de l'évolution économique, recherches sur le profit, le crédit, l'intérêt et le cycle de la conjoncture*, Paris, Dalloz, 1999, pp 94 et ss.

a été historiquement l'occasion de remonétiser l'approche schumpétérienne, la sortie du fordisme étant vue par de nombreux économistes comme le marqueur du surgissement des innovations en question (début de la révolution informatique et numérique notamment). Parmi ces économistes, Michael Porter est probablement celui qui aura eu le plus grand écho, à la fois parce qu'il va précisément formaliser la notion d'avantage compétitif et concurrentiel, comme une sorte de prolongement naturel de l'avantage comparatif – l'avantage économique ainsi redéfini servant à caler les logiques de spécialisation sur les étapes de la chaîne de valeur¹ pour lesquelles les firmes sont les plus compétitives, en vue de constituer, par glissement de l'échelle micro (celle de l'entreprise) à l'échelle macro (celle des nations), les nouveaux avantages comparatifs des Etats dans le commerce international – et parce que ses travaux vont inspirer, à différents niveaux de l'action publique, un grand nombre de politiques économiques. Ce glissement a un fondement logique : dans la lignée du raisonnement schumpétérien, l'innovation est d'abord le fait de l'entreprise, ce qui revient à faire de l'entrepreneur l'acteur-clé du développement, même si l'acceptation de ce terme est, dans la théorie schumpétérienne, beaucoup plus large que dans l'esprit des néo-libéraux : « Nous appelons "entrepreneurs" les agents économiques dont la fonction est d'exécuter de nouvelles combinaisons et qui en sont l'élément actif »². C'est sur la base de ce raisonnement (entrepreneurs => innovations => évolution économique=>nouveau cycle de croissance) que Michael Porter va formaliser l'avantage compétitif des nations qui apparaît en quelque sorte comme la somme de la compétitivité des entreprises, industries et filières d'un pays et qui repose sur les segments de la chaîne de valeur où chacune d'entre elles est la plus productive. A partir de cette lecture, il construit son raisonnement « autour d'une idée simple : les nations sont un cadre déterminant pour l'épanouissement des entreprises »³, ce qui revient à dire que la compétitivité de chaque nation « tient avant tout à la nature de l'environnement économique qu'elle offre »⁴ et que « les différences nationales en matière de structure économique, de valeurs, de culture, d'institutions et d'histoire contribuent profondément au succès économique. Le rôle du pays d'origine semble plus important que jamais, alors que la mondialisation de la concurrence aurait pu l'amoindrir »⁵. Le cadre national se trouve ainsi induré, mais sans exclusive, car la formalisation de l'avantage compétitif qu'il propose sur ces bases est applicable, selon lui, à toutes les échelles géographiques, partout dans le monde, et devient donc en quelque sorte « la grille universelle permettant de gagner la bataille de la compétitivité territoriale »⁶.

Ce modèle se présente comme un cadre d'analyse spécifique – le « diamant de Porter » – qui conduit à caractériser l'environnement des firmes – essentiellement national toutefois – du point de vue de l'avantage compétitif qu'il peut leur donner. Cette approche a été beaucoup critiquée⁷ en ce qu'elle repose notamment sur le rapprochement théoriquement mal établi entre les concepts du management stratégique et ceux de l'économie internationale. Cependant, même si elle peut sembler être une « [assimilation] des territoires à des firmes »⁸ et transférer ainsi un concept, celui

¹ Conception, fabrication, distribution, marketing

² Joseph Schumpeter, *op. cit.*, 1999, p. 106

³ Gilles Ardinat, *op. cit.*, 2013, p. 35

⁴ Michael Porter, *La concurrence selon Porter*, Paris, Village Mondial, p. 11

⁵ Michael Porter, *L'avantage concurrentiel des nations*, Paris, InterEditions, 1993, p. 20

⁶ Gilles Ardinat, *op. cit.*, 2013, p. 37

⁷ Robert M. Grant, « Porter's "competitive advantage of nations" : an assessment », *Strategic Management Journal*, vol. 12, 1991, pp. 535-548

⁸ Gilles Ardinat, *op. cit.*, 2013, p. 129

de la compétitivité, à la sphère publique dont ce n'est pas l'objectif premier¹, elle propose une méthode de caractérisation des avantages concurrentiels des territoires propre à ceux-ci. Le « diamant » articule ainsi les quatre déterminants de l'avantage concurrentiel national que sont Le contexte macro-économique de la concurrence et de l'expression de la stratégie des firmes (encouragement à l'investissement, à l'innovation, déréglementation...), les termes de la demande (sophistication et ampleur du marché), la diversité du tissu économique (potentialité de sous-traitance, industries connexes, présence de clusters), la qualité des facteurs classiques de production (main-d'oeuvre, infrastructures, ressources naturelles...). Ceux-ci sont en interaction constante et eux-mêmes déterminés par l'action publique et les héritages de l'histoire qui en ont partiellement façonné la configuration. Leur évaluation repose sur des méthodes qualitatives, même si une dimension quantitative a pu leur être donnée, par le biais des classements internationaux (*rankings*) dont le *Global Competitiveness Report* et le *World Competitiveness Yearbook*² sont les plus connus.

L'intérêt, pour la compréhension économique mais aussi politique du développement territorial, réside en premier lieu dans le changement de positionnement politique qu'il a conduit à légitimer. En replaçant l'entreprise et l'entrepreneur au cœur du développement, ce modèle a eu pour première conséquence de légitimer, sur le plan économique, les politiques d'offre sous leurs différents aspects, en lieu et place des instruments de relance de la demande de type keynésien. Il a ainsi largement contribué au basculement néo-libéral des références d'économie politique orientant les stratégies de développement, tant au niveau national que régional ou local. En second lieu, il témoigne d'une tendance à l'évolution des échelles géographiques auxquelles les théories qui considèrent l'espace comme cadre de développement se réfèrent le plus souvent. Ainsi, comme on a pu le noter pour la théorie de la régulation, l'échelle nationale là aussi s'effrite pour laisser la place à d'autres échelles géographiques, le modèle de l'avantage concurrentiel des nations pouvant s'appliquer, par simple transposition, à tous les niveaux territoriaux (régions, villes). Enfin, l'avantage comparatif, en devenant avantage concurrentiel et en se déplaçant sur le terrain des facteurs de production, fonde une qualité supposée des territoires, la compétitivité, qui n'est pas seulement l'adoption d'une caractéristique classiquement attachée à l'entreprise – qui se doit de conserver et de gagner des parts de marché pour survivre et croître –, mais devient aussi le fondement d'une autre qualité, hétérodoxe du point de vue de la théorie économique, à savoir l'attractivité auprès des investisseurs extérieurs³. Longtemps cantonnée au cadre national⁴, l'attractivité s'impose à l'agenda des régions et des villes qui, dans un contexte de mondialisation des échanges, sont amenées à construire des politiques de plus en plus sophistiquées⁵ pour attirer des investissements mobiles, internationaux comme nationaux⁶. Ce faisant, les avantages concurrentiels deviennent, par leur

¹ Paul Krugman, « Competitiveness : a dangerous obsession », *Foreign Affairs*, vol. 73, n°2, mars-avril 1994, pp. 28-44

² Le *Global Competitiveness Report* est édité annuellement par le *World Economic Forum* et le *World Competitiveness Yearbook* est publié par l'*International Institute for Management Development* (IMD) de Lausanne.

³ Philippe Thiard, « Offre et ressource territoriales : quelles relations ? », *Montagnes méditerranéennes*, n° 20, 2004, pp. 87-96 ; Philippe Thiard, « L'offre territoriale : un nouveau concept pour le développement des territoires et des métropoles ? », *Territoires 2030*, n°1, 2005, pp. 17-28

⁴ Charles-Albert Michalet, *La séduction des nations ou comment attirer les investissements*, Paris, Economica, 1999, 134 p.

⁵ Fabrice Hatem, *Investissement international et politiques d'attractivité*, Paris, Economica, 350 p ; Fabrice Hatem, *Le marketing territorial. Principes, méthodes et pratiques*, Colombelles, éditions EMS, 2007, 292 p.

⁶ Philippe Thiard, *chap. cit.*, in Anne-Marie Grangé et al. (coord.), *op. cit.*, 2009, pp. 425-441.

caractère générique, les facteurs d'attractivité des territoires autant que de leur compétitivité¹, ce qui autorise des allers et retours, voire l'interchangeabilité, entre politiques de développement endogène et politiques de développement exogènes désormais fondées sur des bases analogues.

Pourtant, de la même manière que la compétitivité des territoires peut s'apparenter à une « analogie trompeuse »² avec le monde de l'entreprise, l'attractivité, vue comme résultante des avantages concurrentiels tels que Porter les définit, a quelque chose d'un mythe. Les spécialistes de l'investissement identifient en effet trois types de facteurs qui entrent en ligne de compte dans les choix d'implantation³ : les facteurs-seuil qui correspondent à des facteurs de production indispensables (par exemple la disponibilité d'une certaine main-d'œuvre), les facteurs discriminants qui sans être du registre de la nécessité peuvent s'avérer décisifs (par exemple les coûts immobiliers ou d'exploitation), les facteurs différenciateurs qui n'entrent pas dans le processus de production mais permettent de distinguer (démarquer) une implantation d'une autre (aménités, aides financières, etc.). Cette hiérarchie implicite des éléments qui entrent dans un choix d'investissement a pour conséquence de déplacer l'attractivité toujours plus en direction des facteurs discriminants et différenciateurs car les facteurs-seuils sont le plus souvent une qualité que l'on va retrouver sur plusieurs sites et seront ainsi la source d'une certaine indétermination quant à un choix final d'implantation. Ce ne sont donc pas les avantages concurrentiels *stricto sensu* qui contribuent le plus à l'attractivité des territoires, mais ceux qui permettent de faire la différence, ce qui pousse souvent villes et régions dans une certaine forme de surenchère, soit dans le registre du marketing territorial, soit dans celui du dumping économique à travers des dispositifs d'appui de plus en plus complexes.

La transition accélérée des avantages comparatifs aux avantages concurrentiels avec, en toile de fond, une perte d'exclusivité de la validité théorique du cadre national au profit d'échelles plus grandes⁴ et plus variées a aussi pour conséquence de remettre au premier plan les avantages absolus qu'on peut aussi considérer comme des avantages différenciateurs – pour reprendre les termes précédents – ou différenciatifs, comme l'exprime très clairement Bernard Pecqueur : « l'avantage comparatif, à l'aune de la globalisation, devient un " avantage différenciatif ". Il ne s'agit donc plus, pour les territoires, de se spécialiser dans un schéma comparatif, mais plutôt d'échapper aux lois de la concurrence lorsqu'elles sont impossibles à suivre, en visant la production pour laquelle ils seraient (dans l'idéal) en situation de monopole »⁵. Dans les faits, la notion d'avantage compétitif paraît tout aussi légitime à l'échelle nationale qu'à l'échelle infra-nationale, ainsi que l'a montré Roberto Camagni, à la condition de ne pas confondre les lois économiques, de nature différente, qui s'appliquent aux villes, aux régions et aux nations⁶. Pour Camagni, la compétitivité des territoires infra-nationaux est pleinement entendable à la condition de ne pas construire le raisonnement sur la base de la théorie des avantages comparatifs mais sur celle des avantages absolus d'Adam Smith : « *régions et territoires locaux*, à cause de leur ouverture intrinsèque aux mouvements de biens ainsi qu'à ceux des facteurs », mais aussi parce qu'ils ne disposent pas pleinement des mécanismes

¹ Philippe Thiard, *art. cit.*, 2004

² Gilles Ardinat, *op. cit.*, 2013, p. 128

³ Ernst & Young, *Etude sur la constitution d'une offre territoriale différenciée*, Paris, DATAR, 110 p.

⁴ Allan Scott, *Les régions et l'économie mondiale*, Paris, l'Harmattan, 2001, 188 p.

⁵ Bernard Pecqueur, « L'économie territoriale : une autre analyse de la globalisation », *L'économie politique*, n°33, 2007, p. 50

⁶ Roberto Camagni, « Compétitivité territoriale, milieux locaux et apprentissage collectif : une contre-réflexion critique », *Revue d'économie régionale et urbaine*, n°4, 2002, p. 559

d'ajustement des prix que sont la flexibilité des salaires et la variation du taux de change, « opèrent dans le contexte des échanges inter-régionaux dans un régime d'avantage absolu et non d'avantage comparatif »¹.

Les conséquences de ce raisonnement pour le développement territorial sont nombreuses. En premier lieu, en l'absence d'avantage absolu voire d'avantage comparatif et sur la base de mécanismes de croissance économique qui ne reposeraient que sur le seul système productif, un territoire est plus ou moins condamné au déclin dont les formes les plus évocatrices seront l'émigration de main-d'œuvre et le retrait du capital productif qui y est investi². En second lieu et en termes de politique économique cette fois, les stratégies des acteurs locaux seront alors « au nombre de trois : la mise en œuvre d'un lobbying politique visant à obtenir des transferts publics [...] ; l'amélioration de la compétitivité du tissu productif local ou l'attraction d'investissements des autres régions et de l'étranger »³. La première, que Camagni considère comme trop coûteuse et à ce titre à rejeter, nous éloigne de la problématique des avantages concurrentiels pour nous ramener aux enjeux de la dimension non purement productive des échanges économiques inter-territoriaux, sur lesquels nous reviendrons un peu plus loin. La seconde consiste à rechercher l'obtention d'avantages absolus permettant aux territoires locaux en situation de « désavantage compétitif » d'occuper une place dans la division du travail que la valorisation d'avantages comparatifs ne leur permet pas théoriquement d'obtenir durablement. La troisième rejoint la précédente, comme nous l'avons déjà largement souligné, en ce sens qu'elle repose désormais bien davantage sur des « ressources spécifiques » – notamment les « rendements croissants issus de processus de développement cumulatifs et d'agglomération des activités »⁴ que sur « des facteurs traditionnels, comme le capital ou le travail »⁵. L'une et l'autre confirment un déplacement du débat économique sur les avantages compétitifs du terrain de la macro-économie (commerce international) à celui de la micro/méso-économie (économie territoriale), comme nous l'avons déjà noté pour ce qui concerne les évolutions récentes de la théorie de la régulation. En effet, ces ressources spécifiques, comme le remarque Roberto Camagni, se constituent plus particulièrement dans un contexte de coopération locale entre entreprises associant les autres acteurs publics locaux dont l'affirmation dépend largement de situations locales favorables, comme c'est le cas pour les milieux innovateurs : ces derniers assurent, en termes cognitifs, l'apprentissage collectif, la coordination *ex ante* des décisions et le transcodage par contacts de l'information nécessaire à l'amélioration du processus productif qui sont autant de mécanismes par lesquels de tels avantages absolus peuvent se former (problématique des systèmes productifs locaux).

Ainsi, le changement d'échelle de la théorie des avantages comparatifs semble bien s'être opéré à l'occasion de sa formalisation en termes de compétitivité. Michael Porter, en proposant de rapprocher économie internationale et management stratégique des entreprises a ouvert la voie à cette transposition controversée du concept aux territoires, grâce à un glissement des avantages comparatifs de la production aux facteurs qui la commandent, permettant ainsi de fonder la notion d'avantage concurrentiel des nations – et des territoires. Mais la compétitivité territoriale trouve

¹ *Ibidem*, p. 566

² Philippe Thiard, « Les marges du Bassin parisien, des périphéries durablement fragiles : approches méthodologiques des dynamiques de déclin », *Mosella*, n° 3-4, 2003, pp. 117-130

³ *Ibidem.*, p. 567

⁴ *Ibidem.*, p. 568

⁵ *Ibidem.*

aussi son fondement théorique dans le fait que la réalité de la compétition que se livrent les différents espaces infra-nationaux (pour exporter ou pour attirer) ne saurait s'accommoder d'un régime dans lequel celle-ci viendrait à reposer sur des avantages comparatifs quelconques, ces derniers se trouvant d'emblée disqualifiés à cette échelle par l'absence des possibilités d'ajustement existant dans le cadre national (salaires, monnaie). Ce sont alors les avantages absolus qui s'imposent et ces derniers reposent davantage sur des facteurs spécifiques de production, propres à chaque territoire, que sur des facteurs génériques qui ne favorisent guère l'ancrage d'un tissu économique, ce qui revient à faire du milieu dans lequel se déploie le processus productif une des clés de la constitution durable de tels avantages.

Toutefois, même recyclée dans les avantages concurrentiels, la théorie des avantages économiques – comparatifs ou absolus – ne propose pas une vision très précise ni très claire des échelles pertinentes auxquelles ceux-ci se construisent. En renvoyant à des environnements vagues la source des rendements croissants et des économies d'agglomération – sur lesquels nous reviendrons –, cette approche qui voit surtout l'espace géographique comme un support ou un simple cadre de l'activité productive laisse entendre au mieux que les avantages concurrentiels se construisent dans l'interterritorialité (articulation des échelles et des dimensions, effets de réseau), au pire que la nature territoriale du développement est insaisissable *a priori* et dépend de chaque situation particulière. C'est d'ailleurs une des raisons pour lesquelles les clusters (grappes d'entreprises) formalisés d'un point de vue théorique par Michael Porter sont demeurés, dans les écrits qu'il leur a consacrés, indéfinis quant à leur échelle de déploiement ou à leur dimension, signe supplémentaire que dans cette approche l'espace n'est jamais mieux qu'une catégorie *a priori* du raisonnement qu'elle « supporte ».

iii. « La théorie de la base revisitée »¹ ou comment sortir du tout-productif

La plupart des théories du développement économique – et c'est le cas notamment de celles que nous venons d'examiner – placent le système productif au cœur des processus de croissance, témoignant ainsi d'une déviance productiviste de l'économie spatiale, « le territoire rest[ant], pour les uns ou les autres, une machine à produire des biens et services en concurrence avec le reste du monde... »². Sans production, pas de croissance et sans croissance, pas de développement. Si ce raccourci est en grande partie fondé, il tend à passer sous silence la question des activités induites par la redistribution des revenus résultant du processus de production en tant que celui-ci est créateur de valeur, tout en méconnaissant les circuits et les mécanismes par lesquels cette redistribution s'opère. En clair, le développement local n'est pas qu'affaire de production, il dépend aussi largement de la consommation des populations résidentes et présentes sur un espace donné³. Certes, la théorie de la régulation dans son approche institutionnaliste ne nie pas le sujet lorsqu'elle s'intéresse aux formes du rapport salarial et aux interventions de l'Etat dans le domaine économique et social. Mais son objectif est moins de dégager les caractéristiques économiques précises de ces

¹ Titre emprunté à Laurent Davezies, Magali Talandier, *op. cit.*, 2009, p. 67

² *Ibidem*, p. 95

³ Ann Markusen, « A Consumption Base Theory of Development : an Application to the rural cultural economy », *Agricultural and Ressource Economics review*, vol. 36, n°1, 2007, pp. 9-23, cité par Laurent Davezies, Magali Talandier, *op. cit.*, 2009, p. 68

mécanismes institutionnels que de définir le régime de régulation propre à un certain mode d'accumulation capitaliste.

C'est plutôt du côté de la théorie de la base que l'on doit chercher le cadre d'analyse le plus abouti en économie spatiale, proposant d'articuler étroitement activités productives et activités non-productives. Magali Talandier et Laurent Davezies ont rappelé l'origine confuse et le destin presque tragique de cette théorie¹, longtemps dominante, et les raisons de sa tombée en désuétude depuis le milieu des années 1980. Ainsi, pour certains auteurs (Derycke), elle serait née au 18^{ième} siècle et aurait d'abord été formalisée par Richard Cantillon² à partir de l'exemple de ce que l'implantation d'une ou plusieurs résidences seigneuriales pouvait apporter au développement du commerce et de l'artisanat dans les contrées amenées à les accueillir (intuition de la captation de revenus extérieurs comme processus créateur de richesses). Pour d'autres, elle aurait connu une première formulation précise par l'économiste Werner Sombart en 1916 dans son ouvrage *Der moderne Kapitalismus*. D'autres encore (Aydalot) attribuent à Homer Hoyt d'avoir proposé en 1954 le cadre méthodologique la rendant un temps opérationnelle en substituant à l'évaluation des revenus issus de « l'exportation de biens et services » le nombre d'emplois présents dans la base productive (exportatrice) pour en déduire les activités (domestiques) de consommation induites, ainsi que le coefficient multiplicateur liant les secteurs basique et domestique d'une économie locale l'un à l'autre. Or c'est précisément par cette méthode que Hoyt serait en même temps devenu « le fossoyeur involontaire »³ de la théorie, l'emploi ne pouvant, comme instrument de mesure, se substituer que de manière biaisée aux flux de revenus et à la place que ceux-ci occupent dans la formation locale de la valeur ajoutée.

C'est en corrigeant ce biais que Laurent Davezies est parvenu à proposer une reformulation fondamentale⁴ de la théorie de la base dont le déploiement empirique a pu être engagé à l'échelle des territoires français (aires urbaines et zones d'emploi)⁵ et sans autres exemples connus dans les pays développés⁶. Elle consiste à partir d'une désagrégation du revenu des territoires à l'échelle la plus fine possible – échelle communale –, à identifier les quatre familles de revenus basiques (liés à des apports extérieurs) en fonction de leur origine et à en reconstituer le montant respectif aux échelles d'observation souhaitées. A partir d'une telle approche et dans une économie où les transferts publics et les revenus issus de la mobilité des populations comptent de plus en plus, la base productive, pourtant centrale dans l'approche de Hoyt, n'occupe finalement qu'une place très modeste – 21,9 % en moyenne pondérée du poids des bases totales des zones d'emploi françaises en 2006⁷.

Elle se trouve largement distancée par la base résidentielle (53 % des revenus) – qui comprend les revenus monétaires des retraités, des navetteurs et les dépenses touristiques. Sur ce point, on doit peut-être relativiser l'interprétation générale de ces calculs proposés par Laurent

¹ Magali Talandier, Laurent Davezies, *op. cit.*, 2009, pp. 110-113

² Richard Cantillon, *Essai sur la nature du commerce en général*, Paris, INED, 1952 (publication initiale en 1755). 192 p.

³ Magali Talandier, *op. cit.*, 2009, p. 110

⁴ Laurent Davezies, *La diversité du développement local dans les villes françaises*, rapport à la DATAR, 2003, 60 p.

⁵ Laurent Davezies, *op. cit.*, 2008

⁶ Magali Talandier, *op. cit.*, 2009, p. 121

⁷ D'après Laurent Davezies, Magali Talandier, *L'émergence de systèmes productivo-résidentiels. Territoires productifs – territoires résidentiels : quelles interactions ?*, Paris, CGET, La Documentation française, 2014, p. 11

Davezies. Les pensions de retraite sont bien, d'un point de vue technique, un revenu extérieur – transferts sociaux assurés par les caisses de retraite ou par le budget de l'Etat –, mais tous les retraités sont-ils pour autant, vus du territoire *lambda*, des allochtones analogues aux touristes, puisque la majorité d'entre eux doit cette pension à une activité salariée exercée localement – et pour certains dans le secteur productif ? Certes, les retraités sont par hypothèse totalement mobiles et d'après les données du recensement de population entre 1999 et 2006, 9,5 % d'entre eux changent chaque année de domicile, ce qui sur cinq ans représente 1,2 millions de personnes dont 500 000¹ ont effectivement déménagé d'un département à un autre. Mais sur la foi de tels éléments, la base résidentielle purement exogène mériterait d'être quelque peu relativisée, dès lors que l'on considère que les « retraités captifs » – et c'est le cas des retraités pauvres – ont un revenu qui peut s'assimiler davantage à un revenu domestique.

La troisième base d'une économie locale est la base sociale (allocations chômage, remboursements médicaux et dépenses de santé, minima sociaux, allocations familiales...) avec 22,8 % des revenus.

Enfin, la base publique est la quatrième composante du secteur basique (revenus des salariés des trois fonctions publiques) avec 10,3 % du revenu des zones d'emploi, ce qui là aussi peut poser question. Compte tenu du poids de l'Etat dans les dotations aux collectivités ou dans le budget des établissements publics hospitaliers, il ne fait pas de doute que, comme pour les retraités, ce revenu a bien une origine extérieure (budget de la nation). Mais il a aussi une part locale indiscutable à travers la fiscalité que mobilisent les collectivités et les salaires de la plupart des fonctionnaires sont la contrepartie de missions de service public destinées en grande partie aux populations résidentes (éducation, santé), le financement de la consommation de ces services reposant largement sur l'impôt national et non sur une dépense directe des ménages, ce qui pourrait conduire là aussi à les rapprocher du secteur domestique de l'économie locale. Mais l'enjeu est ailleurs et certainement pas dans une discussion pointilleuse sur la plus ou moins grande conformité de cette nouvelle approche méthodologique au modèle théorique.

Les mérites principaux de la théorie de la base « revisitée » pour une compréhension substantielle du développement territorial sont en effet, pour le propos qui nous intéresse (contribution de l'analyse économique à une définition substantielle du développement territorial), la chose la plus essentielle. En premier lieu, la théorie de la base « revisitée » permet de faire la démonstration que le développement ne dépend pas que de la production, donc de la croissance, mais aussi largement de la consommation dès lors qu'elle est liée à des transferts extérieurs, que ceux-ci soient de la redistribution de revenus (par les budgets publics) ou qu'ils découlent de la mobilité des populations (tourisme, navetteurs, implantation de retraités). En résulte la mise en évidence, dans les économies les plus avancées – en particulier en France où les transferts publics occupent une place prépondérante –, d'une dissociation franche entre les espaces de croissance – les plus productifs – et les lieux de développement – cibles de la redistribution et où la consommation se trouve ainsi maximisée. Cette dissociation montre que dans le contexte de la mondialisation et d'une concurrence accrue au sein de l'économie dite productive, par nature très exposée, la dynamique économique se situe plutôt désormais du côté des seconds que des

¹ Laurent Davezies, Magali Talandier, *op. cit.*, 2014, p. 52.

premiers... Jusqu'à un certain point¹, « les wagons » ne pouvant pas éternellement rouler « plus vite que la locomotive »². En second lieu, se trouve aussi confortée la thèse que, sur un registre plus politique, l'aménagement du territoire peut avoir intérêt à soutenir davantage les lieux de croissance que les lieux de développement, les mécanismes de redistribution assurant spontanément la diffusion des bénéfices économiques vers les espaces les moins productifs, par le biais des bases résidentielles locales indirectement impactées par ces mécanismes. En troisième lieu, Laurent Davezies suggère également l'idée que l'étendue géographique n'est pas qu'espace économique – facteur de production – mais aussi territoire – cadre de vie, d'habitation et de présence d'une population qui consomme et dont le revenu n'est que fort partiellement issu de la production –, ce qui donne certes une plus grande épaisseur à la vision que les économistes se font de l'espace géographique, mais conduit également à une définition un peu étriquée du territoire, en ce sens que celui-ci, dans une telle perspective, aura tendance à se limiter aux seuls rapports sociaux que « l'habiter » et le « consommer » commandent. A cet égard, la théorie de la base revisitée continue bel et bien de penser l'espace comme simple « cadre » de développement, à travers le déploiement des calculs qui permettent d'évaluer les différentes bases économiques locales à l'échelle des mailles où l'information aura été rendue disponible (aires urbaines, agglomérations, intercommunalités, départements, régions...). Interterritorial par nature, ce modèle, s'apparente en fait à une sorte de macro-économie territorialisée car dans sa conception initiale il ne cherche pas à préciser – si tant est que ce soit possible – l'origine géographique des revenus qui font la base – et donc les échelles constitutives du secteur basique. Cette macro-économie est toutefois assez fine, avec une granularité qui autorise une bonne résolution d'image, mais le territoire n'y est livré que comme une catégorie *a priori* de mesure statistique, n'est pas vu comme un construit social en tant que tel et surtout ne constitue pas la brique de base d'une matrice des échanges qui ouvrirait la voie à une autre mise en espace .

C'est la raison pour laquelle on peut considérer que les systèmes productivo-résidentiels que Laurent Davezies et Magali Talandier se sont attachés à définir plus récemment, à partir des liens apparents de dépendance existant entre les métropoles productives et les espaces relationnels qu'elles animent par leurs fonctions de redistribution (liées aux migrations pendulaires, aux flux touristiques, aux migrations de retraités ou à la détention de résidences secondaires), sont de nature à corriger cette lacune et à révéler, par la même occasion, les avantages concurrentiels de certains espaces dans le domaine de l'économie non-productive, autour des enjeux que soulève la base résidentielle. La théorie de la base « revisitée » fait ici la jonction, elle aussi, avec l'économie territoriale, en ce sens que les aménités, les services, les atouts patrimoniaux par lesquels une base résidentielle se constitue et se singularise (avantage absolu ou différenciatif) sont autant de ressources construites ou à construire au gré de stratégies politiques locales. Et ces dernières sont parfaitement comparables, en termes de sociologie politique s'entend, avec les réseaux de coopération entre acteurs qui président à la formation de systèmes productifs localisés. A l'occasion de cette jonction, se dessine également une alternative que ne laissait guère apparaître le tout-productif et que Laurent Davezies résume ainsi : « plutôt que l'enjeu de la *compétitivité*, c'est celui de l'*attractivité* qui apparaît aujourd'hui majeur pour la santé de nos territoires » et « que les économistes régionaux semblent encore ignorer »³ alors que cet enjeu est constitutif de la

¹ Laurent Davezies, *op. cit.*, 2012

² Laurent Davezies, *op. cit.*, 2008, p. 95

³ Laurent Davezies, *op. cit.*, 2008, pp. 88-89

« tentation résidentielle »¹ qui habite maintenant de nombreux élus. Sur ce plan, c'est peut-être moins tant d'un choix entre compétitivité et attractivité dont il est question que d'une articulation de l'une et de l'autre. L'attractivité, fût-elle résidentielle, repose sur des facteurs qui pour partie peuvent-être les mêmes que ceux qui fondent la compétitivité d'un territoire (on pensera à la structure de son tissu économique, au contexte de la demande par exemple) et qui tous sont censés contribuer à sa capacité à capter des revenus extérieurs, qu'ils émanent de la base productive ou qu'ils découlent de la base résidentielle. Certes, les avantages concurrentiels qui fondent la compétitivité de la base productive ne sont pas les mêmes que ceux qui font la compétitivité de la base résidentielle et des antagonismes entre les deux positionnements sont possibles (mobilisations concurrentes du marché du logement, impact sur l'environnement et le cadre de vie des activités productives au détriment des activités résidentielles, image du territoire, etc.), mais il ressort des analyses précédentes empruntées à Bernard Pecqueur et Philippe Campagne sur les paniers de biens et de services qu'un certain niveau de compatibilité est tout à fait possible, à condition de l'imaginer.

Au final, c'est bien à un élargissement du débat économique sur le développement territorial auquel nous convie la théorie de la base « revisitée », celle-ci se montrant très complémentaire des approches tirées de la théorie de la régulation ou de celle des avantages concurrentiels, réparant à l'occasion l'oubli d'un pan entier de l'activité économique, porteur d'un fort potentiel de développement local.

b) Les théories économiques où l'espace est facteur : le territoire comme variable explicative

Nous n'aborderons de ces approches théoriques que celles qui traitent des mécanismes de développement dans une perspective globale ou plus exactement aux échelles macro et méso, ce qui revient à écarter les approches micro plus spécifiques des théories classiques de localisation wéberiennes ou post-wéberiennes. En effet ces dernières présentent l'inconvénient, au regard du type de focalisation géographique que sous-entend le développement territorial, de privilégier surtout une lecture ponctuelle des facteurs d'implantation des activités économiques (marchés, main-d'œuvre, ressources), de surdéterminer l'importance des coûts de transport – et plus largement de l'ensemble des coûts au détriment des logiques de profit –, sans prendre d'ailleurs suffisamment en compte plusieurs dimensions des coûts de transaction tels que les travaux sur l'économie des organisations menés par Williamson les ont définis et sans avoir de vision très précise du rôle que peuvent jouer les économies d'agglomération.

C'est la raison pour laquelle, nous ne ferons ici référence qu'aux seules recherches qui émanent de la nouvelle économie géographique dont les apports ont été essentiels pour comprendre, dans le cadre de la globalisation de l'économie, les processus de polarisation de l'activité à l'échelle des grandes régions métropolitaines mondiales, même si celles-ci ont été régulièrement critiquées pour leur « économisme mal spatialisé »², ainsi que nous le rappelons un peu plus haut. Leur propos, comme l'affirment sans détours Magali Talandier et Laurent Davezies « n'est certainement pas le territoire et la finalité de [ces] travaux ne vise pas à améliorer la compréhension des mécanismes de développement local. Le territoire [...] est étudié en tant que facteur de création de richesse, c'est-à-dire en termes de variable explicative et non de variable

¹ *Ididem*, p. 93

² Georges Benko, Alain Lipietz, *chap. cit.*, 2000, pp. 13-14

expliquée »¹. Pour autant l'apport de la nouvelle économie géographique – et plus particulièrement de Paul Krugman – présente clairement l'intérêt de proposer une recomposition de l'économie régionale combinant théorie du commerce, effets externes marshalliens, théorie structuraliste des rapports centre-périphérie, sans oublier la critique que Kaldor a pu faire de la théorie de la concurrence et de l'équilibre purs et parfaits².

Le point de départ de la nouvelle économie géographique réside pour l'essentiel dans la remise en cause des processus de convergence que sont censées connaître les économies nationales et régionales dès lors qu'elles se spécialisent dans la production de biens pour lesquels elles disposent des facteurs de production qu'elles sont en mesure d'utiliser le plus intensément (modèle Heckscher-Ohlin-Samuelson). Les fondements de ce raisonnement reposent sur les hypothèses du modèle de croissance de Solow et Swan³ qui démontre, dans une perspective néo-classique, que sur la base de la loi des rendements décroissants et d'une concurrence pure et parfaite, la rentabilité du capital diminue avec son accumulation physique, ce qui amène les investisseurs à privilégier des régions qui en sont moins bien dotés. La convergence des économies nationales et régionales reposerait ainsi sur une mobilité des facteurs de production, elle-même due aux rendements décroissants, ce que ne confirment pourtant pas un assez grand nombre d'observations empiriques, en particulier à partir du milieu des années 1980⁴, tout en renvoyant à des modèles économiques alternatifs comme celui de Myrdal sur la prépondérance des effets de divergence⁵.

C'est ce débat que reprend la nouvelle économie géographique en faisant notamment sienne la thèse de l'existence d'une *Cumulative Causation* en économie géographique⁶, déjà exposée par Myrdal et Kantor⁷, à savoir que la croissance des régions motrices économiquement – sur la base d'une hypothèse de rendements croissants, elle-même fondée sur les économies d'agglomération –, entraîne en retour la migration (attraction) des facteurs de production – et notamment les travailleurs qualifiés – vers ces régions qui connaissent alors un processus cumulatif de croissance de la demande locale et donc de la consommation avec l'attraction de nouvelles firmes, la diversification et l'accroissement de la taille du marché, l'augmentation des revenus réels par la baisse des prix due à la concurrence, etc. Mais plus largement, c'est à partir de l'échange que se structure ce processus cumulatif et que se manifestent les économies d'agglomération à l'origine de rendements d'échelle croissants⁸. Or si l'échange international de marchandises, qui sert de base au raisonnement, prend de plus en plus la forme d'un commerce intra-branche, c'est bien la preuve que la spécialisation économique sur laquelle il repose s'opère dans un contexte de rendements croissants et de concurrence imparfaite, ce qui est naturellement à rebours de la théorie classique des échanges (rendements constants et concurrence pure et parfaite). Deux facteurs revêtent ici une

¹ Magali Talandier, Laurent Davezies, *op. cit.*, 2009, p. 48

² *Ibidem*

³ Robert M. Solow, « A contribution to the theory of economic growth », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 70, n°1, 1956, pp. 65-94 ; Trevor W. Swan, « Economic growth and capital Accumulation », *Economic Record*, vol. 32, 1956, pp. 334-361, cités par Magali Talandier, Laurent Davezies, *op. cit.*, 2009, p. 51

⁴ Mario Polese, Richard Shearmur, Laurent Terral, *op. cit.*, 2015, p. 155

⁵ Gunnar Myrdal, *Théorie économique et pays sous-développés*, Paris, Editions Présence Africaine, 1959, 190 p.

