

**LA GOUVERNANCE TERRITORIALE : APPROCHES ET ENJEUX****Denis DHYVERT***Expert en développement territorial**Président du CEDITER*[denis.dhyvert@cediter.eu](mailto:denis.dhyvert@cediter.eu)**Résumé :**

*La territorialisation des actions, en particulier celles liées au développement économique, repose la question de la gouvernance dans un cadre de décentralisation croissante au niveau des états et de fonctionnement fédéral au niveau supranational.*

*Les projets de réindustrialisation en constituent un champ d'application particulièrement important et pertinent, du fait de la diversité de contextes de transitions multiples et simultanées générées par les mutations écologiques, technologiques, numériques et sociales en cours ou en devenir, dans lesquelles ces projets s'inscrivent.*

*La conjonction d'une coopération institutionnelle et d'une coopération économique se développe dans un schéma bidimensionnel (vertical entre les différents échelons territoriaux impliqués et horizontal entre les divers acteurs locaux publics, privés et sociétaux) et systémique au vu des interdépendances de toute nature entre les parties prenantes des coopérations à mobiliser.*

*La réflexion portera sur :*

- *Une approche de la définition ou des contours possibles de la notion de gouvernance territoriale, au travers de ses finalités et de son contenu méthodologique,*
- *Une identification des acteurs potentiels actuels ou à venir, institutionnels, économiques et sociétaux,*
- *Une interrogation sur l'importance du facteur humain dans la mise en œuvre d'une gouvernance.*

*En conclusion, il sera suggéré que, au-delà des principes formels et factuels de coopération, la gouvernance repose également sur l'éthique et la motivation de celles et ceux qui l'animent et y participent.*

**Mots-clés :** gouvernance, territoire, organisation, stratégie, subsidiarité, négociation, conflit, éthique.

**Abstract:**

*The territorialization of actions, in particular those related to economic development, rests on the issue of governance within a framework of increasing decentralization at the state level and federal functioning at the supranational level.*

*Reindustrialisation projects are a particularly important and relevant field of application, given the diversity of contexts of multiple and simultaneous transitions generated by the ecological, technological, digital and social changes in progress or in the future, in which these projects take place.*

*The combination of institutional cooperation and economic cooperation is developed in a two-dimensional scheme (vertical between the different territorial levels involved and horizontal between the various local public, private and societal actors) and systemic in view of the interdependencies of all kinds between the stakeholders of the cooperation to be mobilised.*

*Consideration will be given to:*

- *An approach to the definition or possible contours of the concept of territorial governance,*

- *through its aims and methodological content,*
- *Identification of current and future potential actors, institutional, economic and societal,*
- *A question about the importance of the human factor in the implementation of governance.*

*In conclusion, it will be suggested that, beyond the formal and factual principles of cooperation, governance is also based on the ethics and motivation of those who drive and participate in it.*

**Keywords:** *governance, territory, organisation, strategy, subsidiarity, negotiation, conflict, ethics.*

**Classification JEL :** R5.

## 1. Introduction

L'interrogation relative à la forme possible de l'approche à mener pour la réussite de la relance économique à l'échelle des territoires a déjà fait l'objet d'un premier développement<sup>1</sup>.

L'un des volets de celui-ci était consacré à la gouvernance des territoires, plus spécifiquement de leurs projets de réindustrialisation dans un contexte de transitions multiples et simultanées générées par les mutations écologiques, technologiques, numériques et sociales en cours ou en devenir.

Ces différents projets territoriaux peuvent prendre plusieurs formes distinctes, non exclusives les unes des autres, en fonction des spécificités des acteurs locaux concernés. Pour mémoire, trois options, non exclusives les unes des autres, peuvent être dégagées :

- La « relocalisation » d'une partie des chaînes de valeur internationales
- Le développement de chaînes de valeur locales, à l'échelle des territoires métropolitains ou régionaux,
- La réponse à l'émergence de nouvelles offres de biens et services liées, par exemple, à la transition énergétique ou à la transition écologique. L'importance de cette option a été en particulier soulignée par Thierry Weill (« Relocalisation, souveraineté, réindustrialisation, résilience : ne confondons pas tout ! »<sup>2</sup>), ou Le Cube<sup>3</sup> (« Réindustrialiser plutôt que relocaliser »). Cette approche est également préconisée par Fondapol<sup>4</sup>, qui déclare : « L'objectif politique ne serait alors plus la « relocalisation » d'activités passées mais la « localisation » des activités d'avenir. Ce sont en effet au sein des secteurs créateurs de valeur que se trouvent les réservoirs d'emplois de demain et les technologies qui structureront les rapports de force entre industriels et grandes puissances ».

---

<sup>1</sup> Dhyvert Denis, « Quelle approche pour une reconversion territoriale réussie de l'activité économique ? », intervention à la 11<sup>th</sup> International Scientific Conference of Business Faculty (ISCBF 2021) de l'Université "Aleksandër Moisiu", Durrës (Albanie), [www.cediter.eu](http://www.cediter.eu)

<sup>2</sup> Weill Thierry, The Conversation, septembre 2020, « *Relocalisation, souveraineté, réindustrialisation, résilience : ne confondons pas tout !* ».

<sup>3</sup> Bellit Sonia et Granier Caroline, Caroline Mini « *Réindustrialiser plutôt que relocaliser* », le Cube, les synthèses de la Fabrique, note n° 4, novembre 2020.

<sup>4</sup> Hyppolyte Paul Adrien, « *Relocaliser la production après la pandémie ?* », Fondation pour l'innovation politique, septembre 2020.

