

Trimestriel N° 101 II/2014 (juin)

Pouvoirs Locaux

LES CAHIERS DE LA DÉCENTRALISATION



Droit et décentralisation
Pour une délibération
locale réanimée



Déficits publics
Marier la cigale
et la fourmi

Les nouveaux lieux de décision

Attractivité,
compétition
et croissance



Couverture : © Frank Boston-Fotolia.com

20,00€

ISSN 0998-8289

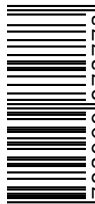
N° 101 II/2014 (juin)

Pouvoirs Locaux

ID

Vincent Aubelle ■ Gabriel Colletis ■ Jacques Fialaire ■ Cynthia Ghorra-Gobin ■ Dominique Hoorens ■ Laurent Lavigne ■ Rémy Le Saout ■ Catherine Mamontoff ■ Stéphane Manson ■ Gérard Marcou ■ Marie-Antoinette Maupertuis ■ Xavier Peraldi ■ Xavier Pérez ■ Anne Rainaud ■ Michel Rombaldi ■ Jean-Marc Stébé ■ André Torre ■ Christian Vallar ■ Hellmut Wollmann

ISBN 978-2-909872-77-3 - 20,00€



9 782909 872773

Développement territorial : quoi de neuf ?

Souvent réduite à la volonté des pouvoirs publics ou à des actions volontaristes en faveur des entreprises, la question du développement des territoires relève avant tout d'une mutation des mentalités, d'un changement des structures économiques et sociales et de la mise en œuvre de projets nouveaux. Parfois âprement négociées par les acteurs locaux, les innovations territoriales, en rupture avec les comportements routiniers, initient des changements de trajectoires productives, sociales ou institutionnelles. Elles sont soumises à l'épreuve des conflits, qui contribuent, par un processus d'essais et d'erreurs, au rejet des nouveautés inadaptées aux volontés des populations et à la modification des propositions encore perfectibles ou non adoptables en l'état. C'est le processus de gouvernance territoriale, alliage de conflits et de coopération, qui permet finalement de sélectionner les innovations et de mettre en place les projets de développement pour le futur. À l'arrivée, et au-delà de tout angélisme, le développement des territoires est bien le fruit de compromis souvent laborieux, parfois longs et rarement égaux.

Développement territorial, gouvernance et innovation

La crise économique et sociale qui frappe aujourd'hui la planète semble parfois reléguer l'idée de développement dans les oubliettes de l'histoire des pays développés, au profit de la recherche effrénée de marges de manœuvre et de résilience aux coups de boutoir de la mondialisation. Un objectif minimaliste de croissance est considéré comme un horizon soutenable, quand il ne s'agit pas tout simplement de lutter contre les pertes d'emplois et le chômage qui touchent les plus faibles et les plus jeunes. Du coup, la question du développement reste à l'arrière-plan des politiques économiques et constitue au mieux un objectif à revisiter dans un lointain futur, voire une idée qui inquiète, tant se pose le problème des incidences environnementales d'une reprise de la croissance au niveau mondial.

Pourtant, la problématique du développement est au cœur de l'évolution des sociétés et de leur histoire. Il ne s'agit pas seulement, comme l'avait utilement souligné François Perroux, de la croissance, qui relève avant tout de la variation d'indicateurs économiques tels que le produit ou revenu intérieur d'un pays ou d'une région, mais aussi du changement des représentations, des mutations sociales et des évolutions de structure. En ce sens, on doit admettre qu'une société, un pays ou une région peuvent se développer sans nécessairement en passer par des phases d'expansion importantes, voire sans se trouver en situation de croissance économique.

Cette réflexion, qui tend lentement à s'imposer comme une évidence face au défi du changement climatique et de la transition énergétique, constitue un challenge pour les économistes, plus habitués à raisonner en termes de volumes d'emploi, de production ou de valeur ajoutée qu'au niveau des changements de mentalités ou des structures de société. Elle est pourtant en marche, comme en témoigne la multiplication des indices de différentes natures, visant à mesurer le bien-être ou encore mieux, le bonheur des individus (Jany-Catrice et Marlier, 2013). Des indices qui révèlent que la prise en compte des dimensions de santé, de précarité, d'éducation, de temps libre... mais aussi de cohésion sociale et de liaison entre groupes d'acteurs et parties prenantes de la société sont essentielles à la caractérisation de l'état d'un pays ou d'un territoire.