⁶ Paul Krugman, *Development, Geography and Economic Theory*, MIT Press, 1995, 127 p.

⁷ Nicholas Kaldor, « Interregional trade and cumulative causation », in James M. Buchanan, Yong J. Yoon (eds), *The Return to Increasing Returns*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1994, pp. 107-120

⁸ Sur ces aspects de la nouvelle économie géographique et leurs résultantes exposées plus loin, voir notamment : Ron Martin, Peter Sunley, « L'économie géographique de Paul Krugman et ses conséquences pour la théorie du développement régional », in Georges Benko, Alain Lipietz, *op. cit.*, 2000, pp. 33-84

importance particulière dans la constitution des spécialisations et dans l'affirmation des processus de concentration. L'histoire, en premier lieu, qui rend compte du fait que la spécialisation est souvent une pure contingence, non totalement déterminée par des dotations factorielles mais aussi liée à des politiques économiques (industrielles et commerciales) à l'origine de cette spécialisation. Accident de l'histoire, la spécialisation tend par la suite à se renforcer sous l'effet des processus cumulatifs exposés précédemment et des économies d'agglomération qui en résultent. Se dessine alors une dépendance à la trajectoire empruntée, « verrouillée » par le jeu des économies d'agglomération. En second lieu, le coût des transports intervient de manière conséquente en interagissant avec les économies externes liées à la concentration. C'est sur point que théorie des échanges et théorie de la localisation – d'inspiration wéberienne – sont amenées à converger dans les modèles que propose la nouvelle économie géographique. La diminution croissante et progressive des coûts de transport annule paradoxalement l'intérêt d'une dispersion des moyens de production – pour atteindre certains marchés notamment – en cela que la relation circulaire entre production et demande favorisera les lieux de concentration industrielle pour l'implantation de nouvelles activités du fait des effets externes et des rendements croissants.

Les économies d'agglomération dans leurs différentes dimensions et les processus cumulatifs qu'elles entraînent – et qui les alimentent en retour – deviennent donc le principal moteur du développement qui ainsi se « territorialise » au sens où il rend plus pertinent, pour comprendre le déploiement géographique des mécanismes de croissance, les grandes régions économiques et les métropoles¹, au détriment de l'échelle des Etats-Nations prise jusqu'alors pour référence par les théories économiques classiques. Se trouve ainsi refondé, à cette occasion, le modèle centre-périphérie d'organisation de l'espace économique, les régions économiques majeures (par leur taille de marché ou concentration industrielle) et les métropoles ayant une trajectoire divergente de celle des autres types d'espaces économiques, quand bien même les économies nationales continueraient, elles, de converger, mais sans que le terme de cette convergence soit toujours précisément défini². Pour autant, la nouvelle économie géographique n'esquisse pas, contrairement à la théorie de la régulation, de rapprochement véritable avec l'économie territoriale, avec laquelle elle partage pourtant la référence centrale aux économies externes marshaliennes qui fondent les rendements croissants et la diffusion de leurs effets.

Les économies externes sont en fait abordées par Paul Krugman de manière assez disparate, celles relevant de facteurs intangibles (effets d'entraînement liés aux innovations et connaissances techniques) étant relativement ignorées, à la fois parce qu'elles seraient largement de dimension nationale et internationale – et ne détermineraient pas fondamentalement un avantage économique local, ce que contredisent pourtant les districts industriels technologiques – et parce qu'il serait impossible de les modéliser. Sont plutôt privilégiées les deux autres types d'économies externes qui caractérisent l'approche marshallienne, à savoir la mise en commun du marché du travail et la disponibilité de fournisseurs spécialisés. S'agissant de ces dernières, Krugman a surtout tendance à les traiter comme des externalités pécuniaires et à les resituer, parmi ces dernières, comme des facteurs parmi d'autres des rendements croissants, la taille du marché, les économies de variété qui

¹ Paul Krugman, « First nature, second nature and metropolitan location », *Journal of Regional Science*, vol. 33, n°2, 1993, pp. 129-144

² Paul Krugman, *Geography and trade*, Cambridge, The MIT Press, 1991, 142 p.

lui sont associées et les effets d'entraînement de la demande entre secteurs ayant un poids plus important.

Ce faisant, la nouvelle économie géographique méconnaît ou passe volontairement sous silence l'ensemble des externalités qui procéderaient des coopérations non marchandes entre firmes et entre ces dernières et les institutions publiques et collectives. L'intervention publique notamment est surtout abordée à travers les enjeux du fédéralisme fiscal comme moyen de corriger les divergences de trajectoires régionales qu'entraîne la dynamique des rendements croissants et des économies d'agglomération (surdéterminées par l'échange commercial), même si les travaux de Krugman ne négligent pas cependant l'intérêt d'un soutien, par des politiques industrielles et commerciales appropriées, à des noyaux de production exportateurs susceptibles de générer des économies d'agglomération. Alors que les derniers développements de la théorie de la régulation et ceux de l'économie territoriale que nous évoquerons plus loin ont beaucoup insisté sur l'importance des réseaux productifs à différentes échelles – c'est-à-dire tant au niveau local que par le biais de circuits plus larges, tels que les circuits de branche ou l'intégration capitaliste des firmes –, cette dimension des économies d'agglomération est quant à elle quelque peu négligée par les travaux de la nouvelle économie géographique.

La primauté donnée aux effets de marché par rapport à d'autres facteurs plus aisément « spatialisables » – districts industriels et réseaux de production – a donc pour conséquence de donner à voir un développement territorial dont les échelles sont en permanence mal spécifiées. L'exemple de la réflexion menée par Paul Krugman au sujet de l'impact respectif des modèles d'intégration économique européen et états-unien sur le développement régional de ces deux grands espaces économiques est ici assez révélateur¹. Dans les « leçons du Massachusetts à l'Union économique et monétaire européenne », il démontre que si la création du marché et de la monnaie uniques est de nature à faciliter l'afflux de capitaux vers les régions périphériques, ce mouvement risque d'être largement contrebalancé par une concentration accrue de l'industrie et de l'emploi dans les régions centrales à hauts salaires, du fait qu'elles disposent de marchés plus étendus et plus diversifiés et que les économies d'agglomération comme les infrastructures dont elles disposent constituent de puissants facteurs d'attraction. En résulterait un mouvement de divergence entre régions européennes mais aussi une plus grande spécialisation régionale autour de noyaux exportateurs verrouillant les processus de concentration. Dès lors, les dynamiques économiques régionales deviendraient aussi plus instables, car plus sensibles aux variations de la demande de nature à provoquer des processus de déclin imprévisibles et accentués par une dépendance à certaines spécialisations. La solution résiderait alors, selon Krugman, dans une meilleure intégration budgétaire et fiscale au niveau européen – dont on peut dire qu'elle a eu un petit début de traduction à travers la politique régionale européenne dite de cohésion économique et sociale – et dans la conduite de politiques industrielles ciblées. Au-delà de l'intérêt d'un tel raisonnement pour la compréhension des dynamiques de développement régional et des discussions inévitables au sujet de tendances à la spécialisation économique – démenties par de nombreuses observations empiriques et notamment par une croissance du commerce intra-branche poussant les économies régionales vers une certaine ressemblance –, cet exercice de comparaison suscite la réflexion quant

¹ Paul Krugman, « Lessons of Massachusetts for EMU », in Francesco Torres, Francesco Giavazzi (eds), *Adjustment and Growth in European Monetary Union*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993, pp. 241-261

aux échelles auxquelles sa validité se vérifierait¹. Dans les faits, Krugman compare des ensembles régionaux de grande taille (groupes d'Etats fédérés dans le cas américain, Etats-nations dans le cas européen), ce qui ne correspond pas vraiment à l'échelle régionale telle que les économistes régionaux la spécifie habituellement, ni à l'échelle métropolitaine à laquelle sont censés jouer pleinement les effets d'agglomération. Pour cette raison, les apports de la nouvelle économie géographique à la compréhension des mécanismes de développement restent en-deçà des processus mis à jour et de ce point de vue d'autres travaux sont allés beaucoup plus loin dans la caractérisation du rôle économique des métropoles. On pense en particulier aux analyses menées par Saskia Sassen sur les villes globales² qui situent notamment l'avantage métropolitain dans le contrôle que les plus grandes métropoles opèrent sur le système productif mondial, à la fois comme points nodaux des flux d'investissement nécessaires à son développement, mais aussi comme centres névralgiques au cœur des réseaux d'échanges d'information nécessaires au pilotage de réseaux mondialisés d'entreprises et d'établissements, ces villes tirant une bonne part de leur avantage économique de leur capacité à minimiser les coûts de transaction correspondants. On pense également aux thèses de Pierre Veltz sur la fonction assurantielle des métropoles³ qui interprètent le bénéfice des firmes qui s'y implantent comme un moyen de minimiser un certain nombre de risques (en matière d'accès à l'innovation, d'accès à certaines compétences, de financement voire de gestion des impacts d'un éventuel désengagement). Ces externalités non exclusivement pécuniaires complètent les économies d'agglomération liées au marché par la prise en compte des facteurs intangibles qui font l'avantage métropolitain⁴.

Au final, la nouvelle économie géographique, en faisant de l'espace un facteur de croissance – par la prise en compte simultanée des échanges commerciaux internationaux et des économies d'agglomérations ainsi que des rendements croissants et des spécialisations qu'ils induisent – propose, dans un contexte de concurrence imparfaite, un cadre d'interprétation large du développement territorial. Bien que ce ne soit pas son objectif premier, elle révèle ce que sont les fondements économiques de l'avantage métropolitain et contribue elle aussi à désarrimer la science économique de l'approche classique pour laquelle il n'est de territoire qui fasse sens qu'au niveau des Etats-Nations (économie internationale) ou au niveau local (théories de localisation). Elle contribue ainsi, même indirectement, au renforcement des postures théoriques de l'économie territoriale, même si la prise en compte des facteurs intangibles qui spécifient cette dernière y sont volontairement passés sous silence. Mais en ne focalisant, comme la théorie de la régulation, que sur la seule économie productive, elle ignore tout des mécanismes de développement induits par la redistribution de la croissance, contrairement à la théorie de la base, les petites échelles auxquelles elle se cantonne faisant de la question une sorte de hors-cadre des apports théoriques qui sont les siens.

c) Les théories économiques où l'espace est acteur : une montée en substance

Tous les chemins de l'analyse des mécanismes de développement économique mèneraient donc à l'économie territoriale, en tant que celle-ci ne se limite pas à considérer l'espace comme un

¹ Ron Martin, Peter Sunley, *chap. cit.*, 2000, pp. 66-67

² Saskia Sassen, *op. cit.*, 1996

³ Pierre Veltz, *op. cit.*, 1996

⁴ Ludovic Halbert, *op. cit.*, 2010

simple support ou comme un simple facteur, mais à y déceler l'ensemble des processus sociaux pouvant contribuer à rendre compte, à leur niveau, des mécanismes de croissance localisée. L'économie territoriale, comme le rappelle Claude Courlet est « datée et son émergence est liée aux profondes transformations économiques de ces vingt-cinq dernières années »¹ que l'on peut résumer, en termes simplifiés, à l'essor de la globalisation d'une part – aux effets de laquelle (volatilité des entreprises) elle propose d'ailleurs une alternative – et au retour du local dont la redécouverte des districts industriels sont, sur le plan économique, l'un des principaux marqueurs avec, sur le plan politique cette fois, la promotion du développement local-territorial comme perspective d'action publique. En ce sens, elle apparaît concomitante des évolutions qu'aura connu, au moins en France, la politique d'aménagement du territoire à partir du milieu des années 1980, vers une plus grande mobilisation des leviers d'action permettant au « local » et au « territoire » d'assumer directement leur développement, allant jusqu'à inspirer à la fin des années 1990 l'un des référentiels de l'aménagement du territoire, comme on l'a vu précédemment.

Au sein de l'économie spatiale, elle-même hétérodoxe dans l'ensemble de la pensée économique, l'économie territoriale revendique sa propre différence. Elle ne part plus d'un agent ou d'une fonction économique dont elle caractériserait la composante spatiale mais inverse la focale en se concentrant sur le territoire comme collectif d'acteurs en relation et faisant système, à l'origine de modalités de développement économique spécifiques : « "L'économie territoriale" marque [...] un changement par rapport à d'autres approches en économie régionale qui privilégiait une fonction et un agent économique dominant : l'espace homogène comme espace de l'échange, l'espace polarisé comme l'espace de la firme motrice de François Perroux, l'espace centre-périphérie comme l'espace de la division internationale du travail des néomarxistes, l'espace de l'économie géographique comme celui des forces d'agglomération dans une économie mondialisée. "L'économie territoriale" renverse la problématique en s'intéressant à la construction par les acteurs locaux de systèmes locaux de relations économiques, vecteurs de trajectoires de développement spécifique, dans un contexte de mondialisation et de globalisation de l'économie »².

Dans l'économie territoriale, le territoire est donc premier ce qui la conduit à se démarquer de l'approche macro-économique et de l'économie internationale où seuls les Etats-Nations comptent. Elle s'éloigne aussi de l'approche micro-économique qui ne connaît que les agents, ouvrant ainsi la voie à une méso-économie dont les catégories font du territoire leur objet ou le principal critère de l'analyse : districts industriels, systèmes productifs locaux, milieux innovateurs, régions apprenantes, villes créatives, ce qui n'exclut pas quelques objets secondaires mais plus paradigmatiques par rapport à ce champ théorique, tels que la ressource et la compétitivité territoriales, les externalités organisationnelles ou bien encore la proximité et l'ancrage territorial ... Bien que premier, le territoire de l'économie territoriale n'est pas pour autant défini de manière claire, ni exempt de paradoxes : considéré comme construit par les acteurs eux-mêmes (économiques, sociaux, institutionnels...), il est néanmoins donné comme prémisses à tout raisonnement et donc « toujours déjà-là », même s'il peut résulter, du fait même qu'il est construit dans le temps, d'une histoire singulière – notamment d'un point de vue économique –, marquée par quelques étapes-clés et quelques bifurcations qui rendent compte de sa construction progressive. Il apparaît ainsi comme une abstraction, dépourvu d'un grand nombre de ses attributs matériels et

¹ Claude Courlet, *L'économie territoriale*, PUG, 2008, p. 38

² Claude Courlet, *op. cit.*, p. 39

physiques (géographiques) – bien que ces derniers soient pris en compte par l’analyse économique qui leur confère le statut de facteurs constitutifs d’avantages pour les activités de production¹. En cela il ne saurait être assimilé au territoire des géographes dans la mesure où il apparaît davantage comme un concept, une représentation ou une catégorie d’analyse que comme un objet en soi : « Le territoire est un lieu de relations et d’incertitude inséré dans un environnement changeant. Il doit donc être en constante évolution et adaptation et ne doit pas être perçu comme un regroupement de zones mais comme un tissu. Ce dernier implique un enchevêtrement d’interactions entre des acteurs intégrés dans un réseau et une proximité »².

Articulation d’un ou plusieurs réseaux et d’une proximité – qui n’est pas que géographique comme on le rappellera –, le territoire de l’économie territoriale, premier temps du raisonnement spécifiant un certain mode de production, ne constitue pas pour autant l’apport principal ou le concept central de ce courant économique qui intéresse le développement territorial. On retiendra en effet trois catégories d’analyse essentielles que sont les externalités, les ressources et la proximité.

Le rôle des externalités dans les processus de développement économique des territoires n’est bien sûr pas une exclusivité de l’économie territoriale. Néanmoins celle-ci puise abondamment dans le registre des externalités marshalliennes pour en caractériser la portée, tout en insistant sur certaines dimensions particulières telles que les externalités technologiques (approche par les milieux innovateurs, notamment) et les relations non marchandes entre firmes ou entre ces dernières et l’ensemble des acteurs d’un territoire. Dans l’économie territoriale, les externalités sont d’abord vues classiquement comme une des modalités possibles des économies d’échelle. Ces dernières peuvent en effet être internes aux entreprises et reposer notamment sur la concentration de la production dans un petit nombre d’établissements ou leur être au contraire externes (les externalités). Dans ce cas, les économies d’échelle résulteront soit de la concentration géographique d’une branche industrielle dans une région donnée (externalités de localisation), soit de l’existence de concentrations urbaines génératrices d’avantages économiques particuliers (externalités d’agglomération). Ce sont les externalités de localisation qui sont principalement mobilisées par l’économie territoriale, même si les externalités d’agglomération – plus spécifiques de la nouvelle économie géographique – ne sont pas ignorées – à travers notamment les externalités d’organisation qui ne dépendent pas toutefois que de l’agglomération et de la localisation des activités dans de grandes concentrations urbaines, leurs dimensions relationnelles et réticulaires mobilisant d’autres proximités que la proximité géographique.

Les externalités de localisation constituent donc un volet important de la théorie du développement portée par l’économie territoriale³ et on y retrouve les trois types d’externalités identifiées par Alfred Marshall⁴, à savoir la mise en commun du marché du travail avec les effets d’apprentissage et la constitution de compétences spécifiques de la main-d’œuvre qui lui sont propres, la présence de fournisseurs spécialisés elle-même surdéterminée par la division sociale du travail au sein des concentrations industrielles que sont les districts (flux de sous-traitance, échanges

¹ Claude Courlet, *op. cit.*, p. 35

² *Ibidem*, p. 34

³ Claude Courlet, *op. cit.*, 2008 ; Améziane Ferguène, *Économie territoriale et développement local : Concepts et expériences*, Paris, Éditions Campus ouvert, 2013, 178 p ; Bernard Pecqueur, *art. cit.*, 2007.

⁴ Alfred Marshall, *Principes d’économie politique*, tome 1, Paris, V. Giard et E. Brière, 1906, 544 p.

de composants) et la diffusion du savoir qui représente le cœur des externalités technologiques et qui peut prendre diverses formes. Parmi celles-ci, le progrès scientifique général est par nature peu dépendant de contexte local. Au contraire la diffusion de savoirs tacites (à travers la co-traitance, la recherche-développement partenariale, les effets d'imitation voire de différenciation, la circulation de la main-d'œuvre, les échanges informels entre acteurs économiques...) repose essentiellement sur des contacts en face-à-face et sur l'existence d'une proximité géographique activée qui composent une certaine « atmosphère industrielle », pour reprendre la terminologie marshallienne.

Au-delà des externalités marshalliennes, l'économie territoriale a contribué également à formaliser précisément le rôle des effets externes liés aux relations non marchandes, à la fois entre firmes (coopération entre producteurs) et avec les acteurs institutionnels de leur environnement (notions de gouvernance territoriale et d'action publique), allant jusqu'à donner à voir le territoire comme fournisseur d'externalités de relations et d'organisation¹. Ces effets externes sont une des clés de la performance économique des systèmes productifs locaux (SPL) au sein desquels de telles relations non marchandes se mettent en place. La coopération entre producteurs est un des critères d'identification des SPL et prend, selon les cas, des formes variées de conventionnement², plus ou moins formalisées, notamment sur les politiques de prix, la gestion de la force de travail (politique de ressources humaines), la mise en œuvre d'actions de co-traitance, la politique de formation à travers des ressources et des actions communes, la mise en commun de structures de lobbying et de représentation ou la création d'instances d'arbitrage des conflits. Quant à la gouvernance territoriale, elle renvoie au champ de l'action publique, qu'elle soit nationale – on en a vu une des manifestations à travers le référentiel du développement territorial ou à travers les instruments de développement local mis en place par la DATAR dès la fin des années 1980 – ou locale, l'économie territoriale faisant ici le lien avec la science politique en pointant l'importance du projet territorial et de ses instruments (contrats, chartes, schémas).

Les ressources sont un autre apport conceptuel de l'économie territoriale, encore qu'il ne s'agisse pas d'une notion unanimement partagée mais d'un concept spécifique au courant de recherche qui s'attache précisément aux facteurs du développement territorial. Il n'y aura pas lieu de revenir ici sur le contenu détaillé des approches théoriques en matière de ressources, dans la mesure où elles ont déjà été abordées dans la première partie de ce mémoire. Retenons simplement que l'économie territoriale en propose une caractérisation dynamique et segmentée qui, dans certaines de ses modalités, la place au cœur des processus de développement local, tant dans leur dimension économique que dans leur formalisation stratégique. La ressource telle que l'économie territoriale la considère n'est pas en effet une ressource générique, facteur de production transférable et potentiellement assimilable à une commodité³. Elle s'apparente plutôt à une ressource spécifique largement construite par des acteurs économiques et sociaux situés. La ressource spécifique peut être potentielle ou activée et elle est donc largement attachée à un territoire. Elle ne devient toutefois une ressource territoriale qu'à partir du moment où cet ancrage est rendu irréversible par une intentionnalité et une mobilisation pratique des acteurs d'un territoire qui entreprennent de la valoriser (identification de la ressource, organisation de l'exploitation, commercialisation, etc.). La

¹ Pierre Veltz, *Des lieux et des liens, politiques du territoire à l'heure de la mondialisation*, Paris, Editions de l'aube, 2002, notamment pp. 80-124

² Claude Courlet, *op. cit.*, pp. 54-55

³ En économie, une commodité est un produit de base, de consommation courante ou un produit standardisé. Les matières premières par exemple sont assimilées à des commodités.

transformation d'une ressource spécifique en ressource territoriale implique donc en premier lieu un lien exclusif au territoire (AOC, ressource patrimoniale, savoir-faire...) et permet, comme on l'a vu, de créer une ressource unique, au caractère illimité – sous réserve de son renouvellement et de son adaptation à des changements de marché –, porteuse de différenciation et de spécification. Son association dans des paniers de biens et services autorise ensuite la maximisation d'une rente de qualité territoriale qui constitue l'objectif ultime du processus de valorisation.

Si le concept de ressource ainsi décliné a le mérite de souligner le lien entre le potentiel économique du territoire, la construction sociale et politique du territoire lui-même et certaines transformations de l'économie productive qui en découlent, il ne semble pas applicable uniformément et n'a pas la valeur universelle qui le rendrait valide, quel que soit le contexte géographique. Le développement n'est pas partout affaire de ressource territoriale. La ressource ainsi caractérisé apparaît donc plutôt comme une externalité d'organisation construite par un jeu particulier d'acteurs dont l'intérêt ou l'avantage économique n'a de sens que dans un contexte pauvre en externalités d'une autre nature (externalités pécuniaires, externalités technologiques par exemple) mêmes si, parmi ces dernières, des ressources territoriales peuvent aussi être révélées. Elle est donc un concept qui semble mieux adapté au secteur du développement rural qu'à celui des grandes métropoles où les dynamiques économiques donnent un poids prépondérant aux externalités non construites (et notamment aux externalités pécuniaires de marché).

Autre concept incontournable de l'économie territoriale, la proximité qui y représente un des facteurs-clés de l'efficacité productive. La proximité peut se subdiviser en deux catégories complémentaires, la proximité organisée – ou organisationnelle – et la proximité géographique¹, auxquelles certaines approches ajoutent la proximité institutionnelle², la recherche en socio-économie ayant également conduit à envisager une typologie plus complexe et plus diversifiée de ce concept que nous n'aborderons pas ici³. Si la proximité géographique est souvent privilégiée dans certaines analyses se réclamant de l'économie territoriale et notamment par celles qui ont pour objet l'étude des stratégies de développement territorial, la proximité organisée a probablement l'effet le plus structurant, d'autant que dans certaines de ses manifestations, elle englobe la proximité géographique. Par proximité organisée, on doit entendre pour l'essentiel l'ensemble des relations entre acteurs économiques et sociaux, le degré d'organisation se mesurant en termes de densité et de qualité de ces relations qui autorisent une hiérarchisation de leur importance relative au sein des mécanismes de coordination entre acteurs⁴. La proximité organisée repose ainsi sur deux logiques⁵. La première est la logique d'appartenance (appartenance à un même groupe industriel, appartenance à un même réseau pour les entreprises parties prenantes d'un district industriel...),

¹ Michel Bellet, Gabriel Colletis, Yannick Lung (éds), « Economie de proximités », *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, n°3, numéro spécial, 1993 ; Jean-Pierre Gilly, André Torre, *Dynamiques de proximité*, Paris, L'Harmattan, 2000, 301 p. ; Bernard Pecqueur, Jean-Benoît Zimmermann (éds), *Economie de proximités*, Paris, Hermès-Lavoisier, 2004, 264 p.

² Jean-Pierre Gilly, Yannick Lung, « Proximités, secteurs, territoires », *Quatrième Journées de la Proximité « Proximité, réseaux et co-ordination »*, Marseille, juin 2004.

³ Olivier Bouba-Olga, Michel Grossetti. « Socio-économie de proximité », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, n° 3, 2008, pp. 311-328.

⁴ Jean-Pierre Gilly, Michel Grossetti, « Organisation, individus et territoires : le cas des systèmes locaux d'innovation », *Revue d'économie régionale et urbaine*, n°3, 1993, pp. 449-468 ; Alain Rallet, André Torre, « Proximité et localisation », *Economie rurale*, n° 280, 2004, pp. 25-41

⁵ Voir notamment André Torre, « Retour sur la notion de proximité géographique », *Géographie, économie et société*, vol. 11, n°1, 2009, pp. 69-70

celle-ci commandant l'échange d'information, de services ou de biens soit dans un cadre hiérarchique (la firme), soit dans un cadre plus horizontal, comme l'est précisément celui du réseau. La seconde logique, complémentaire de la première est une logique de similitude, plus lâche, les relations entre acteurs se nouant également entre ceux qui partagent un même espace de référence ou développent des compétences sur un même registre de savoirs. La proximité organisée n'est donc pas enfermée dans un espace géographique limité, même si elle peut s'y déployer et n'est donc pas définie par le territoire mais par des déterminations fonctionnelles qui sont l'origine de son activation. Elle prend pour l'essentiel la forme de réseaux (hiérarchisés ou non) dont la cartographie est au cœur de la caractérisation de la proximité organisée. Cette forme de proximité à laquelle se réfère l'économie territoriale apparaît d'ailleurs comme une alternative possible à l'agglomération, sans être pour autant nécessairement plus efficace qu'elle¹. C'est d'ailleurs ici un des aspects qui distingue le plus l'économie territoriale de la nouvelle économie géographique car celle-ci méconnaît souvent, comme on l'a déjà fait remarquer, la portée de ces effets de réseaux.

La définition de la proximité géographique est quant à elle davantage du ressort du constat empirique même si cela n'exclut pas certaines catégorisations plus ou moins abstraites. Bien qu'elle soit « avant tout une affaire de distance »², son expression est par nature relative (au cadre physique, aux conditions financières des agents, à la disponibilité et à la rapidité des moyens de communication – distance fonctionnelle – qui détermine une part importante des barrières à l'échange ainsi que l'existence des phénomènes de mobilité ou d'ubiquité). A l'instar de la proximité organisée qui peut être un simple potentiel et ne pas être pleinement activée, la proximité géographique, « neutre dans son essence », peut faire ou non l'objet d'une mobilisation, son activation dépendant de son utilité et de la représentation que s'en font les acteurs, sa dimension positive ou négative dépendant d'actions programmées. Ainsi, la proximité géographique pourra être recherchée ou subie en fonction de ce jeu de perception qui lui donne une certaine effectivité. Elle prendra également une forme permanente ou temporaire, cette dernière constituant une des modalités d'intersection entre proximité organisée et proximité géographique, les processus d'organisation nécessitant dans certaines phases critiques des contacts et des rencontres en face-à-face qui confèrent une importance particulière aux lieux d'interaction par lesquels se concrétise une telle proximité géographique temporaire. Comme pour la ressource, on retrouve donc avec le concept de proximité une catégorisation sophistiquée qui permet de spécifier certaines des externalités mises plus particulièrement en avant par l'économie territoriale.

Cette dernière enfin se singularise par l'importance donnée aux « produits » du développement territorial. Davantage, probablement, que d'autres approches en économie spatiale, l'économie territoriale permet de mettre en évidence certaines configurations territoriales renvoyant à la spécificité des processus d'interaction et aux aspects particuliers qu'ils revêtent. La configuration qui constitue un idéal-type est celle du système productif local (SPL) dont la définition prolonge celle des districts industriels par certaines de ses caractéristiques et la déborde par d'autres. Comme le district industriel, le SPL est une agglomération d'entreprises spécialisées dont l'organisation productive est marquée par un jeu de concurrence-coordination et « où la coordination entre les différentes phases et le contrôle de la régularité de leur fonctionnement ne sont pas soumis à des

¹ Olivier Crevoisier, « Approche par les milieux innovateurs : état des lieux et perspectives », *Revue d'économie régionale et urbaine*, n°1, 2001, pp. 153-165

² André Torre, *art. cit.*, 2009, p. 65

règles préétablies ou à des mécanismes hiérarchiques comme cela se déroule dans la grande entreprise »¹, l'ensemble du cycle productif étant couvert par des mécanismes de coordination. Comme le district industriel, le SPL est une concentration d'entreprises qui dispose d'une certaine taille critique qui rend la spécialisation visible au niveau local mais aussi au niveau national et international, du fait d'une part relative significative dans la production d'un produit ou d'un groupe de produits à l'une ou l'autre de ces échelles. Il se différencie toutefois par la diversité des spécialisations observables, celle-ci pouvant tout aussi bien concerner le secteur industriel, celui des services ou bien encore le domaine de la valorisation des produits de l'agriculture. A ce titre, nombreux développements sur les SPL portent sur des configurations productives dans lesquelles les qualifications liées à l'origine des produits et à leur ancrage territorial (valorisation patrimoniale) sont distinctives, quand les districts apparaissent plus clairement rattachés au seul monde industriel.

Ce faisant, ce qui distingue le SPL bien plus que l'agglomération spécialisée et la coordination des processus de production au sein d'un cycle productif, c'est la proximité – au sens de proximité organisée et géographique – de tous les opérateurs du système de production définis en des termes larges (unités productives, centres de recherche, infrastructures de formation, structures d'interface), ce qui conduit à mettre l'accent sur l'intentionnalité des acteurs impliqués. Les relations induites et sur lesquelles repose la performance du modèle ne sont pas simplement de type marchand mais à plus large spectre (échanges formels, informels, matériels, immatériels, non-marchands...), leur densité et leur hiérarchisation marquant le caractère particulier de chaque configuration. Parmi celles-ci, les relations de coordination l'emportent sur les relations de complémentarités – plus passives –, ces dernières étant surtout caractéristiques du simple état de spécialisation qu'on rencontre dans les districts industriels. Le SPL comme modèle se présente ainsi comme un approfondissement de l'agglomération d'entreprises qui peut-être, comme on l'a vu précédemment, le simple résultat d'externalités pécuniaires et non pécuniaires (partage du marché du travail, externalités technologiques, etc.). Il est ainsi une forme de spécialisation qui débouche sur un processus de spécification dans lequel les mécanismes de coordination et, plus largement, le jeu des acteurs économiques et institutionnels pour « inventer » une ressource et la transformer en un actif non substituable, sont le cœur du processus de spécification en question. De ce processus découle l'affirmation d'une compétence distinctive du SPL qu'on peut aussi désigner sous l'appellation d'avantage différenciatif², en cela qu'il s'agit d'un avantage économique exclusif. « Finalement », ainsi que le résume Claude Courlet, « pour qu'il y ait SPL, il faut que l'on puisse reconstituer les trois sommets d'un triangle reliant une agglomération d'établissements significatifs, une spécialisation robuste de celle-ci et un ensemble de caractères spécifiques lui donnant sa cohérence (complémentarité et coopération) et son identité (compétences distinctives) »³.

¹ Claude Courlet, *op. cit.*, 2008, p. 47

² Bernard Pecqueur, *art. cit.*, 2007

³ Claude Courlet, *op. cit.*, 2008, p. 56

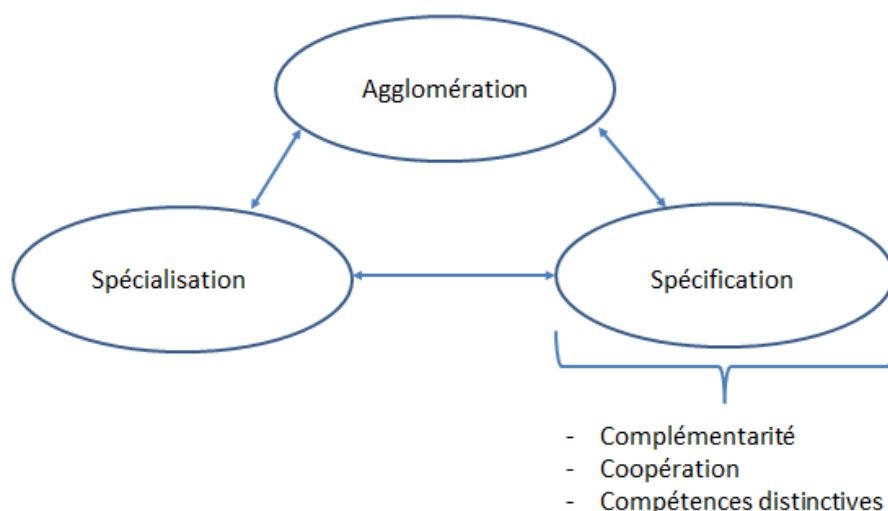


Figure 1 : Les caractéristiques du SPL (d'après Claude Courlet, *op. cit.*, 2008, p. 57)

A partir de l'idéal-type du SPL, d'autres formes de territorialisation du développement explorées par l'économie territoriale contribuent à documenter la diversité des configurations productives liées aux externalités autres que pécuniaires. Parmi celles-ci, le concept de milieu innovateur se distingue par son originalité et l'ancienneté des travaux de recherche qu'il a inspirés¹. Contrairement au SPL – dont il n'est d'ailleurs pas un cas d'espèce, les recherches le définissant étant issues d'un autre courant –, le milieu innovateur n'est pas une concentration productive dominante en termes de spécialisation à une quelconque échelle locale, le concept se présentant plutôt comme l'intégration de trois axes paradigmatiques expliquant les transformations dynamiques de régions considérées comme motrices. Ces trois axes sont l'évolution technologique (l'innovation), la transformation des territoires et les changements organisationnels. Le milieu innovateur figure donc à l'intersection de ces axes comme « un concept intégrateur »². L'innovation tout d'abord, n'est pas considérée dans l'approche par les milieux innovateurs comme la conséquence exclusive de la recherche-développement sur la spécification des produits, mais plutôt comme un ensemble de mutations plus larges concernant aussi bien ce registre que celui de la fabrication, des services associés, la relation de l'entreprise au marché au sens large (marketing, distribution), l'innovation se présentant comme « l'articulation des ressources de l'entreprise et de son environnement »³. Elle est donc à ce titre un facteur de compétitivité hors-coûts qui repose sur la recherche d'une différenciation dont elle est, en quelque sorte, le principe premier et l'accélérateur. En ce sens, ainsi que le reconnaît Olivier Crevoisier, l'innovation se rapproche du processus de spécification des systèmes productifs locaux, la coopération entre agents économiques et la coordination au sens large faisant partie de la démarche d'innovation dès lors qu'elle représente un changement

¹ Comme le rappelle Olivier Crevoisier, quatre générations successives de programmes de recherche se sont succédées depuis la formation du GREMI (groupement de recherche européen sur les milieux innovateurs) et n'ont pas seulement porté sur les dynamiques économiques de l'innovation mais plus largement sur le fait que « " quelque chose", localisé au niveau régional, permettait de comprendre pourquoi certaines régions étaient plus dynamiques que d'autres » et dont l'exploration a donné naissance à ce concept de milieu innovateur : Olivier Crevoisier, *art. cit.*, 2001, p. 154. Voir également : Muriel Tabariès, « Les apports du GREMI à l'analyse territoriale de l'innovation ou 20 ans de recherche sur les milieux innovateurs », *Cahiers de la Maison des sciences économiques*, 2005, 22 p.