Par ailleurs, quelles qu'elles soient, ces stratégies de redéploiement industriel auront à s'inscrire dans un cadre prescriptif et incitatif déterminé à différents échelons institutionnels. Ainsi, en Europe, ces démarches seront structurées et cofinancées par la Commission Européenne, avec son projet intitulé « le pacte vert pour l'Europe », complété du plan de relance « NextGenerationEU », dont la conception est justifiée par les conséquences de la crise liée au COVID.

Ces efforts transnationaux sont complétés par des plans nationaux, tels que, en France, le plan de relance élaboré et présenté en juillet 2020 et dont la dimension industrielle fait l'objet d'une démarche spécifique qui a été détaillée en octobre 2021. Les autres Etats européens élaborent et mettent en œuvre des programmes analogues dans le format propre à chacun d'eux.

Dans tous les cas de figure, la dimension territoriale est présente. L'efficacité de l'effet de levier que représente l'ensemble de ces plans et la réussite des actions économiques qu'ils ont l'ambition de faire émerger, d'inciter ou d'orienter reposent donc sur le bon fonctionnement d'une gouvernance, d'une part, multiscalaire entre les différents échelons géographiques (Europe, Etat, Région, Métropole, voire intercommunalité) et, d'autre part, horizontale entre les parties prenantes de chaque territoire de projet concerné<sup>1</sup>.

Or, les problématiques de cette gouvernance sont nombreuses et il apparait donc nécessaire d'avoir de ce terme une vue assez précise et prospective, même si elle ne saurait être exhaustive.

## **1. La gouvernance : quel champ d'application, quelle nature ?**

Ce terme est ancien. Il est issu du latin *gubernare*, emprunté au grec *kubernâo*, racine qu'on retrouve dans le terme cybernétique. Au milieu du 15<sup>ème</sup> siècle, le terme de « gouvernance » désigne la charge domestique de la gouvernante alors qu'à partir de 1478 il désigne aussi les provinces de l'Artois et de la Flandre, en référence au statut administratif particulier de celles-ci. Il est parallèlement passé dans la langue anglaise au 14<sup>ème</sup> siècle (*governance*)<sup>2</sup>, d'où il nous revient dans la période actuelle.

C'est ce qu'indique le Dictionnaire Larousse en ligne<sup>3</sup>, qui mentionne que « gouvernance » provient de l'anglais « *governance* », art de gouverner indépendant de l'autorité étatique (Soucieuse de souplesse, de transdisciplinarité et du respect des enjeux environnementaux, elle repose sur la participation de différents acteurs de la société civile).

Ce terme a donc connu une évolution temporelle de cette notion, bien que le contenu étymologique de gouverner soit resté, et a pu devenir un terme générique qui englobe en réalité plusieurs natures distinctes de mise en œuvre et de contenu. Ainsi, par exemple, quelle

---

<sup>1</sup> Rodríguez-Pose A. 2010. Do institutions matter for regional development? Working Paper in Economics and Social Sciences No. 2, IMDEA Social Sciences, Madrid.

<sup>2</sup> Source Wikipedia, <https://fr.wikipedia.org/wiki/Gouvernance>, consulté le 2 novembre 2021.

<sup>3</sup> Dictionnaire Larousse en ligne, <https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/gouvernance/37692>, consulté le 2 novembre 2021.

que soit l'échelle territoriale, les acteurs ont à scinder leur démarche en deux phases : en premier lieu, celle de l'élaboration d'une vision, d'une stratégie, qui est de nature politique (dans tous les sens du terme) puis, en second lieu, celle de la construction et du déploiement des projets destinés à rendre cette stratégie opérative. Si, dans les deux étapes, les techniques de gouvernance permettent de mieux construire le projet commun et de mieux le réaliser, elles ne font toutefois pas nécessairement appel aux mêmes interlocuteurs, l'élaboration de la vision et la conduite du projet relevant du politique et la gouvernance relevant du technique.

Ce constat sur les distinctions à faire entre les formes de gouvernance en fonction de l'intensité stratégique de la démarche qu'elle sous-tend peut être mis en parallèle avec celui qui est fait dans le cadre de la mise en œuvre d'une démarche prospective. Comme le montre le schéma ci-dessous, son objet dépendra du fait que celle-ci aura ou pas une visée stratégique ou qu'elle aura ou pas comme ambition une large participation locale :

*Schéma 1 : Les diverses natures de la prospective*

|                                           |        | Visée stratégique                                                      |                                                                                         |
|-------------------------------------------|--------|------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------|
|                                           |        | Non                                                                    | Oui                                                                                     |
| Degré de participation des acteurs locaux | Faible | <b>Aide à la décision</b><br><br><b>Prospective « confidentielle »</b> | <b>Orientation stratégique</b><br><br><b>Prospective stratégique « confidentielle »</b> |
|                                           | Fort   | <b>Mobilisation</b><br><br><b>Prospective participative</b>            | <b>Conduite du changement</b><br><br><b>Prospective stratégique participative</b>       |

Source : d'après Jean-Philippe Bootz « prospective et apprentissage organisationnel », 2001.

Par conséquent, à chaque nature ou objet d'une gouvernance à construire correspondra un périmètre d'acteurs et une méthode d'organisation. Ainsi, la phase de vision stratégique peut être rapprochée des périmètres de l'aide à la décision ou de l'orientation stratégique présenté dans le schéma ci avant, pendant qu'une gouvernance de nature technique sera, par analogie, plus proche des thématiques de la mobilisation ou de la conduite du changement.

Par ailleurs, si la gouvernance apparaît à juste titre comme pouvant renforcer le lien social et le lien politique entre l'ensemble des acteurs sociétaux, et donc qui peut permettre de produire du politique, du social et du sociétal sous certaines conditions, elle ne saurait être un outil de substitution du politique<sup>1</sup>. La raison d'être de la gouvernance est cependant de développer de la démocratie locale, du lien social et sociétal, de la solidarité à l'intérieur des territoires, mais aussi entre les territoires.

