THÈSE

Pour l'obtention du grade de
DOCTEUR DE L'UNIVERSITÉ DE POITIERS
UFR de sciences économiques et de gestion
Centre de recherche sur l'intégration économique et financière (Poitiers)
(Diplôme National - Arrêté du 25 mai 2016)

École doctorale : Sciences de la Société, Territoires, Sciences Économiques et de Gestion (Limoges)
Secteur de recherche : Sciences Économiques

Présentée par :
Emmanuel Nadaud

La prise en compte des interdépendances dans les processus de développement des territoires :

De la gouvernance à la coopération territoriale

Directeur(s) de Thèse :
Olivier Bouba-Olga

Soutenue le 10 décembre 2019 devant le jury

Jury :

Président	**Guy Baudelle**	Professeur - Université Rennes 2
Rapporteur	**Bernard Pecqueur**	Professeur - Université Grenoble Alpes
Rapporteur	**Fabienne Leloup**	Professeur - Université catholique de Louvain
Membre	**Olivier Bouba-Olga**	Professeur - Université de Poitiers
Membre	**Pascal Chauchefoin**	Maître de conférences - Université de Poitiers

Pour citer cette thèse :
Emmanuel Nadaud. *La prise en compte des interdépendances dans les processus de développement des territoires : De la gouvernance à la coopération territoriale* [En ligne]. Thèse Sciences Économiques. Poitiers : Université de Poitiers, 2019. Disponible sur Internet <http://theses.univ-poitiers.fr>

LA PRISE EN COMPTE DES INTERDÉPENDANCES DANS LES PROCESSUS DE DÉVELOPPEMENT DES TERRITOIRES. DE LA GOUVERNANCE À LA COOPÉRATION TERRITORIALE

Thèse pour le doctorat ès Sciences Économiques

Présentée par

Emmanuel NADAUD

Soutenue publiquement le **10 décembre 2019**

Membres du jury

Guy Baudelle, Professeur des Universités, Université de Rennes 2

Olivier Bouba Olga, Professeur des Universités, Université de Poitiers, Directeur de thèse

Pascal Chauchefoin, Maître de Conférences, Université de Poitiers

Fabienne Leloup, Professeure des Universités, Université catholique de Louvain, Rapporteur

Bernard Pecqueur, Professeur Émérite, Université Grenoble Alpes, Rapporteur

À Philippe,

À Alexandre,

À Ange

L’Université n’entend ni approuver ni désapprouver les opinions particulières du candidat.

REMERCIEMENTS

Mes premiers et plus sincères remerciements sont adressés à Olivier Bouba-Olga. Merci Olivier d'avoir accepté d'être mon directeur de thèse. Merci de m'avoir accueilli à plusieurs reprises avant le lancement de mon projet, de m'avoir aidé à structurer mes idées et de m'avoir proposé de travailler sur le projet du sillon lorrain. Merci pour ta bienveillance, ta disponibilité et ta confiance tout au long de ce travail. Ce ne sont pas ici que des mots et je ne peux souhaiter à toute personne se lançant dans l'aventure d'une thèse d'être accompagné comme je l'ai été. Tes conseils ont guidé mes travaux et ont contribué à structurer ma pensée et mes réflexions.

Je remercie les membres du jury - Guy Baudelle, Pascal Chauchefoin, Fabienne Leloup et Bernard Pecqueur - qui me font l'honneur d'évaluer ce travail de thèse. Les lectures de vos travaux ont constitué des ressources précieuses. Ils m'ont permis d'apprendre et de structurer ma réflexion.

Je remercie Liliane Bonnal, directrice du laboratoire du Centre de recherche sur l'intégration économique et financière (CRIEF) de l'Université de Poitiers, pour m'avoir permis de réaliser ce travail dans d'excellentes conditions. Je remercie l'ensemble des membres du laboratoire pour leur accueil et leurs échanges. J'ai une pensée plus spécifique pour les membres de l'axe Géographie de l'innovation, territoire, travail (GITT). Merci à Marie Ferru, Pascal Chauchefoin, Benjamin Guimond, Etienne Fouqueray, Bastien Bernela et Jacques Mathé pour la qualité de vos échanges et de vos conseils. Je tiens à remercier tout particulièrement Benjamin Guimond pour m'avoir accompagné en Lorraine. Les entretiens menés en commun ont constitué une source d'inspiration pour la suite de mon travail. Je remercie également Florian Privat, étudiant et stagiaire au laboratoire, qui m'a accompagné sur le terrain en Corrèze. Merci d'avoir contribué directement à la réussite de cette thèse en m'accompagnant sur ces deux terrains d'étude. J'ai également une pensée toute particulière pour Etienne. Notre travail pour la société Unicoque ne constitue que la première pierre d'une collaboration que j'espère longue et fructueuse. Je remercie enfin Matthieu Lee pour ses conseils précieux en cartographie et en géomatique. Les cartes produites dans le cadre de ma thèse sont le résultat de nos échanges.

Je remercie Pascal Chauchefoin, directeur de l'UFR de sciences économiques de Poitiers, de m'avoir fait confiance et de m'avoir proposé d'enseigner au sein de la faculté. Pascal, échanger avec toi est toujours d'une richesse incroyable. Merci à Marc Pourroy, Noëlle Duport et Liliane Bonnal d'avoir partagé avec moi vos enseignements.

Je remercie également les membres de la Fédération Territoires. La qualité des échanges au sein de cette équipe multidisciplinaire (économistes, géographes, historiens, juristes, gestionnaires), centrée sur l'analyse des territoires et des économies régionales, constitue une source d'enrichissement précieuse. Je remercie Pascal et Matthieu pour m'avoir donné la possibilité de participer aux réunions

de la fédération Territoires et pour m'avoir offert la possibilité de communiquer lors du colloque « Nouvelles régions : la grande transformation » en avril 2017.

J'ai une pensée enfin pour l'ensemble des personnes qui ont jalonné mon parcours scolaire, universitaire et professionnel. Je pense en premier lieu à mes professeurs de lycée et d'université qui m'ont donné l'envie d'être curieux et de m'intéresser à tout. Mon inscription dans la filière des Sciences économiques et sociales était guidée, déjà à l'époque, par l'envie de comprendre et d'adopter une analyse critique des faits politiques, économiques et sociaux. Je pense à mes professeurs de lycée, M. Bigot, Mme Djouadi et Mme De Lassée qui m'ont transmis leurs connaissances et leur enthousiasme pour l'analyse et la compréhension des faits économiques et sociaux et qui m'ont accompagné dans mes choix d'orientation. Je pense à Olivier Bouba-Olga et Pascal Chauchefoin dont les cours passionnés et passionnants m'ont donné l'envie d'approfondir les questions relatives au développement économique local. J'ai enfin une pensée chaleureuse pour Philippe Norel qui m'a donné le goût pour la recherche, m'a transmis sa passion de l'histoire économique et m'a conduit à m'intéresser à tout ce qui a attrait à la mondialisation. Il est celui qui, le premier, m'a proposé de réaliser une thèse lorsque j'étais encore étudiant. Ses cours étaient d'une richesse inestimable. Ce travail de thèse lui doit aujourd'hui beaucoup. Je pense enfin à Hadjila Krifa qui m'a accepté en Master Management des Affaires Européennes à Lille et a contribué à ma formation sur l'organisation et les pratiques des institutions européennes. J'ai enfin une pensée amicale pour l'équipe « INTERREG des 2 Mers » : Véronique Weyland-Ammeux, Nathanaël Houard, Davide Bergantin, Marianne Denoeu, Elodie Villeneuve, Wilde Petrone, Alexander Detremmerie, Lien Mensaert et tous les autres. L'équipe des 2 mers a constitué pendant plusieurs années une petite famille au sein de laquelle j'ai grandi professionnellement. Merci Véronique de m'avoir fait confiance et de m'avoir apporté toute ton expérience et ton savoir. Ma dernière pensée ira pour Joffrey Zamba avec lequel j'ai toujours plaisir à échanger et travailler.

Une thèse n'est pas seulement un travail de recherche, c'est aussi une aventure humaine qui implique de nombreuses composantes de la vie personnelle et familiale.

Mes plus tendres remerciements vont pour Laure, pour son soutien sans faille et sa confiance dans mes projets. Nous partageons nos vies et soutenons tous nos projets personnels et professionnels, conscients que la vie est une question d'équilibre et d'épanouissement entre certaines contraintes, maitrisées, et le plaisir de vivre, d'apprendre et d'enrichir nos connaissances. Mon projet de thèse nous engageait pour plusieurs années dans une vie rythmée par le travail de bureau entre Poitiers et La Rochelle, le travail de terrain de la Lorraine à Villeneuve-sur-Lot en passant par Saintes, Ussel ou encore Libourne, et le travail de communication dans les colloques du Canada à la Grèce et de la Normandie à l'Auvergne. Merci de m'avoir encouragé à chaque étape de ce travail. Merci pour le temps dédié à la relecture de ma thèse, pour avoir apporté ton regard de professeure des écoles sur mes formulations de phrase et mes accords du participe passé. Ton aide est précieuse. Ton soutien depuis le

début de ce projet, initié sur la route du retour d'un beau voyage en Andalousie en juin 2013, jusqu'à la fin, désormais toute proche, est sans aucun doute la clé de la réussite. Je pense fort à Alexandre, notre fils, dont les sourires et les éclats de rire nous apportent chaque jour plus de bonheur, et à Ange, arrivé et parti trop vite qui restera parmi nous pour toujours.

Je remercie ma famille, et en premier lieu ma maman, qui a toujours soutenu mes choix scolaires, universitaires et professionnels, sans pour autant toujours bien comprendre de quoi il s'agissait. Tu m'as apporté la confiance nécessaire pour avancer dans la vie et me confronter aux difficultés. Je pense à ma petite sœur, Céline, avec qui j'ai tout vécu depuis tout petit. J'ai une pensée tendre pour Thierry et Louise qui font partis de ma famille depuis plus de 10 ans déjà. Je remercie Marie-Hélène pour son soutien affectif et logistique lors de mes nombreux séjours à Poitiers. J'ai une pensée pleine d'émotion pour Philippe avec qui j'aimais discuter de mes projets. Son regard bienveillant me manque au moment de conclure ce travail. Je pense fort à l'ensemble de ma famille, Etienne, Marine, Martin, Agathe, Guillaume, Pascale, Mathilde et Léonie.

Mener à bien ce travail de thèse a été motivé par l'envie de comprendre et d'apprendre, par le plaisir de travailler et d'analyser des sujets relevant des problématiques de développement territorial et par le désir de prendre du recul et d'apporter une réflexion sur l'organisation de la vie collective. Je remercie une fois encore toutes les personnes citées pour m'avoir accompagné, de près ou de loin, dans ce travail et de m'avoir apporté leur aide, leur confiance et leur enthousiasme nécessaires à la réussite de ce projet. J'ai une pensée pour tous ceux dont j'ai croisé la route depuis toutes ces années et que je n'ai pas nommément cité dans ces quelques lignes.

SOMMAIRE

REMERCIEMENTS....3

SOMMAIRE....7

INTRODUCTION GÉNÉRALE 11

PARTIE 1 – LA COOPÉRATION TERRITORIALE : UNE RÉPONSE AUX INTERDÉPENDANCES ENTRE LES TERRITOIRES....27

CHAPITRE 1 - TERRITOIRE ET INTERTERRITORIALITÉ 29

Section 1 - Le territoire....29

Section 2 - Un monde interterritorial, des territoires interdépendants....44

CHAPITRE 2 - LA GOUVERNANCE TERRITORIALE, UN ENJEU DE DÉVELOPPEMENT 51

Section 1 - Retour sur la notion de gouvernance 52

Section 2 - La gouvernance territoriale....61

CHAPITRE 3 – DE LA GOUVERNANCE À LA COOPÉRATION TERRITORIALE : LA PRISE EN COMPTE DES INTERDÉPENDANCES....81

Section 1 - Origine de la notion de coopération. De la biologie aux mathématiques en passant par la philosophie 82

Section 2 - Interdépendance, coordination et coopération en économie politique internationale ..97

Section 3 - La coopération en économie de l'entreprise 101

Section 4 - La coopération territoriale 115

PARTIE 2 – ANALYSE DES INTERDÉPENDANCES MACRORÉGIONALES. LE CAS DE LA LORRAINE..
....153

CHAPITRE 4 - AU-DELÀ DU PIB PAR HABITANT, L'IDENTIFICATION DES INTERDÉPENDANCES MACRORÉGIONALES 159

Section 1 – Les effets de composition du PIB par habitant 160

Section 2 – Analyse du niveau de richesse des régions européennes....165

Section 3 – La prise en compte de la diversité des contextes territoriaux 171

CHAPITRE 5 – CE QUE CACHENT LES FRONTIÈRES. LE CAS DE L'ÉCONOMIE LORRAINE....177

Section 1 – La Lorraine : d'une région en périphérie du territoire national à une région au cœur de l'Europe....178

Section 2 - Positionnement de la Lorraine au sein de la Grande Région....182

Section 3 – L'économie lorraine : d'un tissu mono-industriel à la constitution d'un marché du travail transfrontalier 188

Section 4 - La gouvernance et la coopération territoriale : des enjeux majeurs à l'échelle du territoire transfrontalier 200

PARTIE 3 - ANALYSE DES JEUX D'ACTEURS. LE CAS DE TERRITOIRES INFRARÉGIONAUX EN NOUVELLE-AQUITAINE 211

CHAPITRE 6 - GOUVERNANCE ET INTERTERRITORIALITÉ. LES CAS DE SAINTES ET SAINT-JEAN-D'ANGÉLY 217

Section 1 - Gouvernance et interterritorialité : les nouveaux enjeux de développement des territoires 218

Section 2 - Caractériser l'interterritorialité. Le cas de la zone d'emploi de Saintes – Saint–Jean-d'Angély 222

Section 3 - Des complémentarités nombreuses mais des coopérations quasi-inexistantes 231

CHAPITRE 7 - LA POLITIQUE CONTRACTUELLE DE LA NOUVELLE-AQUITAINE : UNE RÉPONSE AUX ENJEUX DE COOPÉRATION ? 237

Section 1 – De la notion de gouvernance aux pratiques opérationnelles d'intermédiation et de coopération 238

Section 2 - Ambition et limites de la politique contractuelle régionale de Nouvelle-Aquitaine 242

Section 3 – Analyse des jeux d'acteurs dans le cadre de la politique contractuelle régionale 248

CONCLUSION GÉNÉRALE 259

ANNEXES 269

BIBLIOGRAPHIE 297

TABLE DES TABLEAUX 331

TABLE DES GRAPHIQUES 332

TABLES DES FIGURES 333

TABLE DES CARTES 334

TABLE DES MATIÈRES 335

RÉSUMÉ 343

Soudain, l'homme s'arrête. Nul point d'eau pour s'abreuver, nulle falaise pour se protéger du vent. Pourquoi ici plutôt qu'ailleurs ? Pourquoi aujourd'hui plutôt que demain ? Et pourtant il s'arrête, personne ne lui ferait faire un pas de plus. Dès le lendemain, il se met au travail. Bientôt un autre homme, une autre famille le rejoignent.

Erik Orsenna, *Voyage aux pays du coton – Petit précis de mondialisation*, 2006.

INTRODUCTION GÉNÉRALE

L'attention croissante accordée à la gouvernance territoriale illustre l'importance des questions relatives aux jeux d'acteurs aux côtés des processus productifs dans les problématiques de développement des territoires. Elle interroge les modalités organisationnelles des acteurs locaux et leur capacité à s'organiser collectivement en vue d'initier des processus de développement territorial. La diversité des contextes territoriaux s'affirme en dehors d'un modèle de développement territorial impulsé par l'État ou ne répondant que des seules forces du marché dans un contexte d'approfondissement de la mondialisation.

La remise du Prix de la Banque de Suède en sciences économiques en mémoire d'Alfred Nobel en 2009 à Elinor Ostrom, pour son « analyse de la gouvernance économique, en particulier les communs », témoigne de la reconnaissance de la diversité des problèmes et des questions auxquels sont confrontés les êtres humains qui interagissent dans les sociétés contemporaines. Ostrom met en lumière la diversité de situations et de règles conçues et mises en œuvre par les communautés humaines pour la gestion des biens communs. Elle invite à dépasser une vision binaire consistant à ne considérer que deux modèles absolus de gouvernance, le « tout marché » et le « tout État », comme formes efficaces d'organisation humaine.

Le territoire, système complexe et lieu des interactions entre les hommes partageant un espace de vie et un destin commun, constitue un tiers-espace pour l'organisation des activités humaines entre État et marché. Il est un lieu privilégié pour la gestion des activités économiques et sociales humaines. La gouvernance constitue une forme d'organisation visant à réguler le système territorial et à prendre en compte la complexité et la multiplicité des problématiques rencontrées par les acteurs parties-prenantes de la vie économique, sociale et environnementale locale. L'analyse des processus de développement territorial requiert, d'une part, d'intégrer la multiplicité et la diversité des jeux d'acteurs et des interactions humaines, et d'autre part, de tenir compte de la diversité des contextes territoriaux et des dynamiques économiques et sociales à l'œuvre sur et entre les territoires.

La question du dépassement des logiques territoriales et des interdépendances entre les territoires apparaît comme essentielle. Le territoire ne constitue pas un espace fermé s'organisant en autarcie. Il ne s'efface pas non plus derrière la mondialisation économique et financière qui tend à effacer les frontières nationales. Par analogie avec les propos d'Ostrom (2012; 2015) sur la gestion des biens communs et en s'inspirant des travaux de Martin Vanier (2005; 2010; 2015a), nous invitons à dépasser un modèle binaire consistant à ne considérer que deux modèles d'organisation territoriale extrêmes : le « tout territorial », d'une part, qui enferme les acteurs dans des organisations territoriales bornées par des frontières comme si rien n'existait au-delà de celles-ci, et la « terre plate » (T.-L. Friedman 2006),

d'autre part, symbole d'un « monde sans frontière » commerciale et politique (Ohmae 1985; 1990; 1996).

L'organisation collective des activités humaines par-delà les limites territoriales et la valorisation des complémentarités entre les territoires constituent des préoccupations majeures de développement. La problématique du développement territoriale nécessite de s'attacher à ce qui relie les territoires et non ce qui les sépare. Elle s'inscrit à une échelle interterritoriale nécessitant de transposer la question de la gouvernance territoriale et de réfléchir aux dispositifs de coopération entre les territoires. Elle requiert une approche multi-acteur et multi-échelle.

Problématique de la thèse

Les stratégies de développement économique sont le plus souvent pensées à l'échelle des territoires d'intervention publique. Les frontières politico-administratives délimitent les espaces pour la mise en œuvre des politiques de développement économique sur les territoires. La recherche de la bonne frontière et de la taille idéale est au centre des préoccupations de nombreux acteurs locaux. Dans un contexte d'approfondissement du processus de mondialisation, l'objectif de compétitivité ancré au cœur de toute politique publique amène les territoires à se considérer en concurrence les uns avec les autres. La recherche de la performance économique s'inscrit dans une course à l'attractivité et à l'excellence.

Or, les réalités économiques et sociales sont interterritoriales et traversent les territoires. L'évolution du système économique se caractérise par une fragmentation plus importante des processus productifs avec un éclatement des chaînes de valeurs à l'échelle mondiale. Les entreprises entretiennent des relations marchandes et non-marchandes à des échelles multiples. Les mobilités domicile - travail s'inscrivent sur des distances de plus en plus grandes. Dans ce contexte, penser les territoires en concurrence les uns avec les autres s'avère empreint de nombreuses limites. La prise en compte insuffisante des interdépendances entre les territoires constitue un angle mort dans l'analyse du développement économique des territoires infranationaux. Certaines problématiques sont insuffisamment prises en compte et certaines opportunités ne sont pas saisies par les acteurs qui, en l'absence de considération pour ces éléments, sont amenés à mettre en œuvre des politiques décalées par rapport à la réalité économique et sociale.

Considérer le territoire comme faisant partie d'un système plus large qui le dépasse et s'interroger sur les complémentarités qui peuvent exister entre les territoires amènent à concevoir les problématiques et les stratégies de développement territorial dans une perspective nouvelle. Elle entrevoit de fait les stratégies de développement territorial dans une logique coopérative en cherchant à accompagner les pratiques interterritoriales et à valoriser les complémentarités.

La problématique générale de notre thèse consiste à s'interroger sur les enjeux de développement territorial. Il s'agit d'un fil rouge qui guide nos travaux tant sur le plan de la démonstration théorique que des analyses empiriques. Le développement territorial, dont la finalité peut être compris comme l'amélioration du bien-être et de la richesse des populations (Torre 2015), repose sur la capacité de renouvellement permanent des processus de développement, « déconstruisant et recréant des territoires sans cesse mouvants » (Lacour 1996; Moine 2006). Le développement territorial repose sur deux grands moteurs : la production et la gouvernance (Torre 2018b).

Nous portons notre attention sur les enjeux relevant de la gouvernance territoriale, à savoir les formes d'organisation capables de réguler un système territorial en aidant les acteurs à se comprendre, à coordonner leurs actions, à définir leurs champs d'interventions (Baudelle, Guy, et Merenne-Schoumaker 2011). Les processus dynamiques de coordination des acteurs interrogent les modalités de l'organisation collective et les jeux d'acteurs sur et entre les territoires. Les acteurs publics tendent à privilégier une approche descendante de l'action publique, verticale et hiérarchique. Ils négligent les approches relevant de la gouvernance territoriale qui conçoivent les relations entre les acteurs locaux de manière horizontale et partenariale.

Nous faisons le constat que les espaces d'action publique et les espaces d'action économique sont déconnectés. Les formes d'organisations collectives et les stratégies de développement économique sont pensées à l'échelle des territoires de l'action publique, lieu du pouvoir du politique délimité dans l'espace par des frontières. Elles ne sont pas en lien avec un système économique fait de relations interterritoriales. Les acteurs publics locaux ne tiennent pas suffisamment compte des interdépendances entre les territoires. Nous émettons l'hypothèse que ce constat est vrai à toutes les échelles territoriales : nationales, régionales, départementales, intercommunales, communales.

Se pose ainsi la question, d'une part, des raisons - *Pourquoi ?* - de l'absence de considération pour les enjeux interterritoriaux, et, d'autre part, des moyens - *Comment ?* - pour inscrire l'analyse des faits interterritoriaux dans le cadre plus large de l'analyse des problématiques de développement économique.

À la première question, *Pourquoi ?*, il est fait un triple constat :

i) Sur le plan de l'analyse statistique et économique, les données territorialisées sont très largement majoritaires et les données relationnelles relativement absentes, ce qui tend à privilégier une lecture en termes de lieux et de stocks plutôt qu'en termes de liens et de flux ;

ii) Sur le plan de l'organisation territoriale, les formes d'organisations collectives s'inscrivent dans des cadres politiques territoriaux délimités dans l'espace et marqués par des siècles d'organisation politique et économique autour des États. Les travaux scientifiques s'inscrivent majoritairement dans le cadre des États-nations bornés à leurs périphéries par les frontières nationales extérieures et structurés en interne par les subdivisions infranationales ;

iii) Sur le plan des interactions entre les territoires, les modes de pensée des acteurs tendent à concevoir une vision concurrentielle des territoires à toutes les échelles dans une quasi-logique de survie et de recherche de performance.

A la seconde question, *Comment ?,* il est fait une triple proposition :

i) Sur le plan de l'analyse statistique et économique, réfléchir aux interdépendances entre les territoires et penser l'interterritorialité requièrent de développer des analyses de flux et de liens afin de mettre en lumière ce qui relie les territoires ;

ii) Sur le plan de l'organisation territoriale, il convient d'appréhender l'économie territoriale comme faisant partie d'un système économique plus large. Les territoires apparaissent dès lors interdépendants, la réussite de l'un est pour partie conditionnée à la réussite de l'autre ;

iii) Sur le plan des interactions entre les territoires, il convient de considérer les complémentarités et d'aller vers une approche coopérative entre les territoires.

S'interroger sur les enjeux de développement territorial conduit à pointer deux problématiques complémentaires. En premier lieu, la capacité des acteurs locaux à s'organiser collectivement pour initier des stratégies de développement sur les territoires apparaît comme une caractéristique majeure des questions de développement territorial. Elle renvoie à la problématique de la gouvernance territoriale. D'autre part, l'identification des pratiques socio-économiques interterritoriales et des interdépendances entre les territoires conduit à s'interroger sur la capacité des acteurs locaux à s'organiser collectivement à une échelle interterritoriale. Elle requiert de transposer la question de la gouvernance territoriale à une échelle interterritoriale. La coopération territoriale, définie comme le développement conjoint de stratégies et la mise en œuvre conjointe d'actions, apparaît comme un enjeu de développement territorial. Elle constitue une modalité organisationnelle dans un cadre interterritorial. Elle a pour finalité d'accompagner les pratiques économiques et sociales interterritoriales, de répondre aux problématiques qui dépassent les cadres territoriaux de l'action publique et de valoriser les complémentarités entre les territoires.

La thèse que nous défendons dans le présent travail peut être formulée comme suit :

Les interdépendances entre les territoires sont insuffisamment prises en compte par les acteurs publics locaux attachés à une approche territorialisée de l'action publique et ancrés dans une perception des territoires en concurrence les uns avec les autres. La prise en compte des jeux d'acteurs et des interdépendances entre les territoires constituent un enjeu de développement territorial qui trouve une réponse au travers de deux modalités organisationnelles de l'action publique. La gouvernance territoriale, d'une part, apporte une réponse aux enjeux de coordination des acteurs dans un cadre territorial en initiant une approche horizontale et partenariale. La coopération territoriale, d'autre part,

accompagne les pratiques socio-économiques interterritoriales et valorise les complémentarités entre les territoires. L'instauration de pratiques coopératives constitue une réponse aux interdépendances entre les territoires.

Positionnement de la thèse

Notre attention se porte sur la problématique du défaut de reconnaissance des interdépendances entre les territoires et la réponse attendue en termes d'action publique. La gouvernance territoriale met en avant la capacité des acteurs locaux à s'organiser collectivement pour répondre à des problématiques communes en y apportant des réponses conjointes. Cette approche met l'accent sur l'idée de territoire comme construit social et système complexe. Néanmoins, le territoire est perçu par les acteurs locaux comme une juridiction, un lieu de mise en œuvre du pouvoir délimité par des frontières. Le territoire est encore celui de l'espace national, celui des États-nations dont le gouvernement détient le pouvoir. La décentralisation a généré un sur-régime territorial et a contribué à la multiplication des territoires, donc des frontières et des espaces de pouvoir. Souligner l'importance des pratiques interterritoriales et mettre l'accent sur les interdépendances entre les territoires témoignent de la complexité et de la diversité des formes organisationnelles nécessaires pour l'identification des enjeux de développement et l'adoption de réponses par-delà les territoires. Si la gouvernance territoriale constitue une réponse portant sur l'organisation des jeux d'acteurs à une échelle territoriale, la coopération territoriale vise à apporter une réponse dans un contexte interterritorial. Elle souligne l'importance d'une réponse multi-acteur et multi-échelle pour identifier les problématiques interterritoriales et répondre aux interdépendances entre les territoires. La coopération territoriale intègre une dimension similaire à la gouvernance territoriale, ici devrait-on dire une gouvernance interterritoriale, du fait qu'elle s'impose, pour paraphraser la définition de Baudelle, Guy, et Merenne-Schoumaker (2011) comme une forme d'organisation capable de réguler un *système interterritorial* en aidant les acteurs à se comprendre, à coordonner leurs actions, à définir leurs champs d'interventions. La coopération territoriale tend à aller plus loin en intégrant une dimension opérationnelle. Elle intègre une logique de projet visant à définir et mettre en œuvre conjointement une stratégie de développement territorial.

Nos travaux s'inscrivent dans la continuité mais aussi à l'intersection de plusieurs courants de pensées. Notre problématique n'est pas nouvelle. Nous nous inscrivons, d'une part, dans la continuité des travaux sur la gouvernance territoriale menés par le courant de l'économie territoriale (Leloup, Moyart, et Pecqueur 2005; Rey-Valette et al. 2011; 2014; Courlet et Pecqueur 2013; Le Gales 2014; Torre 2011; 2018a) et par le courant institutionnaliste (Rodriguez-Pose et Storper 2006; Rodriguez-Pose 2013; Ostrom 2015), et d'autre part, dans le prolongement des travaux soulignant l'importance des pratiques interterritoriales et l'accroissement des interdépendances entre les territoires (Vanier 2005; 2010; 2015a; Bouba-Olga 2017; 2019). Nous intégrons et approfondissons enfin la notion de coopération territoriale. Nous cherchons ici à conceptualiser la notion de coopération territoriale en

allant au-delà des approches restrictives qui limitent cette notion à des cadres d'études précis : la coopération territoriale européenne (Wassenberg et Reitel 2015), la coopération intercommunale, la coopération entre les métropoles et les territoires non-métropolitains avec le concept de réciprocité territoriale (Talandier 2014; 2019).

La gouvernance territoriale est un sujet traité dans de nombreux travaux. En sciences régionales, la gouvernance met en avant la capacité des acteurs locaux à s'organiser collectivement pour répondre à des problématiques communes en y apportant des réponses conjointes. La gouvernance territoriale souligne l'importance d'une approche multi-acteur dans la définition et la mise en œuvre des stratégies de développement local. Elle permet « la transformation et l'appropriation par les acteurs locaux des ressources non valorisées des territoires » (Leloup, Moyart, et Pecqueur 2005) du fait de la capacité collective des acteurs à élaborer des actions de développement en commun. En économie territoriale, elle est désormais érigée comme l'un des « moteurs du développement territorial » aux côtés des processus de production (Torre 2018b). Elle constitue un enjeu de développement économique et social au même titre que les investissements en éducation, infrastructure et innovation. La gouvernance répond à un objectif d'efficience au regard des objectifs de développement des territoires. Le courant institutionnaliste, enfin, souligne l'importance des institutions formelles (la constitution, les organisations, les lois et règlements) qui organisent la vie collective, et informelles (les normes, traditions, conventions sociales, relations interpersonnelles, réseaux informels) qui permettent de générer de la confiance entre les acteurs pour la construction d'une relation pérenne (Amin 1999; Fukuyama 2000; Rodriguez-Pose et Storper 2006; Rodriguez-Pose 2013).

Dans notre thèse, nous contribuons à ces travaux en s'inscrivant pleinement dans leur continuité. Nous soulignons l'importance de la gouvernance territoriale comme une problématique majeure de l'action collective sur les territoires. La capacité des acteurs à se coordonner pour répondre aux enjeux de développement et pour initier des stratégies nouvelles constitue en effet un enjeu fort de développement territorial. Nous pointons cependant les limites de la gouvernance territoriale en confrontant une vision du territoire « construit social », flexible et ouvert, adapté à la mise en œuvre d'une gouvernance territoriale multi-acteur, et une vision du territoire « juridiction », rigide et fermé, ancré dans les pratiques politiques des acteurs locaux.