² Olivier Crevoisier, *art. cit.*, 2001, p. 155

³ *Ibidem*

organisationnel significatif. Elle est aussi constitutive de la formation des ressources spécifiques telles que Bernard Pecqueur a pu les caractériser, l'approche par les milieux innovateurs insistant sur le caractère répétitif et rapide du processus pour expliquer la dynamique de différenciation à l'œuvre.

Complémentaires de l'innovation et liés à elle, les changements organisationnels sont le deuxième axe structurant des milieux innovateurs. Ils passent par le développement d'une coordination accrue et l'établissement de relations renforcées tant au sein du système productif (sous-traitance, approvisionnement), qu'au sein du système territorial (participation à des réseaux locaux d'innovation). Une dimension prépondérante de ces changements réside dans la généralisation d'interdépendances non marchandes qui contribuent à former un « capital relationnel » des entreprises et « un collectif » consolidé par le partage de valeurs communes (esprit d'entreprise, représentations sociales communes, routines professionnelles) qui consolident l'organisation au fil du temps, la coopération l'emportant sur l'expression des logiques internes de concurrence.

Ces deux paradigmes-clés des milieux innovateurs ne s'entendent que dans un contexte de transformation des territoires qui deviennent eux-mêmes des organisations « liant entreprises, institutions et populations locales [d'un territoire] en vue de son développement économique »¹, avec comme conséquence l'alignement des enjeux économiques, sociaux et politiques. Au sein du milieu innovateur, la dimension fonctionnelle du système productif est vue à travers ce qui distingue le proche du distant, car la mobilisation des ressources « de proximité » repose sur des modalités différentes (construction d'un capital relationnel, articulation des jeux de concurrence et de coopération) de celles que l'on retrouve dans les relations distanciées (plus hiérarchiques et/ou plus occasionnelles en dehors du jeu de la concurrence), ce qui revient à faire du territoire un des fondements des processus d'innovation. A ce titre, l'approche par les milieux innovateurs insiste sur un processus de *rupture/filiation* qui, à partir de la *matrice* territoriale à laquelle appartiennent les réseaux d'innovation, conduit – et ce de manière itérative et incrémentale – , à des réagencements réguliers entre les ressources du territoire et les réseaux d'innovation propres au milieu, à l'origine de nouvelles configurations productives et de nouvelles *empreintes* (ou non matérielles) laissées par ces réseaux sur les ressources. Ce processus de *rupture/filiation* est clairement un des marqueurs de la dimension intrinsèquement dynamique de ces milieux innovateurs (figure 2), dimension qui la distingue des autres configurations spatiales de l'économie territoriale.

¹ *Ibidem*, p. 158

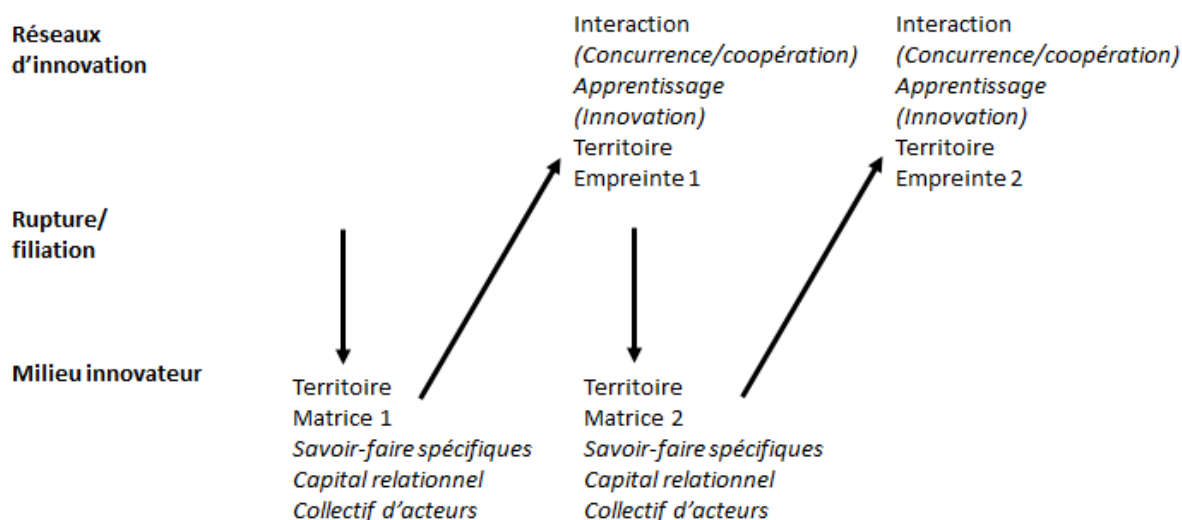


Figure 2 : Le processus de rupture/filiation, marqueur du changement territorial au sein des milieux innovateurs (Source : Olivier Crevoisier, *art. cit.*, 2001, p. 158)

Ainsi, les milieux innovateurs apparaissent-ils comme un concept typique de la méso-économie en cela qu'ils reposent sur une concurrence entre territoires et non plus entre entreprises, que la concurrence se fait par l'innovation et non plus par les coûts et que l'organisation du système se traduit par des réseaux et non plus par des mécanismes de coordination hiérarchique ou dominés par le marché, l'incrémentalisme propre à l'articulation dynamique de ces différentes dimensions constituant une autre originalité. Les milieux innovateurs n'épuisent pas pour autant toute l'analyse sur les systèmes d'innovation dont ils ne sont qu'une petite partie, l'innovation dans sa dimension géographique relevant de systèmes plurirégionaux voire plurinationaux¹ du fait notamment de l'organisation mondiale des firmes motrices dans ce domaine et des logiques de fonctionnement de la recherche fondamentale, qu'elle soit publique ou privée. Ils autorisent toutefois une transposition du modèle développé vers d'autres objets géographiques que sont notamment les villes, le milieu urbain pouvant être vu comme un milieu innovateur par nature, même si l'innovation n'est pas leur apanage exclusif. La complexité urbaine ne permet pas toutefois une parfaite transposition : la diversification de l'économie urbaine n'autorise pas, en effet, une pure coïncidence entre organisation productive et territoire ; les facteurs coûts ne sont pas liés qu'à la production (coûts fonciers et immobiliers, coûts de mobilité), ce qui pose la question des externalités négatives de l'organisation urbaine susceptibles de remettre en cause l'avantage économique lié à l'innovation ; les relations sont souvent dédoublées, concurrentes ou étanches les unes aux autres, quand elles ne sont pas que potentielles, ce qui révèle un registre d'efficacité éventuellement dégradé, du fait de coûts de transaction accrus. En bref, comme le résume Olivier Crevoisier : « la ville, le milieu et l'innovation sont des ensembles relativement autonomes et ne s'articulent les uns aux autres qu'à certains moments et sous certaines conditions »². Plus largement, la mise en balance des externalités pécuniaires – de marché – et des externalités d'organisation invite même à relativiser l'effectivité de ces dernières, dans la mesure où certains handicaps organisationnels de la grande ville ne semblent

¹ Païvi Oinas, Edward Malecki (eds), « Spatial Innovation Systems », in Païvi Oinas, Edward Malecki, *Making Connections : Technological Learning and Regional Economic Change*, Aldershot, Ashgate, 1999, pp. 7-33

² Olivier Crevoisier, *art. cit.*, 2001, pp. 162-163

pas obérer leurs performances économiques. La nouvelle économie géographique aurait ainsi définitivement raison sur l'économie territoriale, ce qui reste bien sûr à vérifier et n'interdit pas la controverse sur le rôle respectif de la proximité et de l'agglomération dans la productivité urbaine. Toujours est-il qu'il semble difficile de faire de la ville dans son ensemble un milieu innovateur même si la notion de *clusty* a été mise en avant pour en rendre compte¹. La ville apparaît plutôt comme une agglomération de plusieurs milieux innovateurs² ou bien encore un « réseau de districts industriels », ce qui n'interdit pas l'inversion de la proposition, la métropole comme « district de réseaux »³ - on retrouve ici la notion de *clusty*) – quand ces derniers sont précisément structurés par le jeu des proximités géographiques. Néanmoins, des travaux plus récents sur les régions apprenantes⁴ et sur les villes créatives⁵ ont révélé l'importance croissante des villes dans la structuration d'une économie de la connaissance de plus en plus déterminante des évolutions économiques en cours⁶, ce qui réoriente le débat autour de la ville comme lieu d'innovation par nature. Sans vouloir le trancher ici, on pourra admettre que ces nouveaux paradigmes partagent avec le concept de milieu innovateur (ainsi que celui plus ancien de technopole), l'idée que ces types d'organisation productive et territoriale partagent une même trajectoire dynamique « basée sur la création et l'utilisation des connaissances scientifiques »⁷, malgré des différences certaines quant à leur appréhension empirique respective.

L'essentiel n'est d'ailleurs pas tant dans la diversité des modes d'approche de l'innovation par le territoire que dans ce que révèle l'économie territoriale de ses lectures géographiques et de l'apport qui est le sien à la révélation des configurations spatiales des systèmes de production porteurs de développement.

d) Quelles conclusions pour le développement territorial ?

Des différentes approches théoriques en économie évoquées précédemment, il ressort que l'économie territoriale est bien celle qui confère au développement territorial le contenu le plus substantiel, à travers notamment la révélation des grands types de systèmes productifs localisés dus au jeu complexe des externalités d'organisation et de la proximité géographique comme levier d'activation de celles-ci. En inversant l'ordre des facteurs, c'est-à-dire en considérant espace et

¹ Frédéric Gaschet, Claude Lacour, « Les systèmes productifs urbains : des clusters aux *clusties* », *Revue d'économie régionale et urbaine*, n°4, 2007, pp. 707-729. Le *clusty* est en effet d'après ces deux auteurs un néologisme pour définir la ville-cluster, en ce sens que celle-ci est à la fois le cœur des systèmes d'innovation par la polarisation qu'elle opère des fonctions de recherche et développement et parce qu'elle apparaît également comme le point focal de l'articulation entre les activités économique et les réseaux relationnels existants ou potentiels : « Le *clusty* est un système territorial urbain concernant généralement de grandes agglomérations, qui crée, capte, accumule, diffuse, des économies de diversité, des pouvoirs d'organisation et des réseaux, afin de développer sa compétitivité sur le plan international », p. 718

² Roberto Camagni, « Avant-propos », in Olivier Crevoisier, Roberto Camagni, *Les milieux urbains : innovation, systèmes de production et ancrage*, Neuchâtel, EDES, 2000, pp. 1-5

³ Georges Benko, Alain Lipietz, *chap. cit.*, 1992, pp. 384-385

⁴ Leïla Kébir, Denis Maillat, « "Learning Region" et systèmes de production territoriaux », *Revue d'économie régionale et urbaine*, n°3, 1999, pp. 429-447 ; Bjorn Asheim, Philip Cooke, « Local Learning and Interactive Networks in a Global Economy », in Païvi Oinas, Edward Malecki (eds), *op. cit.*, 1999, pp. 145-177

⁵ Marisol Esteban, « Territoires intelligents, villes créatives : les clés du débat actuel », in Jean Lapèze (Dir.), *Apport de l'approche territoriale à l'économie du développement*, Paris, L'Harmattan, 2007, pp. 53-66

⁶ Elisabeth Campaignac-Ascher (Dir.), *Economie de la connaissance, une dynamique métropolitaine ?*, Paris, Editions le Moniteur, 2015, 298 p.

⁷ Olivier Crevoisier, *art. cit.*, 2001, p. 159

territoire non plus exclusivement comme une variable explicative des processus de production, mais comme la principale variable expliquée, elle permet d'esquisser une réflexion plus approfondie sur l'existence de différents modèles de développement et donc, au final, sur les différents types de configurations productives et territoriales identifiables sur la base de ces modèles. Elle spécifie également assez précisément une échelle, celle du territoire entendu principalement dans sa dimension locale (districts industriels, systèmes productifs locaux, milieux innovateurs...), ce que l'on ne rencontre guère dans les autres approches où les échelles de référence sont plus floues, fortement centrées sur le cadre national, lui-même éventuellement sécable en divisions administratives ou statistiques de niveau inférieur pour la commodité de certaines analyses (comme dans la théorie de la base revisitée), quand bien sûr les données sont disponibles.

Certes, les différents courants qui mobilisent le concept d'économies d'agglomération font implicitement référence à l'échelle de la ville – et plus particulièrement aux métropoles –, mais sans forcément l'exprimer directement, les non-dits de la nouvelle économie géographique à ce sujet étant assez révélateurs. Pour autant, l'économie territoriale reste ambiguë dans son rapport à l'espace. En postulant que le territoire est construit par le processus de développement lui-même en ce qu'il résulte des interactions marchandes et non-marchandes entre les agents impliqués dans l'organisation productive, elle entérine le fait que le territoire n'aurait de réalité qu'à travers cette organisation et ne serait ainsi tendu, en tant qu'organisation sociale, que vers la seule réalisation d'objectifs économiques. Or les définitions politiques du développement territorial confirment qu'il s'agit là d'un point de vue un peu étroit. Si les modèles de développement au sein des régimes de réflexivité qui structurent le développement territorial en tant qu'action publique sont bien une de ses composantes importantes, celle-ci n'est pas la seule et entre inévitablement en conflit avec les autres régimes qui commandent ce type d'action et répondent à des logiques différentes. L'économie territoriale décrit en fait un idéal-type dans lequel il y aurait une parfaite adéquation entre organisation économique, organisation politique et organisation géographique (territoire), comme si il n'y avait d'autres enjeux d'action territoriale que l'efficacité productive. Le territoire de l'économie territoriale demeure donc une abstraction, quand bien même celle-ci serait d'une plus grande précision et bien plus nuancée dans ses modalités de caractérisation que les représentations spatiales portées par les autres approches économiques. Ce constat est particulièrement vrai lorsque l'économie territoriale se déplace des objets purement « industriels » pour s'intéresser à la ville dans son ensemble, l'entrée par les systèmes de production, par les réseaux induits et par la proximité ne suffisant pas à rendre compte de la complexité urbaine, y compris dans sa seule dimension économique (problématique de l'économie résidentielle notamment ou concept de la ville créative qui, dans son appréciation empirique, s'apparente à une simplification). En outre, l'ensemble des paradigmes mobilisés par l'économie territoriale ne suffisent pas à couvrir la totalité des situations économiques locales telles qu'elles se présentent, dans la mesure où les processus de développement qui combinent externalités organisationnelles et proximité géographique ne recouvrent finalement qu'une toute petite partie des configurations économiques observables. En bref, le développement territorial dans sa dimension économique revêt bien d'autres formes, que l'économie territoriale, à elle seule, ne saurait épuiser.

Plus largement, la combinaison des différentes approches économiques (théorie de la régulation, économie internationale, théorie de la base, nouvelle économie géographique, économie territoriale...) donne la possibilité de multiplier les clés de lecture économiques du développement territorial et permet de lui conférer une substance que l'approche purement constitutive de la

science politique ne lui donne pas. Pourtant, cette déclinaison substantielle par l'approche économique reste imparfaite pour deux raisons principales.

En premier lieu, les catégories mobilisées par les différentes approches économiques sont par nature théoriques, même si elles résultent d'une analyse empirique des contextes de production porteurs d'une croissance économique relative et sont l'expression raisonnée du développement tel qu'il se fait ou tel qu'on peut l'observer. Ainsi, elles permettent avant tout de caractériser les mécanismes de développement propres à ces différents contextes et de dégager des types de situation auxquels l'analyse politique pourra se référer, dans une démarche réflexive puis pratique, au moment de construire des cadres et de concevoir des instruments d'action publique. De ce point de vue, elles demeurent avant tout constitutives des formes de développement que le jeu des acteurs viendra arbitrer, la substance même de ce développement, dans sa traduction politique en particulier (régimes de développement), découlant de ces arbitrages et de l'articulation des choix aux autres régimes de réflexivité dont ils sont dépendants. Néanmoins, on peut considérer qu'en démultipliant les clés de lecture du développement économique territorialisé et qu'en suscitant des schémas interprétatifs variés qui aboutissent à une connaissance plus fine des mécanismes de croissance, l'approche économique de ces questions génère des grilles d'analyse de plus en plus précises qui permettent d'approcher la substance du développement, par une meilleure caractérisation de sa consistance. A cette réserve près que les controverses ou contradictions, la relativité des concepts utilisés, leur caractère plus ou moins empiriques et la difficulté de vérifier certaines hypothèses – on pensera ici notamment aux effets d'entraînement des externalités d'organisation – rendent la concrétisation de cette substance problématique, le choix économique demeurant, comme tous les choix de développement dans leur expression politique, une forme pure et parfaite de contingence.

En second lieu, l'imperfection de l'approche économique est une question d'objectivation. Le développement territorial comme objet économique est d'abord et avant tout un sujet économique. Au-delà du truisme, il apparaît distinctement que les analyses économiques qui font de l'espace une de leurs catégories – plus ou moins importante selon qu'il s'agit d'une hypothèse, d'une variable ou d'un résultat du raisonnement – ne visent rien d'autre que la compréhension des mécanismes économiques appréhendés par certains indicateurs quantifiables (valeur ajoutée, niveau de production et niveau de productivité, emploi, chômage, commerce et échanges, investissement...), statiques ou en dynamique – dès lors que, dans ce dernier cas, on focalise précisément sur le développement qui par nature est un changement d'état. Or le développement territorial n'est donc pas à proprement parler un objet économique puisqu'il est d'abord une action collective, débordant du seul champ des agents économiques qui plus est, ce qui en fait davantage un objet politique qu'un objet économique. L'économie permet par contre de livrer un point de vue sur le développement territorial et notamment d'éclairer les modèles auxquels les démarches pratico-réflexives préalables à l'action pourront se référer, cette référence demeurant relative à d'autres facteurs – et notamment au régime instrumental ou au régime territorial – qui conditionnent fortement les différents registres d'action. Les raisonnements économiques sur le développement territorial ne peuvent donc pas avoir une autre signification qu'économique, leurs résultats ne visant qu'à éclairer au final, et ceci de manière exclusive, certains mécanismes particuliers de création et d'utilisation de la richesse produite par l'activité humaine. Bien sûr, ces mêmes raisonnements revêtent implicitement – et de manière plus ou moins marquée selon les cas –, une dimension d'économie politique mais celle-ci, bien que fondée sur la normativité plus ou moins prégnante de

certaines approches – qui elle-même dépendra de leur audience, de leur appropriation et de leur degré d’empirisme – ne formera que rarement la totalité d’un programme de développement dont la substance se nourrit, comme on l’a vu, d’autres considérations et d’autres attendus.

2. Géographie et développement territorial : un rôle d’ensemblier ?

Si l’économie permet de nourrir en substance le développement territorial, c’est, comme on l’a vu, à travers un certain nombre de grilles d’analyse, essentiellement constitutives, qui permettent d’informer la compréhension fine des dynamiques économiques à des échelles infra-nationales et d’orienter ainsi l’action publique locale, grâce au recours à des modèles dont la dimension pratico-réflexive est manifeste.

L’apport de la géographie au développement territorial semble par contre de nature sensiblement différente pour plusieurs raisons. En premier lieu, alors que l’économie fait du développement en général – et du développement territorial en particulier – un de ses sujets, la géographie a, de ce point de vue, un regard plus distancié. Comme nous le relevons dans l’introduction, les dictionnaires de géographie ne s’attachent pas vraiment à définir le développement d’un point de vue géographique, le renvoyant « au stade supérieur de la croissance, atteint quand tout le programme a été accompli, quand l’équilibre stable et harmonieux a été atteint » ou à « une amélioration des situations locales et régionales qui assure une certaine harmonie entre une croissance quantitative et une amélioration qualitative »¹ pour Roger Brunet, ou bien encore à un « accroissement des richesses associé à l’amélioration des conditions d’une population sur un territoire »² pour Jacques Lévy et Michel Lussault. Le développement est donc, du point de vue des géographes, un processus plus qu’une action. Ce processus lui-même est d’abord perçu comme de nature essentiellement économique, emportant avec lui un certain nombre de transformations sociales que le géographe se propose d’analyser dans un cadre spatialisé. En second lieu, la géographie est amenée à s’intéresser au développement d’une manière incidente qui tient à la nature même de la discipline. Elle dépend en effet, pour la compréhension de phénomènes spatiaux, de registres interprétatifs qui ne sont pas exclusivement de l’ordre de son champ épistémologique : « la compréhension des espaces ne peut venir du seul examen de mécanismes purement “spatiaux”, mais de la relation entre ceux-ci et la spatialisation de mécanismes généraux »³. De ce point de vue et parce que le développement est bien un processus, il renvoie pour les géographes au champ théorique des dynamiques spatiales. Certes, les travaux sur le sous-développement ont inspiré un courant géographique particulier qui s’est tout à la fois intéressé à le caractériser et à analyser, à partir de monographies, les effets positifs ou non des politiques menées par les gouvernements et les institutions internationales⁴. Mais, ce courant mis-à-part, le développement apparaît davantage, pour les sciences géographiques, comme une variable explicative de certaines dynamiques observables dans l’espace.

De ce fait, la clé de lecture par laquelle la géographie peut permettre d’éclairer le développement et plus particulièrement le développement territorial est celle de l’analyse systémique qui, pour Roger Brunet, constitue tout à la fois le fondement d’une compréhension de

¹ Roger Brunet et al. (Dir.), *op. cit.*, 1992, p. 145

² Jacques Lévy, Michel Lussault, *op. cit.*, 2013, p 265

³ Roger Brunet, « Le déchiffrement du Monde », in Roger Brunet (Dir.), *Géographie universelle. Mondes nouveaux*, tome 1, Paris, Hachette/Reclus, 1990, p. 130.

⁴ Roger Brunet et al. (Dir.), *op. cit.*, 1992, p. 145

l'organisation des espaces et la méthode d'analyse de leur transformation. L'approche revient à focaliser sur la compréhension de la structuration interne des territoires, ce qui n'exclut pas bien sûr de pouvoir faire référence aux articulations des systèmes spatiaux avec leur environnement proche ou lointain et comporte un intérêt certain porté aux actions et aux acteurs. Au-delà de l'économique, la compréhension des dynamiques spatiales auquel renvoie le développement territorial permet de faire le lien avec le politique dont la détermination par des référentiels d'action publique est largement suggérée: « il nous faut maintenant explorer *de l'intérieur* mais d'une façon générale, ce qui peut se constituer en systèmes spatiaux. [...] D'où la recherche des forces en présence, des systèmes de forces, des stratégies et des valeurs des acteurs, observées dans leurs actions mêmes »¹. Une telle approche par la théorie des dynamiques spatiales et par le recours à l'analyse systémique peut apparaître datée voire dépassée, renvoyant aux débats de ces dernières années sur le caractère néo-positiviste, voire « spatialiste »² de tels ancrages méthodologiques. Roger Brunet auquel nous proposons de faire principalement référence ici s'est lui-même défendu *a priori*³ et *a posteriori*⁴ de ces reproches, conforté sur ce plan par d'autres géographes qui ont justement rappelé qu'il n'est nul besoin, pour échapper au procès en positivisme et faire de la géographie⁵, de disposer au préalable d'une théorie du social.

Si l'on écarte le procès en positivisme ou en « spatialisme » que révélerait le recours à l'analyse systémique dans sa dimension spatiale, il est alors possible d'envisager le retour à ce cadre conceptuel, toujours privilégié par certaines recherches⁶, comme moyen par lequel la géographie est la mieux à même d'éclairer le développement territorial dans ses articulations d'ensemble qui conduisent à le situer, comme on l'a vu, entre science politique, économie et géographie.

a) Développement territorial et analyse systémique : les boîtes plus ou moins noires du système d'énergie tel que le définit l'intégration du « facteur travail »⁷

L'approche systémique a diffusé en géographie, essentiellement depuis le milieu des années 70⁸, et a nourri un certain nombre de travaux universitaires¹. Comme le rappelle Joël de Rosnay, « elle

¹ Roger Brunet, *Ibidem.*, p. 130

² Michel Lussault, « Reconstruire le bureau pour en finir avec le spatialisme » in Christine Chivallon, Pascal Ragouet, Michaël Samers, *Discours scientifiques et contextes culturels des Géographies françaises et britanniques, épreuve postmoderne*, Talence, Editions de la Maison des Sciences de l'Homme Aquitaine, 1999, pp. 225-251

³ Il se donnait bien comme objectif de dépasser les mécanismes purement « spatiaux » de compréhension des espaces comme le confirme d'ailleurs la précédente citation : pour lui, il ne s'agissait pas de « proposer des solutions techniques dans un esprit positiviste désuet, mais de pousser aussi loin que possible du côté de l'analyse, en sachant les limites, afin d'éviter les abus et les facilités du discours irréfutable et subjectif » - Roger Brunet, *ibidem.*, p. 130)

⁴ Roger Brunet, « Raisons et saisons de géographe », *Géocarrefour*, n° 1, vol. 78, 2003, pp. 13-18.

⁵ Olivier Orain, « Du spatialisme et du pluralisme », *Le blog d'Olivier Orain*, <http://www.esprit-critique.net/article-10229433.html>, consulté le 31 mars 2017

⁶ Fabienne Leloup, « Le développement territorial et les systèmes complexes : proposition d'un cadre analytique », *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, n° 4, 2010, p. 687-705

⁷ Les développements suivants sont essentiellement issus de ma thèse de doctorat : Philippe Thiard, *op. cit.*, 2001, pp. 137-142

⁸ "Séance thématique. Les systèmes en géographie", *Bulletin de l'association des géographes français*, 1979, n°465, pp. 354-356.

est née, au cours des trente dernières années, de la fécondation de plusieurs disciplines dont la biologie, la théorie de l'information, la cybernétique et la théorie des systèmes »² et a peu à peu recouvert l'ensemble des champs du savoir en favorisant l'émergence d'une vision transdisciplinaire qui, sans constituer authentiquement une théorie, représente aujourd'hui un paradigme d'analyse et d'interprétation utile à de nombreuses démarches cognitives. Il ne s'agira pas ici de présenter toutes ses caractéristiques, qu'elles soient appréhendées dans leur dimension générale ou dans leur application à la géographie, mais au contraire de mesurer sa portée méthodologique pour la compréhension des dynamiques spatiales relevant du développement territorial.

D'après la définition la plus courante, « un système est un ensemble d'éléments en interaction »³. Si cette définition ne soulève pas de difficultés a priori, elle en comporte néanmoins, dès lors qu'il s'agit d'opérer un transfert vers la géographie où la notion d'élément peut s'avérer ambiguë, selon qu'on lui attribue une dimension spatiale – elle devient alors synonyme de ville, de région, de « pays », de territoire – ou une dimension au contraire « a-spatiale » – population, main-d'œuvre, entreprises, exploitations agricoles... – ou bien encore que l'on croise ces deux dimensions – population de la ville X, entreprises de la région Y, etc. Elle implique donc de considérer avec précision ce qu'on peut attendre de l'approche systémique en géographie car le système y est bel et bien bi-dimensionnel « par ses relations verticales (entre économie, société, nature et culture ; mode de production et rapports de production ; espace produit et espace vécu, etc.), et par ses relations horizontales internes, entre lieux, qui confortent sa cohérence »⁴.

En géographie comme dans d'autres approches scientifiques, le système présente deux aspects. Le premier d'entre eux est structural : « il s'agit de l'organisation dans l'espace des composants ou éléments d'un système »⁵. Ainsi, de ce point de vue, un système se caractérise par une *limite* – bornage dans l'espace, frontières, maillage –, des *éléments* ou composants répertoriés en catégories – habitants d'une ville, employés d'une entreprise –, des *réservoirs* pour le « stockage » de l'information, de l'énergie, des capitaux, des populations qui, en géographie, se confondent principalement avec des établissements humains ou des opérateurs dotés de caractéristiques propres – villes, régions, entreprises, universités, centres de recherche, opérateurs de services –, et par un *réseau de communication* qui permet l'échange entre les réservoirs. Le second aspect du système est fonctionnel : il consiste en « des *flux* d'énergie, d'information ou d'éléments circulant entre les réservoirs »⁶ – migrations de population, transferts d'activités, investissements productifs – en des *vannes* qui contrôlent le débit des flux – taux de solde migratoire, taux d'investissement annuel – dont l'ajustement dépend en partie de la décision consciente ou inconsciente des acteurs du système, en des *délais* – rythme de croissance, d'adaptation, temps d'acheminement – et en des boucles d'information appelées aussi *boucles de rétroaction* (feedback), largement commandées par les centres de décisions qui regroupent les différents acteurs du système – ménages, direction des entreprises ou opérateurs, décideurs politiques. Ces boucles peuvent être *positives* et tendre vers la

¹ Parmi les plus importants, signalons : Franck Auriac, *Système économique et espace : le vignoble languedocien*, Paris, Economica, 1983, 211 p. ; Jean-Paul Charvet, *Les greniers du monde*, Paris, Economica, 1985, 368 p.

² Joël de Rosnay, *Le macroscopie. Vers une vision globale*, Paris, Points Seuil Essais, 1975, p. 91.

³ Joël de Rosnay, *op. cit.*, p.92.

⁴ Roger Brunet, "systèmes et approche systémique en géographie", *Bulletin de l'association des géographes français*, 1979, n°465, p. 402.

⁵ Joël de Rosnay, *op. cit.*, p.106.

⁶ Joël de Rosnay, *op. cit.*, p.107

croissance ou le déclin du système – effets multiplicateurs d'une croissance économique ou démographique, cumulatifs d'une récession, incitations publiques au développement – ou bien *négatives* – saturation de l'espace, planification restrictive des sols ... – et tendre ainsi vers la stabilisation du système.

Roger Brunet s'est attaché, dans la *géographie universelle*, à proposer la synthèse entre ces deux aspects, structural et fonctionnel. Le premier a donné naissance au géon : « appelons donc un géon un espace structuré dont on peut définir le système [...]. A tout géon correspond un système d'énergie qui s'y déploie et le reproduit »¹. Ce géon se définit avant toute chose par son arrangement spatial (figure 3), c'est-à-dire par sa structure, faite de mailles, de chemins, d'équipements, de lieux habités, de densités, d'espacements, de discontinuités... Du fait de cette définition, le géon est assez proche du territoire tel qu'on l'envisage dans les modèles du développement territorial où celui-ci correspond à une action collective d'enrichissement des activités économiques et sociales autour d'un projet qui s'inscrit lui-même dans un périmètre donné (territoire de projet). Pour autant, il ne se confond pas avec lui pour deux raisons : le bornage du géon n'est pas un des pré-requis de l'analyse de système telle que l'envisage Roger Brunet car, au contraire, celui-ci est a priori envisagé comme un système ouvert, marqué par « la possibilité de recouvrement et le flou [de ses] limites »². D'autre part le géon est vu davantage comme « un donné » que comme un construit car il procède d'un système d'énergie qui déborde largement le système d'acteurs porteur de la construction du territoire, telle que celle-ci est envisagée dans les travaux d'économie territoriale. Villes, régions urbaines, régions polarisées, districts industriels, aires métropolitaines, systèmes agro-productifs... renvoient à cette notion de géon mais ne sont pas nécessairement et systématiquement des territoires structurés et institutionnalisés.

Le géon qui ne peut se confondre totalement avec le territoire est donc d'abord définissable à travers ses relations à un système d'énergie (E) qui retranscrit pour sa part l'aspect fonctionnel du système. Mais il n'est pas seulement déterminé ou produit par lui car l'arrangement spatial (A), propre à tout géon, est un des éléments-clés – pour le géographe – de sa caractérisation et celui-ci est sous l'influence d'autres facteurs de détermination qui exercent également une influence sur le système d'énergie, notamment dans sa traduction spatiale : les héritages de l'histoire (H), c'est-à-dire des systèmes d'énergie aujourd'hui disparus – anciens modes de production –, les lois de la nature (N) – atouts et contraintes liés au milieu physique –, les lois universelles de l'espace géographique (U) – telles que la gravitation qui optimise les interactions entre les lieux par des espacements plus ou moins importants. Ces autres facteurs interagissent avec le système d'énergie pour « faire » la spécificité du géon. L'étude de l'arrangement spatial consiste donc à repérer dans tout espace géographique ce qui relève des formes héritées – le territoire (T) –, des formes vives – produites par le système d'énergie actuel –, et des formes « naturelles » incarnées en grande partie dans le paysage (L). Dans une telle déclinaison spatiale de l'analyse systémique, le territoire est donc vu en des termes assez conventionnels, d'abord comme un héritage de l'histoire issu du jeu de systèmes d'énergie plus anciens et des modes de « gouvernement » qui l'ont influencé : « T [le territoire] est plutôt du côté de H [l'histoire], qui le légitime et retentit encore des fureurs et des sueurs qui ont institué l'espace comme territoire, cet espace qu'il a fallu faire, animer et défendre »³. Il renvoie

¹ Roger Brunet, *Géographie universelle. Mondes nouveaux*, Paris, Hachette Reclus, 1990, 551 p., p. 154.

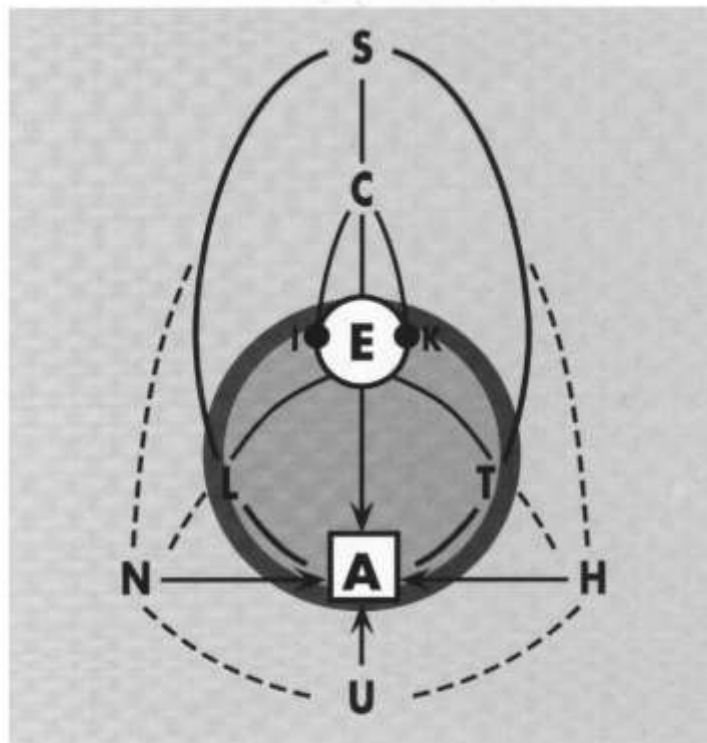
² Roger Brunet et al. (Dir.), *op. cit.*, 1992, p. 220

³ Roger Brunet, *op. cit.*, 1990, p. 155

ensuite au champ de la représentation sociale c'est-à-dire au sentiment d'appartenance des sociétés locales qui constitue une des conditions de la territorialisation : « l'apparence fait le paysage, l'appartenance fait le territoire. [...] C'est à travers ces deux concepts, et les filtres qu'ils interposent, que les sociétés agissent sur A et, par contrecoup, sur E ».

Par conséquent, le premier apport de l'analyse systémique au développement territorial, telle que Roger Brunet la formalise, semble pouvoir déjà se lire à deux niveaux : au niveau du système d'énergie où il s'agit alors de comprendre les jeux de forces – principalement économiques – qui, sous l'influence d'un certain jeu d'acteurs, expliqueront ce système d'énergie en termes cinématiques et dynamiques et rendront compte du géon comme système spatial produit par ces jeux de forces ; au niveau de l'arrangement spatial ensuite, « centre du travail du géographe »¹ où le territoire est vu à la fois comme un héritage et comme une représentation qui conditionne certaines des modalités de fonctionnement du système d'énergie à travers son appropriation par les acteurs et le jeu qui les anime. Situé davantage du côté de l'arrangement spatial dont il est un des déterminants indirects, le territoire conceptualisé par Roger Brunet n'est pas ici celui de l'économie territoriale dans le champ théorique de laquelle il constitue plutôt le point de départ d'un système d'énergie propre au développement territorial, alors que la méthode géographique voit plutôt le territoire comme un héritage influençant certaines représentations de l'action, le système d'énergie ne pouvant se réduire pour Roger Brunet à la traduction du seul système d'action.