<sup>1</sup>Dommergues Pierre, professeur à Paris VIII, directeur de l'École Française d'Excellence territoriale, Delfour Christine, Maître de conférences, *La gouvernance et le politique*, 2003, archives personnelles de M. Broudo Claude (le document n'est plus disponible en ligne).

Au terme de cette analyse, il semble que l'on puisse décrire le principe général de la gouvernance comme étant « la capacité des sociétés à créer les régulations – en leur sein, avec les voisines, avec leur environnement – nécessaires à leur survie et à leur épanouissement »<sup>1</sup>.

En complément et pour caractériser plus en détail le contenu ou la mise en œuvre d'une démarche de gouvernance, il est possible de s'appuyer sur les travaux de Gerry Stocker, qui fut professeur de sciences politiques à l'Université Strathclyde et qui identifie les cinq caractéristiques suivantes<sup>2</sup> :

- 1) La gouvernance fait intervenir un ensemble d'institutions et d'acteurs qui n'appartiennent pas tous à la sphère du gouvernement,
- 2) En situation de gouvernance, les frontières et les responsabilités sont moins nettes dans le domaine de l'action sociale et économique,
- 3) La gouvernance traduit une interdépendance entre les pouvoirs des institutions associées à l'action collective,
- 4) La gouvernance fait intervenir des réseaux d'acteurs autonomes,
- 5) La gouvernance part du principe qu'il est possible d'agir sans s'en remettre au pouvoir ou à l'autorité de l'État. Celui-ci a pour rôle d'utiliser des techniques et des outils nouveaux pour orienter et guider l'action collective.

Pour sa part, Pierre Calame<sup>3</sup> attribue six grandes fonctions à la gouvernance :

- 1) La **construction de la communauté et de la cohésion** : l'entretien du désir et de la capacité de vivre ensemble, de construire une société harmonieuse ; le processus par lequel se forme la volonté collective ;
- 2) La **légitimité de l'exercice du pouvoir** qui inclut son contrôle et le respect des règles convenues ; le lien intime entre l'éthique et la gouvernance ;
- 3) L'**équilibre entre le moi et le nous**, le couple indissociable des droits et des responsabilités, la capacité à produire, au service du destin commun, à la fois plus de diversité et plus d'unité, plus d'autonomie et plus de cohésion ;
- 4) La **capacité à assurer à la fois la permanence et l'évolution de la société** ;
- 5) La **capacité à gérer les relations** ;
- 6) L'**aptitude concrète à produire des institutions**, des procédures, des politiques et des modes de faire capables de construire la convergence des intérêts autour de solutions prenant en compte les différentes facettes de la réalité.

Pour certains observateurs, la mise en dynamique de ces diverses fonctions, que ce soit dans une perspective d'élaboration d'une vision stratégique ou dans celle d'une gouvernance technique, peut utilement s'appuyer sur la notion de créativité territoriale.

Celle-ci peut être définie comme étant « la capacité pour un territoire à anticiper, se réinventer, trouver des solutions nouvelles et adaptées aux besoins, spécificités et ressources de

---

<sup>1</sup> Cité par Dommergues Pierre, *ibid.*

<sup>2</sup> Cité par Dommergues Pierre, *ibid.*

<sup>3</sup> Calame Pierre, ancien haut fonctionnaire, Président de l'association CITEGO et administrateur de l'Association de promotion de la Fabrique des transitions, 2005, [http://www.citego.org/bdf\\_fiche-document-203\\_fr.html](http://www.citego.org/bdf_fiche-document-203_fr.html)

ce territoire »<sup>1</sup>. Elle renvoie au concept de stratégie adaptative entendue comme l'ensemble des moyens, individuels et collectifs, qui permet d'assurer la survie dans un environnement susceptible de se transformer et s'applique aussi bien à l'individu, la population ou la biocénose.

La créativité trouve sens en dépassant les seules notions d'innovation, de compétitivité et de marketing territorial. Cette aptitude à générer du changement pourrait être orientée/cultivée dans la recherche du bien commun, du vivre ensemble, d'un progrès sociétal fait de dialogue, de collaboration féconde, de prospérité partagée, ou encore de simplicité volontaire (Elgin, 1981)<sup>2</sup>. En d'autres termes, la créativité territoriale doit être guidée par un système de valeurs, comme doit l'être une gouvernance (voir la conclusion de cette note) et supporte une finalité identique en termes de méthode (démarche collaborative) et d'objectifs (faire ensemble dans l'intérêt de tous et de chacun).

## 2. Les acteurs et parties prenantes

Le passage à la mise en œuvre concrète d'une gouvernance, bonne si possible, va donc se faire par la mobilisation et la coopération contributive d'un ensemble d'acteurs.

Diverses questions d'ordre général vont devoir être posées et appropriées. Cela ira des critères de choix des parties prenantes invitées (posant la question complémentaire de savoir qui est la puissance invitante et si cette responsabilité spécifique lui donne un rôle particulier dans la future gouvernance), de la représentativité desdites parties prenantes (ceci est particulièrement vrai pour les corps intermédiaires, car la légitimité de droit n'entraîne plus nécessairement est naturellement l'acceptation de leur représentativité par leurs mandants). Le rôle éventuel de l'Etat et de ses représentants sera probablement à définir au cas par cas, sachant qu'il sera certainement toujours de sa responsabilité d'être le garant des cohésions et de la « règle du jeu » conjointement acceptée par l'ensemble des parties prenantes. Il en va de même de la prise en compte des différentes échelles territoriales (la dimension « verticale » de la gouvernance, entre territoire, département, région, nation, supranationalité – européenne ou autre -, voire mondial).