La notion d'interterritorialité a été introduite et largement développé par Vanier (2005; 2010; 2015a). L'interterritorialité désigne ce qui traverse les territoires. L'interterritorialité se forge dans des pratiques économiques et sociales liées aux mutations de la société. Ces dernières renvoient à l'individualisation des parcours et des trajectoires de vie. L'individu n'est ainsi plus lié à un groupe unique situé sur un territoire mais s'inscrit dans une multiplicité de pratiques qui incluent « un peu de territorialité et un peu d'interterritorialité ». Sur le plan collectif, les pratiques économiques et sociales dépassent les cadres territoriaux et s'organisent avant tout selon des logiques sectorielles. Sur le plan économique, les caractéristiques interterritoriales sont illustrées par l'accentuation d'un capitalisme dit

« réticulaire » (Vanier 2015a). De plus, la fragmentation des processus productifs exacerbée par le processus de mondialisation économique et financière a provoqué une division spatiale du travail inédite qui s'entend bien au-delà du cadre national et infranational (Bouba-Olga 2017). Les relations marchandes et non-marchandes constituent des liens étroits entre des acteurs situés sur des espaces différents. Les territoires apparaissent de plus en plus interdépendants. L'interterritorialité crée une idéologie de « l'entre ». Les limites territoriales ne sont plus des barrières mais des créateurs de liens. Il convient dès lors de sortir d'une analyse centrée uniquement sur le territoire et de s'intéresser aussi à ce qui relie les territoires, tant horizontalement que verticalement. Les frontières géographiques et sectorielles masquent la montée des interdépendances socio-économiques.

Dans notre thèse, nous contribuons à témoigner de l'importance grandissante des pratiques interterritoriales comme caractéristiques des dynamiques économiques et sociales des territoires. Nous mettons en exergue l'identification et la valorisation des interdépendances entre les territoires comme un enjeu fort des problématiques de développement territorial.

La coopération est un concept peu mobilisé en sciences régionales et en économie territoriale. La coopération est peu pensée dans sa dimension territoriale (Bussi 2009; Boulineau 2017). Les travaux, notamment, de Vanier (2005, 2010, 2015a) sur l'interterritorialité, de Talandier (2014, 2016, 2018, 2019) sur la réciprocité territoriale ou encore de Cattan (2010) et Berroir et al. (2017) sur les systèmes urbains tendent à converger vers une reconnaissance et une promotion de formes organisationnelles qui dépassent les limites territoriales et considèrent les réalités économiques et sociales interterritoriales. La coopération territoriale constitue une idée sous-jacente, sans qu'elle soit formulée comme telle. La coopération territoriale est abordée dans le cadre de travaux plus larges sur les frontières (Arbaret-Schulz 2002; Arbaret-Schulz et al. 2004; Velasco-Graciet 2008; Piermay 2005; 2009; Leloup et Gagnol 2017). Elle désigne la coopération intercommunale et les formes organisationnelles comme les réseaux de villes dans le cadre de l'organisation institutionnelle infranationale. Elle constitue enfin une modalité organisationnelle visant à répondre aux liens entre les métropoles et les territoires non-métropolitains dans le cadre des théories de développement territorial reposant sur le modèle métropolitain.

Nous proposons dans le cadre de notre travail de thèse un approfondissement de la notion de coopération territoriale. La coopération territoriale désigne ainsi une modalité organisationnelle visant à développer et mettre en œuvre en commun des actions adoptant une approche à la fois multi-acteur et multi-échelle. La coopération territoriale peut ainsi être définie comme le développement conjoint de stratégies et la mise en œuvre conjointe d'actions visant à répondre à des problématiques communes et à stimuler les complémentarités entre les territoires. Elle nécessite la reconnaissance des interdépendances entre les territoires et des pratiques socio-économiques interterritoriales.

Méthodologie

Nos travaux s'appuient, d'une part, sur une démonstration théorique, et d'autre part, sur une méthode mixte alliant analyse statistique et analyse qualitative. Deux terrains d'études sont présentés dans notre thèse : la Lorraine et le territoire de Saintes - Saint-Jean-d'Angély.

Le cadre théorique d'analyse

Notre première partie porte sur la construction d'un cadre de référence théorique d'analyse de développement territorial. Celui-ci nous conduit d'une réflexion sur les notions de territoire et de gouvernance territoriale à l'introduction de la notion de coopération territoriale, par l'intermédiaire d'inférences logiques déterminant les limites et les dépassements des premières notions. Notre démonstration s'appuie sur un ensemble d'étapes structurées visant à définir la notion, l'appréhender dans son contexte historique et pluridisciplinaire, la caractériser dans le contexte de la science régionale et de l'économie territoriale et d'identifier ses limites et les dépassements dont elle fait l'objet. Ce dernier point nous amène à formuler des propositions en vue de prolonger les connaissances existantes et de tisser des liens entre les notions.

Dans le premier chapitre, par exemple, nous nous intéressons à la notion de territoire. Nous commençons par définir et caractériser la notion dans une approche large, puis de spécifier ses différents énoncés dans le cadre des sciences régionales et de l'économie territoriale. Nous rappelons ainsi comment le territoire, espace de l'exercice de la souveraineté d'un corps politique, juridique ou religieux, s'est transformé en un objet social jusqu'à être appréhendé comme un système complexe intégrant des dimensions géographiques et sociales. Nous identifions les limites et les dépassements de la notion de territoire en mettant notamment en exergue l'importance des pratiques interterritoriales et l'identification des interdépendances entre les territoires. Nous formulons la proposition de considérer de manière plus importante ce qui relie les territoires, et non plus ce qui les sépare, afin de valoriser les complémentarités entre eux.

Terrains d'étude et contexte de la recherche

Deux terrains d'étude sont présentés dans notre thèse : la Lorraine dans le cadre des dynamiques transfrontalières au sein de l'espace macrorégional de la Grande Région SaarLorLux ; la zone d'emploi de Saintes – Saint-Jean-d'Angély dans le cadre des dynamiques interterritoriales infrarégionales en région Nouvelle-Aquitaine. Les territoires font l'objet d'une présentation dans les parties 2 et 3 de notre thèse.

Les travaux présentés sur l'économie lorraine dans le chapitre 5 s'appuient sur une étude réalisée dans le cadre d'un projet de recherche entre la Caisse des Dépôts et Consignations et le laboratoire de sciences économiques CRIEF de l'Université de Poitiers : « Plaques territoriales ». La Caisse des Dépôts et Consignations a souhaité obtenir une connaissance plus fine de plusieurs territoires sur

lesquels elle était amenée à instruire et apporter des financements pour des projets importants. Elle a initié une réflexion sur des territoires présentant une cohérence d'enjeux sans pour autant que ceux-ci ne s'inscrivent au sein d'une même structure institutionnelle. Elle a initié l'idée de « plaques territoriales ». L'objectif général du projet de recherche était de compléter la perception empirique des directions régionales de la Caisse des Dépôts et Consignations par une étude plus approfondie des dynamiques de création de richesse et d'emplois de ces territoires. En Lorraine, la réflexion portait sur la cohérence du sillon lorrain, un pôle métropolitain unissant les agglomérations de Thionville, Metz, Nancy et Épinal.

Les travaux présentés dans les chapitres 6 et 7 s'appuient sur une étude réalisée dans le cadre d'un projet de recherche entre la région Nouvelle-Aquitaine et le laboratoire de sciences économiques CRIEF de l'Université de Poitiers : « Les territoires fragiles de la région Nouvelle-Aquitaine ». La région Nouvelle-Aquitaine, qui dispose de compétences en matière de développement économique et d'aménagement du territoire, a entrepris d'améliorer sa connaissance des territoires qui la composent, de leurs atouts et de leurs handicaps, de leurs besoins spécifiques et des enjeux auxquels ils doivent faire face. Ce travail s'inscrit dans le cadre de la politique de contractualisation de la région Nouvelle-Aquitaine. Les territoires ciblés sont ceux qui présentent les difficultés socio-économiques les plus importantes. Nous avons travaillé sur quatre territoires infrarégionaux : zone d'emploi de Saintes - Saint-Jean-d'Angély, zone d'emploi de Libourne, zone d'emploi de Villeneuve-sur-Lot et zone d'emploi d'Ussel. Nous présentons dans notre thèse le cas de Saintes – Saint-Jean-d'Angély.

Méthode mixte

Notre deuxième partie et notre troisième partie présentent des travaux statistiques et les résultats de travaux qualitatifs. Les travaux menés sur les territoires s'appuient sur une méthode mixte : i) une analyse statistique visant à identifier et à mettre en exergue les caractéristiques socio-économiques des territoires : dynamique de population et d'emplois, identification des secteurs clés, analyse structuro-résiduelle ; ii) une analyse qualitative reposant sur des entretiens semi-directifs sur le terrain menés auprès des acteurs politiques et socio-économiques du territoire ; iii) un travail bibliographique ex-ante et ex-post visant à approfondir les connaissances existantes sur les territoires et les constats retirés des entretiens auprès des acteurs locaux.

Analyse quantitative

Pour mener à bien nos travaux statistiques, nous avons collecté un ensemble de données aux échelles locales (commune, intercommunalité, zone d'emploi), régionales, nationales et européennes.

Dans la deuxième partie, nous avons collecté des données sur le portail statistique européen EUROSTAT à l'échelle des régions NUTS 2. Les données portent sur le niveau de richesse, la productivité du travail, la démographie et le marché du travail : PIB, emploi, habitant, population active, population active occupée, population en âge de travailler, chômage. Ces données ont fait

l'objet d'un traitement statistique pour le calcul des indicateurs dans le cadre de la décomposition du PIB par habitant présentée dans le cas général des régions européennes, puis dans le cas particulier de la région Lorraine. De plus, nous avons collecté des données sur l'emploi des travailleurs frontaliers lorrains auprès de l'Observatoire interrégionale du marché de l'emploi (OIE) de la Grande Région dans le cadre d'une analyse sur le profil des travailleurs frontaliers lorrains au Luxembourg. Les données mobilisées et les traitements statistiques font l'objet d'une présentation détaillée en introduction de notre deuxième partie.

Dans la troisième partie, nous avons collecté des données relationnelles afin de caractériser les pratiques interterritoriales traversant la zone d'emploi de Saintes – Saint-Jean-d'Angély. Nos travaux statistiques présentés dans la partie 3 s'appuient plus spécifiquement sur les données des flux domicile – travail disponibles sur le portail statistique de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE). Une requête a été faite à l'échelle communale la plus fine afin de réaliser un travail statistique le plus précis possible. Enfin, des données relationnelles portant sur les liens entre les sièges sociaux et les établissements des entreprises ont été collectées. Elles sont issues du répertoire SIRENE des entreprises et des établissements. Quatre bases de données ont été constituées spécifiquement à l'étude des caractéristiques interterritoriales. Les données mobilisées et les traitements statistiques font l'objet d'une présentation détaillée en introduction de notre troisième partie.

Par ailleurs, nous avons mobilisé des données portant sur les dynamiques de création de richesse et d'emplois sur les territoires infrarégionaux de la Nouvelle-Aquitaine. Ces traitements statistiques ont été mobilisés pour la réalisation des diagnostics des territoires infrarégionaux de Nouvelle-Aquitaine. Ils ne font pas l'objet d'une présentation détaillée dans le cadre de notre thèse mais ont contribué à comprendre les dynamiques à l'œuvre sur les territoires. L'analyse statistique permet d'apporter des données de cadrage sur le territoire, de comprendre les dynamiques locales (emploi-population, secteurs spécifiques, dynamique sectorielle) et d'identifier les secteurs clés et les entreprises caractéristiques du territoire. Elle apporte des premiers éléments concernant les caractéristiques économiques de la zone d'emploi. Les données « Recensement » et les données du dispositif ESTEL (Estimations d'emploi localisées par statut et secteur d'activité) de l'INSEE ont été mobilisées dans le cadre des travaux sur les territoires infrarégionaux de Nouvelle-Aquitaine. Les données du recensement permettent de connaître la diversité et l'évolution de la population de la France. Les données du dispositif ESTEL (Estimations d'emploi localisées par statut et secteur d'activité) fournissent des estimations d'emplois annuels qui sont agrégées de sources administratives multiples : Déclarations Annuelles de Données Sociales (DADS « grand format ») pour les salariés ; Données du fichier de paye des agents de l'État et celles des particuliers employeurs ; Fichiers de la Mutualité Sociale Agricole (MSA) pour les non-salariés agricoles ; Fichiers de l'Agence Centrale des Organismes de Sécurité Sociale (ACOSS) pour les non-salariés non agricoles.

Analyse qualitative

Dans le cadre de nos travaux sur la région Lorraine et la Grande Région, nous avons prolongé notre travail statistique par un travail qualitatif réalisé à partir d'entretiens semi-directifs auprès des acteurs publics et socio-économiques de la région Lorraine. 12 entretiens semi-directifs ont été menés en région Lorraine et au sein de la Grande Région SaarLorLux. 14 personnes appartenant à 12 organisations différentes ont été interrogées lors des entretiens : 8 appartiennent à des organisations publiques ou parapubliques, du type Chambre de commerce et d'industrie, agence de développement, service régional ou étatique ; 6 appartiennent au secteur privé : chef d'entreprise, directeur d'agence d'intérim, organisation patronale, etc. Une présentation détaillée des organisations et des personnes est proposée en introduction de la deuxième partie.

Dans le cadre de nos travaux sur les territoires infrarégionaux de Nouvelle-Aquitaine, nous avons mené 64 entretiens semi-directifs auprès de 84 acteurs des territoires, représentant 68 organisations. Entre 15 et 20 entretiens ont été menés par territoire. Les acteurs rencontrés appartiennent autant au secteur public que privé. Sur la zone d'emploi de Saintes – Saint-Jean-d'Angély, 26 personnes ont été interrogées appartenant à 20 organisations, dont 8 organisations publiques ou parapubliques et 12 organisations privées.

Pour chaque territoire, le choix des acteurs rencontrés s'effectue de manière à obtenir un équilibre et une complémentarité. Les acteurs public locaux apportent une vue d'ensemble sur le territoire, ce qui permet de brosser un premier portrait et d'identifier les grands enjeux de développement du territoire. Certains disposent de données et de connaissances plus sectorielles, telles que les Chambres d'agriculture par exemple. Les acteurs privés possèdent des connaissances spécifiques à leur secteur d'activité. Ils permettent une lecture des dynamiques territoriales par une entrée par les processus économiques de création de richesse et d'emplois. Ils portent un regard différent sur les territoires du fait des problématiques spécifiques auxquelles ils sont confrontés ainsi que de leur trajectoire personnelle et professionnelle. Les entretiens semi-directifs permettent d'établir un portrait du territoire qu'il convient de compléter par des sources bibliographiques. Ils permettent l'identification d'enjeux de développement qui ne ressortent pas d'une analyse purement statistique.

Pour chaque territoire, une liste des entretiens menés est fournie en introduction de chaque partie. Au total, 76 entretiens semi-directifs ont été menés sur cinq territoires : région Lorraine, zone d'emploi de Saintes – Saint-Jean-d'Angély, zone d'emploi de Libourne, zone d'emploi d'Ussel, zone d'emploi de Villeneuve sur-Lot. 98 personnes ont été interrogées appartenant à 80 organisations différentes. L'intégralité des comptes-rendus d'entretiens est disponible dans une annexe séparée compte tenu du nombre d'entretiens réalisés, de la longueur du document (400 pages) et des exigences en matière de confidentialité. Cinq exemples de comptes-rendus d'entretiens menés en Lorraine, à Saintes et Saint-Jean-d'Angély sont annexés au manuscrit principal de la thèse.

Résultats principaux

Il ressort plusieurs grands résultats théoriques et empiriques, qui permettent d'appréhender dans une perspective nouvelle la question des enjeux de développement territorial. Nous concentrons nos propos sur les jeux d'acteurs, les relations entre les territoires et la problématique de l'interterritorialité.

Sur le plan théorique, nos résultats principaux peuvent être spécifiés comme suit :

i) Il existe différentes conceptions du territoire. La conception du territoire « juridiction » répond d'une approche plus politique. Elle tend à stimuler une vision concurrentielle des territoires et enferme l'action publique dans des cadres territoriaux délimités. La conception du territoire comme « construit social » et « système complexe » ouvre des perspectives plus larges et s'adapte aux caractéristiques socio-économiques et aux jeux d'acteurs. Ces conceptions différentes témoignent des contradictions et des limites de l'action publique.

ii) La gouvernance territoriale constitue un enjeu de développement économique et social sur les territoires. La gouvernance territoriale promeut une approche plus horizontale et partenariale de l'action publique. Elle témoigne de la capacité des acteurs à se coordonner en vue d'initier des stratégies de développement territorial. Celle-ci reste relativement marginalisée dans la pratique au détriment d'une approche descendante de l'action publique.

iii) Le fait interterritorial et les interdépendances entre les territoires sont très largement sous-estimés par les acteurs locaux. L'interterritorialité donne à voir ce qui traverse et relie les territoires. Elle constitue une pratique majeure des dynamiques économiques et sociales s'inscrivant par-delà les périmètres territoriaux délimités de l'action publique. La reconnaissance des interdépendances ouvre des potentialités nouvelles pour stimuler le développement territorial en s'appuyant sur les complémentarités entre les territoires.

iv) La coopération territoriale constitue un enjeu de développement territorial. Elle désigne le développement conjoint de stratégies et la mise en œuvre conjointe d'actions visant à répondre à des problématiques communes et à stimuler les complémentarités entre les territoires. Elle nécessite la reconnaissance des interdépendances entre les territoires et des pratiques socio-économiques interterritoriales. La coopération territoriale désigne ainsi une modalité organisationnelle visant à développer et à mettre en œuvre en commun des actions adoptant une approche à la fois multi-acteur et multi-échelle.

Sur le plan empirique, nos principaux résultats peuvent être formulés ainsi :

i) La région Lorraine souffre d'une présentation centrée sur son rôle industriel dans le système productif national français et d'un avenir qui ne se donne à voir que dans une perspective

ouest-est entre Paris et Strasbourg. L'appréhension du cadre d'analyse macrorégionale de la Grande Région et l'identification des pratiques interterritoriales fortes avec les régions voisines, notamment le Luxembourg, donne à penser le développement de cette région dans une perspective nouvelle. Les pratiques économiques et sociales interterritoriales génèrent des enjeux nouveaux, en termes de mobilité, de logement ou encore de services à la population. L'identification des interdépendances souligne le rôle stratégique de la gouvernance territoriale au sein de la Grande Région. Celle-ci s'avère contrainte par le poids et la lourdeur des dispositifs nationaux de régulations. La difficulté des acteurs à initier des projets de coopération à la hauteur des enjeux témoigne d'une problématique relevant de la coopération territoriale. Nos travaux sur la région Lorraine témoignent de l'importance de sortir d'une analyse centrée sur le territoire national et de considérer les pratiques économiques et sociales interterritoriales. Celles-ci ont pour spécificité de s'inscrire dans un cadre transfrontalier et de dépasser les frontières nationales.

ii) La zone d'emploi de Saintes – Saint-Jean-d'Angély souffre d'un défaut majeur de gouvernance territoriale. Les acteurs publics entretiennent des relations conflictuelles et se perçoivent en concurrence les uns avec les autres. L'analyse des enjeux de développement de ces territoires a mis en exergue les interdépendances et les complémentarités existantes avec les territoires voisins : ceux de Cognac et Royan notamment. L'incapacité des acteurs à initier une stratégie de développement conjointe et à mettre en œuvre des actions conjointe contraint le territoire dans son développement.

iii) La mise en œuvre d'une politique régionale en Nouvelle-Aquitaine témoigne d'une volonté d'initier une dynamique territoriale en mobilisant une approche relevant de la gouvernance territoriale. L'adoption d'une approche horizontale et partenariale permet de considérer l'ensemble des intérêts des parties prenantes et de s'appuyer sur les compétences et les savoir-faire des acteurs locaux. Entre intermédiation et coopération, les pouvoirs publics se voient confier des rôles et des responsabilités nouvelles. Néanmoins, la volonté d'initier une approche territoriale transversale est confrontée, d'une part, aux pratiques des acteurs locaux qui restent trop souvent enfermés dans une vision du territoire juridiction et, d'autre part, à l'organisation même de l'instance régionale structurée de manière sectorielle.

Organisation de la thèse

Notre thèse s'articule en trois parties. Nous établissons, dans la première partie, le cadre théorique d'analyse conduisant à identifier la gouvernance puis la coopération comme des réponses à l'organisation des jeux d'acteurs dans une perspective territoriale et interterritoriale. Nous vérifions ensuite empiriquement notre approche théorique et proposons de répondre à nos questionnements.

Nous cherchons à valider l'applicabilité de nos hypothèses à travers un travail empirique sur deux terrains d'études : la Lorraine et le territoire de Saintes – Saint-Jean-d'Angély. Dans une deuxième partie, nous proposons une étude des contextes régionaux européens avec un travail approfondi sur le cas de l'économie lorraine. Dans une troisième partie, nous présentons une étude des dynamiques de création de richesse et d'emplois dans le cas des territoires infrarégionaux en Nouvelle-Aquitaine.

Dans notre première partie, nous proposons de construire le cadre théorique de référence de notre champ d'étude en s'attachant à lier les notions de territoire, de gouvernance et de coopération. Nous introduisons la notion de coopération territoriale en s'appuyant sur un cadre d'analyse théorique. Notre analyse conceptuelle s'appuie sur une démonstration en trois temps.

Dans le premier chapitre, nous proposons une analyse de la notion de territoire en démontrant que les territoires, non seulement, n'ont pas disparu sous l'effet de la mondialisation économique et financière, mais se sont renforcés, jusqu'à constituer un sur-régime territorial. Le territoire « juridiction » perdure, entretenu par une approche de l'action publique centrée sur les découpages politico-administratifs. La multiplication des territoires et les enjeux relatifs à l'approfondissement de la mondialisation ont contribué à développer chez les acteurs une vision concurrentielle. Le débordement territorial et l'accroissement des pratiques interterritoriales conduisent à questionner l'articulation des territoires. Identifier les interdépendances entre les territoires nécessite dès lors de travailler à ce qui les relie à travers une approche multi-échelle.

Dans le second chapitre, nous revenons sur la notion de gouvernance territoriale en rappelant l'importance d'une approche multi-acteur par la mobilisation des parties prenantes et l'adoption d'une organisation collective partenariale et horizontale. Nous réaffirmons que la gouvernance territoriale constitue un enjeu de développement économique et social qui nécessite l'instauration d'une relation durable de confiance et la mise en place de forces collectives durables. Nous pointons que la problématique de la gouvernance territoriale est confrontée aux pratiques des acteurs locaux qui possèdent des conceptions différentes du territoire et de la manière d'organiser la vie collective.

Dans le chapitre trois, nous approfondissons la notion de coopération territoriale. Si la coopération est traitée de manière importante dans de nombreux champs d'études, elle est relativement absence du champ lexical de l'économie territoriale. Après un retour sur la notion de coopération dans une approche large puis en spécifiant la mobilisation du concept en économie internationale et en économie de l'entreprise, nous proposons un approfondissement de la notion de coopération territoriale. Liée à la notion de frontière, la coopération territoriale tend à être restreinte à des cadres d'études bien précis : coopération territoriale européenne, coopération intercommunale, réciprocité territoriale dans le cas de la métropolisation. Nous proposons une définition de la coopération territoriale qui est pensée comme une modalité opérationnelle au-delà de la simple coordination des acteurs relevant de la gouvernance territoriale et qui constitue une réponse en termes d'action publique

aux réalités socio-économiques interterritoriales et à la valorisation des interdépendances entre les territoires.

Dans notre seconde partie, nous cherchons à comprendre pourquoi les interdépendances entre les régions sont peu considérées dans l'analyse économique traditionnelle et comment l'adoption d'une vision interterritoriale, en sortant des cadres d'analyse traditionnels, permet de faire émerger des enjeux de développement nouveaux : des enjeux de gouvernance à une échelle territoriale inédite et de coopération territoriale entre les acteurs situés de part et d'autre des frontières. Nous appuyons notre démonstration sur la mesure du niveau de richesse des régions en Europe ainsi que sur l'étude d'une région frontalière, la Lorraine, et d'une région transfrontalière, la Grande Région.

Dans le chapitre quatre, nous procédons à la décomposition du PIB par habitant à l'échelle européenne. Nous portons notre attention sur l'indice de concentration de l'emploi marqueur de l'existence d'interdépendances entre les territoires. Nous démontrons que la mesure du développement régional ne montre qu'une image partielle de la réalité économique et sociale. L'analyse du développement économique se concentre le plus souvent sur un nombre d'indicateurs restreints, voire se limite à l'étude d'un seul indicateur, celui du PIB régional par habitant. De nombreuses politiques publiques, en France et en Europe, reposent sur l'analyse du PIB régional par habitant, négligeant de fait les interdépendances entre les territoires. Les données disponibles conditionnent la perception des acteurs. Les indicateurs existants reposent sur des découpages politiques et statistiques qui renforcent une vision concurrentielle des territoires. L'absence de données relationnelles amène à négliger l'importance des interdépendances.

Dans le chapitre cinq, nous procédons à l'analyse économique d'un territoire frontalier, la Lorraine. Nous décrivons la trajectoire économique de ce territoire en insistant sur son inscription au sein d'un système macrorégional européen inédit. L'inscription de ce territoire au sein de la Grande Région, un espace impliquant des régions de quatre États-membres qui dépasse les frontières nationales, révèle une réalité économique et sociale tout autre que celle perçue dans le cadre de l'analyse classique d'un territoire infranational. Elle souligne l'existence d'interdépendances importantes entre les territoires à une échelle transfrontalière inédite. Elle met en lumière des enjeux de développement nouveaux, notamment en termes de gouvernance et de coopération territoriale.

Dans notre troisième partie, nous posons la question des enjeux de développement des territoires infranationaux en s'interrogeant sur l'existence et la prise en compte des pratiques interterritoriales et des interdépendances entre les territoires. Nous nous intéressons aux dynamiques de création de richesse et d'emplois d'un territoire infrarégional, la zone d'emploi de Saintes – Saint-Jean-d'Angély, et interrogeons la mise en œuvre de la politique régionale de contractualisation de la Nouvelle-Aquitaine au regard d'une lecture en termes de gouvernance territoriale.

Dans le chapitre six, nous procédons à l'analyse économique d'un territoire infranational en région Nouvelle-Aquitaine, la zone d'emploi de Saintes – Saint-Jean-d'Angély. Nous cherchons à spécifier les caractéristiques interterritoriales de ce territoire : mobilité domicile – travail et liens entre les sièges sociaux et les établissements des entreprises. Nous nous interrogeons sur les interdépendances de ces territoires avec les territoires voisins, notamment les territoires de Royan et Cognac. Nous démontrons que la gouvernance territoriale et la coopération territoriale constituent des enjeux de développement économique visant à accompagner les pratiques interterritoriales et stimuler les complémentarités entre les territoires.

Dans le chapitre sept, nous présentons et interrogeons la politique contractuelle régionale de la région Nouvelle-Aquitaine comme une pratique de gouvernance territoriale. Nous cherchons à interpréter les modalités organisationnelles des acteurs en s'interrogeant sur leurs rôles et responsabilités dans le cadre de cette démarche inédite. Nous proposons une analyse de la politique contractuelle régionale en s'interrogeant sur la mise en œuvre de cette politique entre intermédiation territoriale et coopération territoriale. Nous démontrons que la mise en œuvre d'une politique publique s'appuyant sur les principes de la gouvernance territoriale permet de mobiliser les compétences et les savoir-faire des acteurs locaux, caractérisés par leur multiplicité et leur diversité. Elle souligne néanmoins la difficulté à initier une approche multi-acteur et multi-échelle. Elle questionne les rôles et les responsabilités des différentes parties prenantes, et notamment ceux des acteurs publics qui se voient confier un rôle d'animateur et de coordinateur inédit.

En conclusion, nous proposons de reprendre, de façon synthétique, les principaux résultats de nos travaux, afin d'exposer ensuite quelques implications en termes de politiques publiques. Nous considérons enfin les limites et les prolongements possibles.

PARTIE 1 – LA COOPÉRATION TERRITORIALE : UNE RÉPONSE AUX INTERDÉPENDANCES ENTRE LES TERRITOIRES

L'économiste doit être mathématicien, historien, politicien et philosophe.
Il doit aborder simultanément l'abstraction et la réalité et étudier le présent à la lumière du passé en vue de l'avenir sans qu'aucun aspect de la nature des institutions ne lui échappe.

John Maynard Keynes, *Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie*, Chapitre 24, 1936.

L'objet de notre première partie est de développer le cadre théorique de notre champ d'étude en s'attachant à lier les notions de territoire, de gouvernance et de coopération. Ce travail nous amène à réfléchir aux éléments négligés en termes de développement territorial. Nous émettons des hypothèses explicatives de différences de performance et de déficit de développement de certains territoires. D'une part, nous posons l'hypothèse que les processus économiques et sociaux interterritoriaux sont insuffisamment pris en compte par les acteurs locaux. D'autre part, les stratégies de gouvernance territoriale s'avère insatisfaisantes et ne considèrent pas suffisamment la diversité et la multiplicité des acteurs. Nous dressons le constat que les espaces d'action publique et les espaces d'action économique sont déconnectés. Nous cherchons à comprendre les raisons de l'absence de considération pour les enjeux interterritoriaux et les moyens pour inscrire l'analyse des faits interterritoriaux dans le cadre plus large de l'analyse des problématiques de développement économique. Notre cheminement théorique nous conduit à développer l'idée de coopération territoriale comme une réponse multi-acteur et multi-échelle aux interdépendances entre les territoires. La coopération territoriale s'inscrit dans le prolongement des travaux sur la gouvernance territoriale. Réfléchir à la notion de coopération territoriale requiert en amont de spécifier la notion de territoire dans ses dimensions et ses appropriations multiples puis d'interroger les jeux d'acteurs à travers la notion de gouvernance territoriale. Nous proposons une démonstration en trois chapitres.

Dans le premier chapitre, nous revenons sur la notion de territoire. Nous rappelons comment le territoire, espace de l'exercice de la souveraineté d'un corps politique, juridique ou religieux, s'est transformé en un objet social jusqu'à être appréhendé comme un système complexe intégrant des dimensions géographiques et sociales. Dans un contexte de mondialisation de l'économie, le « territoire » est devenu le lieu de l'action publique pour la mise en œuvre des politiques de développement. L'action publique s'est inscrite dans cette dynamique en initiant un processus de sur-régime territorial à travers les lois de décentralisation. La valorisation des stratégies de compétitivité et d'attractivité ont stimulé une vision concurrentielle des territoires. Tandis que les pouvoirs publics enferment l'action publique dans les territoires, les pratiques économiques et sociales interterritoriales

entrainent un dépassement même de la notion de territoire. La fragmentation des processus productifs et l'éclatement des chaînes de valeurs génèrent une interdépendance croissante entre les territoires. Celle-ci invite dès lors à considérer ce qui relie les territoires et non plus ce qui les sépare.

Dans le second chapitre, nous nous intéressons à la notion de gouvernance territoriale. Après un rappel de la notion générale de gouvernance et de sa mobilisation dans les champs de l'économie internationale et de l'économie de l'entreprise, nous soulignons que la gouvernance territoriale est intrinsèquement liée aux réflexions sur les jeux d'acteurs à une échelle infranationale. La gouvernance territoriale met l'accent sur l'implication et la coordination des parties prenantes en s'inscrivant dans une approche plus horizontale de l'action publique. Cette logique horizontale mais aussi partenariale redessine les rôles et les responsabilités des acteurs sur les territoires, y inclus ceux des acteurs publics. Nous mettons enfin l'accent sur le rôle de la gouvernance territoriale comme processus central du développement des territoires aux côtés des processus productifs en soulignant l'importance de l'instauration de la confiance et d'une proximité organisée entre les acteurs.