¹ *Ibidem.*

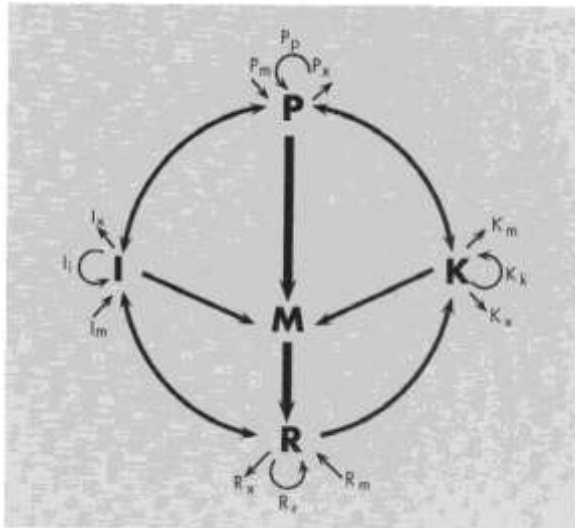


11.1 - Modèle général de la production de l'espace, ou «l'œuf de Colomb» de la géographie

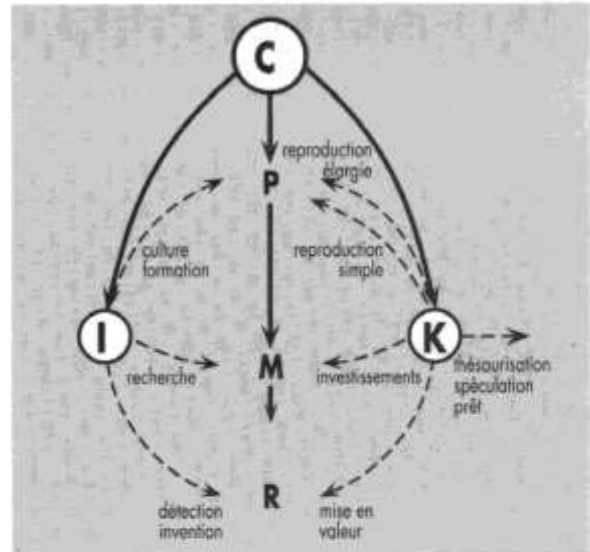
Un espace géographique (A) est façonné par un système d'énergie (E). Celui-ci est fonction de la société (S) locale et globale, et il a un «gouvernement» (C). La production d'espace fournit aussi du paysage (L) et du territoire (T), qui sont des constructions mentales et des représentations sociales et individuelles, entrant dans les définitions de l'espace, fortement dépendantes des formes sociales, et présentes dans les actions sur l'espace. Lesdites actions composent avec ces «mémoires» ou «entrées» que sont N, H et U: ce qui vient de la Nature (N) et tel que la société l'interprète, ce qui est Héritage de l'Histoire (H, un autre produit social), ce qui vient des lois générales de l'espace universel (U). U et S se rejoignent par-delà le modèle en réglant les lois de l'espace: espacement, distance, gravitation, frictions et relais, etc.; les liaisons entre U et N ou H sont la source de plus d'une conjecture, qu'analysent physiques et métaphysiques...

Le centre du travail du géographe est en A, et son domaine de prédilection correspond au cercle teinté. Ses intérêts propres peuvent l'entraîner à pousser des pointes vers les autres pôles, et à privilégier l'une ou l'autre des «régions» du modèle: LN pour les «physiciens», TH pour les «historiens», ES pour les «sociaux» ou «radicaux», etc.

Figure 3 : Modèle général de la production de l'espace ou « l'œuf de Colomb » de la géographie.
(Roger Brunet, *op. cit.*, 1990, p. 155)



9.1 - Système général d'énergie dans le fonctionnement des territoires
 Un système circulaire met en relation les populations (P), que l'on peut voir comme forces de travail, l'information (I), les ressources (R) détectées et créées par celle-ci; le capital (K) à la fois produit et source d'énergie. Les moyens de production (M), parmi lesquels l'organisation de l'espace, servent de relais et de leviers. Chacun de ces éléments est en relation avec les autres, et avec l'extérieur: on en importe (I_m) et l'on en exporte (I_x). Chacun a une capacité d'auto-développement (K_p, R_x etc.)



10.1 - Cybernétique du système
 La position du «gouvernement» (G) dans le système d'énergie, et les affectations du capital (K) et de l'information (I) par lesquelles il commande. G agit directement sur les affectations de K (reproduction simple des forces de travail, et ses «surplus» de consommation; investissement; mise en valeur de ressources nouvelles; autres usages (épargne, prêt, emprunt, spéculation etc.). G agit aussi directement sur I (politiques de formation et de recherche, savoirs, culture, détection, renseignement...). G agit plus modérément en voie directe sur P (politiques démographiques, gestion des migrations de population), sur M (aménagement du territoire) et sur R (gestion des ressources), qui sont surtout régis par l'intermédiaire de K et I (équipements, infrastructures, technologies...). Le modèle ne s'applique pas seulement à l'État et à son «gouvernement» (au sens large), mais également aux systèmes locaux, où G inclut pour une part (en général modérée) l'action des pouvoirs locaux, et pour l'essentiel l'ensemble pondéré et auto-régulé des décisions des familles. Il est transposable à l'entreprise.

Figure 4 : Système général d'énergie des territoires et cybernétique du système. (Roger Brunet, *op. cit.*, 1990, pp. 130 et 142)

C'est ici qu'il convient d'évoquer plus en détail ce second aspect de l'analyse de système en géographie, à savoir sa dimension fonctionnelle qui donne naissance au système d'énergie et que Roger Brunet a proposé de formaliser autour de quatre constituants fondamentaux : les travailleurs (P), les ressources (R), le capital (K) et l'information (I)¹ (figure 4). Ils déterminent par leurs interactions réciproques des moyens de production (M) qui offriront la possibilité au système d'énergie et donc à l'espace qu'il produit de se reproduire, voire de se développer et de croître en substance et en diversité. Les travailleurs sont issus de la population et en représentent la « frange » productive. Ils se reproduisent naturellement à la fois par le jeu du solde naturel (Pp) et de la formation initiale qui met en œuvre le potentiel d'information et d'apprentissage (I) présent localement ou activable à distance, s'accroissent de populations nouvelles apportées par solde migratoire (Pm) et voient parfois leur nombre diminuer suite aux départs liés à un mouvement

¹ Roger Brunet, *op. cit.*, 1990, p.111.

inverse (Px). Les ressources peuvent être naturelles (matières premières, énergie) et transformées sur place par les moyens de production, qu'elles soient extraites localement (Rr) ou importées (Rm). Mais elles peuvent être aussi bien exportées (Rx), sans transformation, après avoir été exploitées. Ces ressources sont également construites – au sens que les recherches en économie territoriale, menées notamment par Bernard Pecqueur, ont pu leur donner – et elles proviennent alors d'une transformation par le système productif dont le fonctionnement permet de dégager les revenus nécessaires (K) à la reproduction des populations (salaires), ainsi que les moyens de créer d'autres outils de production (investissements sur épargne). Le capital, indispensable à la reproduction sociale et à la constitution des moyens de production, connaît les mêmes niveaux de fluidité : accumulé localement (Kk), il peut s'investir ailleurs (Kx) mais aussi provenir d'investisseurs extérieurs (Km). L'information enfin résulte de l'accumulation des savoir-faire des populations (Ir), permet leur reproduction et la modernisation des moyens productifs par la recherche-développement, mais provient aussi de centres d'émission extérieurs (transferts de technologie).

Capital, travail, information, ressources sont donc les sous-systèmes constitutifs de tout système d'énergie, à l'origine, parmi d'autres facteurs plus intangibles, de la structure spatiale de tout territoire et, par leur interaction, facteurs déterminants de la *cinématique* de ce système d'énergie. Or cette dernière n'a rien d'aléatoire mais apparaît plutôt « orientée », ce qui suppose l'existence d'un cinquième sous-système, transversal à l'ensemble : la « *commande* » ou *gouvernance* du système d'énergie, répartie entre tous les éléments du système et responsable de sa *cybernétique* : « pour trouver un quasi-équilibre et durer un peu, un système suppose quelque part un sous-système cybernétique C qui gouverne, régule et guide ainsi sa reproduction »¹. Ce sous-système ne s'incarne pas de manière simple car il résulte du jeu et de la stratégie de tous les acteurs – « localisés » ou non – qui mettent en œuvre ressources, capital, information et forces de travail au sein d'un espace géographique donné. D'autre part, la cinématique ne saurait s'interpréter exclusivement comme une donnée synchronique, un état stationnaire, car comme cela vient d'être souligné, l'interaction entre *éléments* et *réservoirs* demande certains délais, ce qui implique que toute cinématique a une dimension dynamique dont la portée – transformation ou maintien du système, modification ou pérennisation de sa structure spatiale – dépend de la nature des rétroactions mises en œuvre – positives ou négatives. Enfin, force est de constater que le système d'énergie d'un espace géographique a vocation à être ouvert sur son environnement comme le montrent les flux entrants et sortants de capital, de travail, de ressources et d'information, ce qui nécessite de rapporter tout territoire aux échelles qui l'englobent.

En conséquence, un système géographique est bien un ensemble d'éléments en interaction. Mais « ces interactions sont de quatre types ; les premières, entre les attributs, constituent la structure fonctionnelle. La structure spatiale est l'ensemble des interactions entre les éléments spatiaux. Les interactions entre la structure fonctionnelle et la structure spatiale créent un troisième type de structure. Enfin, il faut ajouter les interactions entre le système et son environnement, défini comme l'ensemble des systèmes extérieurs ayant une action sur le système retenu »².

On comprend alors pour quelles raisons le développement territorial n'est pas véritablement un objet géographique. Dans la mesure où le système spatial – ou géon – ne se confond pas avec le territoire construit de l'action publique de développement, il existe déjà un premier niveau de

¹ Roger Brunet, *op. cit.*, 1990, p.146

² André Dauphiné, *Les modèles de simulation en géographie*, Paris, Economica, 1987, 187 p., p. 44.

distorsion. Si le système d'énergie peut quant à lui s'apparenter au registre des modèles de développement – ou régime si l'on reste dans le champ paradigmatique des référentiels –, il déborde tout autant de ce que l'action publique peut embrasser, en intégrant dans la cinématique des éléments en interaction (capital, travail, information, ressources), des flux et des boucles de rétroaction, indépendants des démarches pratico-réflexives qui caractérisent le développement territorial dans sa déclinaison politique. C'est la raison pour laquelle ce système d'énergie est caractérisé dans ses évolutions davantage par la notion de dynamique que par celle, ici inappropriée, de développement. Enfin, la commande ou gouvernance du système s'apparente le plus à ce qui détermine directement le développement territorial dans la mesure où c'est bien d'elle qu'émanent les actions susceptibles d'affecter le système d'énergie dans son ensemble et, au-delà de lui, son arrangement spatial souvent perçu, à travers le régime spatial et le régime territorial, comme une opportunité d'action permettant de rétroagir sur le système d'énergie lui-même, à travers certaines politiques d'offre (production urbaine, construction immobilière, aménagements de nature économique...). Toutefois, le développement territorial ne peut pas se confondre totalement avec la commande du système spatial puisque sa définition, y compris pour les géographes, déborde, comme on l'a vu précédemment, du seul registre de l'action pour embrasser le système d'énergie dans sa totalité, les variations de population, l'augmentation et la diminution des ressources ou du capital pouvant plus particulièrement constituer, en soi, des indicateurs de développement. Ce faisant, on voit mieux ce que peut apporter l'analyse systémique à la compréhension du développement territorial, à savoir un cadre global d'analyse, au sein duquel l'économie – s'agissant du système d'énergie – et la science politique – s'agissant de la gouvernance (commande) – pourvoiraient aux apports méthodologiques et conceptuels nécessaires à la compréhension de ces dynamiques particulières que sont les dynamiques de développement.

Ces dernières, en tant que mutations du système d'énergie (d'un système spatial) liées directement à une action intentionnelle des acteurs qui forment la commande du système et entraînant en retour certaines transformations de l'organisation de l'espace – que celles-ci résultent de ces mutations ou qu'elles découlent des actions engagées dans le cadre de gouvernance – ne sont pas forcément aisées à reconnaître, même si l'analyse systémique suggère précisément un cadre (les interactions entre gouvernance, systèmes d'énergie et arrangement spatial) à partir duquel les identifier. Ce cadre reste le plus souvent théorique, la question des méthodes permettant d'isoler les mutations économiques et sociales qui résultent directement de l'action publique demeurant entière et le plus souvent propre à chaque contexte d'analyse. .

Cette question a occupé une place importante au sein de mes travaux de recherche¹ dans la foulée de ceux que j'avais déjà été amené à conduire pendant mon doctorat¹. Dans ma thèse,

¹ Voir notamment : Philippe Thiard, « Les marges du Bassin parisien, des périphéries durablement fragiles : approches méthodologiques des dynamiques de déclin », *Mosella*, n° 3-4, 2003, pp. 117-130 ; Philippe Thiard, « Les stratégies de développement économique des pôles urbains des départements limitrophes de l'Ile-de-France », in Martine Berger et al., *Effets de débordement, polarisations économiques et stratégies d'acteurs en Ile-de-France et dans le Bassin parisien*, Rapport final, programme « Organisation de l'espace urbain et dynamiques économiques », 2006, PUCA, 306 p ; Philippe Thiard, Martine Berger, « Le polycentrisme de l'aire métropolitaine de Paris : rhétorique de la planification territoriale ou organisation métropolitaine de l'espace ? », *Territoires en mouvement*, n° 2, 2006, pp. 3-14 ; Philippe Thiard, « Champagne-Ardenne et Picardie : la compétitivité et l'attractivité sont-elles une référence pertinente pour les politiques de développement économique territorial ? », in *Cahiers de l'IAATEUR*, n° 18-19, « La Champagne-Ardenne et la Picardie face aux défis de l'attractivité et de la compétitivité des territoires », 2008, pp. 59-70 ; Philippe Thiard,

j'avais déjà cherché à construire un cadre conceptuel de nature à rendre compte des dynamiques du Bassin parisien et susceptible d'isoler, dans les mutations du système d'énergie des géons qui le composent (bassins d'emploi), ce qui résultait directement de l'action publique d'aménagement (de l'Etat et des collectivités), en regard des transformations plus particulièrement imputables à d'autres facteurs dynamiques (mutations spontanées, rétroactions systémiques, influences exogènes, etc.). Méthodologiquement, cette approche a reposé sur la construction de bases de données permettant de décrire et de quantifier les évolutions socio-économiques des systèmes spatiaux dans leurs différentes dimensions (population, activité, types et structures d'emploi, migrations...). Par le recours à des analyses multivariées croisant ces données et notamment celles sur la contribution de certains secteurs ou fonctions économiques à la variation de l'emploi total, il a été possible de spécifier quelques grands types de trajectoires dynamiques et de relativiser la portée des décisions publiques dans les mutations observées. Ainsi, aucune dynamique endogène propre à des actions de développement territorial clairement identifiées n'est apparue structurante des évolutions à moyen-long terme des systèmes spatiaux du Bassin parisien. Il a toutefois été possible d'entrevoir que quelques politiques d'attractivité avaient pu conduire au renforcement de certaines dynamiques – comme à Orléans² ou Reims³ – mais qu'en aucun cas ces processus n'étaient de nature à contrecarrer le mouvement spontané de sortie du fordisme-taylorisme, marqué notamment par une métropolisation de l'activité économique à faible degré de diffusion en direction des espaces « ultra-métropolitains » historiquement dédiés à la production matérielle. Dans les systèmes spatiaux ayant connu des rebonds d'emploi liés à certains investissements d'initiative publique (industrie du nucléaire par exemple), un examen sur le long terme a confirmé le caractère transitoire des dynamiques⁴, celles-ci n'animant pas dans la durée de processus cumulatifs de nature à maintenir les trajectoires de développement initiales. Transposé à l'aire métropolitaine parisienne⁵, ce cadre méthodologique considérant cette fois comme systèmes spatiaux les seuls pôles d'emploi structurants, a pu conduire à révéler l'importance réelle des politiques de développement fondées sur l'offre immobilière⁶, la production d'immeubles de bureaux expliquant une part non négligeable des développements d'emploi (par transferts) dans la partie la plus dense de l'agglomération. Au final, l'analyse systémique et les démarches qui s'en inspirent en géographie permettent d'obtenir une lecture assez fine des facteurs de mutation des systèmes d'énergie au cœur des systèmes spatiaux, ce qui permet de replacer le champ de l'action publique et de l'action collective dans des processus plus larges, à la fois dans le temps et dans l'espace. Ce qui ressort de l'aménagement du territoire ou de développement territorial semble occuper, au vu de ces résultats, une place plutôt modeste dans les transformations observables à l'échelle de nombreux territoires. Pour l'essentiel, l'action publique accompagne plus qu'elle n'infléchit les mutations d'ensemble du système d'énergie des territoires, ce qui, en soi, n'est pas une surprise.

En tout cas c'est bien à un rôle d'ensémblier du développement territorial que la géographie semble prétendre, à travers l'approche systémique qui consacre l'articulation des trois sous-

« L'attractivité rémoise en questions », in Anne-Marie Grangé et al. (coord.), « Les vertus de l'interdisciplinarité, Mélanges offerts à Marcel Bazin », *Les Cahiers de l'IATEUR*, n° spécial, Reims, Université de Reims Champagne-Ardenne, 2009, pp. 425-441 ; Philippe Thiard, « Le polycentrisme métropolitain à l'aune des mobilités d'entreprises en Ile-de-France », *Premier colloque international du pôle ville, environnement et leurs ingénieries*, Université Paris-Est, 21 janvier 2010 ;

¹ Philippe Thiard, *op. cit.*, 2001

² *Ibidem*, pp. 716-726

³ Philippe Thiard, *op. cit.*, 2008 et 2009

⁴ Philippe Thiard, *op. cit.*, 2003

⁵ Philippe Thiard, *op. cit.*, 2006b

⁶ Philippe Thiard, *op. cit.*, 2010

systèmes directement impliqués dans le développement territorial. Pour autant ce rôle demeure imparfait et ne semble pas de nature à faire émerger un cadre de pensée du développement territorial qui soit authentiquement transdisciplinaire et ce pour au moins trois raisons.

En premier lieu, comme nous venons de le relever, les distorsions sont importantes entre géon, système d'énergie et gouvernance, qui ne coïncident qu'imparfaitement, au moins dans leur dimension géographique et dont les articulations réciproques sont relatives à chaque situation particulière, conduisant à ce qu'elles ne soient pas forcément étudiées pour elles-mêmes. La lecture politique du développement territorial a en effet tendance à privilégier davantage les structures pratico-réflexives de l'action ainsi produites qu'à focaliser sur les transformations induites en termes de création de richesses économiques ou de transformation de l'espace. De son côté l'analyse économique met en relation les différents facteurs de production de valeur, sans nécessairement s'intéresser à leur conditionnement politique ni aux dimensions géographiques de distribution et d'allocation des composants du système économique (capital, travail, ressource, information), à l'exception de l'économie territoriale à travers les quelques modèles de développement qu'elle privilégie (districts, systèmes productifs locaux...) ou de l'approche régulationniste lorsque celle-ci s'attache à spatialiser régimes d'accumulation et modes de régulation. Quant à la géographie, si elle s'applique à travers le concept de géon à caractériser spatialement les systèmes d'énergie (d'essence économique) qui produisent certaines modalités d'organisation de l'espace, elle bute à la fois sur la dimension multiscalaire de ces derniers et sur le fait que la gouvernance y constitue souvent une « boîte noire », sorte de *Deus ex machina* invoqué pour justifier l'existence de certaines dynamiques économiques, mais sans que la charge, ni le sens de la preuve ne soient toujours précisément assurés. En outre, son objet étant d'abord de rendre compte d'un certain arrangement spatial, la déviation du raisonnement vers les facteurs plus permanents qui le déterminent (histoire, nature, lois universelles d'organisation de l'espace) aura tendance à déconnecter la pensée du développement territorial du continuum gouvernance, système d'énergie, arrangement spatial qui devrait être au cœur d'une lecture réellement transdisciplinaire.

En second lieu, le système spatial comme cadre d'intégration d'une lecture économique, politique et géographique du développement territorial souffre du relativisme même de sa formalisation. Bien que le géon ne soit pas borné et que ses frontières soient mouvantes, la tentation d'en arrêter la définition sur des bases principalement territoriales l'emporte, au détriment des autres critères. Ainsi, en tant que spatialisation des interactions entre capital, travail, ressources et information, le système spatial penche de manière quasi-systématique et parfois dangereuse en faveur du seul facteur travail, même si la notion de facteur peut être critiquable¹ : « l'énergie du système ne peut guère être que le travail des hommes et des femmes, sous toutes ses formes »². Des quatre composants du système d'énergie, c'est lui qui présente le niveau d'intégration spatiale le plus marqué en autorisant l'identification de formes territoriales le plus souvent difficiles à repérer pour les autres, par définition plus diffus et plus ubiquistes³. En outre, la force de travail que déploie

¹ Roger Brunet, *op. cit.*, 1990, p.131 : « Le terme de "facteur" pose problème, et rappellerait ici les quatre "causes" d'Aristote [...] : les travailleurs pour l'efficiente, les ressources pour la matérielle, l'information pour la formelle et le capital pour la finale... Parce qu'il est intéressant de raisonner sur des systèmes, il semble préférable d'envisager la question en termes d'acteurs et d'actions, d'énergies et de forces, y compris pour un système de nature sociale ».

² *Ibidem*, p. 130

³ Philippe Thiard, *op.cit.*, 2001, pp. 144-145

une main-d'œuvre apparaît de manière assez évidente comme le résultat, en tant que force, d'une certaine allocation en capital et information qui « pondère [l'énergie] et donc le nombre de travailleurs par leur productivité »¹. Enfin, raisonner à partir de l'organisation spatiale du travail permet de faire le lien avec l'organisation de l'espace elle-même dont la caractérisation est l'enjeu même de la démarche géographique. La localisation de la force de travail renvoie inévitablement à celle des établissements humains dont le semis plus ou moins serré ou lâche, plus ou moins fourni ou léger est par essence géographique et ouvre la voie à un déchiffrement topographique du monde, avant que d'être topologique (à titre bien plus accessoire). Ainsi, comme le résume Roger Brunet, « l'énergie d'un système local se mesure d'abord au nombre absolu des travailleurs (la population active réellement occupée), en relation avec la charge d'inactifs à entretenir, enfants, vieillards et chômeurs »². C'est la raison pour laquelle l'écheveau des relations domicile-travail – bien plus que le seul lieu de résidence ou le seul lieu d'activité des travailleurs pris séparément – qui permet d'identifier des bassins d'emploi plus ou moins « autonomes » est devenu la base privilégiée de figuration des systèmes d'énergie et partant de leur territorialisation, donnant ainsi corps au concept de géon dans sa traduction territoriale la plus fine. Cette échelle de mesure sur laquelle repose, dans le cas français, les mailles statistiques de l'aire urbaine ou de la zone d'emploi est un moyen de sortir d'un découpage de l'espace trop agrégé et trop hiérarchisé – c'est-à-dire trop englobant –, celui de la région polarisée³. Les contours de celle-ci – toujours flous – résultent plutôt de la multitude de flux hétérogènes à destination ou en provenance d'un centre urbain (relativement) supérieur qui intègre systématiquement dans son orbite une multitude de centres secondaires satellisés, mais sans que le fondement de la polarisation ne soit le seul résultat de la production en acte, ni ne permette de déboucher sur une clé primaire simple et univoque de maillage de l'espace géographique⁴.

Or qu'est-ce qu'effectivement un bassin d'emploi intégrant sur des bases géographiques la force de travail déployée par un système d'énergie situé dans l'espace ? Une définition toute relative comme le rappelle l'INSEE à propos du découpage des zones d'emploi : « une zone d'emploi est un espace géographique à l'intérieur duquel la plupart des actifs résident et travaillent (et dans lequel les établissements peuvent trouver l'essentiel de la main d'œuvre nécessaire pour occuper les emplois offerts) »⁵, des modalisations telles que « la plupart » et « l'essentiel » étant assez évocatrices de cette relativité. Plus précisément, aussi ferme qu'il soit, ce découpage en zones d'emploi repose sur un certain nombre de conventions qui constituent autant d'*a priori* (taille

¹ *Ibidem.*, p. 131

² *Ibidem.*

³ Etienne Juillard, « La région, essai de définition », *Annales de géographie*, vol. 71, n° 387, 1962, p. 488

⁴ Dans ma thèse de doctorat, j'avais justement remarqué que la pertinence du Bassin parisien comme région ne pouvait résulter de la seule organisation spatiale de la force de travail même si celle-ci, dans ce cas d'espèce, tenait sa légitimité de l'imprégnation du système productif de cette « grande région » par le régime d'accumulation et le mode de régulation fordiste-tayloriste. Pour faire région, le Bassin parisien nécessitait que soit pris en compte d'autres fonctions que la production – la reproduction sociale simple (services banals à la population), la reproduction sociale élargie (services rares) ainsi que le commandement du système productif lui-même –, faisant ainsi apparaître trois types de géons, correspondant à trois niveaux de systèmes spatiaux en interrelation : les bassins d'emploi assumant essentiellement des tâches de fabrication et de reproduction sociale simple ; les bassins d'emploi assurant – en plus des tâches de fabrication – des tâches de reproduction simple et quelques fonctions de commandement économique ; le bassin d'emploi multipolaire de l'aire métropolitaine parisienne beaucoup plus orientée vers la reproduction sociale élargie et le commandement du système productif – Cf Philippe Thiard, *op.cit.*, 2001, p. 155

⁵ Christel Aliaga (Coord.), « Les zonages d'étude de l'Insee. Une histoire des zonages supracommunaux définis à des fins statistiques », *INSEE Méthodes*, n°129, mars 2015, p. 54

minimale de 25 000 actifs¹, préservation autant que possible des frontières départementales, absence de chevauchement²) qui viennent relativiser le critère principal de l'intensité des migrations domicile-travail et sont en apparence étrangers à la caractérisation des systèmes d'énergie tels que les postule l'analyse systémique en géographie. De fait, les zones d'emploi comme aires d'intégration optimisant sur un territoire l'organisation spatiale du travail³ s'apparentent à plus d'un titre à une simple convention. Dans un ensemble régional comme celui du Bassin parisien par exemple, que j'ai eu l'occasion d'étudier, la part interne des relations domicile-travail qui fondent cette intégration plafonnait, pour la partie hors Ile-de-France, à 69 % en 1990. Certes, ce chiffre peut être considéré comme tout à fait honorable, mais il montre également que des pôles d'emploi extérieurs, voisins ou non, influent de manière significative sur les systèmes d'énergie propres à chaque bassin d'emploi ce qui, en retour, conditionne fortement l'ajustement que ces systèmes d'énergie peuvent connaître en cas de crise économique, comme on a pu l'observer sur les marges et périphéries du Bassin parisien⁴. Ensuite sur une base itérative comme celle développée par Christophe Terrier et Loeiz Laurent pour déterminer les bassins de main-d'œuvre, un maillage sensiblement différent des zones d'emploi apparaît selon que l'on retienne des seuils de 5 ou de 10 % (de la population active résidente attirée) pour agréger de proche en proche les communes formant un même bassin d'emploi⁵. Le choix du seuil, quel qu'il soit au final, est et demeure au mieux de l'ordre de la justification empirique ou bien s'apparente, au pire, à de l'arbitraire pur et simple. Et le procès en relativisme de la zone d'emploi – comme celui d'autres bassins⁶, « mythes »⁷ de la pensée géographique des vingt dernières années (s'agissant au moins des bassins de vie) –, vaut tout autant pour un autre espace d'intégration de la force de travail qu'est l'aire urbaine, largement inspiré de la zone d'emploi. Martin Vanier rappelle par exemple toute la difficulté que pose le concept comme outil de caractérisation du fait périurbain en France, le seuil de 40 % d'actifs travaillant dans l'aire urbaine pour en définir le périmètre apparaissant comme une convention adoptée au moment du grand débat sur l'aménagement du territoire de 1994, afin de mieux asseoir la légitimité des pays articulant espace rural et espace urbain au-dessus de cette « catégorie périurbaine » qu'on ne souhaitait pas voir s'imposer⁸. Dix ans plus tard, dans les franges externes des aires urbaines correspondant aux espaces multipolarisés, « là où un tiers des actifs [travaillaient] en dehors de la commune, [...] [ce sont] la moitié [qui] font les navettes »⁹, soulignant ainsi la pertinence toute relative de telles méthodes de découpage, du fait de la variabilité des pratiques de mobilité dans le temps et de leur accélération plus qu'évidente.

¹ Critère imposé par une circulaire ministérielle du 23 septembre 1982 (voir à ce sujet Philippe Thiard, *op. cit.*, 2001, p. 148) et ayant conduit à la disparition programmée des petits bassins de main-d'œuvre pourtant révélateurs de systèmes locaux d'activité parfois très intégrés – Cf. Pascal Troufleau, « Spécificités de l'organisation spatiale des bassins de main-d'œuvre et d'emploi des petites villes », *Annales de géographie*, 1994, n°578, pp. 379-395

² Christel Aliaga (Coord.), *op. cit.*, 2015, p. 54

³ Au sens que, dans ces espaces d'intégration, tout travailleur peut, sans envisager de migration résidentielle, trouver un emploi et exercer une activité professionnelle correspondant d'une part à ses aptitudes et d'autre part aux besoins « en force de travail » du système local d'énergie.

⁴ Philippe Thiard, *art. cit.*, 2003.

⁵ OREAC, INSEE, *Les bassins d'emploi de la région Centre*, Orléans, 1979, pag. mult.

⁶ Martin Vanier, *art. cit.*, 2015

⁷ Martin Vanier, *op. cit.*, 2008, p. 12

⁸ *Ibidem.*, p. 45

⁹ *Ibidem.*

La fragilité du critère des migrations pendulaires pour définir le cadre privilégié d'intégration du système d'énergie à la base de tout système spatial ouvre ainsi la voie à d'autres possibilités, assez peu explorées, qui soit ne reposeraient pas sur « la force de travail », soit viendraient à postuler que le système réside davantage dans la combinatoire des éléments en interaction du système d'énergie que dans cette unité primitive de structuration de l'espace que serait le bassin d'emploi.

b) Vers d'autres définitions des systèmes spatiaux : la vision interterritoriale et/ou holistique

Au dossier de la première hypothèse, on peut ainsi verser les travaux récents menés par Laurent Davezies et Magali Talandier sur les systèmes productivo-résidentiels. Ces derniers se présentent comme le prolongement de la théorie de la base revisitée qui a permis de souligner l'importance des bases non productives dans les dynamiques du développement territorial en France. Les systèmes productivo-résidentiels sont par essence un concept interterritorial, en cela qu'ils seraient le signe « d'une interdépendance » ou d'une interaction, pour reprendre une autre formulation de leurs concepteurs « entre des territoires qui créent des richesses et sont à l'origine des émissions de flux résidentiels et des territoires qui captent ces richesses et sont donc récepteurs de ces flux »¹. Formés de 131 unités urbaines (les 100 premières, auxquelles ces auteurs ajoutent 31 chefs lieux de département moins bien classés), ils sont eux aussi une représentation conventionnelle du système d'énergie propre à tout système spatial, celui-ci étant ici défini par la circulation des richesses induites par la production urbaine à travers les circuits de mobilité que sont les migrations occasionnelles (migrations pendulaires liées au desserrement résidentiel, migrations touristiques et de loisirs dont les marqueurs sont les résidences secondaires) et les migrations résidentielles (de retraités notamment). C'est donc bien sur une partie du capital produit par les systèmes urbains – et non plus sur le travail – que se focalise le concept de système productivo-résidentiel, les 131 unités urbaines en question redistribuant 70 milliards d'euros par an à travers les navettes, 6 milliards d'euros par les migrations résidentielles « définitives »² de retraités et 25 milliards d'euros de potentiel de consommation à travers la possession de résidences secondaires par leurs ressortissants³. La géographie de cette redistribution, ville par ville, ainsi que l'importance des flux monétaires observés permet de voir les systèmes productivo-résidentiels comme autant d'espaces relationnels⁴ qui se différencient en fonction de la portée et de l'intensité des échanges.

Portée courte et intensité forte seraient ainsi les marqueurs de systèmes d'énergie particuliers caractérisés par un degré de performance plus important observable notamment à l'échelle des plus grandes villes françaises et potentiellement assimilables à un modèle de

¹ Laurent Davezies, Magali Talandier, *op. cit.*, 2014, p. 67

² Les guillemets s'imposent tant les retraités sont, pour certains d'entre eux, adeptes de la double résidence ou versent dans un nomadisme que caractérisent pérégrinations amicales ou familiales et butinage touristique.

³ Laurent Davezies, Magali Talandier, *op. cit.*, 2014, p. 73

⁴ La notion a ici un sens moins fort que celui que Roger Béteille lui a donné dans ses travaux sur la structuration des phénomènes migratoires où l'espace relationnel apparaît comme un flux d'intensité supérieure à d'autres, du fait des différents facteurs sociaux qui surdéterminent cette intensité (réseau d'interconnaissances, connivences linguistiques et culturelles, coopérations institutionnelles ou informelles...) – cf. Roger Béteille, « Une nouvelle approche géographique des faits migratoires : champs, relations, espaces relationnels », *Espace géographique*, vol. 10, n°3, 1981. pp. 187-197. Les interactions définies par certaines formes de redistribution monétaire depuis les grandes agglomérations françaises (implantation de retraités, détention de résidences secondaires) seraient ainsi à réétudier sous l'angle de leur détermination sociale.

développement : « Il apparaît une relation forte entre la compacité du système productivo-résidentiel (SPR) et la “dynamique métropolitaine” de son aire urbaine centrale. [...] Si l’on qualifie, avec prudence, de “modèle” cette relation établie entre la compacité des SPR (comme indicateur de la qualité de l’environnement des villes) et le dynamisme des villes, on voit qu’il “marche” pour la plupart des 16 grandes aires urbaines, pour leur bonheur (Toulouse, Rennes, Nantes, Bordeaux, Montpellier...) ou pour leur malheur (Paris, Lille, Metz, Strasbourg, Rouen), avec des relations plus complexes, pour des villes singulières ou en situation médiane (Clermond-Ferrand, Grenoble, Lyon) »¹. Dans un autre registre, certaines villes dotées d’avantages résidentiels importants et toutes situées sur le littoral méditerranéen seraient en mesure de convertir ceux-ci en dynamique urbaine mais pas en dynamique métropolitaine ouvrant la voie à un modèle alternatif. Ainsi le passage d’une spatialisation territorialisée du système d’énergie au cœur du développement territorial à une spatialisation interterritoriale – ou réticulaire – ouvre la voie – combinée à une focalisation sur d’autres éléments du système d’énergie que la force de travail – à la définition de géons d’une autre nature que ceux classiquement formés à partir de la seule spatialisation de la main-d’œuvre.

D’autres modalités de territorialisation du système d’énergie des systèmes spatiaux sont également envisageables et constituent une seconde hypothèse de formalisation permettant elles aussi d’échapper aux représentations de l’organisation spatiale des sociétés humaines issues du « tout travail ».