De surcroît, autant dans sa dimension verticale évoquée ci-avant que dans sa nature horizontale au niveau du territoire, la gouvernance met les élus de celui-ci dans une situation complexe, car ils doivent organiser ou assumer écoute et participation afin d'initier un consensus (qui peut être différent de celui pour lequel ils ont été élus !), incarner la mise en action de celui-ci tout en étant les seuls à avoir la légitimité en cas de conflit ou d'échec.

---

<sup>1</sup> Lazzeri Yvette, Mesini Béatrice, « *Créativité, territoire créatif, créativité territoriale* », 2èmes Rencontres du CEDITER, les Cahiers du CEDIMES n° 1/2020.

<sup>2</sup> Lazzeri Yvette, *ibid*, y associe 5 valeurs : « *simplicité d'ouvrage, autodétermination, échelle humaine, conscience écologique, croissance personnelle* ».

## 2.1. Les institutions

En France, les SRDEII constituent un exemple d'organisation d'une gouvernance. En effet<sup>1</sup> :

- Ils s'inscrivent dans des dispositifs de gouvernance pluri-niveaux déjà installés (notamment les Contrats de Plan État-Région ou les programmes européens)
- La loi NOTRe impose une concertation spécifique avec les EPCI, l'organisation d'un débat au sein de la CTAP<sup>2</sup>, et l'association obligatoire de certains acteurs à l'élaboration du Schéma,
- Le suivi de leur mise en œuvre implique *a minima* la Chambre de Commerce et d'Industrie Régionale (CCIR) et la Chambre Régionale de l'Économie Sociale et Solidaire (CRESS).
- Leur mise en œuvre proprement dite conduit les parties prenantes à une large coordination avec leurs agences régionales de développement et, plus largement, avec les instances nationales, leurs opérateurs et leurs services déconcentrés, notamment Business France, Bpifrance, la DIRECCTE, les Douanes, etc. Toutes les régions mentionnent également la nécessaire coopération avec les autorités infrarégionales, en particulier les métropoles, mais aussi les acteurs économiques.

Cette approche, faite au travers d'un exemple, montre la diversité de la participation institutionnelle. Elle met en particulier en exergue la nature multiple de celle-ci, entre décideurs (principalement, d'une part, les élus des instances de représentation démocratique des territoires et, d'autre part, les représentations exécutives de l'Etat – Préfets de région ou de département), corps intermédiaires (dont les organismes consulaires) et les opérateurs (essentiellement les services déconcentrés de l'Etat et les services d'action socio-économique des EPCI – régions, départements, intercommunalités), chacun de ces sous-ensembles ayant des champs de compétences, de responsabilité juridique et morale et de marge de manœuvre stratégique ou opérationnelle distincts !

Ce faisant, cette approche montre également l'étendue du nombre d'acteurs institutionnels pouvant ou devant être parties prenantes d'une gouvernance territoriale.

Pour autant, cette itération est loin d'être exhaustive. Ainsi, par exemple, sur la thématique précise du futur industriel des territoires, certains observateurs<sup>3</sup> considèrent que des efforts sont à faire pour atteindre une meilleure gouvernance de la recherche fondamentale (universités, Agence Nationale de la Recherche, CNRS), encourageant la création et l'activation de structures européennes sectorielles sur le modèle de la DARPA<sup>4</sup> dans les secteurs industriels qualifiés de stratégiques (tels que l'aéronautique, l'énergie, la biologie ou la pharmacie)

---

<sup>1</sup> OECD regional development papers – « *Les Régions dans la Mondialisation - Une approche originale de l'internationalisation des régions et son application au cas français* » - OCDE 2021.

<sup>2</sup> Conférence territoriale de l'action publique.

<sup>3</sup> Aghion Philippe, Cohen Elie, David Benjamin, Gigout-Magiorani Timothée, « *Pour une nouvelle politique industrielle après le Covid-19* », <https://legrandcontinent.eu/fr/2021/06/04/pour-une-nouvelle-politique-industrielle-apres-le-covid-19>

<sup>4</sup> Defense Advanced Research Program Agency.

## **2.2. Les acteurs économiques**

Que l'on évoque la « relocalisation » d'une partie des chaînes de valeur internationales, le développement de chaînes de valeur locales, à l'échelle des territoires métropolitains ou régionaux ou de « localisation » des activités d'avenir, la démarche de gouvernance territoriale ne peut s'envisager sans les acteurs économiques locaux concernés, c'est-à-dire les entreprises, leurs salariés et leurs clients professionnels ou particuliers.

En effet, au-delà des entreprises elles-mêmes impliqués dans ces différentes chaînes ou activités à venir, il convient d'avoir une vision extensive de profil de ces acteurs. En effet, comme le souligne la CCIR Paris Île de France<sup>1</sup>, on relève par exemple que la transformation des process de production peut prendre différentes nouvelles formes complémentaires : Micro-production / micro-usines / laboratoires (Fablabs) et autres espaces (Makers) de fabrication, impression 3D, robots collaboratifs, Production à la demande et production sur mesure, Auto-production (par le client ou consommateur final), qui ouvrent autant de marchés aux petites structures proches des lieux de consommation. Or, ces formes nouvelles mobilisent des externalités telles que les centres de formation pour la co-formation aux compétences de demain ou le co-recrutement afin d'offrir des parcours professionnels plus diversifiés, les utilisateurs et les unités de recherche dans le cas des démarches de co-innovation ou de co-conception entre producteurs et consommateurs, les offreurs de ressources financières (dont, par exemple, le « crowdfunding ») dans l'hypothèse d'un co-investissement dans un outil de production partagé.

Les écosystèmes territoriaux et collaboratifs qui découlent de ces besoins sont le complément indispensable des chaînes de valeur pour assurer la compétitivité locale et globale du système « industrie » / « hyperindustrie ». Selon la Fabrique de l'industrie, 40% de la compétitivité des territoires réside dans des facteurs locaux indépendants des secteurs sur lesquels ils se sont spécialisés, facteurs dont il convient alors d'identifier les éventuelles structures représentatives, afin de les inviter en tant que de besoin à participer à la gouvernance territoriale.