Dans le troisième chapitre, nous approfondissons la notion de coopération et de coopération territoriale. Si la première est abordée dans de nombreux champs disciplinaires, la seconde est relativement peu mobilisée. Nous revenons, dans un premier temps, sur l'origine de la notion de coopération en traitant de son utilisation en biologie, en philosophie ou encore en mathématique. Ces approches permettent de prendre du recul mais surtout témoignent de la considération prêtée aux interactions humaines. Elles soulignent comment la coopération s'est construite en opposition à une vision concurrentielle des relations entre les êtres humains. Elles interrogent la capacité des hommes à s'inscrire dans une approche coopérative. Elles témoignent comment la coopération peut constituer une interaction positive tant au niveau de l'évolution des espèces que des comportements humains. Dans un second temps, nous démontrons que la coopération en économie internationale et en économie de l'entreprise constitue une réponse aux interdépendances, entre pays ou entre politiques économiques pour la première, entre entreprises ou entre acteurs pour la seconde. Enfin, nous approfondissons la notion de coopération territoriale. Nous rappelons que la notion de coopération territoriale est intrinsèquement liée à l'idée de dépassement des frontières et présentons trois cadres d'analyse de la coopération en sciences régionales : la coopération territoriale européenne, la coopération intercommunale et la logique de réciprocité dans le modèle métropolitain. Nous proposons pour conclure un énoncé et la définition des principes de la coopération territoriale.

CHAPITRE 1 - TERRITOIRE ET INTERTERRITORIALITÉ

Notre premier chapitre a pour objet d'appréhender la notion de territoire. Dans un premier temps, nous recensons les différentes approches de la notion de territoire. Plus qu'une évolution temporelle, elles témoignent des différentes considérations prêtées au territoire et expliquent les incompréhensions relatives à la mobilisation de cette notion. Le territoire « juridiction », espace d'exercice du pouvoir délimité par des frontières, côtoie le territoire « construit social » et espace des relations entre les acteurs. Le territoire est dès lors appréhendé comme un système complexe intégrant des critères multiples difficilement conciliables selon l'approche adoptée. Dans un second temps, nous démontrons que la mondialisation, plus qu'elle n'a mis fin aux territoires, a stimulé leur production. Du territoire national s'est développé une multiplicité de territoires infranationaux. Le territoire a constitué une réponse à la confrontation entre le global et le local. Le territoire s'est ainsi développé comme une réponse à la mondialisation et à un certain effacement des États-nations. Le renforcement des échelons infranationaux a provoqué un sur-régime territorial et stimulé une appropriation politique des territoires enfermant ceux-ci dans des cadres délimités par les compétences des acteurs publics et le tracé des frontières. Dans un troisième temps, nous focalisons notre attention sur l'idée de dépassement de la notion de territoire en mettant l'accent sur la notion d'interterritorialité. L'interterritorialité se traduit comme une réalité économique et sociale qui dépasse les périmètres territoriaux classiques. Dans une économie mondialisée en réseau, les processus productifs sont fragmentés et les chaînes de valeurs de plus en plus éclatées. Dans un quatrième temps, nous portons notre attention sur l'interdépendance et les complémentarités entre les territoires soulignant que ce sujet reste relativement marginalisé dans les travaux scientifiques. La problématique territoriale s'inscrit non plus dans la recherche d'une taille critique et de la délimitation des périmètres mais dans l'articulation des territoires.

Section 1 - Le territoire

1. Du territoire « juridiction » au territoire « construit social » et l'appréhension d'un système complexe

Le « territoire » recouvre des définitions et des considérations multiples à travers le temps et selon les auteurs qui mobilisent cette notion. Nous porterons notre attention sur deux d'entre-elles : une dimension juridique et politique qui désigne le territoire comme une juridiction ; une dimension sociale et humaine qui conçoit le territoire comme un construit social. Nous laisserons ici de côté les approches relevant de la biologie ou de l'anthropologie (une présentation est faite par Paquot 2011). Cette complexité aboutit à l'appréhension du territoire comme système complexe.

1.1. Le territoire « juridiction »

Le terme est issu du latin *territorium* qui dérive de *terra*, la « terre ». Le territoire est défini dans le Grand dictionnaire universel du XIXe siècle de Pierre Larousse (1866) comme une « étendue de pays qui ressortit à une autorité ou à une juridiction ». Cette définition s'inspire de celle proposée par Antoine Furetière (1690) et Jean Nicot (1606) qui associent le mot à « juridiction » - le territoire d'un seigneur, d'un juge ou d'un évêque - et renvoie à l'idée de circonscription ecclésiastique, administrative, juridique ou politique. La notion est ensuite prolongée par Émile Littré (1873) qui définit le territoire comme une « étendue de terre qui dépend d'un empire, d'une province, d'une ville, d'une juridiction ». La dernière version du Grand Larousse de la langue française (Guilbert, Lagane, et Niobey 1989) reprend la définition de Pierre Larousse de 1866 et l'illustre : « le territoire d'une commune, d'un canton, d'un arrondissement. Le territoire d'un juge, d'un évêque ». Le territoire est perçu comme un espace sur lequel un État exerce sa souveraineté. La notion de territoire est ainsi intrinsèquement liée à celle du politique. Il s'agit d'une « étendue de la surface terrestre sur laquelle est établie une collectivité politique (…) comprise dans les frontières d'un État » (Guilbert, Lagane, et Niobey 1989). Trois caractéristiques sont ainsi associées au « territoire » : il est appropriable, possède des limites et porte un nom (Paquot 2011). Il est l'espace sur lequel s'exerce le pouvoir politique.

1.2. Le territoire aménagé

Le terme « territoire » fut réapproprié durant la seconde moitié du 20ème siècle dans des considérations aménagistes avec notamment la création en 1963 de la DATAR : Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale. Le territoire désigne ici spécifiquement l'espace national délimité par des frontières et sur lequel l'État français tient sa légitimité. La volonté d'aménager le territoire national relève d'une conception à la fois politique et opérationnelle du territoire. Elle vient du constat que le territoire national était mal ou insuffisamment ordonné dans la France de l'après Seconde Guerre Mondiale (Lacour, Delamarre, et Thoin 2015). L'aménagement du territoire a pour objectif de « promouvoir la mise en valeur des ressources régionales et d'améliorer le cadre de vie et les conditions d'exercice des habitants, en atténuant les disparités régionales de développement économique et social par une organisation prospective de l'espace, reposant sur une orientation volontariste et concentrée des équipements et des activités » (J. Lajudie, Lacour, et Delfaud 1979). L'aménagement du territoire se définit dès lors comme « l'action et la pratique (plutôt que la science, la technique ou l'art) de disposer avec ordre, à travers l'espace d'un pays et dans une vision prospective, les hommes et leurs activités, en prenant en compte les contraintes naturelles, humaines et économiques, voire stratégiques » (Merlin 2002).

Dans ce contexte, le territoire se comprend plus communément comme « un espace délimité, approprié par un individu, une communauté, sur lequel peut s'exercer l'autorité d'un État, d'une collectivité. Les territoires s'étudient donc en fonction des mailles de gestion de l'espace mais ils peuvent être

emboîtés » (Géoconfluences 2005). Dans cette conception, la notion de territoire porte un sens juridique et politique très fort (Nadou 2013). La notion de territoire se comprend par la domination du pouvoir politique sur l'espace. Elle témoigne de l'existence d'un espace national et d'espaces infranationaux sur lesquels s'exerce une autorité. Les frontières nationales et infranationales sont les marqueurs des limites spatiales du pouvoir. Cette approche nécessite un découpage politique et administratif.

1.3. Le territoire « construit social »

À cette dimension politique sont associées des dimensions humaines et sociales. Les historiens et géographes témoignent d'une approche plus sociale et humaine du territoire. Celui-ci est perçu, au sens large, comme une « étendue sur laquelle vit un groupe humain » (A. Rey 1992). Paquot (2011) souligne que le territoire est un fait culturel et géographique inscrit dans une histoire spécifique. Le territoire est dès lors « un espace pensé, dominé, désigné. Il est un produit culturel » (Nordman 1996). Pour Le Berre (1995), le territoire peut être défini comme « la portion de la surface terrestre, appropriée par un groupe social pour assurer sa reproduction et la satisfaction de ses besoins vitaux. C'est une entité spatiale, le lieu de vie du groupe, indissociable de ce dernier ». Paquot (2011) élargit la réflexion sur le territoire « construit social » en s'appuyant sur la réflexion portée par Dardel (1946, 1952) sur le rapport des hommes au temps et à l'espace. Ce dernier explique que « la situation de l'homme suppose un espace où il se meut, un ensemble de relations et d'échanges, des directions et des distances qui fixent en quelque sorte le lieu de son existence ». Le territoire devient le « résultat d'une action des humains, il n'est pas le fruit d'un relief, ou d'une donnée physico-climatique, il devient l'enjeu de pouvoirs concurrents et divergents et trouve sa légitimité avec les représentations qu'il génère, tant symboliques que patrimoniales et imaginaires, elles-mêmes nourries de la langue dominante parlée par les populations de ce territoire » (Paquot 2011). Sous l'angle relationnel, le territoire est conçu comme « une organisation, un système constitué d'acteurs liés entre eux par des rapports sociaux, des rapports dynamiques qui évoluent dans le temps en fonction des relations, des interactions qui s'établissent entre eux » (Courlet 2008).

En science régionale, le territoire ne désigne plus seulement un simple échelon spatial ou un périmètre politico-administratif délimité par des frontières. Le territoire est un « construit social permanent » (Leloup, Moyart, et Pecqueur 2005). Il s'apparente à un système dynamique organisé et complexe qui se construit grâce aux relations durables de proximité géographique développée entre une pluralité d'acteurs. Il fait référence à « des relations organisées, des groupes ou des populations particulières, qui se reconnaissent dans des projets communs » (Sack 1986). Le territoire est alors une « production collective, résultant des actions d'un groupe humain, avec ses citoyens, ses dispositifs de gouvernance et son organisation » (Torre 2015). La construction sociale du territoire implique « l'appropriation par un groupe humain (une famille, un clan, une tribu, une communauté, une société locale, un peuple) de

l'espace auquel elle s'identifie » (Vanier 2015a). Elle intègre des dimensions culturelles, politiques, économiques, juridiques, plus ou moins fortes selon son historicité et ses institutions.

1.4. Le territoire, un système complexe

Le croisement et les discussions autour des notions de « territoire juridiction » et « territoire construit social » font apparaitre le territoire comme un système complexe (Courlet 2008; Leloup 2010; Nadou 2013). Cette analyse du territoire emprunte un langage propre à l'approche systémique. La systémique (De Rosnay 1975; Donnadieu et Karsky 2002; Donnadieu et al. 2003; Durand 2010) s'intéresse à l'étude de ce qui est reconnu comme trop complexe pour pouvoir être abordé de façon réductionniste. Elle conçoit ainsi la complexité organisée dans les grands systèmes biologiques, économiques et sociaux, en opposition à des systèmes stables constitués par un nombre limité d'éléments aux interactions linéaires pouvant être décrites par des lois mathématiques continues et additives. La systémique questionne ainsi les problèmes des frontières, des relations internes et externes, des structures, des lois, etc.

Pour Moine (2006), le territoire constitue « un système ». De ce fait, il est appréhendé comme une construction intellectuelle (Lemoigne 1984) mouvante, évolutive et floue. Nadou (2013) souligne que « l'appréhension d'un territoire ne peut se faire que par la mise en évidence des interactions entre le groupe humain et l'étendue terrestre qui lui sert de support ». En suivant l'approche de Moine (2006), le système « territoire » peut être appréhendé comme l'interaction entre deux sous-systèmes : i) l'espace géographique, approprié par l'homme, aménagé et au sein duquel apparaissent des organisations spatiales et de multiples interactions ; ii) le système des acteurs qui agissent consciemment ou inconsciemment sur l'espace géographique. Le territoire relève ainsi d'une construction sociale qui s'instaure dans la durée sur une fraction d'espace géographique (Vanier 2015a). Le territoire est ainsi inséparablement lié à une réalité spatiale, à savoir l'étendue concernée et sa géographie, et à une réalité sociale, à savoir le groupe concerné et les relations qu'il tisse à travers sa territorialité, y inclus les relations politiques (Vanier 2015a).

Moine (2006) conçoit un troisième sous-système : les représentations de l'espace géographique, qui désignent l'ensemble des filtres (individuel, idéologique, sociétal) qui influencent les acteurs dans leurs prises de décisions et les individus dans l'ensemble de leurs choix. Le territoire s'entend dès lors comme un espace approprié. Cette notion est souvent rapprochée de celle du « territoire vécu ». Pour Di Méo (1998), le territoire « témoigne d'une appropriation à la fois économique, idéologique et politique de l'espace par des groupes qui se donnent une représentation particulière d'eux-mêmes, de leur histoire, de leur singularité ». Nadou (2013) note que « l'articulation de l'espace approprié (pratiques des individus), à l'espace vécu (représentations de ces pratiques) et à l'espace social (imbrication des rapports sociaux et des lieux) fonde la notion de territoire ».

L'idée de territoire met enfin l'accent sur les relations et les interactions entre les individus qui le composent. Courlet (2008) explique que les déterminants du territoire ne sont pas liés aux propriétés individuelles de chacun de ses éléments hétérogènes mais de la dynamique de leurs interactions. Le territoire est un lieu de relations et d'incertitudes inséré dans un environnement changeant. Il doit être considéré comme un tissu et non un regroupement de zones. Il implique de ce fait un enchevêtrement d'interactions entre des acteurs intégrés dans un réseau et une proximité. Le territoire apparait à la fois comme un ensemble de facteurs matériels et immatériels, un système de relations économiques et sociales et un système de gouvernance locale qui rassemble une collectivité, un ensemble d'acteurs privés et un système d'administration publiques locales inséré dans un environnement plus large.

L'appréhension du territoire comme système complexe souligne la difficulté à intégrer l'ensemble des composantes qui forment le territoire. L'approche systémique ne nécessite pas d'être exhaustif du fait même de la multitude des variables entrant dans sa définition mais de se focaliser sur celles pertinentes pour le champ d'étude. Les travaux de Leloup (2010) témoignent de la complexité à intégrer l'ensemble des variables qui interagissent dans la composition du territoire. Leloup (2010) propose une synthèse à travers l'approche des systèmes complexes en démontrant comment un espace, un ensemble d'acteurs et d'activités tendent à produire un système-territoire créant les mécanismes permettant son développement et sa pérennité. Le territoire système-complexe répond de plusieurs dynamiques : la coordination des acteurs, la mise en œuvre d'un projet, la structuration d'un espace et la création de régulation. L'approche par l'analyse des systèmes complexes privilégie ainsi les dynamiques et les processus structurants mettant en exergue les processus d'interactions, l'interdépendance des variables et les dynamiques induites (Leloup 2010). L'appréhension du territoire comme système complexe souligne l'intangibilité de la notion de territoire. Elle souligne que le territoire est un objet mouvant et évolutif disposant de caractéristiques propres au contexte d'étude et à l'acteur qui mobilise la notion.

2. Mondialisation et crise de l'État-nation : de l'hypothèse de la fin des territoires à l'émergence du tout-territorial

2.1. La mondialisation et la fin supposée de l'ordre international westphalien. L'hypothèse de la fin des territoires

2.1.1. Le système international westphalien

L'ordre international moderne est né avec la signature des traités de Westphalie dans les villes de Münster et d'Osnabrück en octobre 1648. La paix de Westphalie de 1648 met un terme à la guerre de Trente Ans, considérée comme l'une des plus sanglantes de l'histoire. Les traités signent surtout l'émergence de l'Europe moderne, celle des États-nations (Blin 2006) et des principes régissant l'ordre international. Deux principes majeurs régissant la gestion des États et les relations internationales sont

instaurés : le respect de la souveraineté nationale et le devoir de non-ingérence. Ce système de gestion « complexe, efficient et durable » va alors traverser les siècles. Le système westphalien perdure au-delà des guerres sanglantes qui secouent le continent européen. Les traités de Versailles (1919), le congrès de Vienne (1815), la conférence de Yalta (1945) et bien d'autres traités multilatéraux s'inscrivent ainsi dans la tradition du système westphalien consistant à organiser l'ordre international en s'appuyant sur les États-nations. La science économique et plus largement les sciences sociales se sont développées dans ce cadre intellectuel westphalien. L'État-nation et les relations internationales constituaient les cadres de leurs objets d'analyses (Wieviorka 2007; Courlet et Pecqueur 2013). En économie, les grandes théories du commerce international reposent sur l'analyse des échanges entre États : la théorie des avantages absolus de Smith (1776), la théorie des avantages comparatifs de Ricardo (1821), le modèle HOS d'Heckscher-Ohlin-Samuelson (Heckscher 1919; Ohlin 1933; Samuelson et Stolper 1941), et plus récemment la nouvelle théorie du commerce international de Krugman (1979, 1980, 1981). Sur le plan politique et sociétal, l' « État-nation container » du 20ème siècle (Taylor 1994) constituait enfin un marqueur de territorialité pour ses habitants.

L'expansion du capitalisme et le degré d'interpénétration des économies a engendré un paradigme nouveau décrit par l'idée de mondialisation[1], dépassant l'idée d'internationalisation.

2.1.2. Un système mondialisé

Si la mondialisation peut être considérée comme culturelle ou politique, elle désigne avant tout l'emprise d'un système économique, le capitalisme, sur l'espace mondial (Adda 2007). Elle fait référence à l'émergence d'un marché mondial autorégulateur, l'intégration et l'interdépendance croissante des économies dans le monde entier. Elle renvoie à l'idée d'une « économie-monde » (Braudel 1967), ou système-monde (Wallerstein 1974), dans laquelle la libre circulation des marchandises, des capitaux, des services et des personnes s'entend à l'échelle mondiale, au-delà du cadre international westphalien. La mondialisation économique se définit par trois caractéristiques (Norel 2004) : i) la mondialisation des firmes avec des stratégies immédiatement conçues sur l'espace mondial ; ii) la globalisation financière avec l'ouverture internationale des marchés financiers et la multiplication des produits destinés à gérer les risques ; iii) l'affaiblissement des régulations étatiques nationales qui se voient supplantées par des régulations d'ordre multilatéral, soit à un niveau régional comme l'Union Européenne, soit à un niveau mondial comme l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC). La mondialisation dépasse la logique d'un système interétatique auquel elle substitue une logique de réseaux transnationaux (Adda 2007). La mondialisation se présente ainsi comme un processus de contournement, de délitement et de démantèlement des frontières physiques et réglementaires qui font obstacle à l'accumulation du capital à l'échelle

[1] Dans nos propos, les termes « globalisation » et « mondialisation » seront utilisés indistinctement considérant que le second est la première traduction française du terme anglais « globalization » qui fut à son tour francisé par la suite pour donner le terme « globalisation ».

mondiale. La mobilité des données et des capitaux, devenue extrême grâce à la révolution numérique, rend désuètes dans de nombreux domaines les notions de frontières ou de territoires. L'économie mondiale est ainsi plus qu'une simple économie internationale.

2.1.3. L'hypothèse de la fin des territoires westphaliens

Au tournant des années 1980 – 1990, le monde entre dans une période nouvelle. D'une part, la mondialisation entraine un bouleversement des relations économiques mondiales et questionne l'ordre international westphalien. D'autre part, la chute du mur de Berlin et la fin de la Guerre Froide ouvre une nouvelle période sur le champ politique. Ces évènements ont amené avec eux une transformation économique, politique, culturelle et sociale qui remet en cause l'ordre territorial étatique.

Dans une optique géographique et politique, Badie (1995a, 1995b) annonce la « fin des territoires » westphaliens. Le territoire national régule de moins en moins les rapports internationaux et est dépassé par les flux et les réseaux transnationaux par l'intermédiaire desquels « l'essentiel de la vie économique, l'essentiel de la vie culturelle, de la communication s'accomplit, hors de tout ancrage territorial, hors de toute codification territoriale, hors de toute institutionnalisation territoriale ». Badie lie la fin des territoires à la crise du principe de territorialité qui repose sur un certain rapport du politique au territoire et insiste sur le fait que les rapports internationaux construits à partir d'un certain usage politique du territoire sont en crise. Badie fait écho à Fukuyama (1992) qui annonçait la « fin de l'histoire » liée à « l'universalisation de la démocratie libérale occidentale comme forme finale de tout gouvernement humain ». La démocratie libérale comme système de gouvernement a triomphé des idéologies rivales, le communisme et les régimes fascistes, et s'impose comme le système dominant.

Dans une approche plus économique, Ohmae (1985, 1990, 1996), avec le concept de Triade (Japon, États-Unis, Europe), souligne l'émergence de stratégies par les firmes multinationales pensées d'emblée à l'échelle mondiale et met en avant un monde sans frontières. Les multinationales se substitueraient aux États-nations. Ces derniers seraient devenus obsolètes. Les États-nations ne seraient plus des unités significatives de l'économie planétaire. La mondialisation des marchés de capitaux rend les États-nations moins capables de contrôler les taux de change ou de défendre leur monnaie, dépassés par des logiques économiques et financières planétaires. L'État-nation n'apparait plus comme un mécanisme suffisant face aux menaces et aux opportunités de l'économie planétaire.

Si la mondialisation et les bouleversements politiques récents redéfinissent l'ordre international, affirmer l'idée d'une fin des territoires semble exagérée. L'hypothèse de la fin des territoires met en lumière la crise de l'État-Nation (Courlet et Pecqueur 2013) : i) une crise des pouvoir avec la désarticulation des pouvoirs au sein des institutions nationales, la fragmentation des pouvoirs au sein des institutions infra et supranationales et la montée en puissance des pouvoirs non institués ; ii) une crise de souveraineté qui questionne la citoyenneté en tant qu'appartenance nationale ; iii) une crise des sciences sociales qui perdent leurs repères du fait qu'elles s'étaient constituées dans des cadres

nationaux rigides. L'État-nation est en effet mis en difficulté, « devenu trop petit pour les grandes choses et trop grand pour les petites » (Bell 1987; 1995). Néanmoins, la mondialisation, si elle n'a non seulement pas encore fait émerger une terre plate (T.-L. Friedman 2006) sans frontière commerciale ni politique, a fait renaître la notion de territoire à des échelles multiples, infra et supranationales, au-delà du cadre restreint des États-nations westphaliens.

2.2. La réponse territoriale : la confrontation du global et du local

Loin de signifier la fin des territoires, la mondialisation a contribué à leur émergence. Les modes de pensée se renouvellent approfondissant les recherches sur les pratiques infranationales en dehors de tout déterminisme national. Le local et le mondial sont intrinsèquement liés (Veltz 1996; Demazière 2003). Certains auteurs parlent de « glocalisation » (Robertson 1994; Swyngedouw 1997; Rallet 2000; Swyngedouw et Kaika 2005; Claval 2008) pour signifier l'interpénétration des deux sphères. La mondialisation permet ainsi la construction de nouvelles formes de territorialité.

2.2.1. La mésoéconomie et la transformation des modes de pensée

Les analyses s'intéressant au rapport entre l'espace et la production mettent en avant un certain paradoxe. L'évolution du capitalisme a engendré une imbrication complexe entre ce qui relève du local et de ce qui concerne le global (Pecqueur 2006). La mondialisation ne se comprend ainsi que si l'on saisit que le local et le global, deux termes à priori contradictoires, sont en fait scellés dans une trajectoire commune : « enracinement dans le local et déracinement planétaire » (D. Cohen 2004). Il y aurait alors émergence d'un modèle dialectique local - global. Cette nouvelle organisation de l'économie mondiale donne à revoir les modes de pensée des acteurs économiques depuis plusieurs siècles (Pecqueur 2007). Le monde westphalien s'est ainsi analysé en mettant l'accent sur l'analyse de l'économie nationale et de son complément, l'économie internationale. Les économistes ont construit leur représentation de l'action économique de manière dichotomique. D'une part, la microéconomie part de l'individu, en insistant sur le choix libre de chacun et la perception d'un individu rationnel. D'autre part, la macroéconomie raisonne sur la totalité en considérant l'ensemble des individus et des acteurs socio-économiques comme un tout, le système productif national apparaissait alors comme un bon exemple de totalité. L'idée de niveaux d'agrégation intermédiaires des acteurs par affinité, par sentiment partagé d'appartenance ou par regroupement en vue de trouver une solution à un problème qu'ils estiment leur être commun est difficilement concevable par la théorie économique standard. Cette idée s'est traduite dans la notion de mésoéconomie (Bauchet 1977) identifiée comme un domaine intermédiaire entre l'entreprise et un ensemble national ou international. La mésoéconomie, plus généralement définie comme un champ d'analyse intermédiaire des sous-ensembles économiques à mi-chemin entre la microéconomie et la macroéconomie, ouvre la voie à une approche renouvelée intégrant des modes de fonctionnement et de pensée en cohérence avec la mondialisation (le global) et la construction de stratégies infranationales (le local). La mésoéconomie renvoie à l'ensemble des

analyses intermédiaires, s'intéressant à la fois à l'individu ou l'entreprise comme entité indépendante et à l'agrégation de ceux-ci au sein d'ensembles à géométrie et composition variables. Le phénomène s'affirme du fait même de la globalisation. Il requiert un approfondissement et une exploration des pratiques infranationales en dehors des approches purement nationales. Les approches relevant du développement économique local se sont fortement développées. Elles ont progressivement souligné la dimension stratégique du territoire comme mode d'organisation collective.

2.2.2. Les approches en termes de développement local

Le « développement local est l'expression d'une forme de mobilisation des potentiels humains dans laquelle se mêlent le culturel, le social et l'économique » (Pecqueur 2000). L'approche par le développement local (Pecqueur 2000; 2006; 2007) souligne un changement de paradigme dans l'approche des systèmes productifs. Tandis que le fordisme poussait à la normalisation et à l'uniformisation des trajectoires de développement, les approches en termes de développement local valorisent la richesse des différences comme facteur de développement. Le développement local cherche ainsi « à analyser les solidarités d'entreprises ou encore à redécouvrir toute la richesse des échanges non marchands qui concourent au développement économique » (Pecqueur 2000). Les stratégies d'action économique et les voies de développement se multiplient. Le développement local est « 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 » (Greffe 2002). La mondialisation n'amène ainsi pas une convergence vers un modèle unique de comportement et de stratégies mais met en exergue la diversification et la spécificité comme forme d'adaptation des hommes et des sociétés. Cela passe par une territorialisation des stratégies de développement. Dans ce contexte, l'agent économique devient acteur, ce qui nécessite de dépasser le seul cadre des relations marchandes et d'intégrer une dimension sociale aux échanges. Le terme « acteur » inclut à la fois des individus et des organisations. Les acteurs agissent non seulement à titre individuel mais également à titre collectif. Ils se perçoivent comme membres d'une communauté tandis que les agents sont des occupants de l'espace, participant plus ou moins passivement à l'activité locale en tant que consommateurs, main-d'œuvre, résidents ou utilisateurs des lieux (Leloup 2010). L'approche relevant du développement local met en évidence une dynamique qui valorise l'efficacité des relations non exclusivement marchandes pour valoriser les richesses dont les acteurs locaux disposent. Elle souligne ainsi que les échanges hors marché recouvrent une grande importance pour expliquer l'efficacité économique sur certains lieux. Le développement local se substitue dès lors au seul développement « par le haut » venant de l'État ou des grandes entreprises. La prise en compte des facteurs locaux dans les dynamiques économiques apparaît comme une nécessité, ce qui a ouvert la voie vers la diversification des politiques économiques, sociales, culturelles et environnementales.

2.2.3. Le fait territorial

La mondialisation a fait émerger la notion de territoire (Vanier 2010). L'intensification des échanges liés à la mondialisation économique et financière a fait renaître le besoin de proximité et la nécessité d'une intervention publique au plus près des acteurs sur les territoires. Le fait territorial apparaît sous de multiples formes en fonction des contextes productifs où il se manifeste. Les territoires sont dès lors perçus comme « des entités socio-économiques construites » (Pecqueur 2000). Ils engendrent « des processus de création de ressources en vue de résoudre des problèmes productifs inédits ». Le territoire « n'est ainsi pas une échelle géographique de coordination entre acteurs mais une dimension qui se situe entre l'individu et les systèmes productifs nationaux. Le territoire constitue un espace abstrait de coopération entre différents acteurs avec un ancrage géographique pour engendrer des ressources particulières et des solutions inédites » (Pecqueur 2000). Plus qu'à des espaces délimités par des frontières, le territoire fait référence à des relations organisées, des groupes ou des populations particulières, qui se reconnaissent dans un projet commun (Sack 1986). Les territoires ne sont pas seulement des entités géographiques. Ce sont aussi des productions collectives résultant des actions d'un groupe humain. Ils s'élaborent par les oppositions et compromis entre acteurs locaux et extérieurs et s'inscrivent dans le long terme, avec une histoire et des préoccupations ancrées dans les cultures et les habitudes locales, la perception d'un sentiment d'appartenance, ainsi que des formes d'autorités politiques, des règles d'organisation et de fonctionnement spécifiques (Torre 2015).

2.2.4. Du développement local au développement territorial

Le développement territorial a ainsi succédé au développement local dans les terminologies utilisées par les acteurs économiques, politiques et scientifiques. Si les deux termes pourraient être utilisés dans de nombreux contextes indistinctement l'un de l'autre (Pecqueur 2000), certains critères amènent à les distinguer. Le développement territorial apparait bien souvent comme le prolongement ou l'approfondissement de la notion de développement local. L'approche en termes de développement local renvoie à l'idée d'un développement différencié des territoires et d'une certaine prise en main des problématiques locales par les acteurs locaux. L'État continue de jouer un rôle important et est souvent moteur des politiques mis en œuvre. L'expression fut répandue dans la seconde partie du 20ème siècle. Le développement local caractérise les premiers travaux relevant des districts (Courlet 2002) ou encore des milieux innovateurs (Aydalot 1986). Dans un contexte de changement de paradigme économique à l'échelle mondiale, la notion de développement local est progressivement remplacée par celle de développement territorial. Le développement territorial intègre d'abord le contexte économique mondialisé avant le cadre national traditionnel. Il s'inscrit pleinement dans le contexte de la mondialisation et s'affranchit de la tutelle étatique nationale. Le développement territorial peut être défini comme « un processus volontariste cherchant à accroitre la compétitivité des territoires en impliquant les acteurs dans le cadre d'actions concertées, généralement transversales et souvent à forte

dimension spatiale » (Baudelle, Guy, et Merenne-Schoumaker 2011). Les analyses relevant du développement territorial se distinguent des problématiques du développement local par trois caractéristiques : la référence à la notion de territoire, l'introduction de multiples parties prenantes et la prise en compte systématique des problématiques d'usage des sols (Torre 2015). Les acteurs locaux possèdent une certaine autonomie et une légitimité pour définir leurs propres besoins et initier des réponses aux problématiques auxquelles ils sont confrontés. Les acteurs locaux prennent en main l'orientation et les stratégies de développement en s'émancipant du contexte national. Ainsi, si le développement local est le pendant de l'économie nationale, le développement territorial est celui de la mondialisation. Avec le développement territorial, la diversité et la multiplicité des territoires sont reconnues. Le développement territorial met en avant le processus de création venant du territoire tandis que le développement local reposait sur une approche plus descendante de l'action publique et était perçu comme un processus de redistribution et d'aménagement des activités économique sur le territoire national par l'État (Veltz et Vanier 2016).

2.2.5. La question du rapport des territoires à la mondialisation

La notion de territoire est fortement liée à l'idée de leur émancipation de la tutelle nationale et à l'émergence de la mondialisation. Le territoire est un construit social dans le contexte d'une économie mondialisée. Les territoires sont multiples et peuvent recouvrir différentes configurations spatiales et institutionnelles.