Les récents travaux prospectifs *Territoires 2040* menés par la DATAR sont de ceux-là. À la recherche d’une nouvelle vision substantielle du territoire – pour remplacer la vision organiciste ou post-organiciste des analyses fondées sur l’armature urbaine ou sur le polycentrisme maillé, plus constitutives que substantielles –, ce programme a ouvert la voie à une conception plus hybride et plus holistique de la pensée systémique des espaces géographiques qui composent l’espace français, conception également empreinte de cette catégorie d’analyse désormais centrale qu’est l’interterritorialité. Si les « territoires², quels que soient leurs périmètres et leurs missions, [sont] des acteurs majeurs qui participent à la construction de la France »³ et qu’ « ils disposent tous de capacités endogènes, d’excellences propres pour conduire leur changement et non le subir »⁴, « leur développement ne dépend plus uniquement des facteurs endogènes propres à chacun », mais aussi de « la densité des interrelations, que celles-ci soient simplement constatées et découlent de la pratique des individus ou qu’elles entrent dans des modalités de gouvernance et de régulation dûment constatées et maîtrisées »⁵, cette densité des interrelations faisant précisément « qu’on ne peut plus appréhender les territoires indépendamment les uns des autres »⁶. D’où l’idée dans ce programme de prospective de recourir à la notion de système spatial pour saisir la réalité des territoires ainsi que les changements qui les affectent, autour d’une définition des systèmes spatiaux comme des « configurations géotypiques et un ensemble d’acteurs, caractérisés par des composantes morphologiques, fonctionnelles, organisationnelles, intentionnelles et structurellement

¹ Laurent Davezies, Magali Talandier, *op. cit.*, 2014, p. 124

² qui peuvent être ici aussi bien des « géons » que des constructions sociales et politiques telle que les envisagent l’économie territoriale

³ Stéphane Cordobès, *art. cit.*, in DATAR, « Aménager le changement », *Territoires 2040*, n°1, Paris, La Documentation française, 2010, p. 14

⁴ *Ibidem*, p. 13

⁵ Souligné par nous

⁶ *Ibidem*, p. 14

liées »¹. Et d'où, au final – comme le montre la phrase soulignée précédemment –, une approche dans laquelle le fonctionnel (la cinématique) et le politique (la cybernétique) sont étroitement liés et mis au cœur de la réflexion, sans que soit négligé pour autant l'arrangement spatial, considéré ici toutefois comme davantage de l'ordre du donné et aux marges d'une telle conception du système spatial.

A la fois topologiques, topographiques et géotypiques, ces constructions systémiques nouvelles se présentent donc comme des adaptations de l'analyse de système à l'espace géographique qui compose le territoire national et visent à permettre l'analyse dynamique d'espaces ou de lieux-modèles dans le but d'en révéler les logiques de développement dans leurs dimensions globales, plus nomothétiques qu'idiographiques². Les sept systèmes spatiaux³ proposés à l'étude ne sont toutefois pas tous de même nature. Certains apparaissent clairement déterminés par la globalisation du monde comme le réseau des métropoles françaises, les systèmes métropolitains intégrés, les portes d'entrée de la France ou les espaces de la dynamique industrielle, quand les autres se réfèrent davantage à des caractéristiques spatiales liées à la densité ou au type d'urbanité. Dans tous les cas analysés, les processus de mondialisation sont toutefois, en plein ou en creux, le facteur essentiel, perceptible à différents degrés, de la dynamique observable.

Les systèmes spatiaux proposés n'ont pas vocation non plus à être décomposés en géons, systèmes d'énergie et commandes (gouvernance), l'approche systémique géotypique se définissant de manière holistique, à travers le produit de combinaisons observables entre les facteurs économiques, sociaux, environnementaux et politiques qui, à travers les différentes facettes du jeu de la mondialisation notamment – mais aussi d'autres facteurs plus endogènes – impriment certaines trajectoires de développement qu'il s'agit d'identifier. Ce n'est donc pas à partir de leurs composants que ces systèmes spatiaux sont analysés, mais à travers les produits (*outputs*) d'un système fonctionnel et relationnel qui, en cinématique comme en dynamique, dessine les processus de changement à l'origine du développement des territoires qui les composent. Il en résulte une approche largement déterritorialisée du développement qui s'exprime à travers un certain nombre de processus généraux, par rapport auxquels chaque territoire (ou géon) peut être évalué dans une démarche plus déductive qu'inductive. Il y a ainsi un renversement de la construction systémique qui ne s'opère plus à partir des éléments structurels et fonctionnels constitutifs du système (géon, système d'énergie, commande), mais sur la base de constructions géotypiques posées au départ, dont on reconstitue le système d'énergie *a posteriori* pour en déduire les aptitudes dynamiques ainsi que l'ensemble des formes que ces dynamiques peuvent prendre, y compris dans leur traduction spatiale.

Le système d'énergie est lui-même défini de manière *ad hoc* : il est propre à chaque système et ne repose pas nécessairement sur des composants fondamentaux que l'on retrouverait, invariablement, dans les autres systèmes, les combinaisons étant chaque fois spécifiques. Il repose donc sur des forces qui ne sont pas qu'économiques (le système d'énergie n'est pas le sous-système

¹ *Ibidem*.

² Antoine Bailly et al., *Les concepts de la géographie humaine*, 1984, Paris, Masson, 204 p.

³ Il s'agit du réseau des métropoles françaises dans l'économie monde ; les systèmes métropolitains intégrés ; des portes d'entrée de la France dans les systèmes territoriaux des flux ; des espaces de la dynamique industrielle ; des villes intermédiaires et de leurs espaces de proximité ; des territoires à base économique résidentielle et touristique ; des espaces de faible densité, territoires multifonctionnels entre dépendance et attractivité

nécessairement dominant dans la cybernétique et la dynamique de l'ensemble), ressources, capital, travail, information étant d'emblée intégrés – voire digérés – par les processus politiques et sociaux qui les mobilisent. Il repose enfin sur des systèmes de représentation et d'action qui sont tout autant considérés comme parties prenantes de la cinématique d'ensemble et des dynamiques spatiales que les forces économiques et sociales. L'approche holistique, par la révélation des résultats du fonctionnement du système et de sa transformation, permet ainsi de s'épargner un travail d'analyse complexe à partir des composants élémentaires que celui-ci met en jeu, les qualités dominantes du système, les forces internes et externes qui l'animent et qui forment les trajectoires dynamiques, étant l'objet principal de cette construction heuristique.

L'exemple du réseau des métropoles françaises dans l'économie-monde offre ainsi une illustration intéressante de cette méthode qui permet d'esquisser une lecture du développement croisant potentiellement organisation spatiale, système d'énergie et gouvernance. La cinématique de ce système, décrit également comme « l'urbain-métropolisé français », a été proposée par Michel Lussault dans plusieurs synthèses des travaux de prospective menés en 2009-2010¹, dans le cadre du programme *Territoires 2040*. L'urbanisation et la mondialisation y sont posées comme intimement liées, cette dernière s'exprimant précisément par l'urbanisation : « L'urbanisation est bien un phénomène global, qui concerne toutes les échelles. Pour autant, l'urbain n'est pas un sous-produit de la "globalisation", mais un vecteur principal de la construction du monde. La mondialisation, c'est-à-dire institution du monde comme espace social d'échelle planétaire, se déploie par et pour l'urbanisation »². Ce premier postulat est suivi d'un second qui voit, au sein des processus d'urbanisation, la métropolisation comme le front avancé de ce déploiement de la mondialisation dans et par l'urbain : « La métropolisation apparaît souvent [...] comme une réponse d'adaptation aux contraintes de l'urbanisation mondialisatrice »³. Urbanisation et métropolisation sont ainsi les deux traductions spatiales complémentaires d'un processus d'essence principalement économique, la globalisation qui, en tant que système d'énergie, conditionne la cinématique du système urbain mondial dont le réseau des métropoles françaises est partie prenante. Les qualités de ce système, résultats tant de sa structure fonctionnelle que de sa dynamique, sont décrites par Michel Lussault comme autant de « processus qui permettent d'indexer les différentes évolutions constatées »⁴, c'est-à-dire de décrire en substance les paramètres qui spécifient ses trajectoires de développement. Celle-ci sont énumérées sous la forme des tendances suivantes : l'hyperspatialisation, l'illimitation, la mobilisation, la numérisation, la séparation, l'individualisation, l'individuation, l'actorialisation et l'environnementalisation. Aucune ne réfère directement au système d'énergie tel que l'analyse systémique, appliquée à l'espace géographique, le définit habituellement, c'est-à-dire autour des articulations entre capital, travail et information.

L'hyperspatialisation est probablement la qualité la plus proprement économique de l'urbain en ce que celui-ci combine accumulation (de valeur), surabondance (de biens, de services,

¹ Michel Lussault, « L'urbanisation, horizon du monde », in DATAR, « Aménager le changement », *Territoires 2040*, n°1, 2010, pp. 59-69 ; Michel Lussault, « L'urbain-métropolisé français dans la mondialisation – état des lieux et problématiques », in DATAR, « Des systèmes spatiaux en perspective », *Territoires 2040*, n° 3, 2011, pp. 11-26 ; Michel Lussault, « L'urbain-métropolisé français dans la mondialisation – Processus et scénarios », in DATAR, « Des systèmes spatiaux en perspective », *Territoires 2040*, n°4, 2011, pp. 11-37

² Michel Lussault, *art. cit.*, in DATAR, *Territoires 2040*, n°1, 2010, p. 59

³ Michel Lussault, *art. cit.*, in DATAR, *Territoires 2040*, n°3, 2011, p. 15

⁴ Michel Lussault, *art. cit.*, in DATAR, *Territoires 2040*, n°3, 2011, p. 13

d'information) et systématisation de la connexion comme facteur d'efficacité et de puissance (on retrouve les économies d'agglomération sans qu'elles soient ici clairement désignées), le plus haut degré d'une telle caractérisation marquant précisément le fait métropolitain. Mais, ainsi définie, l'hyperspatialisation apparaît aussi et surtout comme la traduction de la mobilisation (« systématisation de la mobilité comme principe de base de l'urbain »¹), avec surdétermination de cette dernière par la numérisation, ce qui commande en retour un renforcement de cette qualité (par rétroaction positive), ainsi que l'illimitation de l'urbain lui-même comme fait social (la contiguïté et connexité ouvrent dans un monde hypermobile des possibilités infinies de mise en relation). Les autres qualités du système sont d'ailleurs plus spécifiquement de nature sociale, mais aussi politique voire géographique dans certains cas.

La séparation notamment a certes un fondement économique – la valorisation différenciée des espaces urbains (par le jeu des marchés immobiliers) détermine la localisation des groupes sociaux –, mais elle est bien plus encore de nature sociale car les identités ethniques et culturelles – voire de classe – sont, dans les villes métropolisées, des variables essentielles de leur organisation et de leurs mutations (processus ségrégatif). Elle est aussi un fait politique dans le sens où elle renvoie, comme le rappelle Michel Lussault², à une logique d'opération – en matière d'urbanisme –, marquant la convergence d'intérêt des acteurs publics et des opérateurs privés autour des modalités mono-fonctionnelles de la production urbaine. Malgré les discours, les mécanismes de juxtaposition des programmations permettent plus efficacement que la mixité d'optimiser les modèles économiques dominants en matière d'aménagement urbain³. Les grands projets urbains sont ainsi, en tant qu'accumulation de formes et de fonctions clairement identifiables et identifiées, la représentation archétypique de ces planifications et programmations urbaines séparatives qui semblent avoir survécu à la ville « post-zoning »⁴.

Individualisation (« construction de l'individu en tant qu'élément de base du social et en tant que sujet de réflexivité »⁵), individuation (« instauration du sujet en tant que moi »), déjà étudiée par François Ascher⁶ et actorialisation (« promotion de l'individu en tant qu'acteur intentionnel, constructeur de son monde d'action »⁷) sont également des qualités politiques et sociales de la ville métropolisée, surdéterminant certains des processus de séparation, et renvoyant aux spécificités de la gouvernance urbaine qui s'inscrit désormais tout à la fois dans un cadre plus interactionniste et plus oligarchique, sans que cette évolution ne parvienne vraiment à effacer le hiatus grandissant au sein de la démocratie locale entre gouvernement local et gouvernés⁸. Si le caractère de plus en plus constitutif des politiques urbaines de développement modère en partie les effets de cette tendance, en favorisant l'expression des consensus nécessaires à l'action publique, participation et construction

¹ Michel Lussault, *art. cit.*, in DATAR, *Territoires 2040*, n°1, 2010, p. 61

² Michel Lussault, *art. cit.*, in DATAR, *Territoires 2040*, n°1, 2010, p. 62

³ La programmation très « ilôtère » des ZAC françaises au sein des méga projets urbains reflète assez bien cette tendance à la séparation.

⁴ Philippe Thiard, « La trame parcellaire, frein ou levier du projet urbain ? L'exemple du projet urbain Loi à Bruxelles », in Florence Bourillon., Corinne Jacquand, *La parcelle dans tous ses états, l'œil d'or critiques et cités*, 2018, (à paraître)

⁵ Michel Lussault, *art. cit.*, in DATAR, *Territoires 2040*, n°1, 2010, p. 62

⁶ François Ascher, *op. cit.*, 2005

⁷ Michel Lussault, *art. cit.*, in DATAR, *Territoires 2040*, n°1, 2010, p. 62.

⁸ Gilles Pinson, *op. cit.*, 2009 ; Gilles Pinson, Max Rousseau, « Les systèmes métropolitains intégrés – état des lieux et problématiques », in DATAR, *Territoires 2040*, n°2, 2011, pp. 46-47

démocratique ne sont pas réellement au rendez-vous, malgré les marges de liberté apparemment ouvertes par un tel cadre d'action.

Enfin, l'environnementalisation (en tant qu'injonction) apparaît tout autant comme un processus politique – et social, par son impact sur les modes et choix de vie –, autour, par exemple, des enjeux du réchauffement climatique, de la pollution ou de la biodiversité qui sont à la fois une contrainte et un risque, soulignant, ainsi que le note Michel Lussault, le paradoxe de la vulnérabilité incommensurable de métropoles, à la fois puissantes et fragiles.

Ces différentes qualités cinématiques du système spatial que forme l'urbain métropolisé semblent donc assez peu révélatrices des composantes économiques des systèmes d'énergie habituellement attachées aux systèmes spatiaux et les débordent largement. Néanmoins, en tant qu'*outputs* de la cinématique du système métropolitain mondialisé et facteurs influençant ses trajectoires dynamiques, elles sont largement déterminées par les « activités » qui sont au coeur de la mondialisation et qui redonnent au système d'énergie toute sa dimension économique : « l'importance stratégique des champs de la culture et de l'*entertainment*, le rôle décisif des secteurs bancaires financiers et des différentes ingénieries à forte valeur ajoutée, [...] la montée en puissance rapide de l'intérêt porté à l'enseignement supérieur et à la recherche, à l'innovation et à la création »¹, sans oublier ce fait majeur qu'est la dépendance croissance des plus grandes villes aux « grands réseaux et objets socio-techniques »² dont dépend de plus en plus l'économie métropolitaine et dont les GAFAs et autres « rejets » de l'économie numérique dite collaborative sont autant d'illustrations.

Des qualités du système urbain métropolisé découlent un certain nombre de trajectoires de développement qui constituent autant d'horizons prospectifs envisageables de ce système spatial à moyen-long terme. Ici, il est assez intéressant de constater que les deux approches complémentaires abordées dans *Territoires 2040* – celle de l'urbain métropolisé français et celle des systèmes métropolitains intégrés – débouchent sur des modalités de développement comparables bien que chacune de ces formalisations systémiques ne se construisent pas tout à fait, l'une et l'autre, à la même échelle, l'urbain métropolisé privilégiant celle de l'armature urbaine de rang supérieur, les systèmes métropolitains intégrés correspondant aux espaces des aires métropolitaines vus principalement sous l'angle de leur organisation interne.

La comparaison ci-dessous montre toutefois ces convergences prospectives importantes et révèle la portée holistique d'une lecture systémique qui intègre à la fois la dimension économique, politique et spatiale des systèmes ainsi explorés.

¹ Michel Lussault, *art. cit.*, in DATAR, *Territoires 2040*, n°3, 2011, p. 15

² *Ibidem.*, p. 18

L'urbain métropolisé français dans la métropolisation	Les systèmes métropolitains intégrés
Scénarios de l' hyperpolisation et de la post-polisation = poursuite ou intensification de la métropolisation avec dans le premier cas une poursuite de la densification et de la concentration des activités mondialisées sur les principales métropoles, accompagnée d'un fonctionnement en réseau renforcé et dans le second cas une tendance à la diffusion (infusion) du fait métropolitain par l'étalement avec renforcement des ségrégations, évidemment possible des centralités existantes et évolution vers un système de décroissance des principales métropoles.	Scénario de la mercapole = intégration croissante à la mondialisation, l'imposition par l'Etat et l'Union européenne de nouvelles stratégies de croissance d'où une accentuation des tendances antérieures à l'étalement, à la ségrégation (sociétés urbaines en sablier), crise de financement des infrastructures urbaines publiques et recours croissant aux partenariats publics-privés
Scénario de la régiopolisation = constitution de megarégions à dimension européenne autour des grandes métropoles, ce qui traduit à la fois l'existence d'un gouvernement métropolitain renforcé, des politiques européennes plus structurantes – en compensation de l'affaiblissement du rôle de l'Etat –, avec comme conséquence un étalement métropolitain contenu, une plus grande durabilité et des solidarités constituées à ces nouvelles échelles d'intégration régionale.	Scénario de l' archipole = démondialisation partielle et organisée avec retour de l'intervention étatique et plus grand fédéralisme fiscal et social au niveau européen ; des gouvernements métropolitains forts sont mis en place et contrôlent l'étalement, la ségrégation, imposent la mixité tandis que les métropoles se réindustrialisent du fait d'une relative fermeture des frontières sur le plan économique.
Scénario de la dépolisation = Sortie du modèle métropolitain avec dédensification, hyperindividualisation de la société et répulsion croissante des métropoles se traduisant à la fois par de la décroissance assumée, de nouvelles régulations infra-locales, une diminution des mobilités, voire un repli communautaire.	Scénario de l' antipole = la mondialisation est désormais subie et se traduit par un déclasserment de l'économie française qui conduit à la fois à un affaiblissement de toutes les institutions politiques et à une dédensification des métropoles avec comme conséquence des ségrégations sociales et générationnelles renforcées, des effets de club, une dégradation des infrastructures publiques à la mesure d'une décroissance économique importante.

Tableau 4 : Synthèse des scénarios *Territoires 2040* pour l'urbain métropolisé français et pour les systèmes métropolitains intégrés¹

Le développement envisagé se trouve ici très largement défini en substance dans la mesure où le système d'énergie – d'essence économique – la régulation politique et l'arrangement spatial produit se trouvent très largement décrits, imbriqués et globalement pris en charge par les modèles proposés. Il ne s'agit pas pour autant d'une approche analysant le développement tel qu'il se fait mais tel qu'il pourrait se produire, la prospective restant du registre des conjectures. Les scénarios ne constituent donc pas des modes de développement à part entière dans la mesure où ils ne

¹ D'après Michel Lussault, *art. cit.*, in DATAR, *Territoires 2040*, n°3, 2011 et Gilles Pinson, *art. cit.*, in DATAR, *Territoires 2040*, n°3, 2011

s'appliquent pas à une trajectoire réelle mais à une possibilité de trajectoire. L'ancrage empirique d'une telle démarche réflexive demeure fragile à double titre : en cela qu'elle infère d'un système d'énergie défini par ces qualités dynamiques, elle n'est exempte ni d'arbitraire, ni de spéculation ; parce qu'elle ne s'exemplarise pas naturellement ni ne se fonde sur des études de cas précises et détaillées, elle n'ouvre pas réellement sur une heuristique vérifiable des modalités de développement territorial des métropoles françaises d'aujourd'hui.

Plus féconde à certains égards que l'approche systémique analytique classique, elle ouvre la voie à une meilleure articulation de l'économique, du social, du politique et du spatial dans l'analyse des processus de développement territorial, le système géotypique permettant de corriger les distorsions d'échelle inhérentes à l'approche disjointe du système d'énergie, du système spatial et de la commande politique telle que l'envisageait l'analyse de systèmes en géographie jusqu'à présent. Elle montre aussi l'importance des lois d'organisation de l'espace – au moins de certaines d'entre elles – dans la manière dont la science géographique peut aider à comprendre, en substance, le développement territorial.

c) Les lois d'organisation de l'espace : un apport essentiel à la compréhension substantielle du développement territorial

Le développement territorial prend des formes et n'est pas que la déclinaison abstraite de trajectoires dynamiques issues de stratégies d'acteurs, se référant à des modèles de croissance et de création de richesse et/ou de redistribution de celles-ci. Il est ainsi producteur d'espaces au sens le plus strict que la géographie structuraliste, exposée notamment par Roger Brunet, a pu donner à ce terme. Mais cette production d'espace, en contexte de développement, n'est pas contingente : elle se fonde sur des lois plus ou moins complexes qui tout à la fois déterminent le développement et orientent la dimension matérielle que celui-ci est amené à prendre.

Il n'est pas toujours simple d'identifier ces lois qui orientent et guident la spatialisation des phénomènes économiques et sociaux par un emboîtement de normes dont la science géographique a fait son objet de recherche. Les premières lois que l'on peut identifier sont largement surplombantes et s'imposent au fonctionnement social bien plus qu'elles ne résultent de lui. Il s'agit des lois fondamentales qui « découle[nt] de deux notions liées : l'espacement et la distance »¹. L'arrangement spatial des sociétés humaines se traduit pour chaque personne et chaque chose par une place qui implique que de l'une à l'autre une distance est toujours à franchir. « Les places ne sont pas interchangeables »² comme le rappelle Roger Brunet et leur localisation découle d'un certain nombre de facteurs tels que la compétition entre acteurs pour l'obtention de la meilleure place, la juxtaposition et l'agglomération pour s'adapter à la taille des groupes en quête d'une même place, le nécessaire espacement quand la mise en œuvre de certaines activités nécessite une certaine étendue – cas notamment des activités productives – à la base de ressources à exploiter, ou quand la délivrance de certains services nécessite une taille minimale de population à servir n'autorisant pas l'ubiquité du service, l'espacement suivant ici la règle du relais, ou bien encore quand un groupe ou une activité ne peuvent, pour diverses raisons, occuper tout l'espace disponible (cantonnement).

¹ Roger Brunet, « Le déchiffrement du Monde », in Roger Brunet (Dir.), *Géographie universelle. Mondes nouveaux*, tome 1, Paris, Hachette/Reclus, 1990, p. 79

² *Ibidem*.

Les deux notions-clés d'espacement et de distance qui commandent l'organisation de l'espace n'opèrent l'essentielle de leur influence, en termes de cinématique ou d'équilibre dynamique de cette organisation, qu'à travers « le jeu combiné *des masses et des distances* »¹. En d'autres termes, « l'hypothèse fondamentale des lois de l'espace est qu'elles se fondent sur la gravitation. Tout se passe "comme si". Comme si tout lieu dans l'espace géographique exerçait sur les autres une attraction en fonction directe de sa masse et en fonction de la distance qui les sépare de lui ; [...] comme si, entre deux lieux, l'intensité de l'interaction spatiale était fonction directe de leurs masses [...] et fonction inverse de leurs distances »².

Découle de la gravitation « l'introduction de discontinuités radicales dans l'espace, qui contribuent à structurer à la fois sa différenciation et son organisation ». Ces discontinuités s'expriment à partir de trois premiers modèles : le modèle des lieux centraux qui explique l'espacement et la hiérarchie des centres urbains par la plus ou moins grande rareté des services à dispenser à la population ; le modèle de répartition aréale de certains phénomènes, groupes, activités ou fonctions selon la distance à un point ou à une ligne ; le modèle de la progression géométrique du nombre de centres de chaque niveau, également désigné sous le nom de loi rang-taille. La gravitation et les principaux modèles qui en résultent contribuent à la définition des structures de l'espace qui sont « toujours duelles », c'est-à-dire qu'« au sens banal du mot l'espace a des structures matérielles, et même visibles, c'est-à-dire des objets arrangés : des terrains, des constructions, des équipements, des... infrastructures, dans leur configuration, dans leur dessin. Mais il a aussi des flux, des liaisons, des formes, des organisations »³. Ainsi la gravitation en situation d'hyper-proximité engendre-t-elle l'agglomération quand, à distance, elle justifie l'organisation de réseaux qui drainent flux de marchandises et populations, l'une et l'autre de ces situations particulières renvoyant à l'idée du fondement interactionniste du fonctionnement social impliquant interactions entre lieux mais aussi interactions entre les acteurs.

Mais ni l'espacement, ni la gravitation pas plus que les modèles d'organisation discontinue de l'espace qui en découlent ne suffisent à résumer les structures spatiales. D'une part parce qu'interviennent des éléments d'ordre physique (relief, discontinuités naturelles) qui peuvent troubler l'ordonnement résultant des lois fondamentales d'organisation de l'espace et notamment de celles qui découleraient de la gravitation en tant que déterminant essentiel de l'interaction sociale. D'autre part parce que cet arrangement spatial des sociétés traduit « des intentions et des stratégies d'acteurs », mais aussi des pratiques sociales plus contingentes, l'organisation produite résultant souvent de modalités d'aménagement qui empruntent tout à la fois à des conceptions culturelles – et parfois religieuses – et à des techniques ou méthodes aux effets parfois inattendus (géométrisme des méthodes de tracés par exemple). Cette intentionnalité de l'action et des acteurs a deux manifestations qui, hors modèle gravitaire, sont immédiatement perceptibles : le maillage et le treillage qui représentent « deux actions fondamentales de partition et de liaison »⁴.

Le maillage est, au-delà de ce qu'implique la spatialisation des sociétés, une action purement territoriale consubstantielle à l'appropriation de l'espace et/ou à son exploitation en lien plus

¹ Roger Brunet, *Chap. cit.*, 1990, p. 81

² *Ibidem*.

³ *Ibidem*, p. 88

⁴ *Ibidem*, p. 104

largement avec un besoin de « domination de l'espace »¹ qu'expriment la quasi-totalité des groupes humains : parcellaires, unités foncières ou d'exploitation, périmètres de pays ou de communautés, sont autant de mailles dessinées, à volonté – bien plus parfois qu'en fonction des besoins – pour répondre aux enjeux de cantonnement et de mise en valeur économique de certaines ressources, quels que soient le type ou l'organisation politique et sociale des groupes humains qui les inspirent. A cet égard, l'action de mailler l'espace et ainsi d'en territorialiser l'étendue est génératrice de structures spatiales qui sont moins dépendantes des lois gravitaires que d'autres formes de spatialisation – en particulier les mailles d'exploitations – même si, celles qui sont plus particulièrement liées à la gestion de nos sociétés optimisent le plus souvent les déplacements vers le centre de chaque maille en fonction du service rendu (départements français périmétrés sur le déplacement à cheval en une journée aller et retour au moment de la Révolution, communes issues des paroisses comme échelle du quotidien d'il y a deux ou trois siècles).

Le treillage ou quadrillage, par contre, qui consiste à relier « tous les points d'une maille [...] à son centre [le cas échéant, selon la nature de la maille, et à relier] toutes les mailles [...] au niveau supérieur »² est à la fois une des conséquences de la territorialisation qu'emporte le maillage (la maille doit être fluide) et une action de mise en relation qui permet aux lois gravitaires de se concrétiser par des routes, chemins et infrastructures nécessaires à l'échange et à l'interaction. Ce faisant, le quadrillage, en fonction de la fluidité qu'il autorise (vitesse, débit) introduit des ruptures de l'espace-temps et permet la formation d'espaces anisotropes qui, dans leur fonctionnement – on pense par exemple à toutes les formes de réseaux à grande vitesse – peuvent aller jusqu'à remettre en cause les situations de préférences relationnelles induites par le modèle gravitaire (et donc par la proximité), au profit de logiques de connexité qui contrebalancent les logiques plus triviales de la contiguïté. Par le quadrillage à l'origine de la formation de réseaux se trouve nettement nuancé le caractère structurant de la proximité géographique, au profit d'une proximité organisée induite par l'existence de tels réseaux, eux-mêmes plus ou moins puissants.

Les dispositifs structurels de l'espace se partagent donc, dans leurs fondements, entre :

- des formes ou arrangements spatiaux issus des lois d'organisation de l'espace, dont la loi gravitaire, avec à la clé relais, auréoles, aires et bandes en gradients, agglomérations et concentrations, selon les échelles auxquelles on considère leur traduction ;
- des structures induites par des contingences naturelles ou politiques (étagement montagnard, zonage climatique, rebroussement ou réfraction le long d'un front d'eau, d'un fleuve et ou d'une limite territoriale - frontière) qui renvoient au registre déjà évoqué des héritages, plus ou moins actifs ;
- des sectorisations telles que les dissymétries qui indiquent « le pouvoir organisateur d'une direction de l'espace »³ en lien avec des phénomènes sociaux « d'appariement des mêmes » qui sont propres aux logiques ségrégatives ou, à tout le moins à certaines formes de cantonnement ou de constitution de bases économiques – au sens géographique du terme ;
- des phénomènes de front pionnier, de diffusion (en contiguïté ou en saut de puces, par exemple), de déprise, qui sont les uns les autres de nature dynamique, et qui conduisent

¹ *Ibidem*, p. 91

² *Ibidem*, p. 97

³ *Ibidem*, p. 113

à une différenciation progressive de l'organisation de l'espace en lien avec les ruptures d'un cantonnement – par pression – et/ou des changements techniques, voire économiques, dans des modes d'exploitation de certaines ressources.

Sur la base de cette synthèse, force est de constater le relatif mutisme du développement territorial en tant que concept hybride sur ces modalités d'organisation spatiale à l'origine desquelles il peut être, directement ou indirectement, la proposition inverse étant tout aussi exacte. Le développement territorial apparaît donc le plus souvent sans formes ni arrangement spatial, le territoire sur lequel il repose étant donné (ou construit a priori, ce qui revient au même) et se suffisant à lui-même en tant qu'espace borné, comme si ses limites justifiaient à elles seules que sa face interne ne soit qu'une boîte noire, indéfiniment voilée. Certes, les différents régimes de réflexivité qui commandent le développement territorial en tant qu'action publique comprennent, par analogie avec la théorie des référentiels, un régime spatial et un régime territorial censés rendre compte d'un arrangement spatial particulier, propre au projet de développement. Mais cet arrangement souhaité est d'une précision variable : le plus souvent issu d'une représentation dominante de l'espace – tel le modèle organiciste qui prévalut, à partir de l'analyse du niveau supérieur de l'armature urbaine française, au temps de « l'âge d'or de l'aménagement du territoire » –, il relève le plus souvent d'une simplification de la pensée spatiale – il n'est alors pas très loin du « géographisme »¹, pour parler comme Muriel Rosemberg – et vaut davantage comme représentation fédératrice d'un collectif d'acteurs, au caractère performatif, que comme plan-guide d'une production à venir de l'espace. Les scénarios prospectifs comme ceux qui jalonnent l'histoire de l'aménagement du territoire (scénario de l'inacceptable, scénario du polycentrisme maillé, scénarios *Territoires 2040*), des orientations d'aménagement régional comme celles du SDRIF (Schéma Directeur de la Région Ile-de-France) autour d'une revisite régulière de la notion de polycentrisme ou d'axe directeur d'urbanisation, ou bien encore les orientations d'aménagement de nombreux SCOT, voire de PLU, sont de ces représentations toujours décalées – et voulues comme telles – de l'organisation spatiale telles que les « lois de l'espace » la commandent.

Certes, au sein du développement territorial, le développement urbain dans sa dimension planificatrice échappe pour partie à cet « effort » de simplification par son objet même qui est de régler la forme urbaine sur le pas des enjeux économiques, sociaux, résidentiels et environnementaux de l'aménagement urbain, les méthodes de composition urbaine conservant, toutes choses égales par ailleurs, une certaine vigueur. Mais là encore, la vue spatiale du développement reste partielle, inachevée et se résume davantage à des références globalisantes dont on connaît avant tout la portée plus mobilisatrice qu'opérationnelle : durabilité, résilience, mixité, polycentrisme, couture urbaine, maillage, ville passante² sont autant de formules qui dessinent l'horizon cognitif des pratiques de développement urbain actuelles. Ces formules saturent les régimes spatiaux locaux du développement urbain d'autant de référentiels globaux – peu arrangés spatialement – qui traduisent, dans leur formalisation même, une désétatisation relative de l'action publique autour de modèles universels, souvent désincarnés, circulant d'une ville à l'autre, à travers le monde. Et s'agissant du développement territorial dans sa définition la plus economiciste,

¹ Géographisme : ensemble de « représentations stéréotypées et quasi magiques de l'espace, dont la "simplicité" facilite la diffusion » in Muriel Rosemberg, *Le marketing urbain en question. Production d'espace et de discours dans quatre projets de villes*, Paris, Anthropos, 2000, p. 145

² David Mangin, *La ville franchisée. Formes et structures de la ville contemporaine*, Paris : Editions de la Vilette, 2004, 480 p.

autour des modèles de l'économie territoriale notamment – clusters, SPL, milieux innovateurs –, il apparaît que sa déclinaison spatiale est au pire impensée, voire au mieux floue ou réduite à quelques études de cas emblématiques, comme a pu l'illustrer en son temps la *géographie des technopoles* de Georges Benko¹.

Pour autant, cette dimension spatiale du développement territorial représente un aspect important de sa définition en substance, même si celle-ci a pour défaut majeur d'apparaître comme un *output* de second rang, peu à même d'éclairer le développement territorial dans ses fondements, ce qui explique pour partie qu'elle soit à ce point délaissée. Mais, au sein de ce paradigme au potentiel transdisciplinaire qu'est le développement territorial, c'est bien le rôle de la géographie d'approcher cette dimension du problème et de contribuer à la formaliser.

La prise en considération de l'arrangement spatial induit par certaines formes de développement a constitué une part non négligeable de certains de mes travaux. Ainsi, dans mes réflexions sur le polycentrisme de l'aire métropolitaine parisienne², je me suis attaché à disjoindre – à l'instar d'autres travaux de géographes³ – la question des centralités induites par le jeu des relations domicile-travail de celles portées par les stratégies d'aménagement. Les écarts observables et notamment l'existence de pôles issus d'autres dynamiques que celles portées par la géographie volontaire nationale (le SDAURP et ses successeurs) et notamment par le jeu d'évolutions locales plus spontanées ou de projets urbains locaux d'ampleur a priori plus limitée (exemples de Boulogne-Issy, Saint-Denis, Clichy, Montreuil...), ont permis de qualifier, à partir de données quantitatives sur le redéploiement des emplois, l'importance relative de l'organisation polycentrique générée.

En sens inverse, l'examen des transferts d'emplois d'un pôle à l'autre, à la faveur des opérations constitutives du renouvellement du marché de l'immobilier tertiaire francilien, ont pu montrer à la fois la pertinence du modèle gravitaire dans de tels transferts (poids prépondérant des pôles intra-muros), mais aussi sa relativité, en lien avec des stratégies d'acteurs propres à un certain contexte historique (développement urbain de la Boucle Nord de la Seine, de la Plaine Saint-Denis, de la Croix de Berny au début des années 2000).°

En bref, considérer l'organisation spatiale induite par des formes de développement territorial n'est jamais gratuit, même si la tâche, en fonction des échelles considérées est toujours complexe : en résulte la possibilité de mesurer l'impact relatif d'une action et plus encore de sa durabilité dans le temps, en ce qu'elle autorise ou non l'émergence d'arrangements spatiaux pérennes.

¹ Georges Benko, *Géographie des technopoles*, Paris : Masson, 1991, 223 p.