Par ailleurs, certains des acteurs économiques d'un territoire peuvent dépendre d'un centre stratégique décisionnel située à l'extérieur de celui-ci. Il en découle que la marge de manœuvre opérationnelle des représentants locaux des acteurs concernés sera variable et peut conduire un affaiblissement de l'efficacité d'une gouvernance locale. Cet état de fait conduit donc à prendre en considération la nécessité éventuelle de donner simultanément et indépendamment aux petites et aux grandes entreprises une place distincte dans la gouvernance, leurs besoins, attentes et apports vis-à-vis du territoire étant de nature différente et spécifique.

## **2.3. Les acteurs sociétaux**

Les entreprises locales ont besoin des associations et des citoyens pour concrétiser leurs démarches de responsabilité sociétale et ces derniers ont besoin de nouer des partenariats avec les entreprises pour répondre à l'augmentation croissante des besoins sociaux. Par ailleurs, les

---

<sup>1</sup> Vadcar Corinne, janvier 2021, « *Entreprises et création de valeur, Comment rapprocher la chaîne de valeur au plus près du client ?* », CCI Paris Ile-de-France

autorités locales, en tant que garant de l'intérêt général, ont besoin du développement des relations entre entreprises, associations et citoyens pour favoriser l'innovation sociétale au niveau des territoires. La bonne représentation de la société civile est donc un facteur indispensable de la constitution d'une gouvernance locale. En effet, dans une vision systémique d'un territoire, la gouvernance qui y est associée se doit de représenter les différentes composantes de ce système.

Cette dimension de la gouvernance paraît complexe à cerner car aucun individu ne saurait être résumé dans son comportement à celui de salarié ou de consommateur de biens et services. Il est simultanément citoyen, contributeur (que ce soit de façon passive ou active) de l'évolution de son environnement (matériel, intellectuel, écologique, ...), animateur ou participant à la vie sociale de son territoire (culture, loisirs, ...). De plus, il porte en lui un ensemble de valeurs qui influencent sa façon d'être dans chacun des rôles contenus dans l'itération qui précède, en particulier dans la nature et l'intensité de la quête de sens qu'il veut ou pas mettre dans chacun de ces actes. A titre d'exemple sur ce dernier point, on voit émerger l'hypothèse de doter un certain nombre d'éléments du statut de personne morale (tel qu'un fleuve, une forêt, un site particulier, ...). Il en va de même de l'extension du droit des animaux souhaitée par certaines revendications.

Sur tous ces points, la question se pose de savoir par qui et comment peut être assurée la représentation de tel ou tel acteur sociétal. De surcroît, la diversité des opinions et celle des besoins sont telles que la représentativité d'un seul mandataire pourrait aisément être remise en cause par une partie plus ou moins importante de ses mandants supposés. Face à ce constat, un raisonnement ou une démarche basée sur la finalité (ici, du devenir industriel d'un territoire) a probablement une certaine pertinence.

Pour ce faire, une approche est peut-être dans la recherche de la réponse à la question : *Pour quoi produit-on ?* ce questionnement a pour « objectif () de considérer la finalité du système productif à un niveau sociétal très élevé et de sortir de la question d'un devenir industriel posé en termes d'organisation. Poser la question en termes de finalité relève d'un niveau certes plus abstrait, mais place le débat à une échelle qui permet de faire le lien entre les aspirations de la société, le positionnement économique recherché et l'évolution du contexte économique international. On sort de l'inventaire et de la collection de produits pour aller vers le positionnement stratégique »<sup>1</sup>.

Tableau 2 : présentation synthétique de la nomenclature « pour quoi produit-on ? »

| Secteur : pour quoi produit-on ? | Commentaires de l'auteur                                                  | Branches transversales                                                                            |
|----------------------------------|---------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Besoins fondamentaux</b>      | Activités directement liées aux besoins personnels de vie et de bien-être | Alimentation, habillement, logement, santé, sécurité, culture                                     |
| <b>Inputs</b>                    | « Externalités » nécessaires au bon fonctionnement de l'écosystème        | Formation et recherche, infrastructures et réseaux, ressources naturelles et énergie, financement |
| <b>Base industrielle</b>         | Base de l'économie productive. Assure le bon fonctionnement des           | Machines et équipements, matériaux et produits synthétiques, électrotechnique                     |

<sup>1</sup> Bidet-Mayer Thibaut, Toubal Louisa, « À quoi servent les filières ? », Paris, Presses des MINES, 2013

|                     |                                                           |                                                                           |
|---------------------|-----------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------|
|                     | autres secteurs                                           |                                                                           |
| <b>Transmetteur</b> | Tous facteurs d'échanges et de flux matériels ou virtuels | Commerce, logistique, mobilité et transport, information et communication |
| <b>Etat</b>         |                                                           | L'Etat est considéré comme une branche transversale                       |

Source: KOHLER Consulting & Coaching d'après Industriebericht Bayern, 2012<sup>1</sup>.

La lecture de ce tableau peut contribuer à déterminer les acteurs sociétaux (y compris non humains) nécessaires, au cas par cas, à une bonne gouvernance de projets dans les territoires, même si elle ne peut probablement pas résoudre la problématique de la représentativité.

En synthèse de ce chapitre, on ne peut que constater que la variété et le nombre possiblement important du nombre d'acteurs à mobiliser dans le cadre d'une gouvernance soulève les questions du choix des représentants (sachant que les corps intermédiaires ne sont pas toujours considérés comme eux-mêmes représentatifs par leurs mandants), des modalités de fonctionnement de cette gouvernance et, par conséquent, de la pertinence éventuelle d'une démarche complémentaire entre gouvernance territoriale et gouvernance de projets spécifiques, dans l'optique évoquée plus haut de la mise en place de gouvernances de caractère technique dédiées à des actions ou ensemble d'actions bien définis.