Indispensables, ces indicateurs ne constituent toutefois que la photo d'une situation donnée, à un moment précis, et s'ils peuvent, à la rigueur, révéler, par des comparaisons dans le temps, les évolutions en cours, ils ne sont pas en mesure de nous éclairer sur la manière dont se déroulent les processus de développement, au sens élargi des dimensions précisées ci-dessus. Comprendre ce développement, et le penser pour faire face aux évolutions de nos sociétés, de leurs mutations internes et des challenges globaux auxquelles elles doivent se confronter, est essentiel. Les nations, mais aussi les territoires, ont tout intérêt à prendre en main leur avenir et à initier leurs propres projets de développement, ne serait-ce que pour tenter de maîtriser leur devenir et éviter de se trouver

par
ANDRÉ TORRE,
UMR SAD-APT, INRA –
AgroParisTech

sans contrôle sur leur futur, à la merci des évolutions extérieures. C'est à cette aune qu'il faut comprendre le développement des territoires, qui ne peut s'appréhender indépendamment des processus de gouvernance et de leur lien avec l'innovation territoriale.

Le rôle essentiel de l'innovation dans les processus de développement

L'idée que l'innovation joue un rôle crucial dans les processus de développement des territoires est apparue récemment dans la littérature. On reconnaît depuis les années 80 la dette due aux travaux de Schumpeter, qui le premier a mis en évidence l'importance des innovations dans les ruptures favorables au développement : pour lui, seule l'introduction ou l'apparition d'innovations fortes pouvaient venir rompre le cycle économique routinier et impulser des dynamiques de mutations au sein d'économies en mal de changement. Toutefois, cette approche, maintenant maintes fois reprise, et les politiques qui en ont découlé ou lui sont associées, ont longtemps présenté deux faiblesses : rarement appliquées aux questions de développement régional ou territorial, elles se limitaient le plus souvent aux innovations de procédés ou de produits, aux industries *high tech* ou aux Technologies d'information et de la communication.

L'intérêt croissant pour les questions d'innovation territoriale a permis de résoudre la première limite. Les politiques en faveur des Clusters, systèmes localisés d'innovation, écosystèmes industriels... reposent en effet sur le lien entre innovation et développement local, comme en témoigne leur déclinaison nationale en termes de pôles de compétitivité, censés favoriser le développement des territoires (mais aussi de l'économie française) par le soutien aux processus d'innovation, en particulier entre entreprises voisines. Toutefois, les mesures mises en place révèlent un lourd tropisme en faveur de l'innovation technologique et se focalisent sur les zones les plus urbanisées ; elles accordent peu d'attention aux territoires les moins développés (zones rurales, périphériques...), ainsi qu'à l'innovation sociale, à l'amélioration des conditions de vie et à l'implication des populations locales (Torre, 2012). Se fait alors sentir le manque d'une réflexion plus générale sur le rôle joué par les différents types d'innovations (sociale, institutionnelle...) dans les processus de développement, sans occulter les différences entre territoires et le rôle joué par les institutions.

Le premier pas vers une théorie du développement territorial, n'impliquant pas seulement les activités *high tech* ou les zones les plus urbanisées, repose sur une définition élargie de l'innovation, qui nous ramène à

Schumpeter dans son acception initiale. On doit considérer comme une innovation, au sein des territoires, toute nouveauté qui implique un changement dans les modes de fonctionnement antérieurs, qu'il s'agisse d'une évolution émergeant du système ou qu'elle soit importée de l'extérieur. Il s'agit bien sûr d'innovations techniques ou technologiques, comme les nouveaux modes de production industrielle (biotechnologies, électronique...), ou les nouvelles productions (smartphones, chips...), mais pas seulement. Sont également comprises les nouveautés en matière d'organisation (nouvelles structures de gouvernance des entreprises, juste à temps, circuits courts...), ainsi que les innovations sociales (microcrédit), mouvements de l'économie sociale et solidaire (Draperi, 2011) et institutionnelles (implication de la société civile et des associations, nouvelles lois et règlements, changement des structures de pouvoir...).

C'est l'ensemble de ces changements qui va constituer la base de l'innovation territoriale, selon qu'ils seront plus ou moins facilement adoptés ou diffusés à l'intérieur des systèmes locaux. En effet, il faut garder à l'esprit la distinction entre idée, invention ou expérimentation d'une part, et innovation avérée de l'autre. Seules les nouveautés largement adoptées par la société, la sphère économique privée et les pouvoirs publics peuvent être considérées comme de réelles innovations, en mesure de participer au développement territorial, mais aussi de constituer des modèles diffusables dans d'autres territoires.