Si la notion de territoire s'est développée en écho à la nouvelle organisation économique mondiale, l'intégration de l'ensemble des territoires dans la mondialisation fait débat. Il est ainsi supposé que certains seraient ancrés dans la mondialisation et en tireraient des bénéfices quand les autres en seraient déconnectés. Les territoires qui gagnent, « les oasis de l'économie mondiale » (Pecqueur 2007), sont aujourd'hui ceux qui parviennent à capter les flux mondiaux de richesse. Leur prospérité est fondée sur des éléments endogènes (leur spécificité) et sur des éléments exogènes (leur capacité d'intégration dans l'économie mondiale). Nombreux auteurs considèrent que les territoires les plus ancrés dans la mondialisation sont les métropoles, du fait notamment des réseaux de communication qui les relient et des activités à vocation mondiale qui les constituent. Veltz (1996) a apporté l'idée d'une configuration en archipel où les métropoles, favorables à l'accueil d'activités basées sur la connaissance et l'innovation, sont connectées entre elles. Il existe ainsi l'idée de régions connectées en réseau (A.-J. Scott 2001) qui structurent l'espace de la mondialisation et dépassent les découpages étatiques. La mondialisation a amené un processus de polarisation à l'échelle mondiale avec le développement des métropoles. Si ces travaux ont mis en lumière le rôle des métropoles dans l'espace économique mondial actuel, l'approfondissement de ces idées a donné lieu à des perceptions binaires de l'espace où seules les métropoles iraient bien et bénéficieraient des fruits de la mondialisation tandis que les territoires hors métropoles, la « France périphérique » (Guilluy 2014), souffriraient et

ressortiraient appauvris. Les travaux soutenant l'idée que la création de richesse et d'emplois se concentrent dans les métropoles (Davezies 2008; 2012; Davezies et Pech 2014) ont contribué à laisser penser que seuls certains territoires seraient réellement connectés à la mondialisation.

À cette lecture binaire, s'oppose une vision plus complexe et ancrée dans la réalité économique des territoires. L'idée d'un ancrage mondial de l'ensemble des territoires, quel que soit leur statut, est cependant souvent sous-estimé. L'analyse des chaînes de valeurs des entreprises démontrent que l'ensemble des activités économiques sont en prises avec la mondialisation. La décomposition des processus productifs démontre la fragmentation des activités économiques servant à la conception et à la fabrication des produits. Les territoires représentent dès lors des « bouts de petits mondes » (Bouba-Olga 2017) insérés dans des réseaux productifs à l'échelle mondiale. Le territoire est ainsi un espace central de coordination entre les acteurs cherchant à résoudre des problèmes productifs inédits. Les activités économiques relèvent d'une double combinaison entre ancrage sur des territoires et mise en réseau des firmes et des processus productifs. Pecqueur (2006) démontre que « les caractéristiques du modèle de la production territorialisée mènent à l'instauration d'un rapport local / global renouvelé autour de l'articulation complexe entre l'ancrage et l'a-spatialité de la production ». Entre nomadisme et ancrage territorial, le territoire a pour paradoxe d'être le produit de la globalisation des industries et de la technologie (Zimmermann 2005).

Les territoires, qu'ils soient métropole, ville moyenne, petite ville, etc., sont en prise directe avec la mondialisation. « Le local a ainsi cessé d'être protégé du global par les instances nationales ou régionales. Il est désormais en prise directe sur lui » (Claval 2003). Le fait territorial est partout et apparait désormais sous de multiples formes.

2.3. La multiplicité des territoires et les limites du tout-territorial

2.3.1. Le renforcement des échelons infranationaux par les lois de décentralisation

La reconnaissance du fait territorial s'est accompagnée depuis le début des années 1980 par une série de lois de décentralisation visant à transférer une partie des compétences de l'État aux échelons infranationaux existants ou nouvellement créés. Ce phénomène que l'on retrouve partout en Europe sous différentes formes s'inscrit dans une double dynamique de contestation (Vanier 2010) : par le bas au nom de l'efficacité démocratique et d'un idéal citoyen ; par le haut au nom de l'efficacité économique et d'un idéal de marché. L'organisation territoriale infranationale s'organise autour de trois processus : la décentralisation administrative, la recomposition territoriale et la territorialisation des politiques publiques.

Le processus de décentralisation a ainsi marqué une rupture avec la tradition centralisatrice qui a constitué une forte spécificité de l'organisation politique et administrative de la France pendant plusieurs siècles. La loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements

et des régions constitue, avec la quarantaine de lois d'accompagnement, l'acte I de la décentralisation. Depuis, plusieurs lois ont contribué à renforcer le rôle des collectivités territoriales en leur transférant des compétences et des responsabilités supplémentaires. La loi constitutionnelle du 28 mars 2003, dite « Acte II » de la décentralisation, et les lois d'application qui suivent ont modifié profondément le titre XII de la Constitution française consacré aux collectivités territoriales. Le principe de l'organisation décentralisée de la République est inscrit dans l'article 1 de la Constitution. Le paysage institutionnel français a ainsi fortement évolué depuis le début des années 1980. Au triptyque État – Départements – Communes hérité de la Révolution française, est venu se rajouter le triptyque Europe – Régions – Intercommunalités. Les régions et les intercommunalités ont vu leur rôle renforcé au fur et à mesure des lois de décentralisation. La montée en puissance des Établissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) a entraîné un transfert progressif des compétences communales, incluant systématiquement le domaine du développement économique, vers un niveau communautaire supracommunal. Les régions ont reçu de nouvelles responsabilités et un rôle renforcé en matière de développement économique et d'aménagement du territoire. Les lois du 16 janvier 2015 relative à « la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral » et du 7 août 2015 portant sur « la nouvelle organisation territoriale de la République » (NOTRE) ont ainsi modifié le périmètre des régions et renforcé leur rôle dans les champs du développement économique et de l'aménagement du territoire. L'Europe, enfin, à travers notamment sa politique régionale, constitue désormais un acteur important en matière de politique publique territoriale. Aux collectivités décentralisées, de nombreuses formes d'organisations territorialisées se sont créées sous la forme de territoires contractuels ou de projets : Pays, territoires LEADER, Parcs Naturels Régionaux, etc. Les lois de décentralisation ont conduit à multiplier les territoires d'intervention publique au sein d'un enchevêtrement parfois complexe et souvent contreproductif.

2.3.2. Le sur-régime territorial

La valorisation des collectivités territoriales comme échelons pertinents pour l'action publique a le mérite de donner de nouvelles marges de manœuvre aux acteurs des territoires avec une certaine indépendance et autonomie de la puissance publique étatique. Néanmoins, le renforcement du rôle des collectivités territoriales s'accompagne également de certaines limites. Le tout-territoire - décentralisation administrative, recomposition territoriale, territorialisation des politiques publiques - nécessite d'être relativisé du fait qu'il a conduit à un sur-régime territorial (Vanier 2010). La surproduction de territoires entraine des conflits locaux et questionne la répartition des compétences. Les actes de décentralisation constituent ainsi dans la majorité des cas une mise en partage des compétences entre des différents niveaux de territoires permettant d'agir à plusieurs échelles en même temps, et non un acte de spécialisation des compétences par niveau, comme cela est souvent présenté. Cette situation génère une problématique quant à l'articulation des politiques publiques. La réponse apportée consiste le plus souvent à créer un sur-territoire pour fondre les anciennes collectivités au

sein d'une nouvelle communauté. Cela est très souvent le cas des fusions entre communes ou des intercommunalités. Si cette logique a du sens dans certains cas, elle constitue un mythe pour répondre à l'ensemble des enjeux auxquels sont confrontés les acteurs. Le sur-territoire reproduit en plus grand toutes les limites du territoire. Il réduit le nombre de frontières mais tend à les durcir (Vanier 2010).

2.3.3. Le retour du territoire juridiction

L'approche qui met l'accent autant sur la dimension sociale que géographique du territoire est confrontée aux pratiques politiques et administratives des acteurs publics. En effet, ces derniers conçoivent, de par les périmètres électoraux et les compétences qui leur sont attribuées, le territoire comme un espace délimité par des frontières, renvoyant le territoire à sa définition historique de « juridiction ». Le territoire, « revendication sociale », a été « transformé en lois, en dispositifs d'action publique, en forme organisée pour mieux gouverner » (Vanier 2010). Trois principes tendent à mettre les territoires en difficultés (Vanier 2010) : la revendication de l'autonomie des territoires éloigne de la solidarité ; l'hommage à la subsidiarité gêne la recherche d'articulation ; la course à la compétitivité et l'attractivité ne favorise pas les coopérations. Tout d'abord, le discours sur l'autonomie et la libre administration constitue une impasse du fait que l'autonomie des collectivités n'est ni financière, ni réglementaire. Les territoires infranationaux restent fortement dépendants des transferts étatiques et des aides européennes. Cette situation entretient une relation pyramidale des collectivités, éloignant ceux-ci d'un besoin de solidarité et n'encourageant pas le développement de relations horizontales. Ensuite, le discours sur la subsidiarité, prônée en premier lieu au niveau européen pour justifier l'intervention de l'Union Européenne à une échelle supranationale, gêne la recherche d'articulation. La subsidiarité consiste en une politique de l'échelle pertinente visant à identifier le niveau territorial le plus à même de répondre à une attente collective et agir efficacement au plus près du problème. Si la subsidiarité a le mérite d'interroger les échelles (A. Faure 1998) et de chercher à une meilleure efficience de l'action publique, notamment dans des contextes de restrictions budgétaires, elle a pour inconvénient de n'imaginer une réponse qu'à l'échelle dite la plus pertinente (Vanier 2010). Cette notion renvoie par ailleurs en France au débat inhérent à toute réforme territoriale concernant la clause de compétence générale. Son application a permis le renforcement de l'échelon infranational à travers notamment la montée en puissance de la région comme collectivité responsable des questions d'aménagement et de développement économique. La notion de subsidiarité tend cependant à négliger et mettre de côté la nécessité d'articulation des pratiques politiques, tant dans une approche verticale qu'horizontale. Enfin, le retour du territoire juridiction favorise un discours de mise en concurrence des territoires. La mise en avant de la notion de compétitivité tend à renforcer une vision concurrentielle des territoires et à inhiber toute idée de coopération. Ce dernier point constitue la principale limite au tout-territorial. Le territoire redevient ainsi une juridiction où les acteurs publics s'approprient une part de l'espace géographique, délimité par des frontières et en concurrence avec les autres.

2.3.4. Une vision concurrentielle des territoires

Les notions de compétitivité (Camagni 2006; Capello 2009) et d'attractivité (Hatem 2004; Poirot et Gérardin 2010; Bourdeau-Lepage et Gollain 2015; Houllier-Guibert 2019) ont contribué à renforcer une vision concurrentielle des territoires. Camagni (2006) explique que « dans une économie en voie de globalisation, les territoires et non seulement les entreprises rivalisent entre eux d'une façon de plus en plus directe ». À la différence des pays, « les régions et les villes rivalisent, sur le marché international des biens et des facteurs productifs, sur la base d'un principe d'avantage absolu et non d'avantage comparatif ». La notion d'attractivité renvoie à l'idée que les territoires doivent mettre en place les conditions favorables d'accueil des entreprises et des investissements « étrangers », considérés ici comme tout investissement venant hors du territoire, et des populations. L'attractivité territoriale désigne dès lors la capacité d'un territoire, via l'action des collectivités territoriales, à offrir aux acteurs des conditions qui les persuadent de localiser leurs projets sur un territoire plutôt que sur un autre (Hatem 2004). L'attractivité est érigée comme un enjeu majeur par les acteurs publics locaux pour attirer les entreprises et les individus sur leur périmètre d'intervention. Chaque territoire est ainsi promu comme particulièrement « stratégique, innovant, technologique, hyper connecté, métropolitain, éco-durable, libre d'impôts, etc., selon une panoplie d'offres publiques cherchant la rentabilité privée » (Vanier 2010). L'objectif est d'attirer, d'une part, les investissements extérieurs au territoire et, d'autre part, la consommation dans une logique de captation de revenus sous la forme de séjours temporaires (cas du tourisme) ou durables (installation résidentielle).

Or, les territoires consistent en premier lieu en « une partition de l'espace physique, définie sur la base d'un critère administratif (régions, départements, …) ou socio-économique (zones d'emploi, aires urbaines, …), permettant une collecte organisée des données, et de dire des choses sur la géographie » (Bouba-Olga et Grossetti 2018). Oublier cela conduit à concevoir les territoires comme des entreprises, en concurrence les uns avec les autres, qui doivent rivaliser pour continuer à créer de la richesse et simplement exister. Il existe dès lors une certaine dérive à mobiliser le principe de la compétition économique propre à l'économie de marché pour penser le développement des territoires. Une réflexion sur la compétitivité des territoires nécessite de dissocier deux types d'acteurs (Vanier 2010) : i) les acteurs économiques en charge de la production de biens et services. Ils sont insérés dans des dynamiques d'échange à des échelles plus ou moins territorialisées ; ii) les acteurs publics en charge d'organiser la vie politique locale, de favoriser le bien-être collectif et de définir des règles collectives. Il existe ainsi une ambiguïté à réunir ces acteurs dans le jeu de la compétitivité et à faire rentrer les pouvoirs publics, la société civile et l'ensemble des acteurs territoriaux dans la mondialisation. « La compétitivité dès lors qu'elle devient le devoir du territoire tout entier dresse les pouvoirs locaux les uns contre les autres, bien plus souvent qu'elle ne les conduit à des coopérations. Elle pousse les territoires à se vendre comme places dans le réseau de l'économie-monde » (Vanier 2010). La valorisation des notions de compétitivité et d'attractivité stimule une politique de l'offre

territoriale de ressources publiques. Les territoires cherchent à valoriser leurs ressources, « et seulement les leurs » (Vanier 2010), renforçant l'importance des frontières politico-administratives qui les séparent.

Section 2 - Un monde interterritorial, des territoires interdépendants

Comprendre l'interdépendance territoriale nécessite de s'intéresser à la notion d'interterritorialité mais aussi de chercher à identifier ce qui lie les territoires plus que ce qui les sépare. La perception concurrentielle des territoires est confrontée à la réalité des pratiques économiques et sociales. La valorisation des enjeux de compétitivité et d'attractivité stimule une vision concurrentielle des territoires souvent contre-productive compte tenu des interdépendances qu'il existe entre eux. Les acteurs privés, entreprises et individus, font fi des frontières politico-administratives et ancrent leurs pratiques dans une réalité interterritoriale, faite de temps d'actions et d'échanges sur des échelles plus ou moins étendues. Les territoires sont ainsi débordés par les pratiques interterritoriales et sont de plus en plus interdépendants.

1. L'interterritorialité où le dépassement des territoires

1.1. Le débordement territorial et le dépassement de la notion de territoire

Vanier (2005; 2010; 2015a) affirme et démontre que les pratiques économiques et sociales, individuelles et collectives, sont interterritoriales. L'interterritorialité se traduit comme une réalité économique et sociale nouvelle qui dépasse les périmètres territoriaux classiques. Vanier (2015a) souligne que « c'est au moment où la société française et son espace s'inscrivent moins que jamais dans des territoires, que s'est le plus déployée l'idéologie territoriale, dans toute sa diversité et ses ambiguïtés ». Ainsi, débordés par une société de mobilités et de réseaux, les territoires ne seraient plus en mesure de répondre aux attentes exprimées par les individus et les organisations. Vanier explique que la société française comme toutes les sociétés des pays développés, est « une société de et en réseaux ». L'interterritorialité crée une idéologie de « l'entre ». Les limites territoriales ne sont plus des barrières mais des créateurs de liens.

Vanier (2010) explique que l'interterritorialité se forge dans des pratiques économiques et sociales liées aux mutations de la société. Ces dernières renvoient à l'individualisation des parcours et des trajectoires de vie. L'individu n'est ainsi plus lié à un groupe unique situé sur un territoire mais s'inscrit dans une multiplicité de pratiques qui incluent « un peu de territorialité et un peu d'interterritorialité ». Dans ce cadre, les territoires n'ont pas disparu mais se sont multipliés en tant que représentations et espaces appropriés par les individus. L'évolution des temporalités témoigne d'une diversification des temps individuels et la désynchronisation des temps collectifs. Cette évolution se traduit par la multiplication des territorialités et l'accroissement des temporalités interterritoriales. Elle s'accompagne d'une croissance de la mobilité, rendue possible par l'accroissement, en nombre et en

vitesse, des moyens de transports individuels et collectifs, notamment en ce qui concerne les mobilités domicile – travail. Enfin, les individus sont insérés dans des réseaux qui mêlent « réseaux de territoires » à travers leurs parcours résidentiels et professionnels multi-territoriaux, et « territoires de réseaux » qui correspondent aux lieux et espaces de cette mobilité.

Sur le plan collectif, les pratiques économiques et sociales dépassent les cadres territoriaux. Plus qu'un phénomène nouveau, l'interterritorialité réside pour partie en réalité dans de nombreuses pratiques anciennes issues de décennies de pratiques sociales et d'organisations collectives. Certaines pratiques sectorielles et nationales résistent ainsi à la territorialisation. Dans le domaine du dialogue social (Mériaux 2005) par exemple, bien que des dynamiques territoriales originales tendent à émerger en matière de partenariat social et de coordination interprofessionnelle, les logiques sectorielles résistent à la territorialisation dans les processus de négociation collective et de paritarisme. Les logiques sectorielles font preuve d'une forte résilience institutionnelle dès lors que les acteurs peuvent se soustraire au jeu de l'action publique territoriale. Longtemps contenues dans un cadre national, les pratiques économiques et sociales s'entendent désormais à des échelles multi-niveaux. Les organisations sociales se comprennent avant tout dans des logiques sectorielles (syndicats, organisations patronales), ne s'inscrivant qu'à la marge dans des logiques infranationales correspondant aux périmètres des collectivités locales. La logique sectorielle les pousse de plus en plus dans des considérations supranationales, comme en témoigne le grand nombre de représentants syndicaux et patronaux auprès des centres de décision européens.

Les pratiques économiques et sociales des individus et des organisations sont ainsi interterritoriales. Elles témoignent de l'interdépendance croissante des territoires entre eux et amènent au dépassement du principe même de la notion de territoire (Vanier 2005). L'ère de « l'interterritorialité » initie ainsi un processus de « mise en société des territoires » (Vanier 2010). Les questions relatives à l'organisation sociale, économique et politique dépassent le cadre territorial de l'action publique.

1.2. Une économie mondialisée en réseau

1.2.1. Fragmentation des processus productifs dans une économie mondialisée

Sur le plan économique, les entreprises sont inscrites dans des trajectoires et des dynamiques interterritoriales qui dépassent le cadre national et, par conséquent, le cadre territorial tel que défini par l'action publique, quelle que soit l'échelle d'analyse. Les acteurs économiques sont inscrits dans un système économique où les chaînes de valeurs sont de plus en plus éclatées. Les filières de production sont mondialisées, caractérisées par une forte segmentation internationale des processus de production et une part élevée de produits intermédiaires et de composants importés dans les exportations de produits finis. L'évolution du système économique contribue à accroitre la fragmentation des processus productifs à l'échelle mondiale. Les territoires sont ainsi insérés dans une division générale du travail et sont amenés à se spécialiser sur ce qu'ils savent le mieux faire, les acteurs d'autres

espaces prenant en charge d'autres aspects des processus économiques. Les chaines de valeurs sont ainsi globales. La mondialisation de l'économie a provoqué une division spatiale du travail inédite qui s'entend bien au-delà du cadre national et infranational. Ces dynamiques s'inscrivent à des échelles de plus en plus grandes. Dans ce contexte, les territoires apparaissent comme des « petits bouts de petits mondes » (Bouba-Olga 2017) qui n'accueillent qu'une partie fragmentée des processus productifs devenus complexes. Le « made in France », « made in China » ou « made in Germany » a laissé place au « made in monde » (Berger 2013; Bouba-Olga 2017). Ce constat est vrai de manière assez évidente pour les produits dits globaux (avions, téléphone, etc.) mais cette approche contient également une certaine vérité pour des produits présentés comme relevant d'un processus productif purement local. Les produits agricoles, produits relevant d'une culture locale sur un site bien établi, nécessitent ainsi des apports en amont de la récolte (engrais, produits phytosanitaires) et des traitements post-récoltes (emballage, conditionnement) qui font appel à des biens intermédiaires non-produits en local et eux-mêmes insérés dans des chaines de valeurs mondiales, qui font que, de manière directe ou indirecte, le « made in local » relève également d'un « made in monde ». Les relations marchandes et non-marchandes établissent des liens étroits entre des acteurs situés sur des espaces différents. Elles s'illustrent autant à travers des relations de client – fournisseur que par des relations partenariales plus ou moins étroites en vue de développer des projets communs. Les relations marchandes et non-marchandes s'inscrivent ainsi dans des cadres interterritoriaux multiples.

1.2.2. Capitalisme réticulaire et économie des réseaux

Au capitalisme de marché traditionnel, caractérisé par la propriété privée des biens et la création de valeur par la production, succède un capitalisme dit réticulaire (Vanier 2015a). Le capitalisme réticulaire constitue « le mode d'enrichissement économique, et à travers lui de structuration et de régulation sociales, qui fait des réseaux et de leurs capacités de connexion, de circulation, de distribution et d'une façon générale de médiation - donc de services - le champ de production de la valeur » (Vanier 2015a). La création de valeur dans le capitalisme réticulaire se fait ainsi par la mise en relation, la capacité de connexion, de circulation, de distribution et de médiation des biens. Le capitalisme réticulaire désigne une économie de réseaux (Rifkin 2000) fondée sur l'accès aux biens plus qu'à leur propriété. Dans une définition simple, les réseaux sont perçus comme « des trames qui orientent et organisent les relations entre agents » (Curien 2005). C'est désormais la mise en réseau elle-même, permise par la révolution numérique, qui est l'objet de valeur. « Le réseau est au capitalisme réticulaire ce que les machines étaient au capitalisme industriel » (Vanier 2015a), le premier étant désormais adossé au second. La question de l'interdépendance territoriale est désormais déterminée pour partie par l'organisation des réseaux qui lient les territoires les uns aux autres (Voiron-Canicio et al. 2010). L'entremêlement des territoires et des réseaux pose la question de l'espace politique et du contrôle que l'un exerce sur l'autre. Les réseaux, représentés par les opérateurs de réseaux et les services qu'ils offrent, tendent à prendre le pouvoir sur les territoires, et donc les

pouvoirs publics (Vanier 2015a). Les grandes puissances opératrices des réseaux sont nombreuses. Aux opérateurs des réseaux traditionnels (eau, énergie, transports, etc.), longtemps gérés dans le cadre de monopoles publics d'État avant de connaitre des voies de privatisation sous l'égide des politiques concurrentielles européennes, sont apparus des réseaux à vocation mondiale sous le contrôle de firmes privées multinationales : téléphonie, Internet, gestion des données numérique. Analyser les interactions territoire - réseau consiste dès lors à « rechercher le degré de dépendance de l'un vis-à-vis de l'autre, plus précisément, les formes de dépendance d'un territoire aux réseaux et la manière dont celui-ci rétroagit sur le fonctionnement des réseaux au travers de l'intensité des flux et des ruptures de flux qu'il génère » (Voiron-Canicio et al. 2010).

2. Interdépendance et complémentarités

2.1. Des territoires interdépendants

Les territoires apparaissent de plus en plus interdépendants. Il convient dès lors de sortir d'une analyse centrée uniquement sur le territoire et de s'intéresser aussi à ce qui relie les territoires, tant horizontalement que verticalement. Les frontières géographiques et sectorielles masquent la montée des interdépendances socio-économiques (Bouba-Olga 2017). Accepter et interroger l'interterritorialité comme une réalité économique et sociale à part entière s'avère de ce fait nécessaire pour appréhender et comprendre les interdépendances construites entre les territoires. Sur un plan socio-économique, définir et conceptualiser l'interterritorialité nécessite de s'intéresser à l'analyse des mobilités, de la télécommunication, de la multi-appartenance, de la multi-résidentialité, aux trajectoires de vie, aux réseaux sociaux, aux infrastructures, etc. (Vanier 2015a). Sur un plan économique strict, mettre à jour ces interdépendances permet de mieux comprendre la situation économique des entreprises, la nature de leur positionnement stratégique et les risques auxquels elles sont exposées et auxquels elles exposent potentiellement leurs territoires de localisation. L'interterritorialité soulève sur le plan économique la question de l'ancrage des firmes, de leur territorialité, de leur contribution au système productif, aux réseaux de financement et d'innovation, etc.

L'analyse des systèmes urbains français (Berroir et al. 2017) démontre la diversité des configurations et la nécessité de considérer et combiner plusieurs échelles de travail dans le cadre de la mise en œuvre de politiques publiques d'aménagement et de développement des territoires. Les auteurs soulignent la nécessité d'adopter une perspective nouvelle dans un monde dominé par l'échange qui se traduit par « des territorialités mobiles et des sociétés en réseaux ». Ils adoptent une approche relationnelle des espaces qui permet d'intégrer les transformations qui traversent les territoires et considèrent ceux-ci en termes d'interdépendance et d'articulation et non plus en termes de répartition et de localisation.

2.2. L'articulation des systèmes territoriaux. Penser ce qui relie les territoires.

L'appréhension des territoires comme systèmes complexes amène à considérer le territoire dans son environnement. Le local est ainsi inséré dans un environnement global multi-échelle au sein duquel il interagit. Tout système vivant se définit en effet par référence à un environnement, c'est-à-dire à « un ensemble d'autres systèmes et variables extérieurs à l'objet d'étude : cet environnement extérieur influence et est influencé par le système étudié » (Leloup 2010). L'approche systémique du territoire, en opposition à une approche analytique qui se concentre sur les éléments de manière séparée, met ainsi en évidence ce qui relie les éléments entre eux. Le système est ouvert à la fois horizontalement et verticalement, s'intégrant ainsi dans une hiérarchie d'échelles qui permet « de centrer l'analyse sur un système particulier sans pour autant détacher ce système du reste du monde dans lequel il interfère ». Tout territoire appartient dès lors à plusieurs systèmes de niveaux et d'échelles différents. Les systèmes territoriaux sont « des systèmes emboîtés » (Voiron-Canicio et al. 2010) nécessitant une approche globale et transversale. Considérer que les territoires sont imbriqués n'amène néanmoins pas nécessairement une réflexion sur leur interdépendance et leur articulation. Si la conception des territoires comme systèmes complexes est admise, la question de leur articulation reste marginale. Contrainte par la relative absence des données de flux et de liens au détriment d'une profusion de données de stocks et de lieux, l'analyse des interdépendances entre territoires reste marginalisée. Les représentations des acteurs locaux n'intègrent dès lors pas ces caractéristiques interterritoriales. La question de l'articulation des territoires nécessite de s'intéresser aux interdépendances, aux complémentarités et tout ce qui relie les territoires (Bouba-Olga 2019) : liens entre une maison mère et ses établissements, entre un donneur d'ordre et son sous-traitant, entre un laboratoire scientifique et son partenaire industriel, et par conséquent à tout ce que cela implique en termes de circulation des ressources (personnes, biens, informations). Cette approche nécessite de s'intéresser aux complémentarités territoriales, productives et résidentielles. Cela passe par un travail fin d'identification, d'accompagnement et de stimulation des complémentarités territoriales à travers une approche multi-échelle, horizontale et verticale, invitant à dépasser les cadres politico-administratifs en place.

Conclusion Chapitre 1

Le premier chapitre a permis de mettre en exergue les caractéristiques interterritoriales et d'identifier la reconnaissance des interdépendances territoriales comme un enjeu de développement. Le retour sur la notion de territoire a souligné le lien étroit qu'elle entretient avec celle de mondialisation de l'économie. Il souligne également les conflits d'appropriation de l'idée de territoire entre une approche politico-administrative qui tend à entretenir une logique de territoire « juridiction », lieu de mise en œuvre du pouvoir, et une approche plus sociale adoptant le territoire comme un construit social caractérisé par des relations durables de proximité géographique développée entre une pluralité

d'acteurs. Le recours à l'idée d'un territoire comme d'un système complexe permet, pour un temps, de fondre ces notions en un tout plus large et plus complexe du fait de la multitude des composantes intégrées à sa définition. Néanmoins, le rapport à la mondialisation des territoires est ambivalent. Il exacerbe leur développement dans une logique de développement endogène et d'intégration dans les chaînes de valeurs mondialisées. Le sur-régime territorial qui est généré s'avère une réponse imparfaite. Les territoires sont en effet débordés par des pratiques interterritoriales, par « une économie de et en réseau » qui amène au dépassement même de la notion de territoire. Dès lors, plus qu'une recherche de la taille et du périmètre territorial, se pose la question de l'articulation des territoires. Les territoires apparaissent interdépendants.

Notre premier chapitre souligne l'importance de penser désormais ce qui relie les territoires et de chercher à valoriser les complémentarités. Il pose la question de l'organisation collective à même de permettre aux acteurs de se connaitre, de se comprendre et d'initier des stratégies de développement territorial pertinentes au regard des réalités économiques et sociales interterritoriales. La référence aux jeux d'acteurs pose la question de la gouvernance des territoires. Dans une deuxième partie, nous revenons sur la notion de gouvernance territoriale comme modalité organisationnelle des jeux d'acteurs sur les territoires. Nous proposons dans une troisième partie de transposer la logique de gouvernance territoriale propre au cadre territorial à une logique de coopération territoriale comme une réponse aux interdépendances entre les territoires.

CHAPITRE 2 - LA GOUVERNANCE TERRITORIALE, UN ENJEU DE DÉVELOPPEMENT

Le second chapitre a pour objet la gouvernance territoriale. Notre objectif est de mettre l'accent sur la gouvernance territoriale comme un enjeu de développement territorial en spécifiant les modalités organisationnelles des jeux d'acteurs et les caractéristiques sous-jacentes, telles que la confiance, à l'origine de l'instauration des forces collectives durables.

L'approfondissement du fait territorial dans le cadre de la mondialisation de l'économie a fait émerger une production scientifique foisonnante sur les modes d'organisations territoriaux favorables au développement des territoires. Aux stratégies de développement local, par le haut, ont succédés des stratégies de développement territorial témoignant d'un développement différencié des territoires et d'une certaine prise en main des problématiques locales par les acteurs locaux. Bien que les deux termes pourraient être utilisés dans de nombreux contextes indistinctement l'un de l'autre (Pecqueur 2000), le développement territorial met en avant le processus de création venant du territoire tandis que le développement local repose sur une approche plus descendante de l'action publique (Veltz et Vanier 2016). Plusieurs modèles de développement local, puis territorial, se sont succédés s'appuyant sur les travaux scientifiques. Cette « obsession du modèle » (Bouba-Olga 2017) a entrainé un passage du *small is beautiful* au *big is beautiful*. Dans les années 1990, le modèle des districts industriels italiens (Bagnasco 1977; Becattini 1979; 1989) témoignant de la réussite de certains territoires infrarégionaux caractérisés par « l'association active, dans une aire territoriale circonscrite et historiquement déterminée, d'une communauté de personnes et d'une population d'entreprises industrielles » (Becattini 1979) a donné naissance à la politique des Systèmes Productifs Locaux (SPL) portée par la Délégation à l'Aménagement du Territoire et de l'Action Régionale (DATAR). Le modèle de la Silicon Valley popularisée par les travaux de Porter (1998) sous l'idée de cluster conçu comme le regroupement, au sein d'un espace géographique limité, de petites entreprises privées de haute technologie, de laboratoires de recherche et d'établissements de formation, a donné naissance à la labellisation des pôles de compétitivité. Plus récemment, la référence, d'une part, au modèle des Länder allemands et, d'autre part, aux grandes métropoles de Californie (A.-J. Scott 1988; Storper et Walker 1989) caractérisées par leur taille et leur capacité à intégrer des activités économiques productives fortement créatrices de richesse, soutient l'existence d'un effet taille et d'une masse critique à l'origine de la performance des territoires. Ces travaux ont pour caractéristiques de questionner l'organisation des activités économiques et le processus de développement territorial autour de deux questions : i) celle de la création de richesse par les processus productifs ; ii) celle de l'organisation collective et des jeux d'acteurs. Nous focalisons notre attention sur la deuxième. Les jeux d'acteurs sont en effet au centre de l'avantage retiré par ces différents dispositifs territoriaux : les relations entre des petites et moyennes entreprises dans le cas des districts italiens, les relations entre

entreprises et laboratoires de recherche dans le cas des clusters, la concentration des acteurs sur un même lieu favorisant les externalités de connaissance dans le cas des métropoles.