### 3. Le facteur humain

Cette problématique ainsi exprimée de façon générique sera abordée sous trois angles distincts.

En premier lieu, dans la continuité du chapitre précédent, il est proposé dans les lignes qui suivent de s'intéresser à la notion de capital social. Cette suggestion s'appuie sur le constat de La Fabrique Prospective<sup>2</sup>, qui a montré que « les trajectoires des territoires sont autant liées aux mentalités collectives, à la capacité à prendre des risques, à la coopération, à la confiance, autrement dit au capital social des territoires, qu'à leurs situations géographiques ou patrimoniales, leurs infrastructures ou leurs équipements... L'action collective a un impact à l'échelle territoriale, ses résultats sont tangibles ».

Un constat analogue montre que « Les facteurs objectifs comme les transports et la situation géographique ne sont pas discriminants. Certains ont beaucoup d'atouts et n'en font pas grand-chose. Ce qui fait la différence, ce n'est pas l'économie c'est la sociologie, le capital social. S'il y a du leadership, un entrepreneur, un bon maire, un groupe de gens qui se sont retourné les manches, cela change tout »<sup>3</sup>.

Cette notion de capital social a émergé dès le 19ème siècle (Alexis de Tocqueville et Émile Durkheim) et a fait l'objet de multiples travaux au 20ème siècle, par des sociologues (Pierre Bourdieu, James Coleman, Nan Lin, Mark Granovetter), le politologue Robert Putnam ou encore des économistes (Steven Durlauf, John F. Helliwell, Edward L. Glaeser). S'il n'en

<sup>1</sup> Bidet-Mayer Thibaut, Toubal Louisa, *ibid*.

<sup>2</sup> La Fabrique Prospective, novembre 2020, « *Territoires industriels : comment renforcer le capital social ?* », Agence Nationale de la Cohésion des Territoires.

<sup>3</sup> Veltz Pierre, *ibid*.

existe pas de définition unique, les travaux convergent néanmoins sur plusieurs points résumés par la définition proposée par l'OCDE en 2001 : le capital social désigne les réseaux ainsi que normes, valeurs et convictions communes qui facilitent la coopération au sein de groupes ou entre ceux-ci.

Dans cette itération proposée par l'OCDE, la constatation peut être faite que le capital social repose directement (valeurs, convictions) ou indirectement (animation des réseaux, élaboration des normes) sur le facteur humain.

En second lieu, la gouvernance territoriale suppose une acculturation, voire une professionnalisation, des acteurs concernés aux fonctions d'intercession, de négociation, de convention, de médiation et d'animation, à l'image de ce que Michel Vanier et Romain Lajarge préconisaient dans leur réflexion prospective sur les Futurs périurbains<sup>1</sup>.

Dans le même esprit, on peut suggérer que la démarche de gouvernance soit vécue comme une alliance, qui, « contrairement au partenariat qui suppose une relation impliquant un échange équilibré entre plusieurs organisations pour répondre aux enjeux de chacun, traduit plus une position qu'une action. Elle renvoie à la volonté d'entreprendre une co-construction »<sup>2</sup>.

Le troisième point qu'il semble nécessaire d'aborder dans ce chapitre est relatif aux différents comportements possibles et constatés des personnes en charge d'une représentation au sein de la gouvernance dont ils sont membres et à laquelle ils contribuent. En effet, l'attitude d'un mandataire peut donc être affectée par différents éléments :

- Sa compréhension, éventuellement partisane, du rôle et de la mission de la personne morale au nom de laquelle il s'exprime *ès qualité*,
- Ses compétences et appétences personnelles qui vont l'orienter de façon privilégiée vers des propositions ou des prises de décision distantes de son mandat de représentation,
- Un jeu d'acteur, par exemple chez les élus locaux, consécutif au fait qu'il est quelquefois plus facile de s'accorder avec un adversaire qu'avec un partenaire politique du même parti ou de la même coalition au pouvoir, avec lequel on serait en compétition pour des investitures à venir,
- La soumission au (contre)poids et à l'inertie des technostuctures, qui peut conduire par avance à toute autocensure en termes d'innovation : « une innovation est une désobéissance qui a réussi », ce qui sous-entend une forme d'irrespect par rapport à sa structure d'appartenance et de liberté individuelle que tous ne savent pas assumer,
- La référence à un dogmatisme ou à un activisme (harcèlement moral ou médiatique, atteinte aux biens ou au fonctionnement des outils de production, ...), qui conduit fréquemment à des blocages dans la recherche d'un consensus dynamique.

---

<sup>1</sup> Vanier Martin, Lajarge Romain, *Rapport final du groupe de prospective sur les Futurs périurbains de la France en Europe*, DIACT/PACTE, septembre 2008.

<sup>2</sup> Chettab Nadia, « Territorialisation de la politique industrielle, facteur critique de la croissance économique à l'ère de l'innovation ouverte et du numérique », 2<sup>èmes</sup> Rencontres du CEDITER (Paris 2018), les Cahiers du CEDIMES n° 1/2020.

A ces problématiques, qui peuvent constituer autant d'écueils dans la mise en place et la conduite d'une gouvernance, il semble indispensable d'ajouter celle qui émane de la revendication d'une démocratie directe. En effet, le déploiement de celle-ci fait l'objet d'un foisonnement des propositions contradictoires, lourdes de mise en œuvre pour certaines, ce qui peut conduire à une incapacité opérative de la gouvernance.

Ce ne sera pas le moindre paradoxe que de devoir constater que la gouvernance, par nature plate-forme de convergence locale et participative, soit bloquée par un excès d'attente de la part de ses acteurs ou de ses bénéficiaires en termes de démocratie directe.