L'importance du processus de gouvernance territoriale

Si chaque nouveauté est susceptible de devenir une innovation et donc de contribuer au développement d'un territoire, toutes ne sont pas bien reçues ou appropriées. Certaines provoquent des résistances, voire des conflits, car elles se voient rejetées par tout ou partie des acteurs locaux. Vrai pour certaines innovations technologiques (pensons aux résistances à l'introduction des métiers à tisser, ou plus près de nous à la non-adoption de logiciels « révolutionnaires » ou de standards vidéos), ce constat l'est encore davantage pour les questions d'innovations sociales et institutionnelles, souvent sujettes à des oppositions irréductibles.

Le parallèle avec les activités d'innovation technologique et la R&D peut être poussé plus loin. De manière générale, une invention ou une idée doivent être appropriées par la société, pour devenir des innovations, sinon elles en restent à l'état de projet : une innovation est ainsi considérée comme bonne parce qu'elle est acceptée et non en fonction de ses caractéristiques propres. Dans le cas de l'innovation techno-



Crédit photo : stephaneq-fotolia.com

Le passage au révélateur de la société se fait par le crible de la gouvernance des territoires. Loin de l'assimiler ici au seul gouvernement des pouvoirs publics, ou encore à l'édiction de règles et normes pour une « bonne gouvernance », nous la considérons comme la manière dont les parties prenantes d'une société s'emparent des nouveautés, les examinent et les passent au crible du processus d'appropriation sociale et institutionnelle.

logique, c'est le marché qui caractérise et détermine l'acceptation, alors que pour l'innovation sociale et institutionnelle, c'est la réponse de la société qui domine. Ne sont *in fine* retenues que les innovations acceptées par la société, parfois au prix de modifications importantes du modèle initial. C'est là que réside la clé de l'innovation territoriale.

Le passage au révélateur de la société se fait par le crible de la gouvernance des territoires. Loin de l'assimiler ici au seul gouvernement des pouvoirs publics, ou encore à l'édiction de règles et normes pour une « bonne gouvernance », nous la considérons comme la manière dont les parties prenantes d'une société s'emparent des nouveautés, les examinent et les passent au crible du processus d'appropriation sociale et institutionnelle. Dit d'une autre manière, les différentes parties prenantes des territoires (pouvoirs publics locaux ou décentralisés, entreprises privées, monde associatif, particuliers...) proposent des innovations, qui sont ensuite examinées et testées par les autres acteurs au cours d'un processus d'essais et d'erreurs.

Ainsi, l'innovation territoriale est mise à l'épreuve de la société. Prenons l'exemple d'une nouveauté importante en matière d'infrastructure, portée par les pouvoirs publics ou le privé, par exemple le projet d'édification d'une ligne de TGV, d'un nouveau

tracé de pénétrante, ou la construction d'une installation de traitement des déchets. L'arsenal des lois et règlements permet de confronter très tôt ce projet innovant aux procédures de déclaration d'utilité publique et d'enquête publique, qui vont constituer autant d'étapes tests. Si le projet est relativement bien reçu par les populations, il fera l'objet de critiques ou de modifications mineures. En revanche, s'il est perçu comme opposé aux intérêts d'une partie importante de la population, il provoquera un blocage, certaines personnes ou associations considérant qu'il pose problème en matière de dégradation des paysages, d'atteintes à l'environnement (pollutions) ou de préservation de la biodiversité par exemple. Elles tenteront alors de s'opposer à sa mise en œuvre, en utilisant différents moyens légaux (recours au tribunal administratif en l'occurrence) ou relevant de la sphère sociale (manifestations, interventions médiatiques...). C'est seulement à l'issue de ce conflit que l'on saura si la proposition innovante a été adoptée par la société et est devenue une innovation. Notons que le processus ainsi mis en place peut conduire à une acceptation assortie de changements importants par rapport à l'épure initiale : le tracé du TGV sera profondément modifié, ou la technique initiale de traitement des déchets abandonnée au profit d'une méthode jugée plus respectueuse de l'environnement.

Ce cas particulier peut être étendu à de nombreuses autres situations, avec des nouveautés portées par divers acteurs : installation d'un lotissement, aménagement d'une plage, choix d'une activité touristique pour un territoire, nouveau parc de loisirs, modifications des règles d'utilisation de l'eau, construction d'une infrastructure industrielle, mise en place de circuits courts, productions alimentaires bio... Le processus de gouvernance territoriale implique les différentes parties prenantes du territoire dans le processus de définition de l'innovation territoriale. Chaque nouveauté proposée peut ainsi rencontrer trois solutions : rejet, par exemple suite à un conflit dur, modification des dimensions techniques ou des structures organisationnelles en charge du projet, ou acceptation dans la forme initialement proposée.