La capacité des acteurs locaux à s'emparer des stratégies de développement territorial a propulsé les modalités organisationnelles des acteurs locaux comme une caractéristique du développement des territoires. La gouvernance territoriale témoigne de la capacité de coordination des parties prenantes sur un territoire. Elle initie une réflexion sur les jeux d'acteurs dans l'émergence des projets collectifs territoriaux avec une approche autonome du pouvoir étatique. Elle questionne les rôles et responsabilités des acteurs locaux et en premier lieu desquels ceux des pouvoirs publics. Elle interroge les relations et les interactions entre les acteurs à une échelle territoriale. Elle adopte une approche horizontale et partenariale opposée à une vision verticale et hiérarchique de l'action publique.

Dans ce second chapitre, nous revenons dans un premier temps sur la notion de gouvernance qui s'est développée en réponse à l'échec des gouvernements en décrivant son utilisation dans le cadre de la gouvernance mondiale et de la gouvernance d'entreprise. Dans un second temps, nous présentons plus spécifiquement la notion de gouvernance territoriale en insistant sur ses caractéristiques fondamentales : une approche multi-acteur, une organisation collective partenariale et horizontale, une redéfinition des rôles des pouvoirs publics. Dans une troisième section, nous précisons dans quelle mesure la gouvernance territoriale constitue un enjeu de développement économique et social aux côtés des processus productifs. Dans un quatrième temps, nous approfondissons les relations entre les acteurs en soulignant le rôle de la confiance, de l'intelligence collective et d'une certaine idée de la proximité.

Section 1 - Retour sur la notion de gouvernance

Le terme « gouvernance » possède une longue histoire (De Oliveira Barata 2002; Norel 2004; Paye 2005; Joumard 2009; Hufty 2011a). Délaissé par la langue française, il y revient dans la deuxième partie du 20ème siècle par l'intermédiaire des travaux sur la gouvernance d'entreprise, *corporate governance*, puis sur la gouvernance mondiale, *global governance*. La notion de gouvernance trouve ainsi une applicabilité dans plusieurs champs thématiques qu'il convient de préciser. D'abord abordée sous l'angle de la gouvernance d'entreprise puis de la gouvernance globale, la gouvernance a ensuite pénétré les sciences régionales, politiques et de gestion avec des définitions propres au contexte d'étude de ces champs disciplinaires. En science régionale, le concept est mobilisé pour parler des formes de régulation, d'interdépendance et de coordination des acteurs au sein d'un système territorial donné, donnant naissance à la notion de gouvernance territoriale.

1. Aux origines de la gouvernance

La « gouvernance » trouve son origine dans le terme grec *kubernân* qui désigne le fait de piloter un navire ou un char. *kubernân* aurait été utilisé de façon métaphorique par Platon pour désigner le fait de

gouverner les hommes (De Oliveira Barata 2002). Ce terme a donné naissance avec la même signification au verbe latin *gubernare*. Ses dérivés, dont *gubernantia*, ont engendré de nombreux termes dans plusieurs langues. En français, les termes « gouverner », « gouvernement » et donc « gouvernance » en sont issus.

Au Moyen-Âge, le terme « gouvernance » est employé comme un synonyme de « gouvernement » désignant l'art et la manière de gouverner. À partir du 14ème siècle, la gouvernance désigne des territoires du nord de la France dotés d'un statut particulier : les baillages de l'Artois et de la Flandre. La gouvernance est le nom que portent les juridictions royales de Lille, de Douai, d'Arras et de Béthune. C'est de l'établissement d'un gouverneur dans les provinces du nord de la France par Philippe-le-Bel en 1313 (la France a récupéré la propriété de ces provinces en 1305) et du pouvoir qui lui fut attribué qu'est venu le nom de gouvernance. On parlait également de baillage souverain car la « gouvernance » était vu comme la juridiction à proprement dite du souverain de la Flandre (Guyot 1783). Les termes « baillage » et « gouvernance » pouvaient être employés indifféremment. Le terme « gouvernance » s'applique également plus tard dans un contexte purement domestique, faisant référence à la charge de la gouvernante. Associé à l'Ancien Régime, le terme deviendra par la suite obsolète dans la langue française, bien qu'on le retrouve dans certains pays francophones. Au Sénégal, la gouvernance désigne ainsi les services administratifs d'une région.

Le terme fut introduit dans la langue anglaise au 14ème siècle avec une signification similaire à celle employée dans la langue française. *Governance* désigne l'art ou la manière de gouverner, *the art of governing*. Le terme a continué d'être utilisé en langue anglaise dans de nombreux domaines : histoire, droit constitutionnel, science politique, etc. Il a ainsi évolué d'un sens unique à un terme plus confus renvoyant à de nombreux champs thématiques. La notion de gouvernance fut par exemple particulièrement mobilisée dans le cadre des réformes du système éducatif et des universités dans les années 1970 (Hufty 2011a).

Dans la seconde moitié du 20ème siècle, la notion de gouvernance trouve un écho mondial dans deux champs disciplinaires. Tout d'abord, en économie de l'entreprise, la gouvernance d'entreprise s'intéresse aux interactions et aux processus de décision au sein des entreprises dans la continuité des travaux sur la nature de la firme (Coase 1937) et de l'économie institutionnelle (Commons 1934). Ensuite, dans les années 1990, le terme « gouvernance » est repris pour traiter de l'art de gouverner la mondialisation. Le terme est notamment mobilisé dans les travaux discutant des institutions internationales (ONU, Banque Mondiale, FMI notamment). La gouvernance imprègne enfin la science régionale à travers les notions de gouvernance urbaine, puis de gouvernance locale et enfin de gouvernance territoriale.

2. La gouvernance d'entreprise : la prise en compte des parties prenantes et des jeux d'acteurs

L'entreprise est identifiée comme une organisation complexe : « principal lieu de création de richesses et de répartition des revenus, elle est également marquée par des relations hiérarchiques et des conflits sur le partage de la valeur créée et des conditions de travail » (Bouba-Olga 2003). La notion de gouvernance renvoie aux théories de la firme (Bouba-Olga 2003; Pérez 2003; Hufty 2011a; Weinstein 2012). Celles-ci se sont développées à partir des recherches sur la nature de la firme (Coase 1937) et l'économie institutionnelle (Commons 1934). Ces travaux ont donné lieu à plusieurs conceptions de l'entreprise regroupées en deux corpus théoriques : les théories contractuelles (Jensen et Meckling 1976; Williamson 1979; 1981; 1985) et les théories basées sur les ressources et les compétences (Penrose 1959; Richardson 1972; Nelson et Winter 1982). Dans la théorie des contrats, la gouvernance désigne une structure contractuelle permettant aux acteurs de se coordonner dans le cadre de relations économiques (Bertrand et Moquay 2004).

Plusieurs modèles de gouvernance d'entreprise ont émergé dans l'histoire du capitalisme (Aglietta et Rebérioux 2004). Au 19ème siècle, il s'agissait plutôt une gouvernance familiale : les entreprises sont dominées par des familles (Peugeot, Michelin, etc.). Puis, au début du 20ème siècle aux États-Unis et après la Seconde Guerre Mondiale en Europe, une gouvernance managériale s'est mise en place : ce sont les dirigeants qui ont pris le pouvoir au sein des entreprises du fait que le capital social des entreprises était dilué entre de très nombreux petits actionnaires. Ce modèle sera mis à mal par plusieurs scandales : Enron aux États-Unis, Vivendi en France, etc. Depuis les années 1980, la gouvernance est dite actionnariale. Elle implique notamment des objectifs de rentabilité à court-terme. Dans la pratique, les modèles de gouvernance coexistent. Il y a une diversité des modes de gouvernance (Aglietta et Rebérioux 2004).

La gouvernance d'entreprise, *corporate governance*, désigne un mode de gestion des firmes fondé sur une articulation entre le pouvoir des actionnaires et celui des dirigeants. Elle pose plus largement la question des acteurs impliqués dans la gestion courante et la prise de décision au sein de l'entreprise. La gouvernance d'entreprise renvoie aux problèmes de contrôle des dirigeants par les actionnaires d'une part, et par l'ensemble des parties prenantes d'autre part. La gouvernance d'entreprise désigne les dispositifs institutionnels et comportementaux régissant les relations entre les dirigeants d'une entreprise, et plus largement d'une organisation, et les parties prenantes au profit de ceux qui détiennent les droits légitimes de celle-ci (Pérez 2003). Le phénomène de la gouvernance des entreprises concerne ainsi l'ensemble des mécanismes délimitant la liberté d'action du dirigeant (Wirtz 2008). Elle désigne le « management du management » (Pérez 2003). La gouvernance d'entreprise prend en compte les relations entre les différents apporteurs de ressources à l'entreprise, tenant compte qu'il existe des divergences de vues et d'intérêts entre les actionnaires (propriétaires de l'entreprise), les dirigeants (managers) et l'ensemble des parties prenantes.

Deux conceptions de la gouvernance d'entreprise s'opposent. Dans la conception *shareholder*, les droits légitimes sont les droits au dividende de l'actionnaire. Dans la conception *stakeholder*, les droits légitimes sont ceux de l'ensemble des parties prenantes.

La vision *shareholder* désigne le mode de gestion où la gouvernance est orientée vers l'actionnaire. La gouvernance d'entreprise traite des moyens par lesquels ceux qui financement l'entreprise s'assurent eux-mêmes de l'obtention d'un revenu lié à leur investissement (Shleifer et Vishny 1997). Les relations entre dirigeants et actionnaires au sein d'une entreprise génèrent de nombreuses réflexions dans la littérature économique. La firme capitaliste moderne se caractérise par une dissociation entre les actionnaires, les propriétaires de l'entreprise, et les dirigeants, ceux qui assurent la gestion courante. Chacun poursuit des objectifs différents : profit pour les actionnaires, haute rémunération pour les dirigeants, sachant que les deux ne sont pas liés et qu'il existe une asymétrie d'information à l'avantage des dirigeants (Berle et Means 1932). La « révolution managériale » désigne le fait que le développement de la grande société par actions et la dispersion de la propriété entre un grand nombre d'actionnaires tendent à entraîner la séparation de la propriété et du contrôle de l'entreprise. Le pouvoir de décision passe des actionnaires aux managers (Berle et Means 1932). Les dirigeants poursuivent également un objectif de taille et de croissance afin d'augmenter leur prestige et gagner en pouvoir de négociation (Baumol 1959; Marris 1975). Il existe de plus une hiérarchie dans les objectifs poursuivis par les dirigeants (Williamson 1963). La théorie de l'agence (Jensen et Meckling 1976) démontre comment les actionnaires vont chercher à mettre en œuvre une série de contrôle et d'incitations afin que les managers respectent le contrat pour lequel ils ont été engagés. La théorie de l'agence illustre les enjeux en matière de gouvernance d'entreprise relatifs à la problématique des asymétries d'informations et des comportements opportunistes.

Le modèle *stakeholder* conçoit une gouvernance de l'entreprise élargie. Elle intègre l'ensemble des parties prenantes. Ces derniers désignent les acteurs qui participent à la vie économique de l'entreprise (salariés, syndicats, clients, fournisseurs, actionnaires), ceux qui observent l'entreprise (association, ONG), et ceux qu'elle influence plus ou moins directement (société civile, collectivités locales). Les parties prenantes sont ainsi toutes les personnes ayant un intérêt dans les activités de l'entreprise. Les économistes s'inscrivant dans le courant de pensée de l'école de la régulation (Aglietta 1976; Boyer 1986; 2008; Aglietta et Rebérioux 2004) considèrent que l'ensemble des parties prenantes disposent d'actifs et de compétences spécifiques en lien avec l'activité de l'entreprise. Le manager se doit dès lors de répondre à l'ensemble des intérêts de ceux prenant part aux activités de l'entreprise, ainsi que de tous ceux en retirant un avantage ou en subissant les risques. L'entreprise est perçue comme un système de coopération entre des actifs qui se co-spécialisent progressivement. L'école de la régulation s'intéresse alors aux interdépendances entre le rapport salarial et le rapport financier et encourage l'intégration du rapport salarial au sein de la gouvernance d'entreprise. Ce renouveau

permet de développer des politiques de long-terme au sein des entreprises. Des réflexions sur la gouvernance durable proposent par ailleurs des analyses liant économie, environnement et social.

3. La gouvernance mondiale : une réponse à la mondialisation et au défaut des instances de régulation des États

En économie internationale, la gouvernance est associée de près ou de loin à la régulation. Celle-ci fait référence à l'action des acteurs exogènes au marché, aux institutions nationales et internationales, à l'État, aux autorités administratives indépendantes, aux banques centrales, à la société civile organisée, etc. La gouvernance globale, *global governance*, est supposée gérer et humaniser la mondialisation (Norel 2004).

Les réflexions sur la gouvernance globale trouvent comme origine celles menées sur les régimes internationaux (Ruggie 1975; Krasner 1983) dans le cadre des relations internationales. Ruggie (1975) fut le premier à proposer une définition des régimes internationaux. Il les présente comme « un ensemble d'anticipations communes, de règles et de régulations, de plans, d'accords organisationnels qui sont acceptés par un groupe de pays ». Ruggie insiste sur les rapports entre les structures internes des capitalismes nationaux et la nature des régimes internationaux. Krasner (1983) complète cette première définition et définit les régimes internationaux comme « des ensemble explicites ou implicites de principes, de normes, de règles et de procédures de prise de décision autour desquelles les anticipations des acteurs convergent dans un domaine donné des relations internationales ». Les principes et normes font référence au système de valeurs fondamentales partagées par un groupe de pays. Les régimes internationaux renvoient aux organisations internationales construites dans le cadre des accords de Bretton-Woods : ONU, FMI (régime monétaire), GATT (régime commercial), Banque Mondiale. Depuis 1945, deux régimes internationaux (commercial et monétaire) ont réellement émergé, transcrivant les régulations étatiques nationales à l'échelle internationale et y ajoutant par ailleurs de nouvelles régulations. À partir de 1971 et la décision de libéraliser les flux de capitaux, les régimes internationaux ont évolué. Le régime commercial s'est transformé, avec comme aboutissement la création de l'OMC. Le régime monétaire a progressivement disparu. La globalisation a remis en cause l'architecture internationale construite autour des régimes internationaux et des États.

La gouvernance mondiale désigne « l'ensemble des processus par lesquels les sociétés politiques, économiques et civiles négocient les modalités et les formes d'arrangements sociaux planétaires sur la base du principe de coopération conflictuelle » (Tirole 2002). Elle est liée au fait que l'État « n'a plus l'autorité et les moyens suffisants pour dégager une position politique représentant le point de vue, l'opinion ou l'intérêt d'une collectivité nationale » (Tirole 2002). Elle est liée à la globalisation contemporaine. « Le processus au cœur de la mondialisation n'est pas le phénomène d'ouverture des économies nationale mais le phénomène de décomposition partielle de l'espace des régulations nationales » (Kébadjian 1999). La mondialisation c'est la perte de pouvoir des régulations nationales.

L'État n'est plus au centre du processus de négociation et de contractualisation. La gouvernance globale désigne dès lors les instances de régulation de l'ordre économique et social mondial. Il s'agit ici de ce par quoi se gouverne l'économie mondiale et, au-delà, de la gestion d'un ensemble d'interdépendances. La gouvernance mondiale est un appareil de production de normes et d'interventions publiques (Norel 2004). Elle fait référence à des institutions, à des procédures mais aussi à des finalités, au contraire des régimes internationaux qui se consacraient aux moyens.

Jacquet, Pisani-Ferry, et Tubiana (2002) distinguent cinq modèles institutionnels pour encadrer la gouvernance globale. Deux modèles polaires s'opposent tout d'abord : i) la « coopération institutionnalisée des nations ». La coopération a lieu pour satisfaire les besoins des États, jugés seuls instances légitimes ; ii) le « gouvernement mondial ». Il s'agit d'une transposition au niveau mondial du type de gouvernement démocratique des États fédéraux. Ce modèle appelle à un gouvernement et à un parlement d'ampleur mondiale pour respectivement dépenser et contrôler les ressources mondiales. Tandis que le premier, bien qu'opérationnel, est dépassé par les enjeux devenus mondiaux, le second reste hautement utopique du fait qu'il nécessite l'existence d'une citoyenneté mondiale. Trois modèles intermédiaires apparaissent alors plus réalistes : iii) les « réseaux d'autorités indépendantes » du type FMI, OMC ou Banque Mondiale. Il s'agit d'organisations qui tirent leur légitimité de leur mandat, de l'efficacité de leur tâche et de leur capacité à en rendre compte. Le développement de ces autorités non élues, en charge de sujets ayant un caractère particulièrement technique pour que les électeurs exercent un contrôle direct sur les élus (Tirole 2002) est « l'une des manifestations d'un gouvernement que le partage des compétences, la multiplication des niveaux, la différenciation des responsabilités ont rendu plus complexes » (E. Cohen 2001) ; iv) le « droit sans État » (Cohen-Tanugi 1985) renvoie à l'organe juridique de l'OMC : l'Organe de Règlement des Différends (ORD). La jurisprudence détermine ici un ordre juridique mondial. Elle est liée à la fois à la pratique des entreprises privées et à l'intensification de la production de droit international public avec la mise en place de l'ORD ; v) « l'autorégulation privée » désigne la régulation dans les secteurs où la régulation publique fait défaut. Les régulations privées sont productives de normes et appellent ainsi à faire jurisprudence. Ce type de gouvernance concerne par exemple la production de normes comptables par cinq grandes firmes pour l'ensemble de la planète ou encore la régulation d'Internet.

La question de la gouvernance mondiale suscite de nombreux débats en échos à ceux autour de la mondialisation. Ainsi, Stiglitz (2002) souligne que si la mondialisation ne marche pas pour les pauvres du monde, pour l'environnement, etc., le problème ne vient pas de la mondialisation mais de la façon dont elle est gérée, notamment par les institutions internationales (FMI, Banque Mondiale, OMC) et les intérêts qu'elle défend. Pour Stiglitz (2003), « le changement le plus fondamental qui s'impose pour que la mondialisation fonctionne comme elle le devrait, c'est celui de son mode de gouvernance ». Il faut réformer les institutions internationales afin que l'OMC et le FMI ne soient plus les seuls à se faire entendre. Dans aucun pays démocratique « on ne confie les pleins pouvoirs au ministre du commerce

et des finances, on écoute aussi l'avis des ministres de la santé et du travail ». Jacquet, Pisani-Ferry, et Tubiana (2002) formulent plusieurs propositions pour une gouvernance nouvelle intégrant un volet institutionnel et normatif (rôle des différentes institutions multilatérales, objectifs et programmes de négociations), un volet de gouvernance politique (stratégie et priorités de l'action collective internationale, et un volet relatif à la légitimité démocratique (prise en compte des revendications des sociétés civiles). L'intégration internationale est un processus complexe. Malgré l'ouverture accrue des économies, de nombreux indicateurs attestent du caractère encore très fragmenté de l'économie mondiale et de la persistance des frontières nationales. Il en résulte que l'utopie du monde sans frontières reste lointaine et que les États demeurent, et demeureront encore longtemps, des espaces pertinents de régulation (Jacquet, Pisani-Ferry, et Tubiana 2002).

4. La gouvernance, une réponse à l'échec des gouvernements et à la crise de la gouvernabilité

Dans une conception élargie, la gouvernance désigne l'art ou la manière de gouverner. Le terme s'est construit en opposition ou en complémentarité, selon les approches, avec deux autres termes : celui de « gouvernement » et celui de « gouvernabilité » (Le Gales 1995; 2014; Chevalier 1996; Lascoumes 1996; Norel 2004; Kazancigil 2009).

Le gouvernement peut prendre plusieurs sens : l'action de gouverner, de diriger, d'exercer un pouvoir sur un groupe social ; le pouvoir qui gouverne un État pour lequel le gouvernement est souvent réduit au seul pouvoir exécutif ; l'organisation, la structure politique de l'État au sens de régime. Le gouvernement renvoie à une forme institutionnelle légale. Il désigne le type d'autorité hiérarchique et contraignante qui s'exerce dans la plupart des États (Le Gales 2014). La notion de « gouvernement » met l'accent sur les élus et la bureaucratie locale. Il est associé à l'État et, d'une manière générale, à tout ce qui concerne la chose publique (Benko et Lipietz 1992; Le Gales 1995). Le gouvernement renvoie à une vision « hiérarchique, descendante et contraignante » de l'action publique « avec ses lois et ses politiques publiques » (Torre 2018b).

La gouvernabilité désigne la capacité à prendre des décisions et à les rendre exécutoires dans des sociétés ou des groupes, organisés ou non, qui peuvent les contester ou les combattre. Elle fait référence au pouvoir et à la capacité de gouverner, d'imposer des actions politiques à l'ensemble de la société (Fregosi 2010). Elle désigne également la capacité du peuple à accepter d'être gouverné. La gouvernabilité recouvre les dimensions de la négociation (élaboration et décision) et de la contractualisation (légitimation, mise en œuvre, contrôle). La gouvernabilité interroge la capacité des acteurs à produire du collectif en obtenant l'obéissance ou en emportant l'adhésion des assujettis. Elle renvoie aux modes d'imposition de la domination, passant par l'utilisation combinée de la contrainte et de l'idéologie (Chevalier 1996), et dans une conception plus large, elle désigne le savoir, le pouvoir et le vouloir gouverner (Fregosi 2010).

À partir des années 1970 puis au cours des années 1980, les États sont confrontés à des transformations économiques et sociales rapides. Les chocs pétroliers de 1973 et de 1979 signent la fin des Trente Glorieuses (Fourastié 1979), une période de prospérité exceptionnelle dans l'ensemble des pays occidentaux caractérisée par une forte croissance économique, le plein emploi, l'accroissement du pouvoir d'achat et l'essor de la consommation de masse. La fin du système de Bretton-Woods décidée par les États-Unis en 1971 établit un changement profond du système monétaire international. Enfin, au cours des années 1980, la globalisation financière émerge avec notamment l'abolition du contrôle des changes et des restrictions sur les mouvements de capitaux (phénomène de déréglementation). Les États sont alors confrontés à une croissance faible et à un chômage relativement élevé. Le paysage industriel change, marqué par de nombreuses faillites d'entreprises et des fermetures d'usines industrielles.

La notion de gouvernance a émergé dans ce contexte du fait de l'échec des gouvernements à assurer leurs missions principales (réglementer, assurer le bien-être des individus et assurer un processus de développement conjoint) et de la problématique de la gouvernabilité des sociétés modernes (Mayntz 1993). D'une part, l'État providence est remis en cause du fait de sa difficulté à apporter des réponses viables dans un contexte de crise économique. La gouvernance émerge dans un constat d'incapacité des gouvernements à répondre aux problèmes qui leur sont soumis et à s'ajuster à de nouvelles formes d'organisations politiques, économiques et sociales. La question de la gouvernance est ainsi fortement liée à celle de gouvernement car « elle est pensée en négatif par rapport à lui » (Le Gales 2014). D'autre part, la crise de gouvernabilité témoigne de l'inadéquation du fonctionnement des gouvernements traditionnels, critiqués pour ses lourdeurs, son système hiérarchique et son interventionnisme administratif, dans un environnement économique, social et culturel changeant. Le renouveau de la gouvernance serait lié à la résistance de certains secteurs sociaux face à l'autorité politique et à l'autonomisation de groupes, voire d'individus, mettant leur intérêt et la préservation de leurs propres ressources au-dessus de la production de services communs (Leca 1996).

La gouvernance apparait enfin comme une solution aux problèmes de légitimité et d'efficacité que connaissent les démocraties (Kazancigil 2009). L'émergence de la notion de gouvernance s'inscrit plus spécifiquement dans un contexte de crise de la démocratie représentative, pour reprendre l'analyse portée par Hamel et Jouve (2006) dans le cas de la transformation de l'État au Québec. Ces auteurs considèrent que le modèle de bureaucratie étatique keynésien est en crise du fait de son incapacité à répondre à des demandes sociales toujours plus nombreuses (Lacroix et St-Arnaud 2012). La démocratie participative incluant une participation active de la société civile serait ainsi en effervescence en opposition à une démocratie représentative, faite d'élus et d'administration, incapable d'apporter des réponses satisfaisantes aux transformations de la société depuis les années 1970. La gouvernance apporte ainsi une réponse à la crise de gouvernabilité des sociétés occidentales dirigées

par une autorité décisionnelle centrale unique (Hamel et Jouve 2006) et renvoie ainsi à l'affirmation d'exigences de démocratie au-delà de la seule représentation élective (Torre 2018b).

5. Définition générale de la gouvernance

Comme le souligne Lamy (2005), « peu de termes ont donné lieu à une production intellectuelle et institutionnelle aussi importante ». Apporter une définition complète et précise de la gouvernance est un exercice vain tant le concept est discuté et fait débat. Notre objectif n'est ici pas d'être exhaustif mais d'apporter des éléments de définition sur la notion de gouvernance afin d'éclairer une approche plus spécifique de la gouvernance territoriale.

La notion de gouvernance constituait au début des années 1990 une utopie désignant le rêve d'un « gouvernement sans les gouvernants » (Lamy 2005). La gouvernance est alors entendue comme « une capacité de décision d'un genre nouveau, fruit de la négociation permanente entre parties prenantes, entre acteurs sociaux, dans le cadre d'une entreprise, d'un État, d'une ville, ou autour d'un problème à résoudre » (Lamy 2005). Plusieurs définitions courtes peuvent, dans un premier temps, être proposées. La gouvernance désigne au sens large « les règle du jeu » (North 1990). Elle caractérise l'ensemble des processus par lesquels les règles collectives sont négociées et contractualisées (Norel 2004). La gouvernance désigne « l'ensemble des processus par lesquels les règles collectives sont élaborées, décidées, légitimées, mises en œuvre et contrôlées » (Tirole 2002). Cette première définition a le mérite de s'appliquer à l'entreprise, à une région, à une nation, ainsi qu'à l'économie mondiale.

Une définition plus complète est proposée par Hufty (2011b). Celui-ci explique que la gouvernance renvoie à une catégorie de faits sociaux, à savoir « les processus d'interaction et de prise de décision parmi les acteurs impliqués dans un problème collectif menant à la création, au renforcement ou à la reproduction de normes et d'institutions sociales ». Chaque société développe dans ce contexte ses propres méthodes de prise de décision et de résolution des conflits. « Les processus décisionnels, les normes sociales et les institutions sont inhérents à la vie sociale, permettant aux membres de toute société de vivre ensemble et de coopérer, même sans État » (Hufty 2011b). Ainsi, au contraire de la notion de gouvernement, la gouvernance ne présuppose pas d'autorité verticale et de pouvoir réglementaire comme dans le jeu politique traditionnel. Le gouvernement fait référence aux processus formels et informels, verticaux et horizontaux. La gouvernance offre un mode de coordination horizontal entre les parties prenantes d'un cadre organisationnel donné afin de rendre l'action collective plus efficace. Elle « privilégie l'élaboration non hiérarchisée des politiques publiques, par rapport à la prise de décision verticale, imposée par le haut, propre au gouvernement traditionnel » (Kazancigil 2009).

Pour Le Gales (2014), la notion de gouvernance désigne une forme plus souple de pouvoir politique et consiste en « l'interaction d'une pluralité d'acteurs gouvernants qui ne sont pas tous étatiques ni même publics » (Leca 1996). Le Gales (2014) définit alors la gouvernance comme un « processus de

coordination d'acteurs, de groupes sociaux, et d'institutions en vue d'atteindre des objectifs définis et discutés collectivement ». Il complète sa définition en renvoyant aux quatre caractéristiques de la gouvernance identifiées par Boussaguet et Jacquot (2009) : i) le polycentrisme institutionnel : l'existence d'une grande complexité institutionnelle qui empêche de distinguer un lieu unique de pouvoir, de décision et d'exécution ; ii) une frontière public–privé plus floue avec une ouverture des processus de décision en direction de la société civile et l'inclusion d'acteurs privés dans les processus politiques ; iii) l'accent mis sur la dimension procédurale de l'action publique. Les formes et les instruments sont parfois privilégiés sur la substance même des programmes publics ; iv) un rapport différent à la contrainte et à l'autorité, vécue et conçue de façon horizontale, coopérative et souple, avec le développement d'instruments d'action publique moins contraignants. La gouvernance renvoie à la capacité de coordination de l'action collective et d'organisation des échanges. « L'auto-organisation et la capacité de coordination horizontale de différents secteurs » (Leca 1996) acquièrent ainsi une dimension aussi vitale que l'organisation politique et administrative verticale.

Sans prétendre proposer une définition nouvelle de la gouvernance, certaines caractéristiques majeures nécessitent d'être relevées. La gouvernance s'est construite en réponse aux difficultés rencontrées par les gouvernements dans un contexte de crise de la gouvernabilité liée aux transformations économiques, sociales et politiques des années 1970 et 1980. La gouvernance met l'accent sur la coordination des acteurs et l'implication des parties prenantes, parmi lesquelles l'État sans pour autant que celui-ci soit au centre du processus de décision. La gouvernance témoigne ainsi d'une approche plus horizontale de l'action publique en opposition à une approche verticale traditionnelle dans laquelle l'État constituait le haut de la hiérarchie. La gouvernance désigne ainsi les modes d'organisations collectives visant à répondre à des problématiques communes et à atteindre des objectifs partagés. Ces caractéristiques ont le mérite de s'appliquer tant dans l'analyse de la mondialisation et des enjeux supranationaux, que dans le cadre de l'économie territoriale infranationale, ou encore dans l'analyse de l'organisation et de la prise de décision au sein des entreprises. La gouvernance offre un mode de coordination horizontal et vertical entre les parties prenantes d'un cadre organisationnel donné afin de rendre l'action collective plus efficace. La gouvernance d'entreprise témoigne des différences d'intérêts des acteurs parties prenantes au sein d'une organisation collective. Elle questionne les modalités d'organisation, les rapports de force et la capacité des acteurs à initier un développement favorable à l'ensemble des parties prenantes. La gouvernance mondiale souligne l'incapacité des gouvernements à proposer une régulation en adéquation avec les enjeux de la mondialisation économique et financière.

Section 2 - La gouvernance territoriale

En science régionale, le concept de gouvernance est mobilisé pour parler des formes de régulation, d'interdépendance et de coordination des acteurs au sein d'un système territorial donné. L'émergence

des approches de la gouvernance territoriale s'effectue avant tout par la contestation des conceptions hiérarchiques du gouvernement et la reconnaissance de la multiplicité des parties prenantes des territoires (Torre 2018b). La gouvernance territoriale constitue un enjeu de développement économique et social au même titre que les investissements en éducation, infrastructure et innovation. La gouvernance met en avant la capacité des acteurs locaux à s'organiser collectivement pour répondre à des problématiques communes en y apportant des réponses conjointes.