Or, le bon fonctionnement d'une gouvernance territoriale nécessite, comme cela a été souligné dans le premier chapitre, le dépassement des oppositions de principe au profit de l'élaboration d'une synthèse dynamique.

#### 4. Conclusion

La gouvernance apparaît comme un besoin récurrent, comme une expression subliminale ou inconsciente d'un « modèle traditionnel basé sur des structures de conseils représentant des familles, des tribus ou autres pour définir les obligations de tous envers le bien commun de la collectivité ... »<sup>1</sup>, qu'il convient de réinventer époque après époque.

Les modalités de sa mise en œuvre doivent s'adapter aux défis auxquels la société est confrontée et au contexte culturel de chaque territoire d'application. En effet, « la culture d'un pays (...) influence la façon dont il est gouverné. Cependant, fondée dans un monde nouveau où il est possible d'emprunter les moyens les plus efficaces d'organisation et de fonctionnement, aucune société n'est plus limitée face aux possibilités infinies de choisir la mise en œuvre de la meilleure opportunité »<sup>2</sup>. Il est donc du libre arbitre des acteurs de dépasser une logique essentiellement administrative, programmatique et contractuelle, car celle-ci « ne permettra pas une action unifiée à même de relancer globalement l'économie... Cette construction des politiques publiques est à la recherche d'un équilibre entre un État dirigiste qui n'est plus et une autonomie des collectivités locales qui n'a pas suffisamment permis un rééquilibrage territorial »<sup>3</sup>.

Par conséquent, il ne suffit pas que des règles existent car « la chose la plus importante à cet égard est la façon dont elles sont mises en œuvre par les parties prenantes de la gouvernance »<sup>4</sup>. Ceci conforte l'analyse selon laquelle il ne saurait y avoir un modèle de gouvernance mais autant de pratiques qu'il y a de cas, car « dans un système hétérarchique par opposition à un système hiérarchique, la norme n'existe pas - ce qui crée à la fois de l'ambiguïté et une marge de liberté »<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Benabdallah Youcef et Chettab Nadia, « *des politiques d'aménagement ce standard pour des territoires diversifiés* », 5èmes Rencontres du CEDITER (Bari 2021).

<sup>2</sup> Sulmina Vanesa, « *The role of local government institutions in the organization of the territory* », 5èmes Rencontres du CEDITER (Bari 2021).

<sup>3</sup> Institut Montaigne, « *rééquilibrer le développement de nos territoires* », rapport mars 2021.

<sup>4</sup> Sulmina Vanesa, *ibid.*

<sup>5</sup> Dommergues Pierre, *ibid.*

Celle-ci doit être mise à profit pour éviter d'éventuelles logiques d'affrontement ou des logiques dominantes qui pourraient émaner d'acteurs économiques importants, des administrations nationales, déconcentrées et locales ; pour dépasser les intérêts particuliers, trouver les équilibres et les dynamiques par la négociation sans céder aux risques ou à la facilité d'un consensus mou.

Au-delà des règles méthodologiques d'établissement et de fonctionnement d'une gouvernance territoriale, la réponse à ces différents enjeux suggère donc la mise en place et le partage d'une éthique par les parties prenantes. Des règles morales, issues du contexte et de la culture dans le cadre desquels la gouvernance va être activée, sont ainsi à ajouter aux règles pratiques. Ces règles morales ont même probablement plus d'importance que ces dernières.

Le déploiement et le fonctionnement des réseaux collaboratifs dédiés à l'open source, l'open innovation, l'open hardware, l'open Sciences et l'open Data, peut en constituer un exemple. Ces mouvements des communs sont, certes, a-territoriaux mais ils témoignent d'une dynamique basée sur un objet, une modalité et une finalité explicites et partagées, qui sont autant de prérequis d'une bonne gouvernance territoriale. Ils reposent sur des comportements, des valeurs, une éthique du collaboratif et une participation en partie autoréglée<sup>1</sup>. Par ailleurs, ils expriment une évolution de l'organisation de la société du duopole « Etat – Marché » au partenariat « Public – Privé – Communs », peut-être au moins partiellement utile à de nouveaux modèles de développement local sous certaines réserves à évaluer.

En effet, « il n'y a pas de communs sans distribution de droits de propriété. La question centrale des communs n'est évidemment pas celle de la nature de la ressource partagée, pas plus qu'elle n'est celle de « l'intentionnalité » des agents. La question centrale au cœur des communs est celle du faisceau de droits noué autour de la ressource, de sa gouvernance, et des conditions qui permettent son effectivité (« *enforcement* » ) ».<sup>2</sup>

Quelle que soit la validité de ces réserves (relatives en particulier à la limite de la pertinence économique d'une telle démarche dans certains cas de figure), l'exemple des communs permet de voir, de façon prospective, en quoi peut consister une évolution de la gouvernance territoriale.

En premier lieu, le constat naît que la stabilité d'une gouvernance « commence de la base vers le haut et non l'inverse ; donc, en bref, elle part de la plus petite unité locale, de la communauté et, si ces fondations sont saines, elles se refléteront plus haut dans les cas les plus élevés et dans le bien-être du pays »<sup>3</sup>. Il faut néanmoins redire que la gouvernance territorialisée, pour être efficace, doit s'articuler sur des échelles départementale, régionale, nationale et européenne. Elle doit également s'inscrire dans des coopérations interterritoriales qui permettent à des territoires situés dans différentes nations de confronter et de coordonner

---

<sup>1</sup> Chettab Nadia, « *Les mouvements des communs, un monde au-delà du Marché et de l'Etat* », 4èmes Rencontres du CEDITER (Annaba 2020), les Cahiers du CEDIMES n° 4/2021.