² Philippe Thiard, Martine Berger, « Le polycentrisme de l'aire métropolitaine de Paris : rhétorique de la planification territoriale ou organisation métropolitaine de l'espace ? », *Territoires en mouvement*, n° 2, 2006, pp. 3-14

³ Pierre Beckouche, Félix Damette, Emmanuel Vire, *Géographie économique de la Région parisienne*, Direction Régionale de l'Équipement d'Île-de-France, 1997, 139 p. ; Sandrine Berroir, Hélène Mathian, Thérèse Saint-Julien, Léna Sanders, *Mobilités et polarisations : vers des métropoles polycentriques*, Paris, PUCA, 2004, 145 p. ; Frédéric Gilli, *Le desserrement de l'emploi dans la région urbaine de Paris 1975-1999*, DREIF, 2003, 126 p. ; Ludovic Halbert, *Densité, desserrement, polycentrisme et transformation économique des aires métropolitaines. Interpréter la concentration des activités d'intermédiation dans la zone centrale de la région francilienne*, Thèse de Doctorat, Université Paris-I, 2004, 342 p.

d) Revenir à la dimension cognitive du développement territorial : passer du référentiel à la référence pour une approche plus transdisciplinaire.

Mais si la géographie peut être d'un grand secours pour donner substance au développement territorial dans sa traduction spatiale, elle est par contre beaucoup moins bien armée pour éclairer la territorialisation du développement. Dans la mesure où celle-ci repose – comme nous l'évoquions précédemment à partir des travaux de Ludovic Méasson –, sur l'affirmation inévitable d'une incertitude (horizontale principalement) – ou d'une contingence –, fondée sur les seuls critères du calcul politique, la géographie est plutôt dépourvue pour explorer ce versant de manière efficace.

Mais ce n'est qu'une impression. A y regarder plus attentivement, elle offre des instruments conceptuels qui permettent d'évaluer la pertinence relative d'un mode de territorialisation. Le premier d'entre eux réside dans l'ordre hiérarchique : dans la grande famille des systèmes spatiaux, le rang compte. Etre ou ne pas être métropole, ville moyenne, frange périurbaine, marge rurale influe pour apprécier la portée stratégique d'une territorialisation et/ou la capacité dynamique d'appariements entre acteurs que ne fonde d'autre nécessité que celle du choix librement consenti. Les possibilités d'action en découlent, des moyens en résultent et les chances de succès par conséquent en dépendent. Ce travail de qualification est certes aux marges de la pensée géographique, comme le rappelait déjà Roger Brunet, il y a près de trente ans : « Le descriptif n'est déjà pas si simple. L'interprétatif est difficile. Le prédictif est pour l'essentiel au-delà de la science, trop humaine. Le normatif n'est pas de son domaine »¹. Mais c'est tout l'art d'une évaluation des territoires, à laquelle la géographie est précisément invitée et à laquelle, volontairement ou non, elle finit par contribuer, que de proposer de telles caractérisations des stratégies territoriales, au gré de certaines expertises ou travaux prospectifs, toujours discutables néanmoins dans leurs apports. Car l'ordre hiérarchique n'est pas anodin : il commande l'analyse politique comme l'analyse économique du développement territorial en spécifiant le champ des possibles de l'action, en fonction des qualités attachées à tel ou tel niveau de l'organisation spatiale, dans un contexte donné. Grâce au détour géographique, l'exercice typologique des formes d'action publique qui ne définit le plus souvent le développement qu'en consistance gagne alors en substance, ce dont témoigne assez bien les exercices de prospective de *Territoires 2040*, par exemple. L'examen attentif du régime spatial et du régime territorial d'une action de développement, à l'aune des lois d'organisation de l'espace et notamment du principe de hiérarchie des agglomérations humaines, permet bien d'évaluer le champ pratico-réflexif ainsi mobilisé, à partir d'éléments de contenu qui sont moins de l'ordre du pur formalisme – simple enjeu sans qualité d'une action prescrite – et bien davantage partie d'un système – spatial en l'occurrence – qui s'entrevoit derrière l'action.

Le second instrument conceptuel est bien celui du système. Ce dernier n'est pas vraiment la traduction d'une loi d'organisation de l'espace mais plutôt un paradigme transdisciplinaire emprunté à bon escient pour dire ce qui dans les arrangements spatiaux « fait système » (au croisement de l'économique, du politique, du social – hérité – et du naturel). Mais plus précisément, c'est de méta-système qu'il s'agit avant tout en « géographie du développement territorial », car tout système géographique est par définition système de systèmes. Que l'on parte d'une décomposition

¹ Roger Brunet, « Conclusion générale », *Géographie universelle. Mondes nouveaux*, tome 1, Paris/Montpellier : Hachette/Reclus, 1990, p. 532.

analytique dont le « géon » est l'aboutissement – à partir notamment de la spatialisation des forces économiques et notamment de celles, assez structurantes *a priori* (mais sans exclusive) des relations domicile-travail – pour déboucher, par agrégation, sur un ensemble fonctionnel plus vaste – à partir d'activités de commandement ou de relais de services par exemple –, comme j'ai pu le faire dans mes travaux sur le Bassin parisien¹, ou que l'on privilégie une construction plus holistique des méga/méta-systèmes, tels qu'on les utilise plus particulièrement en prospective territoriale (ainsi de *Territoires 2040*), l'enjeu est bien à chaque fois de caractériser les différents régimes pratico-réflexifs par lesquels ces systèmes, reposant sur des réseaux d'acteurs parfois complexes, sont appelés à se développer et à évoluer. Et de délivrer ainsi, au-delà de la consistance politique des modes d'action, la substance même du résultat de cette action, grâce à l'appréhension tout à la fois des mécanismes économiques sur lesquels celle-ci s'appuie et des arrangements spatiaux qu'elle conduit à influencer, à modifier voire à produire.

Mais le passage du système au méta-système ou la construction méta-systémique – si on veut bien l'appeler ainsi – est à peine de l'ordre du positionnement scientifique. Embarqué dans un tel exercice, qui est autant du registre de l'analyse scientifique que de celui de l'expertise, le géographe confronté à ce « bouger d'échelle » explore alors les espaces solitaires d'une spéculation pas forcément gratuite, mais en tout cas jalonnée des formes territoriales elles-mêmes issues d'un exercice d'identification, *a priori*, des représentations spatiales les plus appropriées. Travailler sur le Bassin parisien à la suite des politiques nationales d'aménagement qui, des années 1960 aux années 1990, en ont fait leur cible, revient ainsi à repérer la multitude de représentations (d'inspiration culturelle, historique, fonctionnaliste ou naturaliste)² qui, au cours du temps, ont armé un régime territorial d'action publique certes daté, mais un temps fécond et opératoire. Constater le passage de cette territorialisation particulière à la territorialité métropolitaine du Grand Paris, nouveau « bouger d'échelle » qui a été assez peu commenté, revient à apprécier les nouvelles représentations territoriales ou territorialités à l'œuvre, tout autant qu'à changer de méta-système pour un autre, au gré des transformations qu'auront connu dans l'intervalle les référentiels d'action publique – avec l'émergence, bien sûr, d'un référentiel de la compétitivité qui n'oblitére pas totalement celui du développement territorial, mais contribue à en faire évoluer la consistance. Dans l'un et l'autre cas, le passage par le système permet de retrouver la substance économique et géographique du développement, à travers un examen des formes prises par les actions engagées et une mesure de leur impact.

Se trouve ainsi largement confirmée la dimension cognitive incontournable des approches réflexives par lesquelles le développement territorial, dans sa dimension politique, se caractérise. Les régimes – pratico-réflexifs – sur lesquels il se fonde (et notamment le régime spatial et le régime territorial) puisent largement dans des catégories d'analyses bricolées – le terme ne vaut pas seulement, de notre point de vue, pour les modes d'action qui ne seraient pas stato-centrés, contrairement à ce qu'affirme Alain Faure, mais peut aussi bien s'appliquer aux référentiels de certaines politiques publiques nationales, d'aménagement notamment, d'où l'idée de fatras développée par Gilles Massardier à propos de l'aménagement du territoire. Et au-delà du bricolage, la politisation même des catégories, notions et concepts « scientifiques » sur lesquels l'action

¹ Philippe Thiard, *op. cit.*, 2001

² Philippe Thiard, « Le Bassin parisien, un espace fonctionnel reconnu mais instrumentalisé par les politiques d'aménagement du territoire », in BLETON-RUGET A., COMMERÇON N., GONOD P., *Territoires institutionnels, territoires fonctionnels*, Institut de recherche du Val Mâconnais, 2006, pp. 103-112

s'appuie rend inévitables de telles transformations, plus ou moins productrices d'ordres imaginaires mobilisateurs. Les accepter revient à engager l'économie et la géographie aux côtés de la science politique, dans une démarche transdisciplinaire de compréhension, en consistance comme en substance, du développement territorial. La production de ces ordres imaginaires n'est pas en soi surprenante : l'historien Yuval Noah Harari en a fait récemment la clé d'un essai à succès¹, qui place les portes de l'histoire au moment d'une révolution cognitive – tout à fait différente de celle de Chomsky, bien sûr –, il y a 70 000 ans, à un moment où le perfectionnement du langage autorisa une véritable révolution culturelle, propre à *Homo Sapiens*, par laquelle celui-ci commença à produire récits et mythes lui permettant de fédérer des groupes de plus en plus nombreux et d'assurer ainsi sa supériorité sur les autres espèces « Homo » avec lesquelles il cohabitait. L'action publique ressemble, par de nombreux aspects, à une telle forme de mobilisation et repose sur des processus cognitifs largement comparables, à cette différence près que leurs fondements sont *a priori* plus rationnels, objectivés par des récits, des algorithmes, des normes dont nous avons vu qu'ils sont la base des référentiels.

Ici se doit toutefois d'être rappelée une différence importante, inhérente à l'échelle de l'action. Si les référentiels sont bien l'ordre cognitif produit dans le cadre de politiques publiques nationales – ces dernières étant la forme reconnue comme la plus achevée (ou la plus pure) de ce que sont les politiques publiques –, nous avons vu que les choses étaient moins claires à l'échelle locale où l'action repose sur des ordres cognitifs moins bien formalisés – justifiant comme on l'a vu l'idée de bricolage. D'où la nécessité d'opérer une distinction entre ces deux échelles et ceci d'autant plus que, dans une approche stato-centrée, le développement territorial ne constitue pas un secteur, mais un référentiel – assez éphémère – des politiques françaises d'aménagement du territoire. Ainsi, à l'échelle locale – ou méso – il peut y avoir du sens à distinguer les référentiels des récits d'action. Ces derniers sont particulièrement utilisés dans les politiques d'aménagement et de développement urbain² mais nourrissent également l'ensemble des travaux de prospective territoriale préalables à la définition d'une stratégie de développement à des échelles intermédiaires. Leur structuration est assez proche de celle des référentiels – de par leur dimension algorithmiques – mais leur dimension narrative est beaucoup plus marquée et partant leur rigueur formelle moins prononcée, comme nous l'avons souligné à travers cette citation déjà rapportée d'Emery Roe : « moins incantatoires et normatifs que l'idéologie, les récits de politiques publiques reposent sur des scénarios qui ont moins pour objet de dire ce qui devrait arriver que ce qui va arriver – selon leurs narrateurs – si les événements surviennent ou évoluent comme prévu. Même lorsque leur véracité est en question, ces récits sont, de manière explicite, plus programmatiques que les mythes, et ont pour objectif de faire en sorte que leurs récepteurs les intériorisent et en fassent quelque chose »³.

A cet égard, même si la forme adoptée n'est pas toujours celle-ci, les projets d'aménagement et de développement durable (PADD) de certains documents d'urbanisme ainsi que des schémas d'aménagement assez globalisants tels que les SRADD(E)T s'approchent souvent de cette technique du récit en ce qu'ils désignent un programme sur le moyen-long terme, imprégné d'une histoire locale à dérouler, entre destinée manifeste, rupture et/ou accélération. Pour autant, leur démarche n'est pas autocentrée ou auto-justificatrice, même si les orientations proposées sont parfois très

¹ Yuval Noah Harari, *Sapiens. Une brève histoire de l'humanité*, Paris : Albin Michel, 2015, 501 p.

² Michel Lussault, « Des récits et des lieux : le registre identitaire dans l'action urbaine », *Annales de Géographie*, n°. 597, 1997, pp. 522-530

³ Emery Roe, *Narrative Policy Analysis*, Durham (N.C), Duke University Pres, 1994, pp. 36-37

« localo-locales ». De tels projets, programmes ou prospectives territoriales s'inscrivent dans des normes, des modèles (compétitivité, attractivité, économie de la connaissance, développement résidentiel, développement durable, mixité sociale, etc.) qui, s'ils ne sont pas d'authentiques référentiels constituent néanmoins autant de références¹ au sein desquelles le récit du développement territorial s'inscrit. Ces récits, médiatisés par ces références, dessinent donc un rapport local-global original et qui l'est particulièrement lorsque le poids de ces références s'efface au profit d'une stratégie locale dont le caractère différenciant est d'autant plus nécessaire que l'on cherche à démarquer l'action de ce qui se pratique ailleurs. Reconvertis ou dégradés en références, les référentiels d'action publique entament ainsi une seconde vie, plus discrète, autour de contenus d'action plus hétérogènes, moins cadrés et moins instrumentalisés, à la mesure d'une action locale qui n'a plus grand-chose de stato-centrée, même si les références sont en partage entre le centre et la périphérie.

Cette particularité de la dégradation du référentiel en référence au sein des stratégies de développement territorial « localo-centrées » mérite d'être précisée davantage, dans la perspective de mieux cerner l'ordre cognitif – plus ou moins imaginaire – ainsi produit. L'existence des régimes de réflexivité qui sous-tendent les référentiels, y compris dans les approches de développement territorial non stato centrées, nécessite de prendre en compte l'ensemble de ces régimes – comme le soulignait déjà Pierre Muller – pour bien saisir la portée des transformations cognitives apportées à la rationalité d'un raisonnement originel. Les régimes de réflexivité sont en effet constitués à la fois d'un ordre intellectuel – les algorithmes par lesquels se dessine le sens de l'action – et d'un ordre pratique – la dimension instrumentale que les régimes doivent acquérir pour que l'action soit possible –, l'ajustement cognitif entre les deux relevant de compromis qui sont autant d'approximations de l'action par rapport au sens et du sens par rapport à l'action. Et c'est précisément dans cet ajustement toujours relatif que se situe la production d'un ordre imaginaire, au marquage plus ou moins idéologique.

Par conséquent, le passage d'une approche constitutive du développement territorial – à travers les régimes qui le formalisent – à une approche substantielle nécessite d'observer la place effective qu'occupe chaque référence, propre à chaque régime, dans l'action engagée. Et la qualification de ces références à travers l'articulation entre consistance et substance nécessite – pour le régime de développement, le régime spatial et le régime territorial notamment – d'observer les distorsions entre le sens qu'elles délivrent et les lois et modèles qui, en substance, les objectivent, qu'ils soient ceux de l'économie ou ceux de la géographie.

Ainsi, il apparaît que ce ne sont pas tant des référentiels qu'il convient de chercher derrière chaque stratégie singulière de développement territorial. Mais plutôt les références propres à chaque régime (et notamment ceux de ces régimes qui donnent substance à la stratégie et qui s'appuient, en termes de production de sens ou de construction de l'action, sur les sciences économiques et géographiques) dont la caractérisation repose sur l'analyse des distorsions entre « ce qui est dit et fait » d'une part, et ce qui se fait par le jeu des forces économiques et des lois d'organisation de l'espace d'autre part.

Par cette approche (presque) transdisciplinaire, mariant l'apport paradigmatique de la science politique à travers la théorie des référentiels aux méthodes et modèles des sciences

¹ Souligné par nous

géographiques et économiques se dessine une nouvelle définition à la fois méthodique et épistémologique du développement territorial, même si, on en conviendra, l'application de cette transdisciplinarité n'est pas elle-même sans embûches.

Conclusion de la seconde partie

Désengagé des politiques d'aménagement du territoire – et des référentiels correspondants –, le développement territorial redevient ce qu'il est, une action non « stato-centrée » dont la prise en compte est d'autant plus nécessaire que la « théorie » des référentiels d'action publique, articulant des secteurs d'intervention au champ de l'action politique dans son ensemble, apparaît démonétisée par l'affirmation de politiques publiques désormais décentralisées et « horizontales », territorialisation oblige.

Ce changement d'échelle est instructif en ce qu'il ouvre la voie à un débat essentiel, celui de la standardisation et de la différenciation de l'action publique dont le développement territorial serait le reflet et dont le déploiement apparaît comme une aporie. On observe notamment que si la standardisation l'emporte dans le registre cognitif comme dans le registre procédural (planification stratégique, cadre interactionniste des actions de développement, modèles de référence), la différenciation est plutôt de l'ordre de la géographie ou de la sociologie qui éclairent la contextualisation de ces actions, la seconde renvoyant à une analyse de type vertical (rapport aux normes, aux lois, aux référentiels), la première étant davantage horizontale (ce qui distingue un territoire dans ses stratégies de développement d'un autre), la différenciation n'étant toutefois pas absente du mode cognitif et procédural. Cette distinction est capitale en effet car elle montre qu'une lecture du développement territorial en termes de standardisation – isomorphisme institutionnel – ne permet guère mieux que de le qualifier en consistance, à travers sa nature constitutive (le rapport à des normes ou à des modèles), quand la différenciation est au contraire ce qui donne substance au développement, en révèle le contenu et la portée éventuelle.

La lecture constitutive plus détaillée du développement territorial comme mode d'action publique décentralisée peut alors passer par la caractérisation des différents régimes de réflexivité que nous avons proposés d'envisager pour la politique d'aménagement du territoire – dans la lignée des catégories mulleriennes équivalentes – et dont l'exploration nourrit la consistance du développement territorial comme objet politique singulier. Cette analyse se résume pour l'essentiel à une forme de sur-territorialisation (correspondant au « sur-régime territorial » de Martin Vanier), à la fois en raison d'une incertitude horizontale de l'action qui pousse le régime spatial de développement à se territorialiser toujours plus et parce que le régime territorial lui-même, frappé par l'incertitude verticale liée aux emboîtements de collectivités et d'acteurs publics, conduit également à cette forme particulière d'induration. Le régime instrumental (le projet territorial notamment) n'est pas moins coupable d'une telle tendance, même si son inertie relative l'illustre davantage comme un espace pratico-réflexif au sein duquel se confirme la « dépendance aux chemins déjà tracés » (permanence des instruments), avec comme résultat final le constat, du fait de leur institutionnalisation, d'une relative déconnexion entre ces mêmes instruments et les buts poursuivis, ce qui témoigne d'un divorce parfois préoccupant entre champ intellectuel et champ de pouvoir. En regard, les autres régimes apparaissent plus secondaires : le régime d'action publique s'incarne surtout dans la norme d'action propre au développement territorial, c'est-à-dire dans la figure de la coalition omniprésente, même si celle-ci reflète une structure plus ou moins oligarchique

du pouvoir et un leadership plus ou moins prononcé de l'élu local, selon les situations et contextes. Quant au régime de développement, il est avant tout un « réservoir à représentations » qu'instrumentalisent les autres régimes, dans la mesure où il se trouve le plus souvent mis au service de la production d'un discours particulier qui interroge sur l'existence potentielle d'un régime discursif propre au développement territorial dont les récits d'action publique locale seraient en quelque sorte la traduction.

Parce que d'approche par les référentiels et la grammaire qui les sous-tend ne permettent pas d'aborder autrement qu'en consistance ou de manière constitutive ce qu'est le développement territorial, les critères que sont les différents régimes de réflexivité n'ouvrant guère d'autre voie que celle de la typologie, repasser par l'économie et la géographie pour définir le développement territorial de manière plus substantielle devient une nécessité.

L'approche économique offre elle-même une lecture plutôt constitutive du développement territorial, en cela qu'elle permet de dégager un certain nombre de théories et modèles de développement dont l'espace est une variable floue, entre support et facteur, l'économie territoriale seule envisageant le territoire comme acteur, dans la mesure où celui-ci serait construit par un collectif d'agents économiques cherchant à maximiser certaines externalités d'organisation – par la coopération notamment – et à valoriser par ce moyen des proximités géographiques et/ou organisationnelles renforçant en retour la construction territoriale. Ces modèles dont certains sont fortement spatialisés – tels ceux de l'économie territoriale – offrent une série « d'idéaux-types » que le régime de développement qui fonde l'action prendra pour référence. Mais ils ne font qu'affiner la lecture constitutive du développement territorial à travers des formes typiques de développement économique qui permettent toutefois, par leur assez grande précision, de commencer à approcher notre sujet en substance.

C'est par conséquent par la géographie que s'opère un basculement vers la caractérisation plus substantielle du développement territorial en ce que cette discipline permet de considérer les espaces pour eux-mêmes et non plus comme une catégorie d'analyse, de description ou d'interprétation. L'analyse systémique révèle ici toute sa pertinence en rappelant l'incommensurable disjonction entre système d'énergie (économique), système d'action (politique) et système spatial (géographique), ce dernier permettant de rappeler d'une part qu'un système d'action et un système d'énergie ne sont que rarement congruents d'un point de vue géographique et que le système spatial, dans son arrangement formel – au-delà du fonctionnel –, a sa propre logique de structuration, entre héritages historiques ou naturels et influence des lois d'organisation de l'espace (gravitation, hiérarchie...). Mais cette lecture systémique a la fragilité d'une construction relative, en cela que les modes de spatialisation du système d'énergie demeurent de l'ordre de l'arbitraire et qu'une ébauche plus holistique du système spatial débouche inmanquablement sur un raisonnement plus nomothétique qu'idiographique, qui renoue ainsi avec l'approche constitutive des démarches déductives de la science politique ou de la science économique. Et il en est de même pour cet autre apport de la géographie qu'est la caractérisation des lois d'organisation de l'espace : si ces dernières permettent d'inscrire le régime spatial de développement dans des formes prévisibles d'organisation, susceptibles de guider l'action dans ses buts, c'est là encore la distorsion – essentiellement cognitive – entre ce qui se pense, se voit et se fait qui l'emportera, renvoyant encore à une lecture plus constitutive que substantielle du développement territorial, l'approche méta-

systémique par exemple, nécessaire à une pensée contextualisée des territoires construits, relevant toujours du registre cognitif des représentations.

Mais la géographie offre quand même de nombreuses possibilités de nourrir en substance le développement territorial. En l'enchâssant dans un système plus large – même si celui-ci est une construction – que ce qu'autorisent les seules focalisations politiques ou économiques et en articulant ainsi gouvernance, système d'énergie et arrangement spatial, lui-même influencé par les lois d'organisation de l'espace, elle permet une documentation précise des cas étudiés, tout en éclairant les distorsions essentielles entre la situation de développement constatée, les références mobilisées dans chaque régime de réflexivité et les transformations observables. C'est bien ce jeu de dégradation des référentiels en références de chacun des régimes de réflexivité propres au développement territorial qui lui donne pour partie sa substance ainsi que le croisement de l'action induite avec l'arrangement spatial hérité et produit qui permet à son tour d'apprécier le rapport au réel d'une action de développement particulière, tout en s'appuyant sur la dimension cognitive intrinsèque de l'action d'un bout à l'autre de son déroulement.

Conclusion générale

Le développement territorial n'est donc pas un concept transdisciplinaire. Cette affirmation est naturellement de l'ordre de l'évidence et presque sans surprise, en raison de ses origines... essentiellement disciplinaires. Car le développement territorial est bien d'abord un mot d'économiste : forgé dans les années 1970 comme un modèle alternatif de croissance de type communautaire, s'appuyant sur des ressources mobilisées dans un cadre collectif et visant à la satisfaction des besoins humains fondamentaux, il a longtemps été décliné en une multitude de synonymes plus ou moins interchangeables (développement « agropolitain » de Friedmann, développement autocentré, développement endogène, développement local...) dont la caractérisation était d'abord de faire reposer la création de richesses et les processus de production sur des agents qui, de manière prépondérante, n'étaient pour une fois ni l'Etat, ni les entreprises. Social et politique dans ses fondements, il a pourtant peu débordé vers d'autres disciplines comme la géographie, la sociologie et la science politique qui, progressivement, en ont fait toutefois un de leurs centres d'intérêt.

Sa diffusion hors du champ de l'économie n'a pas abouti à sa clarification : au sein même de cette discipline, les économistes spatiaux se sont peu à peu divisés sur le sens à lui conférer, certains, plus fidèles à l'orthodoxie, y voyant d'abord un état mesurable par des agrégats macro-économiques quantifiables à des échelles subnationales quand d'autres – les premiers économistes territoriaux –, l'assimilaient surtout au résultat d'une action principalement économique émanant d'une communauté, dans la continuité des premières définitions forgées à la fin des années 1970. C'est cette dimension actancielle qui a peu à peu intéressé les politistes, assez tardivement d'ailleurs – dans les années 1990 en France –, sans qu'ils ne s'en emparent d'ailleurs vraiment, à l'exception de quelques chercheurs spécialisés dans le champ de l'action locale qui y virent surtout, à l'instar d'Alain Faure, une figure rhétorique de plus en plus mobilisée – de manière assez contingente toutefois – par les élus locaux. En regard, les géographes ont adopté principalement une position distanciée, indifférente ou neutre, se contentant d'adhérer à l'orthodoxie économiste, en y voyant essentiellement un état (économique et social), manifesté par un stade supérieur de croissance et issu lui-même d'un processus de création de richesses capable d'assurer, concomitamment, le bien-être d'une population géographiquement située, sans pour autant négliger eux non plus, de temps à autres, l'intérêt que pouvait représenter la dimension actancielle du concept pour la compréhension de certaines dynamiques spatiales localisées.

C'est ce manque de dialogue entre disciplines qui justifie en premier lieu que le développement territorial ne puisse pas accéder à un niveau de compréhension de nature transdisciplinaire. Mais cette raison n'est pas suffisante en soi. Le déverrouillage de cette situation figée peut passer, comme on l'a vu, par un détour plus approfondi que de coutume par la science politique, pour un concept qu'économistes, aménageurs et urbanistes se sont souvent appropriés de manière quasi-exclusive. L'entrée que nous avons privilégiée dans cette analyse aura été celle de l'approche cognitive des politiques publiques, qui constituait un corpus théorique parmi d'autres, mais dont le déploiement nous est apparu très vite en mesure d'ouvrir le dialogue avec certaines théories économiques – comme la théorie de la régulation par exemple – tout en proposant – telle

une boîte à outils – une multitude de concepts (secteurs, référentiels, régimes de réflexivité, médiation, rapport global-sectoriel, instrumentation...) en mesure d'éclairer sous un jour nouveau – et donc assez différent de ce que proposent économistes et géographes –, l'action¹ de développement.

Au sein de cette approche cognitive, c'est la théorie « mullerienne » des référentiels d'action publique qui nous est apparue la plus féconde. Elle nous a d'abord permis d'établir que le développement territorial n'était pas vraiment un secteur d'action publique et qu'il ne constituait donc pas, dans le cas français, une politique publique nationale à part entière. Ce premier constat nous a donné la possibilité de « glisser » vers une autre politique publique qui, proche du développement territorial, a fortement marqué les dernières décennies, bien qu'il s'agisse d'un secteur d'action publique plutôt marginal et non réductible au développement territorial : la politique nationale d'aménagement du territoire. La « théorie » des référentiels s'y est révélée d'une grande fécondité heuristique. Qu'il s'agisse des temporalités propres à cette politique, des conceptions qui ont présidé à sa mise en œuvre, de son instrumentation, des mutations successives qu'elle a connues, les référentiels de l'aménagement du territoire identifiables sont d'une grande utilité pour confirmer ce que les historiens ont déjà entrevu. Le secteur est en effet marqué par des évolutions lentes, progressives ou retardées, par adaptation incrémentale aux référentiels globaux organisant la société, ainsi que par l'existence de permanences sur le temps long – au-delà des ruptures –, clairement perceptibles et le plus souvent dues à des ajustements ne touchant que quelques-uns des régimes de réflexivité propres à cette politique, le régime instrumental témoignant notamment de la plus grande résistance et de la plus franche continuité. Dans un tel cadre d'analyse, le développement territorial n'est alors qu'un référentiel parmi d'autres, étroitement circonscrit dans le temps (1999-2006) et inscrit dans le référentiel global de marché dont il est l'une des nombreuses manifestations. Avec ce référentiel, ce qui frappe également sur le plan historique, c'est l'accélération, à partir de son imposition, des adaptations successives qu'auront connu après lui les référentiels de l'aménagement du territoire. Comme si ces dernières, toujours inadéquates, toujours remises en cause ou contestées, préfiguraient la fin d'une politique publique dont le référentiel de marché – ou référentiel de l'efficacité publique – n'a probablement plus grand-chose à faire, la performativité d'une notion comme l'égalité territoriale (ou cohésion territoriale) se présentant désormais comme « la mère » de toutes les politiques d'aménagement. Entre dire et faire, les mots ont désormais plus d'importance que les actes.

Mais l'approche par les référentiels, c'est aussi l'intérêt d'une « grammaire de l'action » que représentent les régimes de réflexivité tels que Pierre Muller les a envisagés dans la foulée des analyses foucaaldiennes sur la gouvernementalité, l'auto-réflexivité et l'auto-référentialité de nos sociétés. A ces régimes, nous avons fait la proposition d'en ajouter quelques autres, propres aux référentiels de l'aménagement du territoire et partant applicables au développement territorial. Il s'agit d'abord du régime spatial qui, dans une politique d'aménagement, révèle les intentions des acteurs en matière d'organisation de l'espace. C'est ensuite le régime territorial qui spécifie les échelles d'action et qui entre en congruence avec le régime d'action publique en impliquant parfois, et même de plus en plus souvent, une institutionnalisation territoriale propre à l'affirmation d'une action décentralisée à la recherche de la maille parfaite. Le régime de développement est le dernier envisageable : il renvoie aux inducteurs économiques, aux modèles de croissance, aux systèmes de

¹ Souligné par nous

création et de partage de la valeur créée par l'activité, sans lesquels l'action d'aménager – ou de développer – n'aurait guère de sens, ni d'efficacité. Ces régimes particuliers, complémentaires de ceux que la théorie a initié, sont ainsi un des apports les plus intéressants des référentiels mulleriens à la compréhension de l'aménagement du territoire comme du développement territorial envisagés comme objets politiques.

Mais l'approche cognitive mullerienne a aussi ses limites. Ce sont même des limites qui annonçaient, à peine née, la mort programmée de la théorie. Forgés dans les années 1980, en pleine décentralisation politique et administrative française, secteurs et référentiels étaient rapidement condamnés à être « débordés » par l'action locale, voire à disparaître dans la foulée d'une certaine « désétatisation » de l'action publique. C'est ce dont nous avons voulu rendre compte dans la seconde partie de ce mémoire. Alors que ce référentiel de l'aménagement du territoire que fut le référentiel du développement territorial a pu être, à bien des égards, plus procédural que substantiel, il nous est apparu que considérer le développement territorial pour lui-même, c'est-à-dire dans une approche non « stato-centrée » coïncidant avec l'affirmation d'un « Etat local » issu de la décentralisation, ne permettait pas davantage de le nourrir en substance. C'est ici une des limites manifeste de l'approche purement politique du concept. En changeant d'échelle, le développement territorial acquiert une signification particulière : il devient une part « d'un bien commun local » dont la déclinaison rhétorique – souvent performative – n'a pas échappé aux politistes. Ce faisant, la pensée de ce bien commun s'opère en recourant à des catégories particulières telles que la standardisation et la différenciation, la première tenant surtout à l'instrument mobilisé par le développement territorial – le projet de territoire et/ou la planification stratégique –, la seconde correspondant plutôt à la diversité des contextes locaux de déploiement, à la multiplicité des configurations d'acteurs ou bien encore à la spécificité d'une articulation du local au global – au sens de référentiel global et non de régime de globalisation – qui témoigne elle-même que les référentiels sectoriel et global ne sont pas morts, mais qu'ils s'imbriquent désormais de manière singulière pour former les termes d'un rapport local-global particulier. Cette singularité différenciatrice n'est toutefois déchiffrable en substance qu'à la condition de passer par des approches typologiques. Celles-ci permettent de transformer les facteurs de différenciation en critères de classification et d'échapper ainsi à l'analyse purement idiographique des phénomènes étudiés.

Sortir d'une vision stato-centrée du développement territorial tout en restant dans une approche par les référentiels d'action publique donne aussi la possibilité de préciser ceux des régimes de réflexivité qu'emporte cette forme de déclinaison de l'action publique. On constate ainsi l'affirmation hégémonique du régime territorial sur l'ensemble des autres régimes, des catégories purement politiques telles que l'incertitude horizontale et l'incertitude verticale de l'action conduisant à la prééminence de ce régime et à son induration, ce qui n'est pas sans rappeler – le terme est lui-même évocateur – le « surrégime territorial » dénoncé par Martin Vanier. Mais au-delà, on est également frappé par l'importance des représentations (spatiales ou économiques), des normes et autres chemins de dépendance (procéduraux, instrumentaux ou historiques) qui dessinent des articulations « local-global » le plus souvent bricolées à l'aune de chaque situation locale et dont la structuration cognitive semble se résoudre dans une forme de régime discursif constitutif des récits locaux de développement. Ces derniers, presque assimilables à des référentiels locaux, synthétisent un rapport local-sectoriel et un rapport local-global singuliers dont les régimes spatial et de développement (notamment) sont jalonnés de références (c'est-à-dire de représentations géographiques, sociales ou économiques) à la fois simplificatrices et mobilisatrices, et qui déclinent

de manière concrète les horizons d'attente de l'action de développement propre à chaque projet territorial. Et cette action est elle-même suffisamment transversale pour apparaître nettement intersectorielle, c'est-à-dire croisant développement économique, développement urbain, action sociale et culturelle, planification spatiale, etc., ce qui, là aussi, est révélateur d'une certaine démonétisation des secteurs d'action publique de l'approche stato-centrée des politiques publiques.

Or c'est bien l'embarras qu'engendre le foisonnement des récits collectifs locaux, lui-même dû à l'existence d'un rapport local-global singulier, de plus en plus déséctorisé et ponctué de références qui sont autant d'adaptations locales du référentiel global et des régimes de réflexivité du développement territorial (régime spatial, régime de développement, régime territorial et régime instrumental), qui justifie que l'on revienne à cette autre définition du développement, non plus seulement comme une action, mais aussi comme un état économique mesurable à différentes échelles géographiques, en statique ou en dynamique. Dès lors, sortir de la seule science politique redevient une nécessité pour rétablir une lecture moins constitutive et plus substantielle du développement territorial. Un retour aux sciences économiques et géographiques prend alors tout son sens et permet de rouvrir le débat d'une « transdisciplinarité » que l'approche du développement territorial à travers la « théorie » des référentiels d'action publique avait assez vite rendue caduque.

L'économie permet naturellement de comprendre les différents régimes de développement mobilisables par le développement territorial mais les postures théoriques sont, comme on l'a vu, d'une très grande variété. Ces dernières oscillent en permanence entre vision de l'espace comme support (théorie de la régulation, économie internationale, théorie de la base « revisitée »), comme facteur (nouvelle économie géographique), voire comme acteur du développement (économie territoriale), ce qui donne à voir un certain nombre de difficultés à penser le développement territorial à partir des seules catégories de la science économique, fussent-elles articulées au cadre méthodologique de la science politique. Dans la plupart des théories économiques – à l'exception de l'économie territoriale – le territoire et, d'une manière plus générale l'espace géographique dans ses multiples échelles, sont flous, déconnectés de l'action dont ils ne sont pas le résultat immédiat, ce qui pose la question de l'incommensurable distorsion entre échelles de développement – découlant des processus économiques – et échelles territoriales d'intervention – correspondant aux cadres d'action. En posant le territoire comme un « donné-construit », l'économie territoriale résout une partie du problème. Mais cela s'apparente davantage à un « botter-en-touche » qu'à une solution théorique pleinement satisfaisante. En « repolitisant » le développement territorial, l'économie territoriale le « referme » à nouveau sur la science politique – en ignorant volontairement la géographie – et en construisant un modèle plus interdisciplinaire que transdisciplinaire, dans lequel science politique et économie sont en « tête-à-tête ». Certes, la géographie n'est pas absente mais elle est cantonnée au registre des abstractions factorielles (ressources territoriales, proximités géographiques) qui n'épuisent pas les apports potentiels de la science géographique et conduisent plutôt à sa réduction-simplification. Le but d'une telle démarche est naturellement de produire des concepts spatialisés féconds pour la compréhension du développement (districts industriels, systèmes productifs locaux, clusters, milieux innovateurs...) qui constituent autant de modèles explicatifs qui ne sauraient épuiser toutefois la géographie du développement dans sa diversité et qui offrent, à partir de cette exercice de modélisation, une approche finalement plus constitutive que substantielle du développement territorial, même si ces modèles donnent aux processus décrits une précision que l'usage de la seule science politique n'autorisait pas.