1. Émergence de la notion de gouvernance territoriale. Le rapport à l'État et l'opposition au gouvernement

1.1. Du gouvernement local à la gouvernance locale

Le concept de gouvernance territoriale, sans que celle-ci soit au départ nommée comme telle, provient des réflexions menées sur les approches relevant du développement local. La notion de gouvernance, d'abord nommée gouvernance locale, se trouve dans la recherche de nouveaux modes d'organisation, alternatifs et autonomes des démarches territoriales descendantes classiques. Plusieurs éléments expliquent la mobilisation de la notion de gouvernance dans les approches de développement local.

Tout d'abord, l'approche du développement local souligne l'implication croissante des acteurs locaux dans les dynamiques de développement liés à leur capacité à se mobiliser et à se prendre en charge (Leloup, Moyart, et Pecqueur 2005). L'idée d'un « développement par en bas » souligne la volonté d'autonomie des acteurs locaux au pouvoir central en proposant un mode alternatif de développement endogène et localisé. Les acteurs locaux, quel que soit leur statut (public, privé, associatif), désignent toutes les personnes et les organisations porteuses de projets ou d'initiatives locales. Les vertus d'imagination, d'organisation et de coordination de ces acteurs locaux sont ainsi mises en valeur. Ils comptent sur leurs propres forces et leur capacité auto-organisatrice. Le renforcement des stratégies d'acteurs passe de plus par une logique de réseau consistant à établir des relations spécifiques entre les acteurs du développement local (Pecqueur 2000). Les réseaux d'acteurs économiques et sociaux voient ainsi leurs volontés et leurs capacités d'expertise et d'innovation prises en considération dans la construction et la mise en œuvre des politiques et de l'action publique (Kooiman 2000; Torre 2018b).

Par ailleurs, le mouvement de décentralisation et de recomposition de l'espace politico-administratif a multiplié et renforcé les échelons locaux d'interventions publics. Les acteurs locaux ont trouvé une légitimité de leurs actions à travers la création et le renforcement des pouvoirs aux échelles infranationales. Le « mouvement de re-territorialisation » (Leloup, Moyart, et Pecqueur 2005) a engendré une nouvelle structuration de l'espace politico-administratif dans les États. Aux territoires politico-administratifs infranationaux (intercommunalités, agglomérations, etc.) se sont de plus ajoutés des territoires dits de projets (pays, territoire de contractualisation, territoire Leader, etc.). Ces espaces ne correspondent pas nécessairement à des espaces territoriaux politiques, bien qu'ils en tirent le plus

souvent leur légitimité. L'émergence de la notion de gouvernance s'inscrit ainsi dans « un contexte d'innovations institutionnelles liées aux processus de décentralisation et de contractualisation » (Torre 2018b).

Enfin, les travaux portant sur l'analyse spatiale comme facteur intrinsèque du fait productif : travaux italiens sur les districts, approche des milieux innovateurs, courant de la proximité, etc., introduisent l'idée de gouvernance comme un processus de coordination des acteurs entre eux en vue de l'organisation de l'activité économique (Leloup, Moyart, et Pecqueur 2005). La gouvernance locale désigne une forme de régulation territoriale et d'interdépendance dynamique entre des agents productifs et des institutions locales. Le territoire contribue à réduire les coûts de transaction entre les firmes et constitue de ce fait un niveau pertinent pour coordonner les actions collectives. L'idée de gouvernance tient compte du fait que les coordinations et les organisations autour du processus de production varient d'un territoire à l'autre mais dépendent également de la configuration spécifique de chaque territoire.

Avec l'émergence de la notion de territoire, le passage d'une logique de développement local à celle de développement territorial a entrainé le basculement de la notion de gouvernance locale vers celle de gouvernance territoriale.

1.2. Le cas de la gouvernance urbaine dans l'analyse des villes

Le terme de gouvernance est repris dans l'analyse des contextes urbains au cours des années 1990. Ces travaux portent sur l'organisation et la formation des villes, notamment des capitales régionales et des grandes villes, dans le contexte de la globalisation où celles-ci émergent comme des grands lieux d'échanges et de concentration du pouvoir économique (Sassen 1991; 2004). Les travaux sur les contextes urbains s'intéressent plus spécifiquement à « l'organisation du pouvoir local, l'organisation des intérêts et des élites, les formes d'action moderniste, des formes de rapports sociaux et de développement économique, des mécanismes de création d'identité » spécifiques aux villes (Le Gales 1995). Les villes tendent dans une certaine mesure à s'autonomiser des politiques publiques étatiques développant leurs propres stratégies locales et définissant leurs propres régulations sociales et politiques locales. Le Gales (1995) souligne que « la transformation du gouvernement des villes rend problématique l'intervention de l'État ». La notion de « gouvernance urbaine » est alors introduite en substitution à la notion de « gouvernement local » jugée insatisfaisante. En effet, cette dernière tend à désigner « une forme organisée, rationnelle, cohérente où l'autorité locale est le lieu naturel et légitime du pouvoir local et des politiques » (Le Gales 1995). De plus, l'idée de gouvernement renvoie à une approche institutionnelle et met l'accent sur les élus et la bureaucratie locale. Le « gouvernement » désigne, dans le cas français mais également de nombreux autres États centralisés (la Grande-Bretagne notamment), le gouvernement central : l'État et, d'une façon générale, tout ce qui concerne la chose publique (Benko et Lipietz 1992). Le Gales (1995) note que le « gouvernement des villes » implique

de plus en plus des organisations différentes : les autorités locales en premier lieu, les grandes entreprises privées ainsi que leurs représentants, des agences publiques et parapubliques, des associations, etc. Cette « pluralité d'intervenants, d'acteurs, d'organisations révèle que la politique locale dépend de plus en plus d'acteurs non gouvernementaux ». L'introduction de la notion de « gouvernance urbaine » permet de tenir compte de la diversité des acteurs. L'autorité locale reste un acteur important, au même titre que l'État, mais devient un acteur parmi d'autres. La gouvernance urbaine met l'accent sur les formes de coordination verticale et horizontale de l'action publique. Elle permet de mieux prendre en compte la capacité stratégique des acteurs, la diversité des processus de légitimation et la dynamique de négociation entre acteurs. Le « gouvernement local » ne se contente ainsi pas de gérer des services de façon bureaucratique et routinière mais acquiert un rôle de stratège et de coordinateur plus ancré dans son environnement. La « gouvernance urbaine » (Le Gales 1995) caractérise ainsi les modes d'organisation multi-acteur au sein des villes. La gouvernance désigne ici les modes de coordination des différents acteurs organisés au sein d'un système urbain donné. La gouvernance urbaine trouve par la suite une extension liée aux réflexions menées sur le développement territorial.

2. La gouvernance territoriale

La notion de gouvernance territoriale est intrinsèquement liée à celle de territoire. L'émergence de la notion de territoire comme construit social puis comme système complexe génère un basculement de la notion de gouvernance locale vers celle de gouvernance territoriale. Il s'agit de ne plus seulement considérer le gouvernement d'unités politico-administratives locales mais d'intégrer une réflexion sur la coordination et l'implication des acteurs sur un territoire. La notion de gouvernance territoriale met l'accent sur la coordination des parties prenantes en suivant une approche plus horizontale et avec un changement de rôle de la puissance publique.

2.1. Des définitions multiples de la gouvernance territoriale

Définir la gouvernance territoriale est un exercice complexe tant les travaux sur cette notion sont nombreux (Bertrand et Moquay 2004; Leloup, Moyart, et Pecqueur 2005; Rey-Valette et al. 2011, 2014; Le Gales 2014; Torre 2011, 2018a). La notion de gouvernance est évoquée dans une grande diversité de domaines (Rey-Valette et al. 2011; 2014). Elle présente ainsi un caractère polysémique (Bertrand et Moquay 2004). Ce pluralisme des définitions est parfois dénoncé comme le signe d'un « concept mou » ou « flou », il facilite au contraire, pour d'autres, l'appropriation de la notion en permettant « des réceptions et usages différenciés grâce à du bricolage » (Pasquier, Simoulin, et Weisbein 2007; Chia, Torre, et Rey-Valette 2008; Rey-Valette et al. 2011). La multiplicité des définitions peut s'expliquer par le fait que certains auteurs cherchent à englober l'ensemble des formes de gouvernance (mondiale, d'entreprise, urbaine, territoriale, etc.) en une seule définition. Cette approche recourt nécessairement à une définition simple et courte au contraire d'une définition qui

cherche à pointer l'ensemble des caractéristiques recouvertes par la notion. La définition de la gouvernance proposée par Le Gales (2014) : « processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux, et d'institutions en vue d'atteindre des objectifs définis et discutés collectivement », permet d'englober l'ensemble des formes de gouvernance. D'autre part, la définition de la gouvernance territoriale évolue avec son contexte de recherche et les approches adoptées. Les travaux sur la gouvernance territoriale s'inscrivent dans l'évolution des recherches autour des territoires, comme lieux de projet collectif, d'articulation des relations « global – local » et de prise en compte des problématiques environnementales (Chia, Torre, et Rey-Valette 2008). La difficulté à proposer une définition unique de la gouvernance territoriale est enfin liée au fait que le territoire recouvre lui-aussi des définitions multiples. Cette notion tient compte du fait que « les coordinations et les organisations autour du processus de production non seulement varient d'un territoire à l'autre, mais dépendent de la configuration spécifique de chaque territoire » (Leloup, Moyart, et Pecqueur 2005).

Nous faisons le choix d'appuyer nos travaux sur deux définitions de la gouvernance territoriale, la première plus conceptuelle, la seconde plus opérationnelle. Nous prenons ensuite le parti de mettre l'accent sur quelques éléments clés relevant de la gouvernance territoriale, sans chercher à être exhaustif ni à imposer une nouvelle définition qui serait nécessairement imparfaite.

Sur un plan plus conceptuel, la gouvernance territoriale peut être définie comme une « forme d'organisation capable de réguler un système territorial en aidant les acteurs à se comprendre, à coordonner leurs actions, à définir leurs champs d'interventions. Elle débouche sur des ententes, construit des actions collectives entre acteurs aux objectifs contradictoires mais qui décident de coopérer dans un cadre défini. Le territoire prend en main la direction et l'orientation de la stratégie de développement au travers de mécanisme de consultation, de concertation, de légitimation entre tous les acteurs du projet » (Baudelle, Guy, et Merenne-Schoumaker 2011). En se référant au système territorial, aux jeux d'acteurs et aux objectifs de l'action territoriale, elle nous parait à la fois englobante et suffisamment spécifique au contexte territorial. Une « définition de travail » de la gouvernance territoriale, plus complète, plus opérationnelle, dans le but de décomposer le processus de gouvernance territoriale et d'élaborer une grille d'analyse, spécifie la gouvernance territoriale comme « un processus dynamique de coordination entre des acteurs publics et privés aux identités multiples et aux ressources asymétriques autour d'enjeux territorialisés. Elle vise la construction collective d'objectifs et d'actions en mettant en œuvre des dispositifs multiples qui reposent sur des apprentissages collectifs et participent des reconfigurations/innovations institutionnelles et organisationnelles au sein des territoires » (Rey-Valette et al. 2011; 2014).

Nous proposons de revenir sur quatre modalités de la gouvernance territoriale : i) une approche multi-acteur témoin de la multiplicité des parties prenantes ; ii) une organisation collective partenariale et horizontale ; iii) le rôle de coordinateur et d'animateur des pouvoirs publics ; iv) les modalités d'échanges entre acteurs et les interactions entre des forces coopératives et conflictuelles.

2.2. Une approche multi-acteur : la multiplicité des parties prenantes

Dans la continuité des approches relevant du développement local, l'économie territoriale met l'accent sur l'implication des parties prenantes dans la construction d'actions collectives. Les parties prenantes désignent tous les acteurs participant à la vie du territoire, disposant de compétences et de connaissances spécifiques, et retirant un avantage ou subissant les risques d'une action ou d'un projet collectif. La gouvernance territoriale met l'accent sur « la multiplicité et la variété (de nature, de statut, de niveau) des acteurs (organisations à but non lucratif, entreprises privées, citoyens, organisations locales, régionales, nationales et étrangères) associés à la définition et à la mise en œuvre de l'action publique » (Leloup, Moyart, et Pecqueur 2005). Elle repose sur l'idée que les différentes parties prenantes des territoires contribuent ensemble à leur pilotage, qu'il s'agisse des pouvoirs publics, des collectivités, des entreprises ou de différents groupes d'habitants (Leloup, Moyart, et Pecqueur 2005; Torre 2018b). Tout individu, entreprise ou groupe organisé peut ainsi devenir partie prenante d'un processus de développement territorial. Bertrand et Moquay (2004) soulignent que la gouvernance territoriale recouvre « des mécanismes de coordination et d'action collective qui permettent de mobiliser un ou des champs d'interaction entre des acteurs de nature variée et de garantir la tenue d'accords, sur un projet plus ou moins explicite, entre partenaires destinés à être partie prenante ».

Torre (2011) souligne l'hétérogénéité et la complexité de la « mosaïque des parties prenantes », désignant par ce terme les pouvoirs publics, les producteurs de biens et services, les résidents, les touristes, etc. Les populations participent ainsi de plus en plus aux processus de décision et aux projets de territoire par l'intermédiaire des groupes de pression et des associations. Les entreprises sont, elles aussi, organisées par filière ou par territoire au sein de clubs, d'associations, de syndicats ou de lobbies plus ou moins formels. La gouvernance fait ainsi écho au mouvement de multiplication des parties prenantes, de différentiation et d'autonomisation des composantes de la société (Pasquier, Simoulin, et Weisbein 2007). Rey-Valette et al. (2011) spécifient le type d'acteurs prenant part aux démarches de gouvernance territoriale en distinguant les acteurs institutionnels des citoyens au sens large. Ainsi, dans le cadre de processus participatifs, les parties prenantes peuvent désigner des groupes institués, publics ou privés (organisations professionnelles, associations, etc..), mais aussi des individus et organisations représentatives directement des citoyens (Conseil de quartier, Conseil de développement).

En tissant en parallèle avec l'économie de l'entreprise, il peut être considéré que la gouvernance territoriale s'inscrit dans une approche *stakeholder* du territoire, considérant l'ensemble des parties prenantes, en opposition à une vision *shareholder* de la gouvernance qui ne tiendrait compte que des intérêts de son actionnaire principal, à savoir l'État. Le modèle *shareholder* désigne un mode de gestion où la gouvernance est orientée vers l'actionnaire. L'État actionnaire-dirigeant déciderait et orienterait les choix de politiques publiques selon sa seule volonté et son seul intérêt. Le modèle *stakeholder* intègre la multiplicité et la diversité des parties prenantes. Elle conçoit une gouvernance

élargie du territoire. Les parties prenantes consistent dès lors à l'ensemble des acteurs locaux, organisations et individus, impliqués dans la vie économique et sociale locale : les pouvoirs publics en premier lieu, les entreprises et leurs représentants, les associations et ONG, les acteurs parapublics comme les chambres consulaires, et tout acteur ayant un intérêt direct ou indirect sur un sujet donné. Une approche *stakeholder* tend par conséquent à s'autonomiser de l'État et des pouvoirs publics centralisés.

2.3. Une organisation collective partenariale et horizontale

La gouvernance territoriale encourage une approche horizontale du développement territorial, en opposition à une approche verticale descendante de l'action publique. Elle nécessite dès lors d'appréhender l'organisation collective d'une manière nouvelle, en sortant d'une logique descendante où les pouvoirs publics apportent une vision, définissent une stratégie et décident des orientations politiques et budgétaires pour le territoire et par conséquent l'ensemble des acteurs.

La gouvernance territoriale met l'accent sur l'organisation collective des acteurs dans le processus de développement territorial. Rey-Valette et Mathé (2012) constatent que « les pratiques tendent à évoluer vers des partenariats transversaux autour des démarches de projet de territoire reposant sur des organisations souples et nécessitant des conventions collectives partagées ». La forme du partenariat est également mise en lumière par Bertrand et Moquay (2004) comme outil pour la négociation entre l'État, les collectivités territoriales, les secteurs économiques et associatifs, les groupes d'intérêt et la société civile. Leloup, Moyart, et Pecqueur (2005) insistent sur la complexité des partenariats du fait que le territoire n'est pas seulement un espace politico-administratif mais un construit social aux frontières mouvantes. Le partenariat entre acteurs sur le territoire induit ainsi « la collaboration de groupes d'intérêts divers (chambres de commerce, entreprises, associations professionnelles, organisations patronales et syndicales, société civile, lobbies, élus…) dont les objectifs, les stratégies, les temporalités, les espaces de référence peuvent être différents, voire contradictoires, mais qui contribuent, chacun à sa façon, à la production de facteurs de développement. Les actions de ces acteurs et institutions peuvent se combiner (échanges d'informations …) ou au contraire être conduites de manière isolée, ce qui met alors à mal le processus global » (Leloup, Moyart, et Pecqueur 2005). Ces nouvelles approches témoignent de la création d'un système hybride d'enchevêtrement institutionnel dynamique (Gilly et Wallet 2005). Ils nécessitent d'une part un apprentissage collectif à l'échelle des territoires (Rey-Valette et Mathé 2012). D'autre part, le « caractère intégré et transversal » des politiques publiques requiert la mise en place d'outils de pilotage adaptés et innovants (Rey-Valette et al. 2011). Les approches partenariales amènent une articulation renforcée des actions portées par les acteurs du territoire à travers la mise en réseau et la mutualisation des pratiques (Rey-Valette et al. 2011). Les dispositifs partenariaux doivent être suffisamment inclusifs afin d'être reconnus et adoptés par l'ensemble des acteurs locaux et renforcer la solidarité sur les territoires.

2.4. Les nouveaux rôles de coordinateur et d'animateur des pouvoirs publics

L'action publique portant sur le développement territorial n'est plus de la seule responsabilité du pouvoir politique. Elle est la résultante d'un processus de coordination entre de nombreux acteurs et opérateurs. La gouvernance territoriale, en mettant l'accent sur l'implication de l'ensemble des acteurs ayant un intérêt direct ou indirect sur un sujet, questionne le positionnement, le rôle et les responsabilités des pouvoirs publics, en premier lieu desquels l'État mais aussi les collectivités locales qui se sont vues confier une partie des prérogatives de l'État au fil des actes de décentralisation. Les réformes territoriales de 2015, notamment la loi NOTRE du 7 août 2015 portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République, confèrent par exemple aux régions un rôle de chef de file des politiques de développement économique et d'aménagement du territoire. Si la gouvernance peut être purement privée dans le cas où une organisation privée (un centre de R&D, une association d'entreprises, une firme motrice, etc.) est l'acteur clé du processus de coordination des acteurs (Gilly et Perrat 2003), les pouvoirs publics restent le plus souvent acteurs, à un stade ou à un autre, de tout projet de développement sur leur territoire, que ce soit par une intervention réglementaire, un soutien financier ou un rôle plus accru en tant que partie prenante du projet. Si la notion de gouvernance s'est construite en opposition à celle de « gouvernement » et du pouvoir public en général dans sa forme hiérarchique, les acteurs publics conservent un rôle majeur dans les approches en termes de gouvernance territoriale.

Dans le cadre des processus de développement territorial, les approches en termes de gouvernance territoriale amènent à une transformation du rôle des acteurs publics. Leloup, Moyart, et Pecqueur (2005) soulignent que l'acteur public a pour mission de « rendre possible » la mobilisation de l'ensemble des acteurs sur des objectifs communs de développement dans le cadre d'un projet de territoire intégré et cohérent. Il s'agit dès lors, non seulement, d'identifier les acteurs mais de « susciter leur adhésion, leur participation et leur implication dans une idée de construction collective des systèmes d'action publique » (Leloup, Moyart, et Pecqueur 2005). Les auteurs identifient quatre rôles pour les acteurs publics : orientation, animation, pilotage et régulation, auxquels nous rajoutons celui de coordination. Ceux-ci nécessitent d'être spécifiés et différentiés. Ces rôles renvoient en effet à des compétences et des prérogatives différentes. La régulation renvoie à la compétence historique des pouvoirs publics producteurs de lois et de règlementations en vue d'organiser la vie collective. L'orientation et le pilotage désignent plus spécifiquement l'action relative à la définition et à la mise en œuvre des stratégies de développement territorial. Les acteurs publics, du fait de leur statut, sont en mesure d'orienter les choix de politiques publiques et conservent un rôle de pilotage de l'action publique. Enfin, l'animation et la coordination renvoient plus spécifiquement à l'implication des parties prenantes. L'acteur public n'est pas seulement celui qui décide et oriente l'action publique. Il est celui en charge de l'animation territoriale et de la coordination des parties prenantes. Ces actions impliquent, d'une part, la reconnaissance de l'ensemble des parties prenantes et un processus

d'échange des connaissances et des intérêts de chacun. D'autre part, elles visent à définir un projet commun auquel les acteurs du territoire adhèrent. Cela nécessite des temps d'échanges collectifs visant à l'interconnaissance des acteurs et la reconnaissance de ceux-ci comme parties prenantes du processus de développement territorial. Il s'agit d'aboutir à une compréhension mutuelle des enjeux et des solutions possibles. Les acteurs publics se voient ici confier un rôle de coordination et d'animation des parties prenantes. La réussite de la démarche de gouvernance tient autant au résultat qu'à la reconnaissance par les acteurs de la prise en compte des intérêts de chacun à travers des phases de concertation et d'échanges. La coordination des acteurs et l'animation territoriale doivent permettre à l'ensemble des parties prenantes d'être écoutées, comprises, considérées et prises en compte dans les différentes étapes conduisant à l'adoption et la mise en œuvre d'un projet de développement territorial.

Au-delà de la parfaite adhésion des acteurs au projet de développement, un critère quasi-impossible du fait des intérêts antagonistes à l'œuvre sur les territoires, c'est la reconnaissance du processus de concertation – décision qui spécifie les termes d'une gouvernance territoriale réussie. La gouvernance territoriale renvoie dès lors à une méthode consistant à écouter, prendre en compte et décider collectivement. L'objectif est que les acteurs reconnaissent que le projet approuvé correspond à un optimum territorial emportant l'adhésion et bénéficiant au plus grand nombre, plus qu'à la victoire d'un projet contre un autre. La gouvernance territoriale contribue à construire un sentiment d'appartenance au territoire.

2.5. Modalités d'échanges entre les acteurs et les interactions entre des forces coopératives et conflictuelles

La multiplicité des acteurs participant au processus de développement territorial nécessite de prendre en compte l'ensemble des effets, positifs et négatifs, individuels et collectifs, générés par la mise en œuvre d'un projet de développement territorial. Chacun va chercher à augmenter les bénéfices qu'il tire du projet. Les combinaisons partenariales et les choix de politiques publiques sont d'autant plus nombreux que le nombre de participants aux échanges sera élevé. Les interactions sont de ce fait nombreuses. Elles incluent des formes coopératives et concertatives mais aussi conflictuelles et concurrentielles (Torre et Traversac 2011; Torre 2018b). Torre et Traversac (2011) intègrent cette dimension dans leur propre définition de la gouvernance territoriale : « un processus de coordination entre des parties prenantes ou des acteurs de différentes natures (productifs, associatifs, particuliers, pouvoirs publics ou collectivités territoriales), aux ressources asymétriques, réunis autour d'enjeux territorialisés et contribuant avec l'aide d'outils et de structures appropriés à l'élaboration, parfois concertée, parfois conflictuelle, de projets communs pour le développement des territoires ». Ils soulignent ainsi que la gouvernance territoriale ne se réduit pas aux formes de coopération et de constructions communes mais qu'il s'agit d'une interaction entre des forces coopératives et des forces

conflictuelles. Selon la nature des projets discutés, les processus de coordination, de concertation, de négociation, de compromis et de conflit s'alternent et se cumulent.

La gouvernance territoriale est associée à un processus de construction collective par la concertation et la coopération. Les parties prenantes peuvent être perçues comme un tout. Elles décident de mettre le bien-être collectif au-dessus de leurs intérêts individuels considérant que l'optimum territorial est supérieur à la somme des intérêts individuels. L'ensemble des acteurs reconnaissent qu'ils ont intérêts à collaborer pour atteindre une situation optimale, répondre à une problématique donnée et élaborer des projets permettant un développement conjoint. La concertation désigne des « processus de construction collective de visions, d'objectifs, de projets communs, en vue d'agir ou de décider ensemble » (Beuret 2006; Beuret et Cadoret 2008). La concertation renvoie à des discussions où l'orientation coopérative prédomine, où l'intention partagée est de construire ensemble (Touzard 2006; Beuret et Cadoret 2008). Le processus de gouvernance n'inclue pas uniquement des phases de concertation à proprement parlé mais intègre d'autres modalités opératoires (Beuret et Cadoret 2008) : i) l'information, qui renvoie au savoir et la capacité de chacun à construire son point de vue pour participer à la construction d'une vision collective ; ii) la communication, qui cherche à convaincre ; iii) l'échange, qui permet de rapprocher des parties prenantes très distantes du point de vue géographique, culturel ou socioprofessionnel, pour qu'elles puissent dialoguer ; iv) la consultation, qui permet de connaître l'avis des acteurs représentés par certains participants à la concertation ; v) la négociation, qui permet de construire l'accord lorsque les points de vue divergent.

Néanmoins, comme le soulignent Torre et Traversac (2011), la gouvernance des territoires « ne se réduit pas aux formes de coopération et de constructions communes », elle intègre « des périodes de conflits au cours desquelles certains groupes ou catégories d'acteurs s'opposent, parfois avec virulence, pour définir les options à retenir » (Melé 2013). Il peut ici être considéré que les parties prenantes ont des intérêts divergents, voire fondamentalement opposés, chacun cherchant potentiellement à orienter le projet en sa faveur. Les conflits, intégrant des formes d'intensités variables allant de la controverse à l'usage de la violence, constituent aujourd'hui une modalité généralisée de relation entre habitants et acteurs publics (Melé 2013). Certains auteurs considèrent que les conflits ont souvent été analysés comme mettant au jour des dysfonctionnements des processus d'information, de participation ou de concertation (Dziedzicki 2001). D'autres ont mis en évidence que le conflit constitue une forme positive de socialisation et ne doit ainsi pas être perçu comme un dysfonctionnement (Simmel 1995). Les conflits ont dès lors un rôle structurant du fait qu'ils multiplient les interactions, produisent des associations, des alliances, des coalitions et rassemblent les parties (Coser 1982). Les conflits, ou « jeux tensionnels » (Marié 1989), contribuent au sentiment d'appartenance et au processus de territorialisation. Les conflits, « mère de l'innovation territoriale » (Torre 2018b), constituent ainsi l'autre « manière d'entrer en discussion sur les enjeux et les chemins

du développement territorial, car leurs protagonistes peuvent espérer infléchir les décisions en prenant part au processus dont ils avaient été exclus » (Dowding et al. 2000; Torre 2018b).

La gouvernance territoriale peut dès lors être perçue comme une méthodologie d'action publique consistant à donner la parole à l'ensemble des parties prenantes de sorte à faire émerger et confronter les différentes opinions, élaborer des solutions communes et procéder aux arbitrages nécessaires en vue d'élaborer et de mettre en œuvre un projet de territoire. Elle intègre des forces poussant, d'une part, à la concertation et à la coopération et, d'autre part, au conflit et à la concurrence. La gouvernance territoriale consiste dans l'écoute, la discussion, l'échange, le débat entre les parties prenantes. Ces modalités d'échanges soulignent le « tournant citoyen » (Chia, Torre, et Rey-Valette 2008) de la gouvernance territoriale. Celle-ci intègre également des tensions et des périodes conflictuelles du fait qu'elle repose sur des relations dissymétriques, des oppositions, du pouvoir (Torre 2018b).

3. La gouvernance territoriale, un enjeu de développement territorial

3.1. La gouvernance territoriale, un moteur du développement territorial aux côtés des processus productifs

Le développement territorial, dont la finalité peut être compris comme l'amélioration du bien-être et de la richesse des populations (Torre 2015), repose sur la capacité de renouvellement permanent des processus de développement, « déconstruisant et recréant des territoires sans cesse mouvants » (Lacour 1996; Moine 2006). Le développement territorial inclut une dimension productive : l'augmentation, l'amélioration ou la diversification des productions, ainsi qu'une dimension sociale et sociétale : changements mentaux et sociaux des populations, évolutions des structures institutionnelles (Perroux 1969; Rist 2013; Torre 2018b). La notion de gouvernance, dans une approche relevant du développement économique local puis territorial, est apparue au départ dans une perspective économique, comme un « processus de coordination des acteurs entre eux dans la perspective de l'organisation de l'activité économique » (Leloup, Moyart, et Pecqueur 2005). La gouvernance territoriale constitue désormais un « moteur du développement territorial » aux côtés des processus de production (Torre 2018b). La gouvernance territoriale dépasse le seul cadre productif et intègre la diversité des contextes territoriaux. La gouvernance territoriale permet « la transformation et l'appropriation par les acteurs locaux des ressources non valorisées des territoires » (Leloup, Moyart, et Pecqueur 2005) du fait de la capacité collective des acteurs à élaborer des actions de développement communes. Elle est identifiée comme un facteur de développement économique et social au même titre que les investissements en éducation, infrastructures et innovation. Torre (2015) démontre que « le seul développement économique ou technologique ne peut suffire et qu'un processus de développement se pilote et se négocie ».

3.2. Un objectif d'efficience et d'innovation territoriale

Au-delà de la considération pour une approche horizontale et transversale de l'action publique construite en opposition à une approche verticale devenue inefficience, la gouvernance territoriale vise à définir des projets de développement et à initier des actions collectives sur les territoires. La gouvernance territoriale ne peut se réduire à des dispositifs de concertation, de médiation ou de participation (Rey-Valette et al. 2011). Elle n'a ainsi pas pour seul but la concertation et la mobilisation collective des acteurs dans un souci de démocratie participative, mais a un objectif d'efficience au regard des enjeux de développement des territoires.

Les processus de gouvernance et de production génèrent « des innovations territoriales, qui accompagnent les mutations créatrices de nouveautés ou destructrices des anciens modèles de croissance et de gouvernement » (Torre 2018b). L'innovation territoriale fait appel à l'inventivité des populations locales. Elle révèle la vitalité des territoires, qui manifestent leur dynamique et leur capacité de renouvellement par la mobilisation des forces locales. Les innovations territoriales impactent la trajectoire et les dynamiques de développement des territoires : « les chemins empruntés par les processus de développement territorial vont avant tout dépendre des innovations et projets portés par les acteurs (locaux ou extérieurs au territoire) et de leur adoption par les populations locales. (…) Chaque trajectoire nouvelle est issue d'une bifurcation, qui va définir pour un temps le chemin de développement d'un projet de territoire, avant qu'une autre innovation ne vienne lancer une nouvelle dynamique. De ces dynamiques entrecroisées, celles des différents chemins et innovations, vont naitre l'ensemble du processus de développement territorial, sa dynamique et sa résilience » (Torre 2015).

3.3. Une approche systémique du territoire

La gouvernance vise à faire adhérer l'ensemble des acteurs à une approche systémique du territoire en considérant l'ensemble des éléments qui le constituent, qui l'impactent et qui l'orientent. Torre (2015) explique que les territoires ont intérêt à prendre en main leur futur et à initier leurs propres projets de développement. Le territoire est ainsi compris comme « une entité active qui puise son potentiel de développement dans ses ressources locales, entendues au sens large, c'est-à-dire avec ses activités, ses acteurs, ses réseaux » (Leloup, Moyart, et Pecqueur 2005). Le territoire « prend en main la direction et l'orientation de la stratégie de développement au travers de mécanisme de consultation, de concertation, de légitimation entre tous les acteurs du projet » (Baudelle, Guy, et Merenne-Schoumaker 2011). Ce processus, loin d'être simple, ne va pas de soi et nécessite une reconnaissance mutuelle des acteurs afin de mener une réflexion collective dans l'intérêt du développement du territoire et des parties-prenantes. Le développement territorial nécessite l'implication de l'ensemble des acteurs afin de mettre en place les conditions pour « une mutation des mentalités, un changement des structures économiques et sociales et la mise en œuvre de projets nouveaux » (Torre 2015). La gouvernance territoriale vise à mettre en place « une approche intégrée permettant de concilier une

pluralité d'objectifs » (Rey-Valette et al. 2011) dans un souci de synergie et d'efficience de l'action publique.