<sup>2</sup> Coria Benjamin, « *qu'est-ce qu'un commun* », 6 janvier 2015, <https://france.attac.org/nos-publications/les-possibles/numero-5-hiver-2015/dossier-les-biens-communs/article/qu-est-ce-qu-un-commun>, consulté le 9 novembre 2021.

<sup>3</sup> Sulmina Vanesa, *ibid.*

leurs démarches.

En second lieu, cet exemple renvoie à l'importance déjà soulignée de l'esprit dans lequel toute démarche de gouvernance est à conduire. Cette remarque fait écho à la considération exprimée par Jean-Pierre Duport<sup>1</sup> : « le développement local est avant tout une démarche, ... qui repose sur la volonté convergente des acteurs de construire un projet de développement qui intègre les dimensions économiques, sociales et culturelles. Il s'appuie sur l'histoire, l'identité des territoires et leurs ressources. Le développement local n'est pas un catalogue de micro-projets mis bout à bout. Ce n'est pas non plus l'addition astucieuse de procédures de financement. C'est une idée choisie et partagée par tous de l'avenir d'un territoire, qui met en mouvement les forces vives et les multiplie ». La gouvernance territoriale est la conduite patiente de cette démarche dans un cadre aussi démocratique que possible.

## Bibliographie

- Aghion Philippe, Cohen Elie, David Benjamin, Gigout-Magiorani Timothée, « *Pour une nouvelle politique industrielle après le Covid-19* », <https://legrandcontinent.eu/fr/2021/06/04/pour-une-nouvelle-politique-industrielle-apres-le-covid-19/>
- Bellit Sonia, Granier Caroline, Caroline Mini « *Réindustrialiser plutôt que relocaliser* », le Cube, les synthèses de la Fabrique, note n° 4, novembre 2020.
- Benabdallah Youcef et Chettab Nadia, « *des politiques d'aménagement standard pour des territoires diversifiés* », 5<sup>èmes</sup> Rencontres du CEDITER (Bari 2021).
- Bidet-Mayer Thibaut, Toubal Louisa, « *À quoi servent les filières ?* », Paris, Presses des MINES, 2013.
- Calame Pierre, ancien haut fonctionnaire, Président de l'association CITEGO et administrateur de l'Association de promotion de la Fabrique des transitions, 2005, [http://www.citego.org/bdf\\_fiche-document-203\\_fr.html](http://www.citego.org/bdf_fiche-document-203_fr.html)
- Chettab Nadia, « *Territorialisation de la politique industrielle, facteur critique de la croissance économique à l'ère de l'innovation ouverte et du numérique* », 2<sup>èmes</sup> Rencontres du CEDITER (Paris 2018), les Cahiers du CEDIMES n° 1/2020.
- Chettab Nadia, « *Les mouvements des communs, un monde au-delà du Marché et de l'Etat* », 4<sup>èmes</sup> Rencontres du CEDITER (Annaba 2020), les Cahiers du CEDIMES n° 4/2021.
- Dhyvert Denis, « *Quelle approche pour une reconversion territoriale réussie de l'activité économique ?* », intervention à la 11<sup>th</sup> International Scientific Conference of Business Faculty (ISCBF 2021) de l'Université "Aleksandër Moisiu", Durrës (Albanie), [www.cediter.eu](http://www.cediter.eu)
- Dommergues Pierre, professeur à Paris VIII, directeur de l'École Française d'Excellence territoriale, Delfour Christine, Maître de conférences, *La gouvernance et le politique*, 2003, archives personnelles de M. Broudo Claude (le document n'est plus disponible en ligne).
- La Fabrique Prospective, novembre 2020, « *Territoires industriels : comment renforcer le capital social ?* », Agence Nationale de la Cohésion des Territoires.
- Hyppolite Paul Adrien, « *Relocaliser la production après la pandémie ?* », Fondation pour l'innovation politique, septembre 2020.
- Lazzeri Yvette, Mesini Béatrice, « *Créativité, territoire créatif, créativité territoriale* », 2<sup>èmes</sup> Rencontres du CEDITER, les Cahiers du CEDIMES n° 1/2020.
- Institut Montaigne, « *rééquilibrer le développement de nos territoires* », rapport mars 2021.

---

<sup>1</sup> Délégué général de la DATAR

- OECD regional development papers – « *Les Régions dans la Mondialisation - Une approche originale de l'internationalisation des régions et son application au cas français* » - OCDE 2021.
- « *Relocalisation des achats stratégiques* », restitution du partenariat PwC – CNA (Conseil National des Achats), 9 juillet 2020.
- Rodríguez-Pose A. 2010. *Do institutions matter for regional development?*, Working Paper in Economics and Social Sciences No. 2, IMDEA Social Sciences, Madrid.
- Msc. Sulmina Vanesa, “*The role of local government institutions in the organization of the territory*”, 5<sup>èmes</sup> Rencontres du CEDITER (Bari 2021).
- Vadcar Corinne, janvier 2021, « *Entreprises et création de valeur, Comment rapprocher la chaîne de valeur au plus près du client ?* », CCI Paris Ile-de-France.
- Vanier Martin, Lajarge Romain, *Rapport final du groupe de prospective sur les Futurs périurbains de la France en Europe*, DIACT/PACTE, septembre 2008.
- Veltz Pierre, 2017, « *la société hyperindustrielle* », Editions du Seuil, France.
- Weill Thierry, *The Conversation*, septembre 2020, « *Relocalisation, souveraineté, réindustrialisation, résilience : ne confondons pas tout !* ».
- Wikipedia, <https://fr.wikipedia.org/wiki/Gouvernance>, consulté le 2 novembre 2021.
- Dictionnaire Larousse en ligne, <https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/gouvernance/37692>, consulté le 2 novembre 2021.