Les chemins de développement

Une fois adoptées, les innovations se trouvent à la racine même des processus de développement des territoires. En leur absence, économies et sociétés peuvent poursuivre leur cheminement routinier, en reproduisant les comportements et habitudes antérieurs : ces chemins bien éprouvés participent de la résilience des territoires, ils permettent parfois de la croissance, procurent une sécurité et génèrent une aversion au changement. Mais l'introduction des innovations va entraîner des bifurcations, des mutations, des modifications de trajectoires, et pour tout dire initier de nouveaux chemins et pistes de développement des territoires.

Le rôle joué par les conflits est à cet égard tout à fait intéressant et significatif, car ils constituent la mise à l'épreuve des nouvelles idées et solutions de développement. Fortement associés à l'innovation, ce sont les révélateurs des dynamiques d'opposition et d'acceptation de la nouveauté par la société, et l'outil privilégié du passage à l'épreuve de la gouvernance. Ils jouent ainsi un rôle essentiel dans le processus d'essais et d'erreurs des nouveautés, en constituant un tamis au regard duquel sont sélectionnées les « bonnes » innovations, celles qui sont acceptées par la société. C'est, au sens de Hirschman, l'expression de la prise de parole des populations (*voice*), en dehors des processus électifs, et par une vérification au jour le jour des initiatives prises à la fois par les pouvoirs publics et les acteurs privés.

En ce sens, il n'est pas étonnant que les changements mineurs (modifications d'une limite de propriété, droit de passage...) ne génèrent que de petits conflits, alors que les plus importants donnent lieu à des oppositions longues et argumentées, tant les enjeux sont forts en termes d'orientations futures d'un territoire (Notre Dame des Landes, ou le tunnel du

Somport, certaines centrales nucléaires... déterminent le type de développement économique recherché – agricole, industriel, résidentiel, touristique – d'un territoire, mais sont également symptomatiques de choix de société). Les conflits révèlent les fortes pressions au conformisme et la tentation de rester sur les chemins déjà connus, comme la légitime opposition de populations qui peuvent à la fois se sentir exclues des processus de décision et confrontées à des propositions qui ne correspondent pas à leurs attentes.

Les processus de gouvernance des territoires sont ainsi le fruit d'une alchimie subtile entre des moments de conflits et des phases de négociation et de coopération, qui doivent permettre la mise en place des nouveaux chemins de développement. Durant les phases de conflits s'échangent les opinions, se confrontent les positions sur les directions futures de développement et se reconfigurent les relations de pouvoirs entre groupes économiques et sociaux. Durant les phases de négociations et de coopérations se mettent en place les arrangements fondateurs des dynamiques futures, les accords pour définir les chemins de développement et leurs caractéristiques principales (Torre et Beuret, 2012).

L'ensemble de la démarche doit permettre de réaliser les projets, de répondre aux attentes des populations locales et de tracer les chemins futurs de développement. Il n'en demeure pas moins que les choix ainsi effectués, objets de compromis nombreux, peuvent impliquer une forte asymétrie de pouvoir des parties prenantes et exclure certaines catégories d'acteurs des décisions finales.

A. T.

Bibliographie

- DRAPERI J.-F. (2011), *L'Économie sociale et solidaire : une réponse à la crise ?*, Dunod, Paris
- JANY-CATRICE F., MARLIER G. (2013), « Évaluer la santé sociale des régions françaises : entre enjeux économiques, épistémologiques et politiques », *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, n° 4, 647-678.
- HIRSCHMAN A.O. (1995), *Défection et prise de parole*, Paris, Fayard.
- PERROUX F. (1964), *L'Économie du XX^e siècle*, Presses Universitaires de France, Paris.
- Rédaction de Paristech Review (2011), « Innovation sociale, l'innovation de demain ? », *Paristech Review*, 16 décembre 2011.
- SCHUMPETER J.-A. (1911-1926), *Théorie de l'évolution économique*, Dalloz, Paris.
- TORRE A. (2012), « Géographie de l'innovation », *Territoires 2040*, DATAR, n° 6, 53-61.
- TORRE A., BEURET J.-E. (2012), *Proximités territoriales. Construire la gouvernance des territoires, entre conventions, conflits et concertations*, Economica-Anthropos, Paris.