3.4. Une dynamique de projets fruit des interactions entre les acteurs locaux

Les interactions entre les acteurs locaux orientent les chemins de développement du territoire. En s'appuyant sur la transposition au territoire de l'approche « exit, voice and loyalty » (Hirschman 1970; Torre et Beuret 2012), qui traitait de l'analyse des réactions des consommateurs face à une détérioration de qualité de la production d'une entreprise, Torre (2018b) démontre que les interactions entre acteurs mêlent des forces coopératives et conflictuelles et orientent les processus de développement des territoires. Ainsi, la gouvernance territoriale reposant sur des forces coopératives soutient une dynamique de projets basée sur la conjonction des volontés des parties prenantes (concertation / loyauté) et la production d'innovations territoriales concertatives. Inversement, l'absence d'adhésion générale à un projet, approche conflictuelle de la gouvernance territoriale, peut également être source d'innovation territoriale du fait que la dynamique d'opposition et de séparation (conflits / exclusion) va chercher à multiplier les options contraires et les espoirs de reconfigurations. La capacité des acteurs à tirer bénéfice de ces configurations pour tendre vers une amélioration du bien-être individuel et collectif des acteurs du territoire souligne l'importance de la gouvernance territoriale comme facteur de développement. Celui-ci sera ainsi fonction de la qualité du processus de gouvernance territoriale, qui permet de sélectionner les innovations territoriales, consensuelles ou conflictuelles, et de mettre en place les projets pour le futur. Dans cette perspective, la gouvernance territoriale contribue à élaborer et favoriser la mise en œuvre des projets de développement, à faciliter la coordination entre les parties prenantes hétérogènes au sein des territoires, à éviter que certains acteurs ne quittent le territoire (processus de désertification ou d'abandon), à empêcher les affrontements bloquants et enfin à décider des chemins de développement (Torre 2018b).

3.5. Les limites de la gouvernance territoriale

L'affirmation d'une gouvernance territoriale comme facteur de développement économique des territoires se trouve confrontée à plusieurs limites. Nous proposons d'aborder ici trois d'entre elles.

Tout d'abord, à l'instar de la réflexion proposée par Rodriguez-Pose (2013) sur les institutions, il s'avère difficile de prouver le lien effectif entre la gouvernance territoriale et le développement économique. S'il existe une forte conviction que la gouvernance constitue un enjeu de développement économique territorial, il est difficile de définir ce qu'est une bonne gouvernance. Les contextes territoriaux sont multiples et leurs analyses démontrent la diversité des configurations territoriales rencontrées (Bouba-Olga 2017). Les territoires sont caractérisés par des jeux d'acteurs locaux différents, une histoire économique différente, des spécialisations économiques différentes, etc. Dans ce contexte, un processus de gouvernance défini et mis en œuvre sur un territoire peut ne pas fonctionner et apporter les mêmes résultats sur un autre.

D'autre part, la mise en œuvre d'un processus de gouvernance territoriale est confrontée à la définition même du « territoire ». L'approche systémique du territoire invite à considérer l'ensemble des parties prenantes et à intégrer l'ensemble des caractéristiques territoriales afin de développer une vision globale du territoire, de ses enjeux et de ses perspectives pour l'avenir. L'approche du territoire « juridiction », encadrée par une organisation territoriale figée par ses structures politiques et administratives, contraint l'action publique dans une logique descendante. Elle prête au gouvernement un rôle et des responsabilités accrus. Les modalités organisationnelles relevant de la gouvernance territoriale sont dès lors contraintes par les pratiques politiques et administratives.

Enfin, la gouvernance territoriale constitue une notion centrée sur la régulation d'un système territorial et la coordination des acteurs. Elle souligne l'importance de l'implication des parties prenantes en suivant une approche horizontale et partenariale en opposition à une approche verticale et descendante de l'action publique. Elle revêt un caractère conceptuel en opposition à la notion de gouvernement. La gouvernance territoriale présente dans une certaine mesure un caractère peu opérationnel. Les pratiques relevant de l'intermédiation territoriale (Nadou 2013) comme modalité de mise en relation des acteurs, et de la coopération territoriale (*développée dans notre troisième chapitre*) comme modalité de mise en œuvre conjointe d'actions collectives, témoignent de pratiques plus opérationnelles sur les territoires.

4. Le rôle de la confiance et des relations interpersonnelles pour l'instauration des forces collectives durables

Si la gouvernance territoriale témoigne d'une prise en main par les acteurs locaux de l'orientation de la stratégie de développement et de l'élaboration d'actions de développement communes, elle est confrontée aux rapports régissant les relations entre acteurs. Au-delà de la reconnaissance des forces coopératives et conflictuelles, les relations sociales, interpersonnelles et collectives entre acteurs sont régies par des éléments fondamentaux relevant de la confiance, de l'intelligence collective et d'une certaine idée de la proximité.

4.1. Le rôle des institutions formelles et informelles

Le courant institutionnaliste souligne l'importance des institutions formelles et informelles pour la construction d'une relation pérenne de confiance entre les acteurs (North 1990; Amin 1999; Rodriguez-Pose 2013). Les « institutions » possèdent un rôle stratégique dans la définition et la mise en œuvre des stratégies de développement local. Ces notions témoignent des éléments fondamentaux sous-jacents relatifs aux interactions entre acteurs.

Les institutions au sens large désignent l'ensemble des règles et des normes qui encadrent et régulent les comportements. Commons (1934) définit une institution comme « l'action collective qui maîtrise, qui libère et qui élargit l'action individuelle ». North (1990) définit les institutions comme « les règles

du jeu dans une société, et plus formellement, les contraintes conçues qui façonnent les interactions humaines ». Selon Commons (1934), les institutions peuvent prendre des formes différentes selon le niveau d'organisation de l'action collective. Elles désignent simplement des règles de fonctionnement dans le cas où l'action collective est peu organisée mais intègrent des organisations plus développées lorsque qu'elle renvoient à des formes structurées de l'action collective : syndicats, partis politiques, etc. (Tremblay 2002).

L'approche des institutions a ensuite été complétée et précisée en distinguant les institutions formelles (*hard institution*) : la constitution, les organisations, les lois et règlements qui organisent la vie collective (North 1990; Fukuyama 2000), et les institutions informelles (*soft institution*) qui comprennent des éléments tacites comme les habitudes individuelles, les routines collectives, les normes et les valeurs sociales (Amin 1999). Les institutions informelles, qui relèvent plus des conditions tacites de la vie de groupe, sont difficilement mesurables. Elles recouvrent des caractéristiques faisant référence à la vie de groupe comme les normes, les traditions, les conventions sociales, les relations interpersonnelles, les réseaux informels (Rodriguez-Pose et Storper 2006) qui permettent de générer de la confiance entre les acteurs (Fukuyama 2000). La notion de « capital social », introduite par Putnam (1993), souligne l'importance de la confiance, de l'esprit de coopération, de l'atmosphère sociale comme éléments constitutifs des relations sociales (Rodriguez-Pose 2013). Le capital social désigne un ensemble de ressources (information, biens, services, comportements, etc.) pour des individus qui sont liées par des rapports sociaux (Callois 2004).

Les institutions formelles et informelles permettent de mettre en place les « forces collectives durables » (Amin 1999) nécessaires à un processus concerté de développement sur les territoires. Plus la densité des échanges relevant du capital intellectuel (ressources, connaissances), du capital social (confiance, esprit de coopération, relations sociales) et du capital politique (capacité à mettre en place des actions collectives), le tout résumé par le terme « capital territorial » (Camagni 2009), sera forte au sein d'un territoire, plus le potentiel de développement économique et de croissance sera élevé (Rodriguez-Pose 2013). Les institutions formelles et informelles apparaissent comme cruciales pour le développement économique et doivent être considérées à part entière dans toute politique de développement, étant entendu que chaque territoire est différent et qu'aucun modèle générique avec des critères d'interventions simplistes ne peut être transposé comme tel sur un territoire (Farole, Rodriguez-Pose, et Storper 2011).

Les économistes institutionnalistes considèrent que les institutions ont un rôle déterminant dans la performance à long-terme des économies (Veblen 1898; North 1990; Rodrik, Subramanian, et Trebbi 2004). Ils voient l'activité économique comme le résultat de l'action volontaire de stratégies d'acteurs. La capacité des acteurs à s'organiser collectivement sur un territoire est dès lors conditionnée par l'environnement institutionnel. La définition et la mise en œuvre de stratégies de développement territorial reposent sur le renforcement des capacités et des responsabilités des acteurs locaux dans le

processus de planification et de développement (Rodriguez-Pose 2013). L'approche se veut inclusive en aidant les acteurs locaux à promouvoir leur propre chemin de développement en sortant d'une logique de descendante de l'action publique et en rendant le territoire apte à mettre en œuvre de nouveaux projets, à prendre des risques et à initier des stratégies innovantes.

4.2. L'importance des relations sociales interpersonnelles dans la construction d'une relation de confiance

La sociologie économique (Granovetter 2008; Laville 2008) pose la question des comportements humains et met en avant la notion de confiance. Les auteurs relevant de ce courant soulignent l'importance des relations de confiance entre les individus en opposition à une vision rationnelle et opportuniste des comportements individuels.

L'analyse classique de l'économie conçoit l'individu comme rationnel. Les individus cherchent à maximiser leur profit et leur bien-être en adoptant des comportements opportunistes. Cette perception de l'individu opportuniste est notamment à la base des travaux sur la théorie de l'agence (Jensen et Meckling 1976). Dans cette optique, les relations et les interactions entre les acteurs locaux dans le cadre d'une démarche collective de développement territorial peut être expliquée par la théorie de l'agence. La capacité des acteurs à s'organiser collectivement et les freins auxquels ils sont confrontés peuvent être analysés sous le prisme de comportements opportunistes des acteurs qui cherchent à maximiser leur seul intérêt en orientant à leur seul profit la stratégie locale.

La sociologie économique porte un regard différent sur la structuration des réseaux et des organisations qui permet d'éclairer les relations d'acteurs dans le cadre de la gouvernance territoriale. Granovetter (1985, 1995) avec la notion d'encastrement souligne le primat des relations interpersonnelles sur les relations entre organisations (Grossetti 2015). Il a mis en avant le fait que l'action économique est « encastrée » au sein de réseaux de relations personnelles et a souligné l'importance des relations sociales. La notion d'encastrement témoigne de la dépendance que l'économie entretient à divers aspects du monde social. Les organisations sont construites socialement par des individus dont l'action est facilitée mais aussi limitée dans les réseaux sociaux dans lesquels ils s'inscrivent. Les décisions des individus sont encastrées dans une structure relationnelle spécifique. Les choix économiques sont les résultats de la configuration des réseaux sociaux dans lesquels ils se situent. Cette première notion est complétée par l'idée de « la force des liens faibles » (Granovetter 1973) qui désigne l'efficacité des relations sociales de faible intensité en termes d'engagement affectif, d'intimité, de fréquence des échanges et de services réciproques, dans l'accès à des informations ou plus généralement à des ressources sociales.

L'existence de la confiance entre les individus explique comment les organisations fonctionnent. Les relations de confiance structurent un grand nombre de relations interindividuelles et interorganisationnelles. Elles témoignent de la création d'axes de solidarité. La confiance et le partage

de croyance sur la manière de conduire les affaires économiques, et plus largement territoriales, apparaissent comme des ingrédients essentiels de la coordination. Ce qui se passe dans les organisations ou entre les organisations ne résulte pas de la maximisation de l'utilité de l'individu. La présence de la confiance engendre un niveau de coopération bien supérieur à ce que prévoit une stricte application des principes de rationalité. En s'appuyant sur la théorie des jeux, il est possible de comprendre l'importance et le primat de la notion de confiance sur celle de l'opportunisme. Le cas de l'incendie dans une maison d'habitation familiale est caractérisé par une relation forte entre les membres d'une famille. Il n'y a ainsi ici pas de problème d'opportunisme. Les individus se font confiance. La confiance est ainsi un construit social. La confiance est un produit de l'histoire des individus, une construction sociale qui ne peut être interprétée en termes économiques.

4.3. L'approche de la gouvernance territoriale par la proximité

Le courant de la Proximité s'intéresse à l'analyse des relations économiques territoriales. Elle constitue un croisement entre l'économie industrielle et l'économie régionale avec pour volonté d'endogénéiser l'espace (Bouba-Olga, Coris, et Carrincazeaux 2008). Les travaux portant sur la Proximité (Bellet et al. 1992; Rallet et Torre 1995; Gilly et Torre 2000; Pecqueur et Zimmermann 2004) sont nés d'une insatisfaction, « celle de l'analyse jugée insuffisante des mécanismes et des déterminants de la « boite noire territoire » et au-delà des mécanismes de coordination entre acteurs » (Filippi, Wallet, et Polge 2018). La proximité pose la question du local et des relations entre les acteurs.

En questionnant le lien entre espace et proximité, les auteurs distinguent plusieurs types de proximité (Rallet et Torre 1995; Pecqueur et Zimmermann 2004; Bouba-Olga, Coris, et Carrincazeaux 2008; Talbot 2008; Bouba-Olga et Grossetti 2008; Zimmermann 2008). La proximité géographique, également nommée proximité spatiale ou physique, désigne la distance physique qui sépare deux unités : individus, organisations, etc. (Bouba-Olga, Coris, et Carrincazeaux 2008). Elle est relative aux moyens de transport, la distance doit être pondérée par le temps et les coûts de transport, et est subjective, dépendant du jugement porté par les individus sur la distance qui les sépare (Rallet et Torre 2005). La proximité relationnelle, ou non-géographique, renvoie à différentes conceptions selon le positionnement respectif des agents en termes de potentiel de coordination (Bouba-Olga, Coris, et Carrincazeaux 2008). L'approche interactionniste met l'accent sur la proximité relationnelle, dite proximité organisée, qui désigne « la capacité qu'offre une organisation de faire interagir ses membres » (Rallet et Torre 2005). L'approche institutionnaliste introduit une dimension politique de la coordination qui se veut complémentaire de la dimension cognitive (Talbot 2008). Elle distingue deux dimensions dans la proximité relationnelle : la proximité institutionnelle et la proximité organisationnelle (Talbot 2005, 2008). La proximité institutionnelle est définie comme « l'adhésion d'agents à un même espace commun de représentations, de règles d'actions et de modèles de pensée »

(Kirat et Lung 1995). Elle désigne « le fait pour un groupe d'individus de partager et de se conformer à un ensemble d'institutions » (Talbot 2005). Elle comprend une dimension cognitive renvoyant à une vision partagée du monde et une dimension politique régulatrice qui attribue des rôles à des acteurs hétérogènes afin d'apaiser transitoirement les conflits (Talbot 2008). La proximité organisationnelle fait référence au mode de coordination au sein d'une organisation entendue comme un « espace de définition des pratiques et des stratégies des agents à l'intérieur d'un ensemble de règles porté par les institutions » (Kirat et Lung 1995).

Les travaux portant sur la gouvernance territoriale n'adressent que très peu la question des proximités. Ces dernières traitent le plus souvent des dimensions productives et du lien entre proximité physique et innovation. Pourtant, plusieurs composantes essentielles de la notion de proximité se rapprochent des processus de développement territorial : les dimensions foncières, les relations de coopération entre acteurs, et surtout la multiplicité des parties prenantes, souvent hétérogènes et porteuses d'enjeux et de visions différentes, voire profondément divergentes (Torre et Beuret 2012; Torre 2018a). La gouvernance territoriale peut être abordée sous l'angle de l'identification des critères qui fondent les différentes formes de la proximité. Le territoire apparait dans cette perspective comme une modalité de prise en compte de l'espace par le jeu des combinaisons des proximités géographiques et non-géographiques (proximité organisée dans l'approche interactionniste, proximité organisationnelle et institutionnelle dans l'approche institutionnaliste) (Leroux, Gilly, et Wallet 2004).

Le recours à la distinction portée par Torre (Rallet et Torre 2005; Torre 2018a; Torre et Beuret 2012) entre proximité géographique et proximité organisée est riche d'enseignement pour comprendre les relations et les interactions entre les acteurs parties prenantes de la gouvernance territoriale. Les acteurs de la gouvernance territoriale se trouvent par définition localisés sur un même territoire. Ils sont ainsi tenus par des relations de proximité géographique : « Ils sont localisés à faible distance les uns des autres et peuvent aisément se concerter grâce aux faibles temps d'accès entre leurs lieux de travail ou de vie » (Torre 2011). De même qu'elle ne suffit pas à expliquer les relations et les interactions entre les acteurs dans le cadre des processus productifs localisés, la proximité géographique ne suffit pas à comprendre les liens tissés entre les acteurs locaux, parties prenantes de la gouvernance territoriale. Le recours à la notion de proximité organisée apporte un éclairage sur les relations entre acteurs. La capacité des acteurs à travailler ensemble pour la résolution d'une problématique ou la définition de projets communs peut se comprendre par leur appartenance à des réseaux ainsi qu'au partage de valeurs et d'objectifs communs (Torre 2011). Ainsi, la proximité organisée repose sur deux logiques essentielles : une logique d'appartenance et une logique de similitude, qui permettent d'analyser et de comprendre les relations entre les différentes parties prenantes des territoires (Torre et Beuret 2012). La logique d'appartenance désigne « le fait que deux ou plusieurs acteurs appartiennent à un même graphe de relations, ou encore à un même réseau, que leur relation soit directe ou intermédiée » (Torre et Beuret 2012). Elle regroupe des acteurs entre

lesquels se nouent des interactions. Elle inclue des degrés de connectivité variables qui se traduisent par une plus ou moins grande proximité organisée et, par conséquent, par un plus ou moins grand potentiel d'interaction ou d'action commune (Bouba-Olga et Zimmermann 2004). La logique de similitude fait référence à « l'adhésion mentale à des catégories communes : des individus se trouvent à de faibles distances cognitives les uns des autres » (Torre et Beuret 2012). Les individus partagent des valeurs communes qui intègrent des références similaires, des normes sociales, un langage commun. Les individus vont d'autant mieux pouvoir collaborer qu'ils appartiennent à une même culture. La logique de similitude regroupe des acteurs qui se ressemblent, qui possèdent le même espace de référence, partagent les mêmes savoirs.

Plus qu'une distinction entre les deux formes de la proximité, la combinaison et l'articulation des proximités géographiques et organisées conduit à faire émerger la notion de « proximité territoriale » (Zimmermann 2008; Torre et Beuret 2012; Torre 2016a). La construction et l'évolution des territoires résultent ainsi de la création de proximités organisées d'appartenance et de similitude et des liens qu'elles entretiennent avec les proximités géographiques au sein d'un espace borné par des frontières administratives ou institutionnelles. Le lieu de la proximité territoriale provient de la dynamique des territoires analysée sous le prisme de l'interaction entre la proximité géographique et la proximité organisée (Torre et Beuret 2012). La proximité territoriale « apporte une réponse adaptée aux questions d'aménagement, de développement et de gouvernance des territoires. En particulier, elle permet d'expliquer comment les territoires sont créés, modifiés et développés (par le jeu des proximités), à travers la construction de dispositifs, de structures et d'instruments de gouvernance » (Torre 2016a). La proximité géographique est un fait pour les acteurs situés sur un même territoire. La proximité organisée constitue un potentiel pour les territoires à activer ou à mobiliser dans le cadre de la gouvernance territoriale. Au-delà de la relation géographique, la proximité organisée concerne les différentes manières qu'ont les acteurs d'être proches. Les logiques d'appartenance et de similitude expliquent les liens entre les individus partageant des valeurs ainsi qu'une culture commune.

Conclusion Chapitre 2

Le second chapitre souligne l'importance de la gouvernance territoriale comme enjeu de développement territorial. Le retour sur la notion de gouvernance au sens large et dans les cas particuliers de l'économie de l'entreprise et de la mondialisation a mis en exergue plusieurs caractéristiques fondamentales : i) la prise en compte des parties prenantes illustrée par l'opposition entre les approches dites *shareholder* et *stakeholder*. La seconde témoigne que toutes les parties prenantes disposent de compétences au sein d'une structure collective. Elle souligne l'interdépendance des acteurs et la nécessité d'impliquer les parties prenantes pour la mise en œuvre d'une gouvernance durable au bénéfice de tous ; ii) la recomposition des structures de régulation dans le cadre de la mondialisation. La gouvernance mondiale constitue une réponse au défaut de régulation des instances

nationales et internationales. Elle souligne le besoin de penser des modalités organisationnelles nouvelles dans le cadre de la mondialisation. La gouvernance apparait ainsi comme une réponse à l'échec des gouvernements et à la crise de la gouvernabilité. Repenser les modalités de l'organisation collective sur les territoires nécessite dès lors de dépasser une approche descendante de l'action publique reposant sur l'action du gouvernement et d'intégrer la multiplicité des parties prenantes. La gouvernance territoriale constitue une réponse qui s'est construite dans les réflexions sur le développement local puis sur la gestion des villes dans les années 1990.

Avec l'émergence de la notion de territoire, la gouvernance territoriale s'est imposée comme une modalité de l'organisation collective et un enjeu de développement. La gouvernance territoriale constitue une forme d'organisation capable de réguler un système territorial en aidant les acteurs à se comprendre, à coordonner leurs actions, à définir leurs champs d'interventions. Elle constitue un processus dynamique de coordination des acteurs avec pour objectif la construction collective d'actions. La gouvernance territoriale intègre une approche multi-acteur dans une logique horizontale et partenariale. Elle est le fruit et le catalyseur des interactions entre les acteurs locaux qui alternent entre des forces coopératives et conflictuelles. Les pouvoirs publics se voient confier un rôle nouveau de coordinateur et d'animateur. Nous avons démontré que la gouvernance territoriale est désormais érigée comme un moteur du développement territorial contribuant à faire émerger des innovations sur les territoires et à initier les démarches collectives de développement. La gouvernance territoriale met enfin l'accent sur les relations et les interactions entre les acteurs locaux avec l'identification de la confiance comme une caractéristique essentielle des relations entre acteurs.

Notre second chapitre souligne l'importance des relations et des interactions entre les acteurs dans les stratégies de développement territorial. La prise en compte de la multiplicité des parties prenantes, si elle constitue une valeur-ajoutée dans la définition des stratégies de développement territorial, constitue un exercice difficile qui s'inscrit dans des processus de long-terme reposant sur l'instauration de relations entre les acteurs basées sur la confiance. Notre second chapitre a également identifié certaines limites à la notion de gouvernance territoriale. La gouvernance territoriale s'inscrit dans une approche du territoire relevant d'un construit social et appréhendé comme un système complexe. Or, le territoire juridiction est celui considéré, le plus souvent, par les acteurs publics. Ceux-ci peinent à considérer le territoire comme faisant partie d'un ensemble plus large qui le dépasse et tendent à négliger les caractéristiques interterritoriales. Dans une troisième partie, nous cherchons à dépasser ces limites en prolongeant la question de la gouvernance territoriale à une échelle interterritoriale. Nous introduisons et nous cherchons à définir la notion de coopération territoriale. La coopération constitue une notion largement mobilisée dans de nombreux champs disciplinaires et permet de spécifier les interactions entre les êtres humains. L'idée de coopération territoriale constitue une réponse au fait interterritorial et à l'identification des interdépendances entre les territoires.

CHAPITRE 3 – DE LA GOUVERNANCE À LA COOPÉRATION TERRITORIALE : LA PRISE EN COMPTE DES INTERDÉPENDANCES

La coopération est partout, de la biologie à l'économie en passant par la philosophie et les mathématiques. La notion de « coopération territoriale », telle que nous proposons de l'aborder ici, est relativement peu traitée en sciences régionales. La coopération est associée à des cadres restreints : la coopération intercommunale et les réseaux de villes dans le cadre des politiques institutionnelles françaises ; la coopération territoriale européenne dans le cadre de la politique régionale européenne ; la coopération territoriale relevant d'une logique de réciprocité dans l'étude des métropoles et des espaces péri-urbains. La coopération territoriale reste peu présente dans les conceptions théoriques du territoire ou de la gouvernance territoriale.

Dans un temps où la concurrence territoriale se trouve exacerbée par la valorisation des notions de compétitivité, d'attractivité ou encore de métropolisation, la coopération territoriale comme sous-ensemble ou comme complément à la gouvernance territoriale, nécessite d'être appréhendée comme un fait mais aussi comme un objectif pour les acteurs locaux empreints à des réflexes comportementaux de défense de leur territoire. Il s'agit dès lors de dépasser les réflexes concurrentiels et conflictuels pour tenir compte des réalités interterritoriales et inscrire les stratégies de développement dans des logiques coopératives afin de s'appuyer sur les complémentarités entre territoires.

Dans le troisième chapitre, nous cherchons à définir et à caractériser la coopération territoriale. La coopération s'avère un objet peu mobilisé en économie territoriale tandis que la coopération au sens large est mobilisée dans de nombreux champs d'étude. Dans un premier temps, nous présentons de manière approfondie la notion de coopération en revenant sur l'origine de la notion et en explicitant la mobilisation du concept en biologie, en mathématique et en philosophie. Nous nous appuyons dans un second temps sur deux courants pour comprendre comment cette notion est mobilisée par les sciences économiques et mieux la caractériser dans le cadre de l'économie territoriale. En économie internationale, la coopération constitue une réponse aux interdépendances entre les pays ou entre les politiques économiques. En économie de l'entreprise, la coopération désigne une forme hybride entre firme et marché et constitue une réponse sous-jacente aux interdépendances entre les acteurs. Ces approches, de la biologie à l'économie, nous permettent de prendre un certain recul sur notre sujet d'étude. Elles permettent de construire la notion de coopération dans le cadre territorial. Nous portons notre attention enfin sur différentes formes de coopération territoriale : la coopération territoriale européenne, la coopération intercommunale et la coopération métropolitaine. Nous concluons en proposant un énoncé de la coopération territoriale et en cherchant à identifier les caractéristiques et les principes se rattachant à cette notion.

Section 1 - Origine de la notion de coopération. De la biologie aux mathématiques en passant par la philosophie

1. La coopération, origine du concept et approche multidisciplinaire

Le retour sur l'origine de la notion de la coopération témoigne d'une première approche en termes d'interactions entre les hommes. La mobilisation de la notion dans le cadre de l'économie coopérative, de l'usine de New Lanark d'Owen (1803, 1813, 1821) à l'économie sociale et solidaire en passant par la structuration du mouvement coopératif, démontre que la coopération est une notion liée à la vie politique et économique.

1.1. Origine et première définition de la notion de coopération

Le terme « coopération » vient du latin *cooperatio,* issu lui-même du verbe *cooperari.* Il est construit par addition du préfixe *cum*, qui signifie avec, et *operari* (du nom commun *opus*) qui signifie opérer, travailler, œuvrer. La coopération désigne au sens large l'action de coopérer, à savoir le fait de participer, prendre part, concourir à une œuvre commune. La coopération est définie d'une manière générale comme l'action de participer à une œuvre commune. La coopération renvoie au double champ lexical du travail et du collectif (Toucas 2005). Coopérer consiste ainsi à travailler ensemble à une action commune et partagée. La coopération désigne le fait de faire quelque chose conjointement avec quelqu'un et sous-entend, par conséquent, la présence et l'implication d'au moins deux personnes. La coopération possède une dimension d'emblée collective mais n'efface pas l'individu qui reste libre de participer ou non à l'action collective. Il s'agit d'une action volontaire et non subie. Elle suppose toujours un désir ou une volonté individuelle de participer au collectif, de collaborer avec d'autres, de partager un projet commun.

Le terme de coopération est employé au 4ème siècle en théologie par Saint-Augustin (Sermon 156-12) pour désigner la part prise à une œuvre faite en commun en parlant de Dieu (Saint-Augustin 1864). La coopération est associée à l'action de la grâce, aide supposée surnaturelle accordée par Dieu aux hommes pour leur salut, qui se joint à l'effort personnel. La *coopération à la grâce* désigne ainsi l'effort personnel qui s'ajoute à l'effet de la grâce pour porter au bien. La *coopération de la grâce* est l'action de la grâce qui s'ajoute à l'effort personnel. Il y a l'idée que ce qui est produit par l'homme seul est nécessairement imparfait, voire conduit au mal, au contraire d'une action volontaire et commune menée en coopération, dans le cas présent avec l'action de la grâce de Dieu, qui permet de faire le bien.

1.2. La coopération, l'utopie communautaire d'Owen

Le terme coopération prend une dimension plus politique et économique au 19ème siècle. Il est emprunté à l'anglais et est introduit dans la langue française par J. Rey (1828) pour désigner une

méthode de gestion des entreprises fondée sur la répartition du profit en fonction de la participation de chacun. Le terme de coopération est lié à l'idée d'un système économique coopératif visant à l'accroissement du bien-être de tous, « un nouvel ordre social fondé sur la coopération mutuelle de tous les travaux, sur la communauté des biens et sur la participation égale de chacun à la jouissance des produits de l'industrie humaine » (J. Rey 1828). Il est opposé à l'idée de concurrence et de rivalité, fruit de l'esprit d'individualité exclusive qui porte les individus à chercher leur bonheur indépendamment de celui des autres. Ces idées ont été développées par Owen (1803, 1813, 1821), un industriel philanthrope, au début du 19ème siècle en Angleterre (Siméon 2012; 2017). Dans un contexte de marasme économique lié aux guerres napoléoniennes en Europe, Owen dresse le constat que la cause principale de la misère est le fait de la rivalité entre le monde ouvrier et le système. La solution proposée par Owen consiste à s'unir pour contrôler l'outil de travail. Il prône alors la création de communautés de coopération dans lesquelles chacun bénéficie d'un emploi et d'un logement. Ses principes sont mis en pratique dans son usine de New Lanark, une filature créée en 1794 par son beau-père dont il prit la direction en 1800 et qui emploie environ 2000 personnes. Owen met en place une gestion paternaliste de l'entreprise. Il améliore les conditions de vie et de travail des employés et des familles de la communauté. Il réduit progressivement le temps de travail de ses employés. Il développe des écoles, une maison de santé attenante à l'usine et des magasins où trouver des produits de la vie courante, allant bien au-delà des attentes de l'époque en matière de politique sociale et d'éducation populaire. En 1815, il propose la création de villages de la coopération : des communautés industrialo-agricoles qui visent à éradiquer le chômage en maitrisant un exode rural grandissant. Malgré des échecs et notamment la faillite de la communauté New Harmony fondée dans l'Indiana aux États-Unis, Owen est considéré comme le père du mouvement coopératif (Toucas 2005). Il fut également l'un des pères fondateurs du socialisme britannique, rattaché à un courant nommé « socialisme utopique » opposé aux idées révolutionnaires de Marx et Engels.

1.3. Du modèle coopératif à l'économie sociale et solidaire

Le modèle du mouvement coopératif nait en Angleterre près de Manchester au milieu du 19ème siècle. Il est largement inspiré des théories d'Owen. Il constitue l'un des modèles les plus durables en termes de coopération dans le domaine économique et social. Le courant de l'économie sociale et solidaire s'inscrit dans la continuité du mouvement coopératif.