Le passage par la géographie est alors indispensable et, en l'espèce, c'est l'analyse systémique qui semble incontournable bien que son utilisation dans cette discipline soit incontestablement datée. Deux modalités de mobilisation de la théorie des systèmes sont envisageables. La première consiste à identifier chaque système spatial « de base » (les géons de Roger Brunet), à partir de la caractérisation du système d'énergie qui lui correspond et dans lequel l'inscription géographique du facteur travail se distingue comme la clé de lecture la plus pertinente – bien qu'elle soit elle-même critiquable, en ce qu'elle repose sur des critères forcément arbitraires (degré relatif d'intégration spatiale des migrations domicile-travail). Chacun de ces systèmes spatiaux articule donc un système d'énergie, « inscrit » géographiquement, à une « commande » qui définit le registre de l'action et donc les trajectoires potentielles de développement. Mais une telle approche révèle ainsi l'impossible coïncidence entre les échelles auxquelles le système d'énergie se spatialise et celles qui font sens pour définir les périmètres d'action, nécessairement disjoints des premières quoi que l'on en dise. En outre, une lecture systémique de l'organisation de l'espace montre que ce dernier est tout autant le produit d'une matrice fonctionnelle que celui d'une structure spatiale qui s'inscrit dans des temporalités différentes de celles de l'action présente, ce qui revient à considérer les héritages (historiques et naturels) qui font l'arrangement spatial particulier de chaque système géographique, sans oublier les « lois géographiques ». C'est un aspect que la science politique et la science économique ignorent très souvent, préoccupées qu'elles sont d'expliquer les processus de développement quand la géographie est appelée à se mobiliser davantage sur le résultat (produit) de ces processus (nouveaux arrangements spatiaux induits). Les difficultés d'adéquation entre système d'énergie, territoire et commande du système rendent délicate une lecture substantielle non biaisée du développement territorial et surtout elles révèlent que cette approche ne permet pas de faire du développement territorial un objet de recherche – géographique s'entend – en cela que l'objet traité est celui des dynamiques spatiales d'un système géographique particulier et que le développement territorial propre à ce système ne sera qu'un aspect singulier – et souvent mineur – de sa dynamique d'ensemble.

Une approche plus holistique du système spatial telle qu'on la pratique en prospective territoriale ouvre de ce point de vue des perspectives intéressantes en proposant de réconcilier – ou de « re-concilier » – les échelles de lecture du développement (comme état ou processus) et les échelles d'action à partir d'une qualification substantielle des caractéristiques dynamiques de tels systèmes (tendances d'évolution). Sont alors envisageables des scénarios de développement contrastés dans lesquels les modalités d'action sont des paramètres modulables qui participent de cette approche plus intégrée et au final plus transversale. Mais les systèmes spatiaux proposés – tels ceux de l'exercice de prospective *Territoires 2040* – sont assurément des représentations (bien plus que des systèmes) – et par conséquent des artefacts –, commandés par une réflexion sur l'action de développement à engager et dans lesquels la géographie proposée est volontairement schématique. Manque à l'analyse tout ce en quoi l'espace est structure, c'est-à-dire organisé matériellement par des lois (les lois d'organisation de l'espace) dont le jeu n'est pas le résultat du développement mais une des clés qui explique la configuration spatiale de celui-ci et qu'une approche trop politiste ou économiste a tendance à passer sous silence. La prise en considération de ces différentes lois – et notamment la gravitation dans ses modalités d'application géographique (espacement, relais, cantonnement, structurations auréolaires de l'espace...) comme dans ses « atténuations » observables (pouvoir organisateur d'une direction de l'espace, connexité contrebalançant la contiguïté, effet anisotrope des réseaux) – est alors une nécessité pour nourrir en substance le

développement territorial, tant dans ses formes que dans ses résultats, eux-mêmes illustratifs de ses infinies variations locales. En outre, l'inscription du développement territorial dans cet autre principe organisateur de l'espace qu'est la hiérarchie de l'arrangement spatial (réseaux urbains, agencement des systèmes spatiaux en méta-systèmes) permet d'envisager la construction d'une approche typologique du développement – comme de la gouvernance territoriale – dont les politistes ont déjà souligné la valeur heuristique et que la géographie permet de préciser à travers les concepts et les catégories d'analyse qui lui sont propres.

Alors, s'il ne peut pas être transdisciplinaire – car telle n'est pas son histoire, ni le résultat de la lecture épistémologique que l'on peut en faire –, le développement territorial est-il un concept interdisciplinaire dont la pertinence intellectuelle – voire pratico-réflexive (c'était bien la question de départ) – découlerait précisément du croisement méthodologique des disciplines qui le mobilisent ? La réponse est affirmative, assurément, l'analyse de système des géographes présentant précisément cet intérêt de dissocier système d'énergie – d'essence économique –, commande du système – d'essence politique – et arrangement spatial – d'essence géographique – et d'offrir ainsi un cadre à l'exercice méthodique de l'interdisciplinarité. Celle-ci ne peut toutefois être autre chose qu'idiographique, toute montée en généralité impliquant nécessairement – approche nomothétique oblige – de se « repolariser » sur l'une ou l'autre de ces sciences, comme l'épistémologie du développement territorial – reposant sur une lecture poly-disciplinaire (et non interdisciplinaire) – nous l'aura montré. Pour fondre les disciplines qui contribuent à l'analyse du développement territorial dans un tout, il faudrait un paradigme réellement transdisciplinaire qui abolisse les frontières entre les disciplines. Mais un tel paradigme – de portée transdisciplinaire par conséquent – est davantage une épistémè au sens foucauldien du terme¹ qu'un paradigme au sens « kuhnien », c'est-à-dire un cadre théorique et méthodologique permettant l'intégration partielle et finalisée de certaines sciences². Aussi, penser le développement territorial à partir d'une lecture à la fois politique, économique et géographique est-il davantage du registre de l'approche métadisciplinaire dont Edgar Morin disait qu'elle consiste à la fois à « conserver » et à « dépasser » les disciplines, à les rendre « ouvertes » et en même temps « fermées », pour parvenir à l'impératif pascalien de connaissance conjointe et articulée du tout et des parties³.

On retiendra cependant d'une telle lecture « métadisciplinaire » du développement territorial qui « ouvre » et « ferme » l'une à l'autre science politique, économie et géographie, ce en quoi elle est finalement révélatrice de l'importance sémiologique des différents régimes de réflexivité propres au développement territorial. A aucun moment, l'action de développement des

¹ « Ce que j'ai appelé dans *Les mots et les choses*, épistémè, n'a rien à voir avec les catégories historiques. J'entends tous les rapports qui ont existé à une certaine époque entre les différents domaines de la science [...]. Ce sont tous ces phénomènes de rapport entre les sciences ou entre les différents discours dans les divers secteurs scientifiques qui constituent ce que j'appelle épistémè d'une époque » - Michel Foucault, « La justice populaire », in *Dits et écrits I*, 2^{ième} édition, Paris, Gallimard, 2001, cité par, Patrick Juignet, « Michel Foucault et le concept d'épistémè », in *Philosophie, science et société* [en ligne], 2015, <https://philosciences.com/philosophie-generale/la-philosophie-et-sa-critique/10-michel-foucault-episteme> - consulté le 31 juillet 2018

² Pour Thomas Kuhn, un paradigme, commun ou non à plusieurs disciplines, est un « cadre qui définit les problèmes et les méthodes légitimes, et qui permet ainsi une plus grande efficacité de la recherche : un langage commun [qui] favorise la diffusion des travaux et canalise les investigations » - Thomas S. Kuhn, *La structure des révolutions scientifiques*, réédition, Paris, Flammarion 2008, 284 p.

³ Edgar Morin, « Sur l'interdisciplinarité », in *Carrefour des sciences*, Actes du Colloque du Comité National de la Recherche Scientifique (« Interdisciplinarité »), Paris, Éditions du CNRS, 1990, p. 29

« territoires » ne se résume à un modèle canonique de développement économique, à un modèle théorique d'organisation de l'espace ou à un modèle standardisé de territorialisation – ou d'institutionnalisation/instrumentalisation – de l'action publique. Pour autant, les références – à défaut de référentiels – par lesquels les régimes de réflexivité du développement territorial se traduisent localement ont un sens, même si ce sens est toujours le produit d'une dégradation de la pensée par l'action ou de remodelage de l'action par la pensée, constitutifs à leur tour d'un ordre imaginaire. La sémiologie coordonnée du développement territorial sur la base de chacune des disciplines qui l'interrogent ouvre ainsi une ligne de fuite vers une transdisciplinarité en gestation. Parce que le développement territorial est à la fois une action et un état (fût-il dynamique), cette sémiologie politique, économique et géographique présente l'opportunité d'une mobilisation méta-voire transdisciplinaire de chacune des sciences qui travaillent à son intellection. L'aboutissement de la démarche pourrait être de parvenir à mesurer, pour chacune de ces sciences, les distorsions perceptibles entre l'intentionnalité de l'action et ses résultats tangibles, ce qui n'est pas autre chose que de l'évaluation. Dans une telle approche sémiologique, le développement territorial est alors plutôt de l'ordre du signe pour la science politique – qui délivre un sens relevant à la fois du champ intellectuel et du champ de pouvoir –, du signifiant pour la science économique – renvoyant à des modèles définissant des trajectoires dynamiques – et du signifié pour la géographie – le développement territorial y constituant une modalité particulière de transformation de l'espace articulant, sur un périmètre donné et/ou construit, un système d'énergie et un système d'action.

Enfin, dès lors que dans cette approche sémiologique métadisciplinaire, le développement territorial se résume pour l'essentiel à une « production de sens », il devient tout à fait envisageable de transposer la démarche cognitive aux acteurs collectifs (institutionnels) par nature territorialisés qui font le développement (entreprises, universités, collectivités territoriales, ONG...), ces derniers déployant eux-mêmes une territorialité et une historicité dont la traduction, dans les mêmes régimes de réflexivité que ceux du développement territorial, peut ouvrir la voie à une lecture à la fois politique, économique, géographique voire sociologique des stratégies que ces acteurs sont amenés à porter. Jusqu'à ce que cette notion même de développement, fondée sur la figure instrumentale quasi paradigmatique du projet et tendue vers cette notion toute téléologique du progrès finisse elle-même par se démonétiser, voire disparaître, à la faveur de l'imposition de nouvelles références pratico-réflexives que commanderaient, par exemple, les idéaux de la décroissance.

Bibliographie

Acadie, *Evaluation des contrats d'agglomération. Synthèse*, Diact, avril 2006, 26 p.

Neil Adams, Giancarlo Cotella, Richard Nunes (dir.), *Territorial development, cohesion and spatial planning*, éd. Routledge, 2011, 457 p.

ADELS, *Développement local et initiatives*, Paris, Syros, 1985, 286 p.

Michel Aglietta, *Régulation et crise du capitalisme. L'expérience des Etats-Unis*, Paris, Calmann-Lévy, 1976, 334 p.

Christel Aliaga (Coord.), « Les zonages d'étude de l'Insee. Une histoire des zonages supracommunaux définis à des fins statistiques », *INSEE Méthodes*, n°129, mars 2015, 100 p.

Ruth Alsop, Mette Bertelsen, Jeremy Holland, *Empowerment in Practice : From Analysis to Implementation. Directions in Development*, Washington DC, World Bank, 2006, 371 p.

Christel Alvergne, François Taullèle, *Du local à l'Europe. Les nouvelles politiques d'aménagement du territoire*, Paris, PUF, 2002, 304 p.

Christel Alvergne, Pierre Musso, *Les grands textes de l'aménagement du territoire et de la décentralisation*, Paris, La Documentation française, 2003, 400 p.

Amat Jean-Paul Amat et al. (Dir.), *L'après-développement durable : espaces, nature, culture et qualité*, Paris, Ellipses, 351 p.

Benoît Antheaume, Frédéric Giraut, (eds), *Le territoire est mort. Vive les territoires ! Une (re)fabrication au nom du développement*, éditions IRD, 2005, 384p.

Gilles Ardinat, *Géographie de la compétitivité*, Paris, PUF, 2013, 208 p.

François Ascher, *La société hypermoderne*, Paris, Editions de l'aube, 2005, 300 p.

Jacques Attali (Dir.), *Paris et la mer. La Seine est capitale*, Paris, Fayard, 2010, 193 p.

Franck Auriac, *Système économique et espace : le vignoble languedocien*, Paris, Economica, 1983, 211 p.

Philippe Aydalot, *Dynamique spatiale et développement inégal*, Paris, Economica, 1976, 336 p.

Philippe Aydalot, *Economie régionale et urbaine*, Paris, Economica, 1985, 487 p.

Ariane Azéma, *Les schémas de services collectifs*, Paris, La Documentation française, 100 p.

Paul Bachelard (Dir.), *Les acteurs du développement local : contributions dédiées à Hubert Coudrieau*, Paris, l'Harmattan, 1993, 190 p.

Antoine Bailly et al., *Les concepts de la géographie humaine*, 1984, Paris, Masson, 204 p.

Antoine Bailly, Robert Ferras, Denise Pumain, *Encyclopédie de géographie*, Paris, Economica, 1992, 1132 p.

Sanjoy Banerjee, « Narrative and Interaction : a Constitutive Theory of Interaction and the Case of the All-India Muslim League », *European Journal of International Relations*, vol. 4, n°2, 1998, pp. 178-203

François Baraize, « La notion de secteur est-elle encore centrale ? La négociation du sens dans l'enseignement supérieur » ? *Pôle Sud*, Vol. 4, n°1, 1996, pp. 107-122

François Baraize, Emmanuel Négrier (Dir.), *L'invention politique de l'agglomération*, Paris, l'Harmattan, 2003, 310 p.

Yves Barel, *La reproduction sociale : systèmes vivants, invariance et changement*, Paris, Anthropos, 1973, 558 p.

Yannick Barthe, Michel Callon, Pierre Lascoumes, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil, 2001, 368 p.

Laurent Batsch, *Le capitalisme financier*, Paris, La Découverte, « Repères », 2002, 128 p.

Guy Baudelle, Catherine Guy, Bernadette Mérenne Schoumaker, *Le développement territorial en Europe. Concepts, enjeux et débats*, coll. Didact Géographie, éd. Presses Universitaires de Rennes, 2011, 281p.

Pierre Beckouche, Claude Grasland, France Guérin-Pace, Jean-Yves Moisseron (dir.), *Fonder les sciences du territoire*, Paris, éd. Karthala, 2012, 293p.

Pierre Beckouche, Félix Damette, Emmanuel Vire, *Géographie économique de la Région parisienne*, Direction Régionale de l'Équipement d'Île-de-France, 1997, 139 p.

Daniel Béhar, Philippe Estèbe, « L'Etat peut-il avoir un projet pour le territoire », *Annales de la recherche urbaine*, n° 82, 1999, pp. 80-91

Daniel Béhar, Jacques Lévy, « Y a-t-il une bonne échelle locale ? » (entretien), *Esprit*, n° 412, février 2015, pp. 26-39

Daniel Béhar, « Le pouvoir local en XXL. Enfin la pertinence ou peut-être la différenciation ? », *Pouvoirs locaux*, n° 107, 2016, pp. 58-63

Michel Bellet, Gabriel Colletis, Yannick Lung (éds), « Economie de proximités », *Revue d'économie régionale et urbaine*, n°3, numéro spécial, 1993

Georges Benko, *Géographie des technopoles*, Paris : Masson, 1991, 223 p.

George Benko, Alain Lipietz (dir.), *La richesse des régions. La nouvelle géographie socio-économique*, Paris, PUF, 2000, 564 p.

Martine Berger et al., *Effets de débordement, polarisations économiques et stratégies d'acteurs en Ile-de-France et dans le Bassin parisien*, Rapport final, programme « Organisation de l'espace urbain et dynamiques économiques », 2006, PUCA, 306 p

Sandrine Berroir, Hélène Mathian, Thérèse Saint-Julien, Léna Sanders, *Mobilités et polarisations : vers des métropoles polycentriques*, Paris, PUCA, 2004, 145 p

Bertin Georges Bertin (dir.), *Développement local et intervention sociale*, Paris, l'Harmattan, 2003, 317 p.

Roger Béteille, « Une nouvelle approche géographique des faits migratoires : champs, relations, espaces relationnels », *Espace géographique*, vol. 10, n°3, 1981. pp. 187-197

Christian Bidéarary, Stéphane Cadiou, Christine Pina (dir.), *L'élus local aujourd'hui*, Grenoble, PUG, 2009, 237 p.

François Billard, Étienne Faure, Marcel Marette, *Guide du développement local : maîtrise d'ouvrage, méthodologies, expériences*, Ministère du plan et de l'aménagement du territoire, DATAR, Paris, Syros, 1986, 480 p.

Bernard Billaudot, *Régulation et croissance : une macro-économie historique et institutionnelle*, Paris, L'Harmattan, 2001, 306 p.

Christian Blanc, *Le Grand Paris du 21^{ème} siècle*, Paris, le Cherche-Midi Editeur, 2010, 261 p.

Christian Blanc, *Pour un écosystème de la croissance : rapport au Premier ministre*, Assemblée Nationale, avril 2004, 78 p.

Jean -François Blanchard (dir.), *L'Etat de la France 2011-2012*, Paris, La Découverte, 2011, 444 p.

Annie Bleton-Ruget, Nicole Commerçon, Philippe Gonod (Dir.), *Territoires institutionnels, territoires fonctionnels*, Mâcon, Institut de recherche du Val Mâconnais, 2006, 552 p.

Luc Boltanski, Eve Chiapello, *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris Gallimard, Tel, seconde édition, 2011, 971 p.

George G. Borts, Jerome L. Stein, *Economic Growth in a Free Market*, New York, Londres, Columbia University Press, 1964, 235 p.

Olivier Bouba-Olga, 2006, *Les nouvelles géographies du capitalisme. Comprendre et maîtriser les délocalisations*, 2006, Paris, Seuil, 240 p.

Olivier Bouba-Olga, Michel Grossetti. « Socio-économie de proximité », *Revue d'économie régionale et urbaine*, n° 3, 2008, pp. 311-328.

Jean Bouinot, Bernard Bermils, *La gestion stratégique des villes*, Paris, Armand Colin, 1995, 208 p.

Jean Bouinot, *La ville compétitive, les clefs de la nouvelle gestion urbaine*, Paris, Economica, 2002, 180 p.

Jean Bouinot, « Les pôles de compétitivité : le recours au modèle des clusters ? », *Cybergeographie : European Journal of Geography* [En ligne], Débats, Chronique d'économie géographique, mis en ligne le 09 mars 2007, consulté le 05 mars 2017. URL : <http://cybergeographie.revues.org/4961>

Alain Bourdin, *La métropole des individus*, Paris, Editions de l'aube, 2005, 256 p

Alain Bourdin, Robert Prost, *Projets et stratégies urbaines, regards comparatifs*, Paris, Parenthèses, 2009, 280 p.

Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet, *Dictionnaire des politiques publiques*, 3^{ème} édition révisée et augmentée, Paris, Presses de la FNSP, 2010, 771 p.

Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet (dir.), *Une « French touch » dans l'analyse des politiques publiques ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2015, 440 p.

Jean-Pierre Boutinet, *Anthropologie du projet*, Paris, PUF, 1990, 300 p.

Bowen, Edward Leamer et Leo Sveikauskas, « Multicountry, Multifactor Tests of the Factor Abundance Theory », *American Economic Review*, vol. 77, décembre 1987, pp. 791-809

Robert Boyer, *La théorie de la régulation : une analyse critique*, Paris, La Découverte, 1986, 142 p.

Robert Boyer, Yves Saillard, *Théorie de la régulation, l'état des savoirs*, nouvelle édition complétée, Paris, La Découverte, Syros, 2002, 592 p.

Neil Brenner, « Urban governance and the production of new state spaces in western Europe, 1960-2000 », *Review of international Political Economy*, Vol. 11, n° 3, 2004, pp. 447-488

Roger Brunet, « systèmes et approche systémique en géographie », *Bulletin de l'association des géographes français*, 1979, n°465, p. 402.

Roger Brunet (dir.), *Les villes européennes*, Paris, Montpellier, DATAR, RECLUS, 1989, 80 p.
Roger Brunet (Dir.), *Géographie universelle. Mondes nouveaux*, tome 1, Paris, Hachette/Reclus, 1990, p. 130

Roger Brunet, Robert Ferras, Hervé Théry (Dir.), *Les mots de la géographie. Dictionnaire critique*, Paris, Reclus, La Documentation française, 1992, p. 27

Roger Brunet, « Raisons et saisons de géographe », *Géocarrefour*, n° 1, vol. 78, 2003, pp. 13-18.

James M. Buchanan, Yong J. Yoon (eds), *The Return to Increasing Returns*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1994, 382 p

« Séance thématique. Les systèmes en géographie », *Bulletin de l'association des géographes français*, 1979, n°465, pp. 354-356

Anne-Emmanuelle Calvès, « "Empowerment" : généalogie d'un concept clé du discours contemporain sur le développement », *Tiers-Monde*, n°200, 2009, pp. 735-749

Roberto Camagni, « Compétitivité territoriale, milieux locaux et apprentissage collectif : une contre-réflexion critique », *Revue d'économie régionale et urbaine*, n°4, 2002, pp. 553-578

Roberto Camagni, « Attractivité et compétitivité : un binôme à repenser », *Territoires 2030*, n°1, 2005, pp. 11-15

Pierre Campagne et Bernard Pecqueur, *Le développement territorial. Une réponse émergente à la mondialisation*, Éd. Charles Léopold Mayer, 2014, 268 p.

Elisabeth Campaignac-Ascher (Dir.), *Economie de la connaissance, une dynamique métropolitaine ?*, Paris, Editions le Moniteur, 2015, 298 p.

Cercle pour l'aménagement du territoire, *La DATAR. 50 ans au service des territoires*, Paris, La Documentation française, 2016, 245 p.

Jean-Paul Charvet, *Les greniers du monde*, Paris, Economica, 1985, 368 p

Jacques Chevallier, «L'intérêt général dans l'administration française », *Revue internationale des sciences administratives*, vol. 41, n° 4, 1975, pp. 325-339

Christine Chivallon, Pascal Ragouet, Michaël Samers, *Discours scientifiques et contextes culturels Géographies françaises et britanniques à l'épreuve postmoderne*, Talence, Editions de la Maison des Sciences de l'Homme Aquitaine, 1999, 327 p.

Jean-François Chosson, *Les générations rurales, 1945-1990*, 2e éd., Paris, LGDJ, 2003, 247 p.

Bernard Claverie, « Pluri-, inter-, transdisciplinarité : ou le réel décomposé en réseaux de savoir », *Projectique*, vol. 1, n° 4, 2010, p. 5-27."

Gabriel Colletis, Bernard Pecqueur, « Intégration des espaces et quasi-intégration des firmes : vers de nouvelles ressources productives ? », *Revue d'économie régionale et urbaine*, n° 3, 1993, pp. 489-508

Gabriel Colletis, Jean-Pierre Gilly et al, « Construction territoriale et dynamiques économiques », *Sciences de la société*, n°48, octobre 1999, pp. 25-48

Gabriel Colletis, Bernard Pecqueur, « Révélation de ressources spécifiques et coordination située », *Economie et institutions*, n° 6-7, 2005, pp. 51-74

Jean-Pierre Collin, Mélanie Robertson, *Le gouvernement des métropoles : enjeux et portraits des expériences sur quatre continents*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2008, 438 p.

Jacques Commaille, Bruno Jobert, *Les métamorphoses de la régulation publique*, Paris, LGDJ, 1999, 381 p.

Commission européenne, *Premier rapport sur la cohésion économique et sociale*, 1996, 159 p.

Conseil de l'Europe, *Glossaire du développement territorial dans le cadre de la conférence européenne des ministres responsables de l'aménagement du territoire (CEMAT)*, éd. Council of Europe Publishing, coll. Territory and landscape, n° 2, 2007, 76 p

Claude Cottour, *Une brève histoire de l'aménagement de Paris et de sa région*, Paris, DREIF, 2008, 132 p.

Pierre Coulmin, *La décentralisation. 7, La dynamique du développement local*, Paris, Syros, ADELS, 1986, 255 p.

Claude Courlet, *L'économie territoriale*, PUG, 2008, 135 p.

Olivier Crevoisier, « Approche par les milieux innovateurs : état des lieux et perspectives », *Revue d'économie régionale et urbaine*, n°1, 2001, pp. 153-165

Olivier Crevoisier, Roberto Camagni, *Les milieux urbains : innovation, systèmes de production et ancrage*, Neuchâtel, EDES, 2000, 360 p.

Colin Crouch, Patrick Le Galès, Carlo Trigilia et Helmut Voelzkow (eds.), *Local Production Systems in Europe. Rise or Demise ?*, Oxford, Oxford University Press, 2001, 286 p.

Félix Damette, Jacques Scheibling, *Le Bassin parisien. Système productif et organisation urbaine*, Paris, La documentation Française, 1992, 103 p.

Félix Damette, *La France en villes*, Paris, La Documentation française, 271 p.

Hélène Dang Vu, *L'action immobilière des universités mondialisées, Le Plan campus au regard d'expériences américaines, britanniques et belges*, Thèse de doctorat en aménagement et urbanisme sous la direction d'Alain Bourdin, Université Paris-Est, 2011, 489 p.

Daniel Darmon (Dir), *La France, puissance industrielle. Une nouvelle politique industrielle par les territoires. Réseaux d'entreprises, vallées technologiques, pôles de compétitivité*, DATAR, février 2004, 130 p.

DATAR, *Une image de la France en l'an 2000. Scénario de l'inacceptable*, Paris, La Documentation française, 1971, 175 p.

DATAR, *Une nouvelle étape pour l'aménagement du territoire*, Paris, La Documentation française, 1990, 152 p.

DATAR, *Développement universitaire et développement territorial : l'impact du Plan Université 2000, 1990-1995*, Paris, la Documentation française, 1998, 209 p.

DATAR, « Aménager le changement », *Territoires 2040*, n°1, Paris, La Documentation française, 2010, 100 p.

DATAR, « Des systèmes spatiaux en perspective », *Territoires 2040*, n° 3, 2011, 169 p.

DATAR, « Des systèmes spatiaux en prospective », *Territoires 2040*, n°4, 2011, 183 p.

André Dauphiné, *Les modèles de simulation en géographie*, Paris, Economica, 1987, 187 p., p. 44.

Laurent Davezies, « La cohésion fragmentée », *Pouvoirs locaux*, n°33, 1997, pp. 30-34

Laurent Davezies, « les illusions d'optique du grand Bassin parisien », *Pouvoirs locaux*, n°32, 1997, pp. 53-58.

Laurent Davezies, *La crise qui vient. La nouvelle fracture territoriale*, Paris, Seuil, 2012, 118 p.

Laurent Davezies, *La diversité du développement local dans les villes françaises*, rapport à la DATAR, 2003, 60 p.

Laurent Davezies, *La République et ses territoires. La circulation invisible des richesses*, Paris, Seuil, 2008, 110 p

Laurent Davezies, Magali Talandier, *L'émergence de systèmes productivo-résidentiels. Territoires productifs – territoires résidentiels : quelles interactions ?*, Paris, CGET, La Documentation française, 2014, 133 p.

Bernard Debarbieux, « L'acteur et le territoire. Chronique d'un rendez-vous souvent annoncé mais toujours différé », *Montagnes méditerranéennes*, n° 5, 1997, pp. 65-67

Bernard Debarbieux, « Prendre position : réflexions sur les ressources et les limites de la notion d'identité en géographie », *L'espace géographique*, n°4, 2006, pp. 340-354

Michèle Debonneuil, Lionel Fontagné, *Compétitivité. Rapport*, Conseil d'analyse économique, 2003, 253 p.

Jean-Pierre Defontaine, Jean-Pierre Prod'homme (Dir.), *Territoires et acteurs du développement local : de nouveaux lieux de démocratie*, La Tour-d'Aigues, Éd. de l'Aube, 2001, 179 p.

David Delaney, *Territory, a short introduction*, Malden, Blackwell Publishing, 2005, 165 p.

Florence Delmotte, Michel Hubert, Francois Tulkens, « Les schémas directeurs, et après ? », *Brussels Studies*, Collection générale, n° 30, mis en ligne le 12 octobre 2009, URL : <http://journals.openedition.org/brussels/698>

Christophe Demazière, *Entreprises, développement économique et espace urbain*, Paris, Anthropos, 2000, 189 p.

René Demeestere, Jean-Gustave Padioleau, *Politiques de développement et démarches stratégiques des villes*, Rapport au Plan Urbain, Paris, 1990, 131 pages

René Demeestere, Jean-Gustave Padioleau, « Les démarches stratégiques de planification des villes. Origines, exemples et questions », *Annales de la recherche urbaine*, n° 51, 1991, pp. 28-40

Edward Denison, *Trends in American Growth, 1929-1982*, Washington D.C., The Brookings Institution Press, 1985, 220 p.

Paul J. Di Maggio, Walter W. Powell, « The Iron Cage Revisited : Institutionnal Isomorphism And Collective Rationality in Organizational Fields », *American Sociological Review*, vol. 48, n°2, 1983, pp. 147-160

Olivier Dollfus, « Mondialisation, compétitivité, territoires et marchés mondiaux », *L'Espace géographique*, n°3, 1995, pp. 270-279

Donzelot Jacques Donzelot, «De quelle politique "l'égalité des territoires" est-elle le nom ? », *Esprit*, août-septembre 2012, pp. 6-8

Gwenaël Doré, « Le Pays, un singulier pluriel », *Pour*, n° 209-210, 2011, pp. 89-102

Rémi Dormois, « Structurer une capacité politique à l'échelle urbaine. Les dynamiques de planification à Nantes et à Rennes (1977-2001) », *Revue française de science politique*, vol. 56, n°5, 2006, pp. 837-869

Anne-Cécile Douillet, Alain Faure, Charlotte Halpern et Jean-Philippe Leresche (dir.), *L'action publique locale dans tous ses états. Différenciation et standardisation*, Paris, Economica, 2012, 353 p.

François Dubet, *les Places et les Chances : repenser la justice sociale*, Paris, éditions du Seuil, 2010, 128 p.

Patrice Duran, Jean-Claude Thoenig, « L'Etat et la gestion publique territoriale », *Revue Française de Science Politique*, vol. 46, n°4, 1996, p. 580-623

Renaud Epstein, « Gouverner à distance. Quand l'Etat se retire des territoires » ? *Esprit*, n°11, 2005, pp. 96-111

Ernst & Young, *Etude sur la constitution d'une offre territoriale différenciée*, Paris, DATAR, 110 p.

Philippe Estèbe, *Gouverner la ville mobile*, Paris, PUF, 2008, 76 p.

Philippe Estèbe, *L'égalité des territoires. Une passion française*, Paris, PUF, 2015, 88 p.

Alain Faure, Gilles Pollet et Philippe Warin (Dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, 1995

Alain Faure, Anne-Cécile Douillet (Dir.), *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble, PUG, 2005, 300 p.

Alain Faure, Emmanuel Négrier (Dir.), *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale. Critiques de la territorialisation*, Paris, L'Harmattan, 2007, 304 p.

Alain Faure, Jean-Philippe Leresche, Pierre Muller, Stéphane Nahrath, *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*, Paris, L'Harmattan, 2007, 378 p.

Louis Favreau, Lucie Fréchette, *Mondialisation, économie sociale, développement local et solidarité internationale*, Sainte Foy, Presses de l'Université du Québec, 2002, 251 p.

Améziène Ferguène (éd.), *Gouvernance locale et développement territorial : le cas des pays du Sud*, actes du colloque international de Constantine, 26 et 27 avril 2003, Paris, L'Harmattan, 2004, 407 p.

Ameziène Ferguène, *Économie territoriale et développement local : concepts et expériences*, Meylan, Paris, Campus ouvert, L'Harmattan, 2013, 178 p.

Gilles Fiévet (dir.), *Les définitions du développement local*, actes du colloque, 24 et 25 mai 2000, Arras, Artois presses université, 2002, 196 p.

Michel Foucault, *Dits et écrits I*, 2^{ème} édition, Paris, Gallimard, 2001, 1700 p.

Michel Foucault, *Sécurité, territoire, population*. Cours au Collège de France, Paris, Gallimard/Seuil, 2004, 448 p.

John Friedmann, Clyde Weaver, *Territory and Function. The Evolution of Regional Planning*, University of California Press, 1979, 234 p.

Christiane Gagnon, *La recomposition des territoires : développement local viable : récits et pratiques d'acteurs sociaux dans une région québécoise*, Paris, l'Harmattan, 1994, 271 p.

Frédéric Gaschet, Claude Lacour, « Les systèmes productifs urbains : des clusters aux clusties », *Revue d'économie régionale et urbaine*, n°4, 2007, pp. 707-729

Georges Benko, Alain Lipietz (eds), *Les régions qui gagnent. Districts et réseaux : les nouveaux paradigmes de la géographie industrielle*, Paris, PUF, 1992, 424 p

Béatrice Giblin, « L'obsession du local : une exception française ? » *Esprit*, n°2, 2015, pp. 64-73.

Antony Giddens, *Les conséquences de la modernité*, Paris, L'Harmattan, 1994, 192 p.

Frédéric Gilli, *Le desserrement de l'emploi dans la région urbaine de Paris 1975-1999*, DREIF, 2003, 126 p.

Jean-Pierre Gilly, André Torre, *Dynamiques de proximité*, Paris, L'Harmattan, 2000, 301 p.

Jean-Pierre Gilly, Michel Grossetti, « Organisation, individus et territoires : le cas des systèmes locaux d'innovation », *Revue d'économie régionale et urbaine*, n°3, 1993, pp. 449-468

Jean-Pierre Gilly, Yannick Lung, « Proximités, secteurs, territoires », *Quatrième Journées de la Proximité « Proximité, réseaux et co-ordination »*, Marseille, juin 2004.

Georges Gontcharoff, *Dix territoires d'hier et d'aujourd'hui pour mieux comprendre le développement local*, Paris, Adels, 2009, 144 p.

Georges Gontcharoff, 2001, l'odyssée municipale, tome 3 « La coopération intercommunale et le développement local », Paris, ADELS, 2000, 225 p.

Mark Goodwin, Simon Duncan, Susan Halford « Regulation Theory, the Local State and the Transition of Urban-politics », *Environment and Planning D-Society & Space*, vol. 11, n°1, 1993, pp. 67-88

Jean-Yves Gouttebel, *Stratégies de développement territorial*, Paris, Économica, 2001, 234 p.

Anne-Marie Grangé, Pernelle Grandjean, Alain Reynaud (coord.), *Les vertus de l'interdisciplinarité, Mélanges offerts à Marcel Bazin*, Les Cahiers de l'IATEUR n° spécial, Reims, Université de Reims Champagne-Ardenne, 2009, 624 p.

Robert M. Grant, « Porter's "competitive advantage of nations" : an assessment », *Strategic Management Journal*, vol. 12, 1991, pp. 535-548

Xavier Greffe, *Economie des politiques publiques*, Paris, Dalloz, 1994, 546 p.

Xavier Greffe, *Le développement local*, La Tour-d'Aigues, Éd. de l'Aube, 2003, 200 p.

Pierre Grémion, *Le pouvoir périphérique : bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Seuil, 1976, 477 p.

Olivier Guichard, « Le Bassin parisien, un espace sans frontières », *Urbanisme*, n°96-97, 1966, pp. 6-7

Olivier Guichard, *Vivre ensemble*, Rapport de la Commission de développement des responsabilités locales, Paris, La Documentation Française, 1976, 516 p.

Jean-Louis Guigou, *Une ambition pour le territoire. Aménager l'espace et le temps*, Paris, éditions de l'aube, DATAR, 1995, 135 p.

Jean-Louis Guigou, DATAR, *Aménager la France de 2020. Mettre les territoires en mouvement*, Paris, La Documentation française, 2002, 112 p.

Jean-Louis Guigou, « Redécoupage des limites régionales, ou coopération interrégionale ? Le cas de la Bretagne », *Cybergeo : European Journal of Geography* [En ligne], Débats, Quel découpage régional pour la France ?, mis en ligne le 18 avril 2007, URL : <http://cybergeo.revues.org/5641>

Christophe Guilluy, *Fractures françaises*, Paris, François Bourin Editeur, 2010, 206 p.

Hervé Gumuchian, *Initiation à la recherche en géographie: aménagement, développement territorial, environnement*, Montréal, Paris, Presses de l'université de Montréal, Anthropos, 2000, 425 p.

Hervé Gumuchian , Bernard Pecqueur, (éds): « La notion de ressource territoriale », *Montagnes Méditerranéennes*, n° 20, 2005, 207 p.

Hervé Gumuchian, Eric Grasset, Romain Lajarge, Emmanuel Roux, *Les acteurs, ces oubliés du territoire*, Paris, Economica, 2003, 186 p

Hervé Gumuchian, Pecqueur Bernard, *La ressource territoriale*, Collection Géographie, Paris, Economica, 2007, 252 pages

Jürgen Habermas, *Raison et légitimité*, Paris, Payot, 1978, 208 p.

Ludovic Halbert, *Densité, desserrement, polycentrisme et transformation économique des aires métropolitaines. Interpréter la concentration des activités d'intermédiation dans la zone centrale de la région francilienne*, Thèse de Doctorat, Université Paris-I, 2004, 342 p.

Ludovic Halbert, *L'avantage métropolitain*, Paris, PUF, 2010, 143 p.

Yuval Noah Harari, *Sapiens. Une brève histoire de l'humanité*, Paris, Albin Michel, 2015, 501 p.

Fabrice Hatem, *Investissement international et politiques d'attractivité*, Paris, Economica, 2004, 324 p.

Fabrice Hatem, *Le marketing territorial. Principes, méthodes et pratiques*, Colombelles, éditions EMS, 2007, 292 p.

Bernard Haumont, « Un nouveau champ pour l'architecture et ses recherches. Le projet urbain », *Les cahiers de la recherche architecturale*, n° 32-33, 1993, pp. 103-110

Christopher Hood, « Contemporary Public Management : A New Paradigm ? », *Public Policy and Administration*, 1995, n°2, vol. 10, pp. 104-117

Christopher Hood, Helen Margetts, *The tools of government in the digital age*, Palgrave Macmillan, 2007, 218 p.

Paul Houée, *La décentralisation. Territoires ruraux et développement*, Paris, Syros alternatives Adels, 1992, 233 p

Paul Houée, *Le développement local au défi de la mondialisation*, Paris, l'Harmattan, 2001, 249 p.

Howlett Michael Howlett, « Policy Instruments, Policy Styles and Policy Implementations, National Approches to Theories of Instrument Choice », *Policy Studies Journal*, vol. 19, n° 2, 1991, pp. 1-21

IAURIF, *Les transferts d'activités économiques d'Ile-de-France vers le Bassin parisien*, rapport d'étude, Paris, Conseil régional d'Ile-de-France, Préfecture d'Ile-de-France, Direction régionale de l'Équipement, 1997, 98 p.

Jean Pierre Jambes, *Territoires apprenants : esquisses pour le développement local du XXIe siècle*, Paris, l'Harmattan, 2001, 249 p.

Yves Jean, Guy Baudelle, *L'Europe, aménager les territoires*, Paris, Armand Colin, 2009, 424 p

Bruno Jobert, Pierre Muller, *L'Etat en question. Politiques publiques et corporatismes*, Paris, PUF, 1987, 242 p.

Bruno Jobert (dir.), *Le tournant néo-libéral en Europe. Idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*, Paris, l'Harmattan, coll. « Logiques politiques », 1994, 328 p.

Denise Jodelet (dir.), *Les représentations sociales*, Paris, PUF, 1989, 216 p.

Peter John, *Local Governance in Western Europe*, Londres, Sage, 2011, 202 p.

Charles O. Jones, *An Introduction to the Study of Public Policy*, Belmont, Duxbury Press, 3ième édition, 1984, 276 p.

Martin Jones, « Restructuring the local state : economic governance or social regulation ? », *Political Geography*, vol. 17, n°8, 1998, pp. 959-988

Bernard Jouve, « Chambre de Commerce et d'Industrie et développement local : le cas de Lyon », *Sociologie du Travail*, vol. 44, n°4, 2002, pp. 521-540.

André Joyal, *Le développement local : comment stimuler l'économie des régions en difficulté*, Laval, Editions de l'IQRC, 2002, 156 p.

André Joyal, « Le développement local au Québec : trois décennies de contributions », *Revue d'économie régionale et urbaine*, n°4, 2012, pp. 673-690.

David Judge, Gerry Stoker, Harold Wolman (Dir.), *Theories of Urban Politics*, Londres, Sage, 1995, 320 p.

Patrick Juignet, « Michel Foucault et le concept d'épistémè », in *Philosophie, science et société* [en ligne], 2015, <https://philosciences.com/philosophie-generale/la-philosophie-et-sa-critique/10-michel-foucault-episteme>

Etienne Juillard, « La région, essai de définition », *Annales de géographie*, vol. 71, n° 387, 1962, pp. 483-499

Paul Kantor, Hank Savitch, « How to study Comparative Urban Development Politics : A Research Note », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 29, n° 1, 2005, pp. 138-151

Leïla Kébir, Denis Maillat, « “Learning Region” et systèmes de production territoriaux », *Revue d'économie régionale et urbaine*, n°3, 1999, pp. 429-447

Paul Krugman, James Brander, « A reciprocal dumping model of international trade », *Journal of International Economics*, vol. 15, n°3-4, 1983, pp. 313-321

Paul Krugman, « Increasing Returns and Economic Geography », *Journal of Political Economy*, n° 99, 1991, pp. 483-499

Paul Krugman, « First nature, second nature and metropolitan location », *Journal of Regional Science*, vol. 33, n°2, 1993, pp. 129-144

Paul Krugman, « Competitiveness : a dangerous obsession », *Foreign Affairs*, vol. 73, n°2, mars-avril 1994, pp. 28-44

Paul Krugman, *Development, Geography and Economic Theory*, MIT Press, 1995, 127 p.

Paul Krugman, *La mondialisation n'est pas coupable : vertus et limites du libre-échange*, Paris, La Découverte, 2000, 218 p.

Thomas S. Kuhn, *La structure des révolutions scientifiques*, réédition, Paris, Flammarion 2008, 284 p.

Jean-Paul Laborie, Jean-François Langumier, Priscilla de Roo, *La politique d'aménagement du territoire de 1950 à 1985*, Paris, La Documentation française, 176 p.

Romain Lajarge, « Le développement territorial ou comment satisfaire le besoin grandissant de territorialités multiples », *Fonder les Sciences Territoriales*, colloque, Paris, décembre 2011, pp. 128-132

Romain Lajarge, 2012, *Territorialités en développement. Contribution aux sciences territoriales*, Habilitation à Diriger des Recherches de l'Université de Grenoble, tome 1, 333 p.

Joseph Lajugie, Pierre Delfaud, Claude Lacour, *Espace régional et aménagement du territoire*, Paris, Dalloz, deuxième édition, 1985, 987 p.

Bernard Lamizet, « Incertitudes du territoire : approche conceptuelle », *Quaderni*, n° 34, 1998, pp. 57-68

Jean Lapèze (Dir), *Apport de l'approche territoriale à l'économie du développement*, Paris, L'Harmattan, 2007, 246 p.

Jean Lapèze, Nacer El Khadiri, Nouzha Lamrani (Dir.), *Éléments d'analyse sur le développement territorial : aspects théoriques et empiriques*, Paris, Rabat, l'Harmattan, Rabat, Économie critique, 2007, 209 p.

Sylvie Lardon, Pierre Maurel, Vincent Piveteau (Dir.), *Représentations spatiales et développement territorial*, Paris, Hermès science publ., 2001, 437 p.-XXVI p. de pl. en coul.

Pierre Lascoumes, Jean-Pierre Le Bourhis, « Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures », *Politix*, n° 42, vol. 11, 1998, pp 37-66

Pierre Lascoumes, Patrick Le Galès, *Gouverner par les instruments*, Paris, les presses de sciences-po, 2004, 370 p

Pierre Lascoumes, *Action publique et environnement*, Paris, PUF, Que sais-je ?, 2012, 128 p.

Patrick Le Galès, *Politique urbaine et développement local : une comparaison franco-britannique*, Paris, Ed. l'Harmattan, 1993, 319 p.

Patrick Le Galès, Mark Thatcher, *Les réseaux de politique publique. Débat autour des policy networks*, Paris, L'Harmattan, 1995, 272 p.

Patrick Le Galès, *Le retour des villes européennes : sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Paris Les presses de sciences-po, 2011, 486 p

Jean Leca, « Ce que l'analyse des politiques publiques pourrait apprendre sur le gouvernement démocratique », *Revue française de science politique*, vol. 46, n°1, 1996, pp. 122-133

Christian Lefèvre, *Gouverner les métropoles*, Paris, LGDJ, 2009, 115 p.

Helga Leitner, « Cities in pursuit of economic growth. The local state as entrepreneur », *Political Geography Quarterly*, vol. 9, n°2, 1990, pp. 146-170

Fabienne Leloup, « Le développement territorial et les systèmes complexes : proposition d'un cadre analytique », *Revue d'économie régionale et urbaine*, 2010, n°4, pp. 687-705

Marc Leroy, « La négociation de l'action publique conventionnelle dans le contrat de plan État-région », *Revue française de science politique*, n°4-5, 1999. pp. 573-600

Bernard Leurquin, *La France et la politique des Pays*, Paris, éditions Syros, 1997, 300 p.

Rachel Levy, Catherine Soldano, Philippe Cuntigh (Dir.), *L'université et ses territoires : dynamismes des villes moyennes et particularités de sites*, Grenoble, PUG, 2015, 182 p.

Alain Lipietz, *Le capital et son espace*, Paris, Maspéro, 1977, 180 p.

Brian Loader, Roger Burrows, *Towards a post-Fordist Welfare State ?*, London, Routledge, 1994, 280 p.

Christian Longhi, Jacques Spindler, *Le développement local*, Paris, LGDJ, 2000, 119 p.

Dominique Lorrain, « De l'administration républicaine au gouvernement urbain », *Sociologie du travail*, vol. 33, n° 4, 1991, pp. 461-484.

Michel Lussault, « Des récits et des lieux : le registre identitaire dans l'action urbaine », *Annales de Géographie*, n°. 597, 1997, pp. 522-530

Edward Nicolai Luttwak, *Le rêve américain en danger*, Paris, Odile Jacob, 1995, 462 p.

Albert Mabileau, *Le système local en France*, Paris, Montchrestien, 1991, 158 p.

Albert Mabileau (dir.), *A la recherche du local*, Paris, L'Harmattan, 1993, 232 p.

Alberto Magnaghi, *La biorégion urbaine. Petit traité sur le territoire bien commun*, Sprimont, Les Lilas, Editions Etérotopia, 2014, 176 p.

Alberto Magnaghi, *Le projet local*, Sprimont, Mardaga, 2003, 123 p.

Denis Maillat, Jean-Claude Perrin(éd.), *Entreprises innovatrices et développement territorial*, Neuchâtel, GREMI, EDES, 1992

Valérie Mancret-Taylor (dir.), « Coupes et découpages territoriales. Quelle réalité du bassin de vie ? », *Les Cahiers de l'IAU-IDF*, n° 172, 2015, 176 p.

David Mangin, *La ville franchisée. Formes et structures de la ville contemporaine*, Paris, Editions de la Vilette, 2004, 480 p.

James March, Johan Olsen, *Rediscovering Institution. The Organizational Basis of Politics*, New York, The Free Press, 1989, 227 p.

Gérard Marcou, Hans Kistenmacher, Hans-Günther Clev, *L'aménagement du territoire en France et en Allemagne*, Paris, La Documentation Française, 1994, 290 p.

Ann Markusen, « A Consumption Base Theory of Development : an Application to the rural cultural economy », *Agricultural and Ressource Economics review*, vol. 36, n°1, 2007, pp. 9-23

David Marsh, Roderick Rhodes (dir.), *Policy networks in British Government*, Oxford, Clarenton Press, 1992, 312 p.

Alfred Marshall, *Principes d'économie politique*, tome 1, Paris, V. Giard et E. Brière, 1906, 544 p.

Gilles Massardier, *Expertise et aménagement du territoire. L'État savant*, Paris, L'Harmattan («Logiques politiques»), 1996, 285 pages

Guy Massicotte (dir), *Sciences du territoire. Perspectives québécoises*, Presses Universitaires du Québec, 2008, 422p.

Emmanuel Matteudi, *Structures familiales et développement local*, Paris, Montréal, l'Harmattan, 1997, 334 p.

Pierre Merlin, *L'aménagement du territoire*, Paris, PUF, 2002, 448 p.

Dalila Messaoudi, « Les délocalisations industrielles dans les mutations des systèmes productifs français », *Revue de géographie de l'Est* [en ligne], n° 1-2, vol. 54, 2014, URL : <http://rge.revues.org/5153>

Benoît Meyronin, *Le marketing territorial*, Paris, Vuibert, 2009, 259 p.

Charles-Albert Michalet, *La séduction des nations ou comment attirer les investissements*, Paris, Economica, 1999, 134 p.

Harvey Molotch, « The City as a Growth Machine: Toward a Political Economy of Place », *American Journal of Sociology*, vol. 82, n°2, 1976, pp. 309-332

Charles- Albert Morand, *L'Etat propulsif. Contribution à l'étude des instruments d'action de l'Etat*, Paris, Publisud, 1991, 252 p.

Edgar Morin, « Sur l'interdisciplinarité », in *Carrefour des sciences*, Actes du Colloque du Comité National de la Recherche Scientifique (« Interdisciplinarité »), Paris, Éditions du CNRS, 1990, pp. 21-29

Franck Moulaert, Jacques Nussbaumer, *La logique sociale du développement territorial*, Presses de l'Université du Québec, 2008, 153p.

Olivier Moulin (dir.), *Les contrats de plan Etat-Région*, Paris, La Documentation française, 2002, 101 p.

Robert Mundell, « International Trade and Factor Mobility », *American Economic Review*, vol. 47, 1957, pp. 321-335

Pierre Muller, « Un schéma d'analyse des politiques sectorielles », *Revue française de science politique*, vol. 35, n°2, 1985, pp. 165-189

Pierre Muller, « Les politiques publiques entre secteurs et territoires », *Politiques et management public*, vol. 8, n°3, 1990, pp. 19-33

Pierre Muller, « Entre le local et l'Europe. La crise du modèle français de politiques publiques », *Revue française de science politique*, vol. 42, n°2, 1992. pp. 275-297

Pierre Muller, « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue française de science politique*, vol. 50, n°2, 2000, pp. 189-208

Pierre Muller, « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs », *Revue française de science politique*, 2005, n° 1, vol. 55, pp. 155-187

Pierre Muller, *La société de l'efficacité globale*, Paris, PUF, 2015, 224 p.

Gunnar Myrdal, *Théorie économique et pays sous-développés*, Paris, Editions Présence Africaine, 1959, 190 p.

Françoise Navez-Bouchanine, Licia Valladares, « Villes et "best practices" », *Espaces et sociétés*, n° 4, 2007, pp. 101-116

Emmanuel Négrier, *La question métropolitaine. Les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*, Grenoble, PUG, 2005, 270 p.

Douglas North, « Location theory and regional economic growth », *Journal of Political Economy*, n°3, vol. 63, 1955, pp. 243-258

Jean-Marc Offner, « Les territoires de l'action publique locale. Fausses pertinences et jeux d'écarts », *Revue française de science politique*, 2006, Vol. 56, n°1, 2006, pp. 27-47

- Bertil Ohlin, *Interregional and International Trade*, Harvard University Press, 1933, 617 p.
- Païvi Oinas, Edward Malecki (eds), *Making Connections : Technological Learning and Regional Economic Change*, Aldershot, Ashgate, 1999, 282 p.
- Olivier Orain, « Du spatialisme et du pluralisme », *Le blog d'Olivier Orain*, <http://www.esprit-critique.net/article-10229433.html>, consulté le 31 mars 2017
- OREAC, INSEE, *Les bassins d'emploi de la région Centre*, Orléans, 1979, pag. mult.
- Organisation de coopération et de développement économiques, *Développement territorial et capital humain dans l'économie de la connaissance : un cadre d'action*, Paris, OCDE, 1996, 47 p.
- Elinor Ostrom, *Governing the Commons : The Evolution of Institutions for Collective Action* (Political Economy of Institutions and Decisions), Cambridge University Press, 1990, 280 p.
- Vincent Ostrom, Charles Tiebout, Robert Warren, « The organization of government in metropolitan areas : a theoretical inquiry », *American Political Science Review*, n° 55, 1961, pp. 831-842
- Jean-Gustave Padioleau, « L'action publique urbaine moderniste », *Politiques et management public*, vol. 9, n° 3, 1991, pp. 133-142
- Dominique Pagès, Nicolas Péliissier, *Territoires sous influence*, tome 1, Paris, L'Harmattan, 2000, 192 p.
- Romain Pasquier, Vincent Simoulin, Julien Weisbein (Dir.), *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, Paris, LGDJ, 2007, 332 p.
- Romain Pasquier, *La capacité politique des régions : une comparaison France/Espagne*, Rennes, PUR, 2015, 230 p.
- Bernard Pecqueur, *Le développement local*, Paris, Syros, Alternatives économiques, 1989, 149 p.
- Bernard Pecqueur, « Qualité et développement territorial : l'hypothèse du panier de biens », *Economie rurale*, 2001, n°1, vol. 261, pp. 37-49
- Bernard Pecqueur, Jean-Benoît Zimmermann (éds), *Economie de proximités*, Paris, Hermès-Lavoisier, 2004, 264 p.
- Bernard Pecqueur, « Les territoires créateurs de nouvelles ressources productives : le cas de l'agglomération grenobloise », *Géographie, économie, société*, n° 3, Vol. 7, 2005, pp. 255-268.
- Bernard Pecqueur, « L'économie territoriale : une autre analyse de la globalisation », *L'économie politique*, n°1, vol. 33, 2007, pp 41-52
- Perroux François Perroux, « Note sur la notion de pôle de croissance », *Economie appliquée*, n°8, 1955, pp. 307-320
- Gilles Pinson, « Gouverner une grande ville européenne : Les registres d'action et de légitimation des élus à Venise et Manchester », *Sciences de la société*, n° 71, pp. 89-113

Gilles Pinson, « La gouvernance des villes françaises », *Métropoles*, n° 7, 2010, <http://metropoles.revues.org/4276>

Gilles Pinson, « Projets de ville et gouvernance urbaine. Pluralisation des espaces politiques et recomposition d'une capacité d'action collective dans les villes européennes », *Revue française de science politique*, Vol. 56, n° 4, 2006, pp. 619-651

Gilles Pinson, *Gouverner la ville par projet*, Paris, Presses de Sciences po, 2009, 420 p.

Jean-Robert Pitte, *Philippe Lamour. 1903-1992. Le père de l'aménagement du territoire en France*, Paris, Fayard, 2002, 374 p.

Bernard Planque (éd.), *Le développement décentralisé*, Paris, LITEC, 1983, 297 p.

Mario Polese, Richard Shearmur, Laurent Terral, *Economie urbaine et régionale, Géographie économique et dynamique des territoires*, 4^{ème} édition, Paris, Economica, 2015, 410 p.

Paulette Pommier, *Les systèmes productifs locaux*, Paris, La Documentation française, 2002, 78 p.

Michael Porter, *L'avantage concurrentiel des nations*, Paris, Interéditions, 1993, 883 p.

Michael E. Porter, « Clusters and the New Economics of Competition », *Harvard Business Review*, n°6, vol. 76, novembre-décembre 1998, p. 77-90

Michael Porter, *La concurrence selon Porter*, Paris, Village mondial, 1999, 480 p

Marc-Urbain Proulx, *Territoires et développement. La richesse du Québec*, Presses de l'Université du Québec, 2011, 444p.

Marc-Urbain Proulx, Tremblay Dominic, « Marketing territorial et positionnement mondial /Global positioning of the peripheries with territorial marketing », *Géographie, économie, société*, Vol. 8, n°2, 2006, pp. 239-256

Denise Pumain, Marie-Flore Mattei (eds), *Données Urbaines 5*, Paris, Anthropos-Economica, 2007, 504 p.

Claudio Radaelli, « Logiques de pouvoir et récits dans les politiques publiques de l'Union européenne », *Revue française de science politique*, vol. 50, n°2, 2000, pp. 255-275

Alain Rallet, André Torre, « Proximité et localisation », *Economie rurale*, n° 280, 2004, pp. 25-41

Pierre Randet, *L'aménagement du territoire. Genèse et étapes d'un grand dessein*, Paris, La Documentation française, 1994, 147 p.

Jeremy J. Richardson, Andrew G. Jordan, *Governing Under Pressure : The Policy Process in a Post-Parliamentary Democracy*, Oxford, Blackwell Publishers, 1979, 224 p.

Nicolas Rio, « Le mythe des clusters du Grand Paris. La spécialisation comme régulation métropolitaine », *Métropolitiques*, 10 février 2014. URL : <http://www.metropolitiques.eu/Le-mythedes-clusters-du-Grand.html>

- Fabrice Ripoll, Vincent Veschambre, « Le territoire des géographes : Quelques points de repère sur ses usages contemporains » in *Les territoires du médiéviste*, Rennes, PUR, 2005, pp. 271-291
- Martin Robitaille, Marc-Urbain Proulx (Dir.), *Sciences du territoire, défis méthodologiques*, tome 2, Presses de l'Université du Québec, 2014, 414 p.
- Emery Roe, *Narrative Policy Analysis*, Durham, Duke University Press, 1994, 240 p.
- Muriel Rosemberg, *Le marketing urbain en question. Production d'espace et de discours dans quatre projets de villes*, Paris, Anthropos, 2000, 184 p.
- Joël de Rosnay, *Le macroscopie. Vers une vision globale*, Paris, Points Seuil Essais, 1975, 351 p.
- Céline Rozenblat, Patricia Cicille, *Les villes européennes : analyse comparative*, Paris, La Documentation française, 2003, 96 p.
- Paul A. Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process*, Westview Press, seconde édition, 2007, 352 p.
- Paul Sabatier, Hank Jenkins-Smith, *Policy change and learning : An advocacy coalition approach*, Boulder, Westview, 1992, 290 p.
- Yves Saillard, Robert Boyer (Dir.), *Théorie de la régulation : l'état des savoirs*, Paris, La Découverte, 2002, 588 p.
- Saskia Sassen, *La ville globale, New-York, Londres, Tokyo*, Paris, Descartes et Cie, 1996, 534 p.
- Allan Scott, *Les régions et l'économie mondiale*, Paris, l'Harmattan, 2001, 188 p.
- Michel Sébillotte, « Des recherches pour le développement local. Partenariat et transdisciplinarité », *Revue d'économie régionale et urbaine*, n°3, 2000, pp. 535-556.
- Philippe Selznick, *Leadership in Administration. A Sociological Interpretation*, Berkeley, University of California Press, 1984, 162 p.
- Gilles Sénécal, Laurence Bherer (Dir.), *La métropolisation et ses territoires*, Presses de l'Université du Québec, 2009, 316 p.
- Andy Smith, Claude Sorbets (Dir.), *le leadership politique et les territoires. Les cadres d'analyse en débat*, Rennes, PUR, 2003, pp. 125-143
- Robert M. Solow, « A contribution to the theory of economic growth », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 70, n°1, 1956, pp. 65-94
- Walter Stöhr, Franz Töddling, « Spatial Equity – Some Anti-Theses to Current Regional Development Doctrine », *Papers in Regional Science*, vol. 38, n° 1, 1977, pp. 33-53
- Clarence Stone, « Urban regimes and the capacity to govern : a political economy approach », *Journal of Urban Affairs*, vol. 15, n° 1, 1993, pp. 1-28.
- Clarence Stone, *Regime Politics : Governing Atlanta, 1946-1988*, Lawrence, University Press of Kansas, 1989, 376 p.

Trevor W. Swan, « Economic growth and capital Accumulation », *Economic Record*, vol. 32, 1956, pp. 334-361

Muriel Tabariès, « Les apports du GREMI à l'analyse territoriale de l'innovation ou 20 ans de recherche sur les milieux innovateurs », *Cahiers de la Maison des sciences économiques*, 2005, 22 p.

Magali Talandier, Laurent Davezies, *Repenser le développement territorial ? Confrontation des modèles d'analyse et des tendances observées dans les pays développés*, éd. PUCA Recherche, 2009, 143 p.

Magali Talandier, Valérie Jousseume, Bernard-Henri Nicot « two centuries of economic territorial dynamics: the case of France », *Regional Studies, Regional Science*, 3:1, 2016, pp. 67-87

Pierre Teisserenc, *Les politiques de développement local : approche sociologique*, Paris, Centre national de la fonction publique territoriale, Economica, 1994, 229 p.

Frédéric Tesson, *De la spatialité des acteurs politiques locaux : territorialités & réticularités*, Pau, PUPPA, 2018, 196 p

Martine Théveniaut-Muller, *Le développement local : une réponse politique à la mondialisation*, Paris, Desclée de Brouwer, 1999, 191 p.

Philippe Thiard, *Les dynamiques spatiales du Bassin parisien (1975-1990). Un système spatial entre mutations du système productif et impact des politiques publiques*, Thèse de doctorat de l'Université Paris I sous la direction de Jacques Malézieux, 2001, 806 p.

Philippe Thiard, « Les marges du Bassin parisien, des périphéries durablement fragiles : approches méthodologiques des dynamiques de déclin », *Mosella*, n° 3-4, 2003, pp. 117-130

Philippe Thiard, « Offre et ressources territoriales : quelles relations ? », *Montagnes méditerranéennes*, n° 20, 2004, pp. 87-96

Philippe Thiard, « L'offre territoriale : un nouveau concept pour le développement des territoires et des métropoles ? », *Territoires 2030*, n°1, 2005, pp. 17-28

Philippe Thiard, Martine Berger, « Le polycentrisme de l'aire métropolitaine de Paris : rhétorique de la planification territoriale ou organisation métropolitaine de l'espace ? », *Territoires en mouvement*, n° 2, 2006, pp. 3-14

Philippe Thiard, « Champagne-Ardenne et Picardie : la compétitivité et l'attractivité sont-elles une référence pertinente pour les politiques de développement économique territorial ? », in *Cahiers de l'IATEUR*, n° 18-19, « La Champagne-Ardenne et la Picardie face aux défis de l'attractivité et de la compétitivité des territoires », 2008, pp. 59-70

Philippe Thiard, « Le polycentrisme métropolitain à l'aune des mobilités d'entreprises en Ile-de-France », *Premier colloque international du pôle ville, environnement et leurs ingénieries*, Université Paris-Est, 21 janvier 2010

André Torre, « Retour sur la notion de proximité géographique », *Géographie, économie et société*, vol. 11, n°1, 2009, pp. 63-75

André Torre, Vollet Dominique Vollet, (coord.), *Partenariats pour le développement territorial*, Versailles, Éditions Quae, 2016, 243 p.

Francesco Torres, Francesco Giavazzi (eds), *Adjustment and Growth in European Monetary Union*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993, 388 p.

Pascal Troufleau, « Spécificités de l'organisation spatiale des bassins de main-d'œuvre et d'emploi des petites villes », *Annales de géographie*, 1994, n°578, pp. 379-395

Martin Vanier, *Le pouvoir des territoires - Essai sur l'interterritorialité*, Economica, 2008, 160 p.

Martin Vanier, *Demain les territoires. Capitalisme réticulaire et espace politique*, Paris, Hermann, 2015, p. 108

Pierre Veltz, *Des lieux et des liens, politiques du territoire à l'heure de la mondialisation*, Paris, Editions de l'aube, 2002, 154 p.

Pierre Veltz, *Mondialisation, villes et territoires. L'économie en archipel*, Paris, PUF, 1996, 262 p.

Robert Wood, « Metropolitan government 1975 : an extrapolation of trends : the new metropolis : Greenbelt, grassroots or Gargantua ? », *American political Science Review*, n° 52, 1958, pp. 108-122

Jean-Pierre Worms, « Le préfet et ses notables », *Revue française de sociologie*, n°3, 1966, pp. 255-260

Hassan Zaoual (Dir.), *La socio-économie des territoires : expériences et théories*, actes du colloque « Les dynamiques du développement local », Dunkerque, 23 mai 1997, organisé par le GREL : Groupe de recherche sur les économies locales, Paris, l'Harmattan, 1998, 351 p.

Table des matières

INTRODUCTION.....	5
I. APPORT DE L'APPROCHE PAR LES REFERENTIELS A LA COMPREHENSION DU DEVELOPPEMENT TERRITORIAL : L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE POUR SECTEUR	16
A. LES REFERENTIELS D'ACTION PUBLIQUE : RAPPELS THEORIQUES.....	17
1. <i>Les fondements des référentiels d'action publique</i>	18
a) Gouvernamentalité, autoréférentialité, autoréflexivité	18
b) Le référentiel sectoriel	19
c) Le rapport global-sectoriel	20
d) Le secteur, « impensé indispensable de l'analyse des politiques publiques »	22
e) L'instrument : un prolongement incontournable des référentiels.....	25
2. <i>La formation des référentiels et le concept de médiation</i>	30
a) Valeurs, normes algorithmes et images.....	31
b) La médiation dans la fabrique des référentiels	34
c) Le désajustement du rapport global-sectoriel	37
3. <i>La transformation des référentiels</i>	38
a) Le cycle de l'Etat libéral-industriel	41
b) Le cycle de l'Etat-Providence.....	41
c) Le cycle de l'Etat-entreprise	42
d) Le cycle de la gouvernance durable	43
B. LE DEVELOPPEMENT TERRITORIAL A L'AUNE DE LA « THEORIE » DES REFERENTIELS	45
1. <i>Un air de référentiel : deux exemples issus de la littérature scientifique</i>	45
a) Le développement territorial selon Campagne et Pecqueur : « model or not model » ?	46
b) Le développement territorial comme paradigme, révélateur de pratiques de plus en plus normées.....	55
2. <i>De l'aménagement du territoire au développement territorial : que nous dit la « théorie » des référentiels ?</i>	57
a) L'aménagement du territoire : un secteur donc, mais très particulier.....	58
b) ...Traversé par des référentiels où les régimes de réflexivité tendent à se chevaucher, voire à se sédimer	61
i. <i>L'aménagement du territoire, au temps du référentiel d'équilibre</i>	63
ii. <i>Un passage retardé au référentiel modernisateur, lui-même marqué par un processus adaptatif de différenciation entre un référentiel de croissance et un référentiel « pré-décentralisateur »</i>	64
iii. <i>L'aménagement du territoire dans le référentiel de marché(1) : le référentiel « inductivo-réparateur »</i> ... 68	
iv. <i>L'aménagement du territoire dans le référentiel de marché(2) : le référentiel du développement territorial en maturation lente</i>	74
v. <i>L'aménagement du territoire dans le référentiel de marché(3) : émergence d'un référentiel de la compétitivité</i>	81
vi. <i>Vers un référentiel de l'égalité des territoires ?</i>	88
c) La problématique de la médiation dans les référentiels d'aménagement du territoire : une autre tectonique des régimes de réflexivité	95
i. <i>Régime marchand, régime de globalisation et régime de citoyenneté : une certaine neutralité</i>	95
ii. <i>Un régime d'action publique : entre centralisation et décentralisation, tout en nuances</i>	96
iii. <i>Un régime territorial marqué par une spécification progressive des mailles de gestion publique</i>	99
iv. <i>Un régime spatial à l'affichage plus subliminal qu'emblématique</i>	100
v. <i>Un régime de développement qui joue les seconds rôles tout en étant de plus en plus déterminant du régime territorial</i>	104
vi. <i>Un régime instrumental très corrélé aux grands cycles d'action publique</i>	107
d) Quelles leçons en tirer ?.....	110
i. <i>Leçons d'ordre général</i>	110
ii. <i>... Et pour le développement territorial</i>	112
CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE	113

II. LE DEVELOPPEMENT TERRITORIAL : UN PROCESSUS QUI DEBORDE LES REFERENTIELS D’ACTION PUBLIQUE ET QUI, DANS UNE APPROCHE HOLISTIQUE, DEMEURE DIFFICILE A SAISIR. °	114
A. LES MULTIPLES INSUFFISANCES D’UNE DEFINITION DU DEVELOPPEMENT TERRITORIAL PAR LES REFERENTIELS D’ACTION PUBLIQUE.....	116
1. <i>Le développement territorial en dehors de l’approche stato-centrée : fondements, traductions, instrumentations et impacts sur les référentiels</i>	117
2. <i>Le changement d’échelle qu’emporte le développement territorial conduit à l’aporie de la différenciation/standardisation</i>	124
3. <i>... Ce que confirme l’approche par les régimes de réflexivité qui donnent à voir un développement territorial entre chemins de dépendance, normes, bricolage et représentations</i>	129
a) Un régime spatial qui se territorialise sous l’effet de « l’incertitude horizontale » déterminante de certaines représentations.....	129
b) Un régime territorial davantage sous l’influence de l’incertitude verticale et dominé par les enjeux normatifs de l’efficacité et de l’efficience	133
c) Un régime instrumental parfois « déconnecté » des horizons stratégiques et « enlisé » dans les « chemins de dépendance »	136
d) Un régime d’action publique qui se cristallise autour de la figure de la coalition.....	142
e) Un régime de développement en filigrane, réservoir de représentations et instrumentalisé par les autres régimes	148
f) Vers un régime discursif du développement territorial ?.....	150
4. <i>Le développement territorial comme objet politique : un cadre heuristique au mieux typologique</i> .	155
B. RETOUR A L’ECONOMIE ET A LA GEOGRAPHIE : UNE LECTURE PLUS SUBSTANTIELLE DU DEVELOPPEMENT MARQUEE PAR UNE DIFFICILE « TERRITORIALISATION »	161
1. <i>Economie et développement territorial : entre espace biaisé et économie tronquée</i>	162
a) Les théories économiques où l’espace est support : une vision globale mais sans territoire	163
i. <i>Une théorie de la régulation progressivement dissoute dans l’économie territoriale</i>	163
ii. <i>Le retour des avantages économiques... dans leur version compétitive</i>	172
iii. <i>« La théorie de la base revisitée » ou comment sortir du tout-productif</i>	178
b) Les théories économiques où l’espace est facteur : le territoire comme variable explicative.....	182
c) Les théories économiques où l’espace est acteur : une montée en substance	186
d) Quelles conclusions pour le développement territorial ?	196
2. <i>Géographie et développement territorial : un rôle d’ensemblier ?</i>	199
a) Développement territorial et analyse systémique : les boîtes plus ou moins noires du système d’énergie tel que le définit l’intégration du « facteur travail »	200
b) Vers d’autres définitions des systèmes spatiaux : la vision interterritoriale et/ou holistique	212
c) Les lois d’organisation de l’espace : un apport essentiel à la compréhension substantielle du développement territorial.....	219
d) Revenir à la dimension cognitive du développement territorial : passer du référentiel à la référence pour une approche plus transdisciplinaire	224
CONCLUSION DE LA SECONDE PARTIE	228
CONCLUSION GENERALE	231
BIBLIOGRAPHIE	238
TABLE DES MATIERES	258