En 1844, une quarantaine d'ouvriers tisserands aux conditions de vie difficiles décident d'ouvrir une coopérative de consommation, la société des équitables pionniers de Rochdale, en réponse aux pratiques commerciales abusives des industriels et revendeurs de l'époque. L'objectif est de proposer des produits à des tarifs raisonnables avec une rémunération juste pour les producteurs. Grâce aux cotisations régulières des sociétaires, la coopérative achète en gros des produits d'épicerie puis les revend à prix coûtant. Les sociétaires sont régis sous le principe « un homme, une voix ». Les

bénéfices sont réinvestis dans la coopérative ou investis dans des œuvres économiques et sociales au bénéfice des coopérateurs membres (banques, assurances, mutuelles, écoles, bibliothèques, culture, etc.). Si la dimension communautaire de l'owénisme est abandonnée avec la débâcle du mouvement, l'idée de coopération commerciale et sociale perdure. Les grands principes coopératifs édictés par la coopérative des équitables pionniers de Rochdale perdurent et constituent encore aujourd'hui le modèle pour le mouvement coopératif international. L'identité coopérative repose sur quatre principes (Delcourt 2006): i) l'égalité : le principe « un homme - une voix » régit le processus de prise de décision, principe associée à la notion de démocratie participative ; ii) la liberté : chacun est libre d'adhérer et de sortir ; iii) la justice : répartition des bénéfices au prorata de chacun ; iv) l'équité : limitation de la rémunération des apports en argent. À cela s'ajoute également l'importance accordée à l'éducation des adhérents consistant à promouvoir la morale et l'intellect des adhérents (Toucas 2005) : création de bibliothèques, enseignements et activités éducatives pour les plus jeunes, conférences, etc.

En France, le mouvement coopératif se développe d'abord principalement par l'intermédiaire des expérimentations proches du modèle des coopératives de production (Toucas 2005). Il trouve son origine dans la structuration d'associations de producteurs dans le milieu de l'artisanat qualifié dans les années 1830. Ces associations naissent du désir d'échapper au salariat et de se passer des intermédiaires en promouvant la vente directe au consommateur : l'Association des ouvriers menuisiers à Paris en 1831, la Société des bijoutiers en doré en 1834, la création d'un journal, l'Atelier, rédigé par des ouvriers à la gloire de l'associationnisme, la société des ouvriers unis en 1845. À Lyon, également dans les années 1830, l'idée de coopérative de consommateurs émerge dans la continuité des pratiques d'entraide des Canuts, ouvriers tisserands de la soie. En 1834, une épicerie sociale et coopérative, le Commerce véridique et social, est créée par des anciens Canuts. Elle met en pratique le principe de la « ristourne » coopérative. Des associations, appelées « sociétaires » ou « véridiques », sont par la suite créées partout en France sous la forme de boulangeries, de boucheries, d'épiceries. Ces expérimentations sont accompagnées par des visions de l'idéal communautaire, comme le projet de société utopiste de l'Icarie promue par Cabet (1840). L'histoire des pratiques coopératives en France démontre que celles-ci se sont adaptées, se sont renouvelées et se sont diversifiées tout en restant fidèles à leurs valeurs (Toucas 2005). La liberté d'association est promulguée en France en 1901. Le statut de la coopération est défini dans la loi du 10 septembre 1947. Le mouvement coopératif est intrinsèquement lié au mouvement social suivant les principes de l'entraide, de l'assistance et de la solidarité. Les coopératives se sont développées dans l'ensemble des branches de l'économie. Elles répondent aux besoins du quotidien, aux situations normales de la vie quotidienne et se différentient des mutuelles qui interviennent dans les moments de difficultés ou de crise : maladie, vieillesse, décès (Toucas 2005). Les coopératives peuvent être classées en plusieurs catégories (Vienney 1994; Delcourt 2006): i) les coopératives de consommation visent à réduire le

prix des biens pour leurs membres en éliminant les intermédiaires et en mettant directement en contact producteurs et consommateurs. Les coopératives de consommateurs peuvent être rapprochées des coopératives d'utilisateurs ou d'usagers comme les coopératives scolaires ou les coopératives d'habitation ; ii) les coopératives de production confient la gestion entrepreneuriale et opérationnelle d'une activité de production aux ouvriers membres, devenus à la fois associés et propriétaires à parts égales de la coopérative. Les coopératives de production peuvent être rapprochées des coopératives agricoles ou des coopératives maritimes ; iii) les coopératives de crédit permettent aux membres d'obtenir des crédits à des taux d'intérêts préférentiels en mutualisant les petits capitaux de leurs membres (Crédit Mutuel, Banque Populaire, Crédit Agricole, etc.).

Le mouvement coopératif s'inscrit dans la durée. Les principes définis dans les années 1830 perdurent. La coopérative se différencie des entreprises capitalistiques par sa gouvernance démocratique, le principe un homme – une voix, et la double qualité de ses membres. La charte des entreprises coopératives de France stipule que « les coopératives constituent un modèle d'entreprise démocratique. Ce sont des sociétés de personnes ayant pour finalité première de rendre des services individuels et collectifs à leurs membres. Des engagements réciproques et durables se nouent entre la coopérative et ses membres qui sont à la fois associés et clients, producteurs ou salariés ». L'objectif de la coopérative est économique mais intègre une forte dimension sociale et culturelle. Les coopératives sont désormais intégrées dans le mouvement de l'économie sociale et solidaire (Draperi 2001; Laville 2001; Chopart, Neyret, et Rault 2006; Demoustier et Richez-Battesti 2010). Le concept d'économie sociale et solidaire désigne un ensemble d'entreprises organisées sous forme de coopératives, mutuelles, associations, ou fondations, dont le fonctionnement interne et les activités sont fondés sur un principe de solidarité et d'utilité sociale. Le mouvement cherche à concilier les valeurs de l'économie avec celles de la démocratie et de la solidarité. L'économie sociale et solidaire rencontre un intérêt croissant depuis la crise économique et financière de 2008. Bien que tous les territoires ne connaissent pas les mêmes dynamiques, elle renforce l'enracinement territorial des acteurs grâce à la vitalité des associations locales et la valorisation des relations de proximité. Le sentiment d'appartenance, la confiance et la fidélité des bénévoles et des usagers de ces entreprises collectives reposent sur des relations de proximité et des réalisations faites de projets de taille et d'ambitions variables (Demoustier et Richez-Battesti 2010).

2. La coopération, une interaction facultative et bénéfique. Une approche par la biologie

La coopération apparait comme une caractéristique de l'évolution des espèces. Longtemps limitée à la théorie de la survie du plus fort, les théories de l'évolution ont intégré la coopération comme une interaction entre les espèces. La coopération désigne plus spécifiquement les interactions non-obligatoires et réciproquement bénéfiques à l'ensemble des individus participant à la relation. La

coopération qualifie l'association non obligatoire, une collaboration entre deux espèces permettant un bénéfice réciproque.

2.1. La biologie évolutive et la survie du plus fort

L'étude du vivant et de la diversité des formes de vie rencontrées dans la nature constitue le champ d'étude de la biologie évolutive, également nommée biologie de l'évolution. La biologie évolutive est « une approche originale permettant d'essayer de comprendre ce qu'est la vie » (Thomas, Lefevre, et Raymond 2016). Elle vise à comprendre les scénarios et les mécanismes de l'évolution des espèces. Ces réflexions trouvent leur origine dans les pensées et les travaux des philosophes grecs (David et Samadi 2000; Théry 2010), notamment chez Aristote (4ème siècle av. J-C, a-b) qui consacre plusieurs études sur les principes du vivant et du monde animal. Les pensées fixistes et créationnistes, selon lesquelles le monde est stable et les espèces végétales et animales ne connaissent pas de transformation depuis la création de l'Univers, ont longtemps constitué le cadre d'analyse dominant de l'étude du vivant (Lecointre 2009). La pensée évolutionniste s'est développée au 19ème siècle. Elle intègre l'idée que les espèces évoluent au cours du temps. Lamarck (1809) est le premier à formuler une théorie scientifique, nommée théorie transformiste, considérant que les organismes s'adaptent à leur milieu et se transforment au cours du temps. Darwin (1859), avec la théorie de l'évolution (la notion d' « évolution » aurait été introduite plus tard par Herbert Spencer, Darwin parlant lui de « transmutation des espèces par la sélection naturelle »), fournit une explication convaincante sur la diversité des formes de vie rencontrées dans la nature. Il part du principe que chaque espèce vivante se transforme progressivement au cours des générations tant sur un plan morphologique que génétique. Les organismes les mieux adaptés à leur environnement, grâce à de nouvelles mutations, survivent et transmettent leurs gènes.

La théorie de l'évolution repose sur l'idée de la sélection naturelle établissant que seules les espèces les plus compétitives survivent. L'idée de sélection naturelle est venue à Darwin au travers des écrits de Malthus à propos de la pression de la population sur des ressources naturelles limitées (Gowdy et Seidl 2004; Kestemont 2008). Les conclusions méticuleuses et prudentes de Darwin sur les mécanismes de l'évolution furent simplifiées et popularisées par Spencer (1857, 1895) comme « la survie du plus fort ». Tandis que Darwin concevait la transformation des espèces comme une caractéristique aléatoire qui n'est pas guidée par une marche vers le progrès (Théry 2010), Spencer associe l'idée d'évolution à celle de progrès considérant que tout changement est un progrès. Cette perception s'est accentuée avec les travaux de Dawkins (1976) qui souligne, avec la notion de « gène égoïste », l'importance des gènes comme éléments centraux de la théorie de l'évolution.

La notion de « survie du plus fort », prolongée par celle de compétition entre les espèces, a donné naissance au « darwinisme social ». Cette doctrine est conçue comme une transposition des théories darwiniennes de l'évolution et une extension du principe de sélection naturelle dans le cadre des

sociétés humaines, en particulier la compétition entre groupes, entreprises, etc. (Kestemont 2008). Le darwinisme social a inspiré de nombreux économistes néoclassiques, notamment Alfred Marshall (Gowdy et Seidl 2004; Kestemont 2008). La métaphore de la sélection naturelle a également généré de nombreux débats chez les économistes (Alchian 1950; Penrose 1952; M. Friedman 1953) et est encore mobilisée pour « justifier l'analyse de l'équilibre général néoclassique et l'idéologie néolibérale du marché libre » (Gowdy et Seidl 2004).

2.2. La coopération au cœur du vivant

Bien que Darwin avait adopté une approche plus prudente, la « lutte pour la vie » apparait selon la théorie de l'évolution comme le seul ressort de l'évolution du vivant (Sciama 2013). Selon le principe de la sélection naturelle, les organismes vivants sont le produit d'un mécanisme compétitif (André 2018), tout ne serait dès lors « que guerre et concurrence » (Sciama 2013). Kestemont (2008) va plus loin et explique que « si la sélection naturelle se limitait à la survie du plus fort, il n'y aurait plus aujourd'hui, dans le meilleur des cas, qu'une seule espèce, et cette espèce ne comporterait qu'une super-race, parmi laquelle une super-famille hyper consanguine ». Ainsi, seuls des comportements concurrentiels d'organismes en lutte les uns contre les autres ne devraient être observés dans la nature. L'évolution tendrait dans ce cas à récompenser uniquement les comportements égoïstes (Nowak 2006).

Or, de nombreuses pratiques coopératives sont également observées. La coopération constitue une pratique commune entre les membres d'une même espèce mais aussi entre les membres de différentes espèces (Axelrod et Hamilton 1981). Jusque dans les années 1960, la coopération était analysée comme une pratique adaptative au sein de la théorie de l'évolution qui ne requérait pas une attention particulière. Seuls quelques auteurs s'intéressaient à la coopération au sein du vivant, comme Kropotkin (1902) qui explorait dès le début du 20ème siècle le rôle de la coopération mutuellement bénéfique et de la réciprocité, qu'il nomme l' « aide mutuelle », dans le monde animal et les sociétés humaines. Kropotkin conçoit l'aide mutuelle comme une démarche pragmatique motivée par la survie des communautés animales et humaines et soutenue par la sélection naturelle. Depuis, de nombreuses avancées ont été réalisées pour expliquer biologiquement les actes de coopération et d'altruisme (Axelrod et Hamilton 1981; Gowdy et Seidl 2004; Nowak 2006; Kestemont 2008; De Waal 2010). De Waal (2010) démontre que la coopération et l'entraide sont essentielles à la survie des espèces. Nowak (2006) souligne que la coopération est nécessaire pour construire des niveaux d'organisation biologique multiples. L'émergence des génomes, des cellules, des organismes multicellulaires, des insectes sociaux et de la société humaine repose tous sur la coopération. Il précise ses propos en expliquant que les gènes coopèrent dans les génomes, les chromosomes coopèrent dans les cellules eucaryotes et les cellules coopèrent dans des organismes multicellulaires. Il existe de nombreux exemples de coopération entre animaux et entre végétaux. La coopération entre animaux est le fait de

nombreuses espèces, pensons parmi les exemples les plus cités aux poissons nettoyeurs qui se nourrissent des parasites présents sur d'autres poissons, au partage de sang entre les chauves-souris vampire ou encore à la vie de groupe chez les fourmis et les abeilles. Les végétaux sont également des organismes coopératifs comme l'illustre les travaux de Simard (Simard et Gagliano 2018) sur les transferts de nutriments entre de vieux arbres et leur progéniture qui poussent à leurs pieds contribuant ainsi à leur développement. Les êtres humains, enfin, sont « les champions de la coopération : des sociétés de cueilleurs de chasseurs aux États-nations, la coopération est le principe d'organisation décisif de la société humaine » (Nowak 2006). L'empathie, le sens de l'équité, la coopération sont ainsi devenus des sujets de recherche majeurs en biologie.

Plusieurs mécanismes d'évolution liée à la coopération ont été scientifiquement identifiés. Ils sont regroupés en différentes catégories (Nowak 2006; Kestemont 2008; André 2018) : la parenté génétique avec le principe de parentèle, la sélection de groupe et l'altruisme réciproque. Sur le plan génétique, le principe de parentèle, *kin selection*, mis en lumière par Hamilton (1964) explique que l'évolution peut favoriser des comportements altruistes s'ils sont exprimés vis-à-vis d'individus apparentés génétiquement. Ce phénomène explique l'importance particulière des relations familiales dans le vivant, y compris chez l'humain et chez certaines espèces qui coopèrent intensément (fourmis, abeilles, etc.). Sur le plan comportemental, l'idée d'un comportement altruiste réciproque, avec l'accent mis sur le principe de la réciprocité, démontre que la coopération peut être un avantage si elle constitue un échange mutuel. L'idée de réciprocité a été énoncé par Trivers (1971) puis formalisée par Axelrod et Hamilton (1981). Plusieurs liens de réciprocités sont distingués (Kestemont 2008; Nowak 2006; André 2009; Geoffroy, Baumard, et André 2019) : réciprocité directe, réciprocité indirecte, réciprocité en réseau, réciprocité dure, etc. La réciprocité directe repose sur des rencontres répétées entre deux mêmes individus qui se fournissent une aide mutuelle. La réciprocité indirecte suppose l'existence de trois individus. Ce comportement se base sur la notion de réputation : un individu sera enclin à coopérer avec un autre sur la base de la relation entretenue par celui-ci avec un tiers. La sélection naturelle favorise les stratégies qui fondent la décision d'aider sur la réputation du destinataire (Nowak et Sigmund 1998). Enfin, sur un plan social et organisationnel, la sélection de groupe explique que les comportements sociaux sont déterminés culturellement, et non pas génétiquement. Cette approche considère l'évolution de traits altruistes transmis culturellement, par imitation, au sein de groupes sociaux. La théorie de la sélection de groupe (Darwin 1871; Wynne-Edwards 1962) part du constat qu'il existe des espèces sociales. La sélection de groupe favorise des caractéristiques qui augmentent la force d'un groupe comparé à d'autres groupes (Wilson 1997). La sélection naturelle s'applique ainsi non seulement aux individus mais aussi aux groupes. Il est supposé que l'homme était à l'origine organisé en petits groupes. Des mutations seraient intervenues pour rendre des individus coopératifs au sein d'un groupe, ce qui aurait conféré à ce groupe un avantage sélectif par rapport à un autre groupe incapable de coopérer. La coopération serait inscrite dès les

origines et pourrait être, avec la survie du plus apte, un des moteurs essentiels de l'évolution (Kestemont 2008).

Le concept de coopération occupe désormais une place centrale pour comprendre l'évolution des espèces. Il ne s'agit pas de nier les travaux passés et la place de la compétition dans l'évolution mais de souligner l'importance des pratiques coopératives au sein du vivant et de les intégrer dans la théorie de la transformation des espèces. La coopération constitue ainsi un champ de recherche ouvert en biologie évolutive. La survie des espèces passe autant par leur capacité à coopérer et trouver des alliés que par une logique de lutte des unes contre les autres. Cette nouvelle biologie amène à s'intéresser « à toute la gamme des interactions et considérer l'entraide, et pas seulement l'égoïsme, les alliances autant que les conflits, les réseaux par-delà les individus » (Sciama 2013). La coopération constitue une pratique du monde vivant. La définir nécessite d'appréhender plus largement les interactions entre les organismes vivants. En biologie évolutive, les comportements sociaux désignent les relations entre au moins deux individus, l'un donnant et l'autre recevant. Ces relations recouvrent de nombreuses interactions désignées par des termes variés. D'un point de vue sémantique, la terminologie utilisée par la communauté scientifique tend à générer de la confusion (West, Griffin, et Gardner 2007). Il s'agit pour cela de considérer l'ensemble des interactions existantes entre les organismes vivants pour mieux comprendre ce qui est sous-entendu par la notion de coopération.

2.3. La coopération, une interaction bénéfique et facultative

Le monde vivant peut être décrit comme un immense réseau d'interactions entre organismes. Aucune espèce ne vit seule dans son environnement. Elle interagit avec celui-ci mais aussi avec les autres espèces présentes qui forment avec elles une communauté. Une interaction en biologie désigne un processus impliquant des échanges ou des relations réciproques entre plusieurs éléments biologiques dans un écosystème ou entre deux ou plusieurs individus d'une même population. Ces interactions peuvent être bénéfiques, neutres ou néfastes, instantanées ou durables, facultatives ou obligatoires. Il existe ainsi une graduation de relations, rendant les individus plus ou moins interdépendants. La « grille des interactions » (Haskell 1947), transformée en « boussole des coactions » (Haskell 1949) pour en faciliter la lecture, fournit une représentation des six grandes catégories d'interactions selon son effet net sur chaque participant (positif, négatif ou neutre) : i) le mutualisme : les deux espèces tirent un bénéfice de leur interaction ; ii) la prédation et le parasitisme : une espèce tire profit tandis que l'autre est tuée (prédation) ou nettement affectée (parasitisme) ; iii) le commensalisme : l'interaction est bénéfique pour une des deux espèces tandis que l'autre n'en tire aucun avantage mais aucun inconvénient non plus ; iv) la compétition : les deux espèces souffrent de leur interaction réciproque ; v) l'amensalisme : une espèce agit de manière négative sur une autre mais sans pour autant en tirer aucun profit pour elle-même ; vi) le neutralisme : les deux espèces interagissent mais sans aucun effet l'une sur l'autre. La coopération constitue un sous-ensemble des interactions relevant

du mutualisme. Le mutualisme fait référence à « toutes les interactions interspécifiques mutuellement bénéfiques » (Bronstein 2015) pour lesquelles « la croissance et la survie des deux populations est favorisée et où aucune ne peut survivre dans des conditions naturelles sans l'autre » (Odum 1959). Parmi les caractéristiques du mutualisme, le degré de dépendance permet de distinguer ce qui relève de la symbiose : caractère obligatoire et vital de la relation, et ce qui relève de la coopération : caractère facultatif de la relation. La symbiose et la coopération constituent des relations étroites entre des organismes d'espèces différentes qui se font au bénéfice de chacun adoptant une logique gagnant – gagnant. Cette classification fait débat parmi la communauté scientifique et de nombreuses classifications ont été proposées (West, Griffin, et Gardner 2007). Certains considèrent la coopération comme le fait unique des interactions intra-espèces et le mutualisme comme le fait des interactions entre espèce tandis que d'autres tendent à utiliser le terme coopération dans un sens large pour désigner toutes les formes de mutualisme (Axelrod et Hamilton 1981). La coopération constitue ainsi un terme assez vague utilisé pour décrire les interactions mutuellement bénéfiques au niveau intra et inter-espèces. Elle désigne plus spécifiquement pour certains les interactions non-obligatoires et réciproquement bénéfiques à l'ensemble des individus participant à la relation (Odum 1959; Bronstein 2015). La coopération qualifie l'association non obligatoire, une collaboration entre deux espèces permettant un bénéfice réciproque.

3. La coopération au cœur des comportements humains. Une approche par les sciences humaines

3.1. La coopération comme un acte lié à la nature humaine

Les questions soulevées par la biologie évolutive génèrent de nombreux débouchés parmi les sciences humaines et sociales. Elle interroge les capacités coopératives des êtres humains et au-delà renvoie aux questions fondamentales sur la nature de l'espèce humaine. La perception de la nature fondamentale de l'homme génère une vision philosophique et politique de sa capacité à vivre ensemble. Les pensées d'Hobbes et de Rousseau dressent une perception radicalement différente de la nature humaine.

Hobbes, dans le *Léviathan* (1651), dresse un portrait pessimiste et sombre de la nature humaine avec la fameuse idée que « l'homme est un loup pour l'homme ». Hobbes développe l'idée que les hommes ne peuvent pas s'entendre car trop méfiants et dominateurs. Il décrit l'état primitif de l'homme comme un état de « guerre de tous contre tous » dominé par la bestialité des rapports. Cette perception de l'homme méchant à la recherche du pouvoir et de son propre intérêt était déjà présent chez Platon (Livre II de La République, 4ème siècle av. J-C) ou encore chez Machiavel (Discours sur la première décade de Tite-Live, XVIème siècle) qui décrivaient, pour le premier, que l'injustice et l'intérêt à défendre ses propres intérêts est individuellement plus profitable que la justice et, pour le second, que les hommes, dès qu'ils ont le choix et la liberté de commettre le mal avec impunité, ne manquent de porter partout la turbulence et le désordre (Chanial et Caillé 2008). Tout homme est ici perçu dans sa

nature primitive comme l'ennemi de l'autre, en concurrence permanente pour sa propre survie. Les rapports entre les hommes seraient dictés par la recherche de son intérêt individuel. Dans l'incapacité de vivre ensemble, Hobbes conçoit le *Léviathan* comme un tiers disposant d'une force particulière qui s'impose aux hommes. Cette vision donne une légitimité philosophique à l'État de droit comme un fondement de la politique moderne afin que l'homme ne soit plus un loup pour l'homme. Les lois servent alors, « même pour un peuple de démons » selon Kant (1795), à contenir l'état de guerre de tous contre tous.

Rousseau (1755, 1762) conçoit à l'opposé la nature primitive de l'homme comme bonne. L'homme naturel est un être candide dans un état pré-moral qui ne connait ni le bien ni le mal et vit au présent. Rousseau défend le mythe du bon sauvage, l'homme dans son état de nature pré-civilisationnel est considéré comme un être pur. Pour Rousseau, l'homme naît ainsi bon mais est ensuite corrompu par la société. Pour Rousseau, la société, et au premier rang de laquelle la propriété privée, a perverti la nature idyllique de l'homme. L'avènement de la propriété génère des inégalités et une concurrence nouvelle entre les hommes. Rousseau adopte une vision optimiste de la nature humaine mais pessimiste de la société et de la civilisation qui l'ont corrompu. Les philosophes des Lumières écossais du 18ème siècle, investis par le souci de réfuter et de dépasser Hobbes, d'élaborer un « contr'Hobbes », ont développé une vision moins sombre de l'homme et mis en avant les notions de sens moral et de sympathie (Chanial et Caillé 2008; Anspach 2008). Hutcheson (1725) explique qu'il y a au cœur de la nature humaine « un désir désintéressé du bonheur d'autrui » qui prend sa source dans une autre « affection naturelle » que l'amour-propre ou le désir d'un avantage privé. Pour Shaftesbury (1699), ce sont ces affections bienveillantes qui tiennent ensemble les sociétés tant elles font partie des dons innés de chaque individu comme son sens du bien et du mal. Hume et Smith développent le concept de sympathie et de sens moral. Hume (1739, 1751) témoigne chez l'homme d' « un chaleureux souci des intérêts de notre espèce ». Smith (1759) déclare qu'il y a dans la nature humaine « un principe d'intérêt pour ce qui arrive aux autres, qui lui rend leur bonheur nécessaire, alors même qu'il n'en retire que le plaisir d'en être témoin » (Smith 1759). La sympathie constitue dès lors « ce qui permet d'échapper au règne exclusif de l'intérêt pour soi, de coopérer et de progresser ensemble » (Chanial et Caillé 2008). La notion de sympathie trouve un prolongement dans les travaux de Malon (1881, 1895) sur l'association comme principe de la morale humaine (Chanial 2008). Les hommes, comme les animaux, tissent des « associations de relation » qui constituent les éléments les plus riches et les plus permanents de la moralité humaine, « mère du développement de l'humanité ». Malon tisse ici un lien avec la théorie de l'évolution. L'évolution est conçue comme « un processus de perfectionnement et d'élargissement des formes de l'association humaine et, à travers lui, des sentiments de sympathie que l'homme porte à ses semblables ». L'homme doit dès lors son humanité aux liens noués pour s'entraider et coopérer dans la lutte pour la vie (Chanial 2008).

Les pensées d'Hobbes et Rousseau, et l'ensemble des travaux qui les ont précédés et prolongés, soulignent les questionnements sur la nature profonde de l'homme, tiraillée entre une vision positive, candide et idyllique de l'homme qui vit librement et pacifiquement dans son environnement et une vision pessimiste de l'homme en concurrence permanente avec ses semblables pour sa survie. Si l'intérêt personnel conduit à une vision utilitariste et concurrentielle des relations humaines, les notions de sens moral et de sympathie chez l'homme génèrent des comportements altruistes faits de réciprocité, de confiance et de coopération. La notion de don de Marcel Mauss (1923) sous le registre de ce qu'il a appelé « la triple obligation de donner, recevoir et rendre » s'inscrit également dans cette approche. La sympathie et l'altruisme, ancrés dans l'état naturel de l'homme, permettent l'adoption de comportements coopératifs.

Une intrusion dans la philosophie permet de penser la coopération eu égard à la nature première de l'homme. La philosophie montre, comme la biologie, que tout n'est pas que compétition et ne relève pas d'une logique de survie des uns contre les autres. Elle souligne l'importance de comportements coopératifs relevant de la nature humaine comme d'un acte social acquis autant que d'un acte inné propre au genre humain.

3.2. L'exploration des comportements coopératifs chez l'homme : de l'*homo œconomicus* à l'*homo reciprocans*

Au-delà des réflexions menées sur la nature profonde de l'homme, l'analyse des comportements humains établit un portrait de l'homme quant à sa façon de se comporter, de penser, d'agir et d'interagir avec ses semblables. Tout comme la théorie de l'évolution en biologie a ancré l'idée d'une compétition des espèces les unes contre les autres pour leur survie et tout comme la vision pessimiste d'Hobbes sur la nature humaine a ancré l'idée que l'homme est un loup pour l'homme, les sciences économiques et sociales ont introduit et ancré le concept de l'*homo œconomicus* comme une interprétation centrale des comportements humains. Face à cela, le concept d'un *homo reciprocans* comme acteur coopératif motivé par l'amélioration de son environnement émerge. Il peine à s'imposer de la même façon que la coopération mis du temps à être intégrée comme une cause de l'évolution des espèces en biologie et que l'homme, doté de sens moral et de sympathie, serait par nature bon comme l'envisage Rousseau en philosophie.

3.2.1. L'homo œconomicus

Dans le prolongement du darwinisme social, les comportements humains, économiques et sociaux, ont été expliqués et théorisés à travers l'adoption du concept de l'*homo œconomicus*. L'*homo œconomicus* est une représentation théorique du comportement de l'être humain. L'origine de l'expression est mal définie mais peut être attribuée à Mill (1848) avant d'être reprise par Pareto (1909). L'*homo œconomicus* désigne « l'homme rationnel qui utilise les ressources dont il dispose de manière à en tirer la satisfaction, ou utilité, la plus élevée possible. Cette utilité ne se réduit pas à la consommation : elle

peut inclure un don, un service rendu à autrui ou toute autre démarche altruiste procurant de la satisfaction à celui ou celle qui l'effectue » (Clerc 2017). L'*homo œconomicus* cherche à maximiser sa satisfaction en utilisant au mieux les ressources à sa disposition. Ses décisions sont guidées par la maximisation de son utilité. La microéconomie s'est constituée à partir de cette considération de l'homme rationnel supposant que tous les comportements humains, économiques mais aussi non-économiques, relèvent de choix effectués rationnellement par des individus cherchant à obtenir l'utilité la plus élevée possible (Becker 1976; 1991). Dans les modèles économiques, les acteurs sont ainsi décrits comme étant à la recherche de leur intérêt personnel et sujets à des comportements opportunistes jouant, lorsque nécessaire, de formes, parfois évidentes et d'autres fois plus subtiles, de ruse, de mensonge, de triche et de tromperie (Williamson 1985).

L'*homo œconomicus* a fait l'objet de nombreuses critiques. Pour Maris (2012), l'*homo œconomicus* représente « l'archétype de l'individu égoïste et narcissique » qui ne pense qu'à lui et ne réalise le bien social qu'à partir des égoïsmes privés. Cette vision de l'homme ne correspond pas à la réalité globale des comportements humains et ne désignerait au mieux qu'une part de ceux-ci. Les grands auteurs de l'économie, de Smith à Stiglitz en passant par Keynes, ont émis des critiques sur ce concept, remettant en cause la notion de rationalité et dénonçant l'assimilation de l'homme à un être cupide. La critique de l'*homo œconomicus* a donné lieu à de nombreuses autres conceptions des comportements humains. Pour D. Cohen (2012), l'*homo œconomicus* est un « bien pauvre prophète » qui a chassé ses rivaux, *homo empathicus* et *homo ethicus*, pour construire un royaume privé d'idéal. Boudon (1979), repris par Bourdieu (Bourdieu et Passeron 1964), parle de l'*homo sociologicus*, un être qui agit et prend des décisions par habitude et divers conditionnements éthiques, cognitifs et gestuels. Les préférences des agents sociaux sont ici fonction de l'environnement et de l'histoire des actions passées de ces agents.

3.2.2. L'homo reciprocans

L'*homo reciprocans* s'inscrit dans la continuité des travaux sur la réciprocité et l'identification de comportements altruistes chez l'homme. Les travaux sur l'équité et la réciprocité (Bowles et al. 1997; Fehr et Gächter 1998; 2000; Fehr et Schmidt 1999; Bowles et Gintis 2004; Sobel 2005; Dohmen et al. 2009; Avgeris, Kontogeorgos, et Sergaki 2018) s'inspirent de l'idée que les êtres humains tendent à s'entraider et à prendre soin de leur bien-être mutuel (Samuelson 1993; Sen 1995). Ils démontrent que les hommes agissent non pas uniquement en fonction de leur propre intérêt mais sont guidés par des comportements altruistes. Ils témoignent que les choix économiques et sociaux des individus sont motivés, d'une part, par des considérations matérielles et la recherche de l'intérêt personnel, et d'autre part, par l'équité, l'altruisme et la réciprocité. L'importance de l'altruisme a été démontré, notamment dans le contexte familial, par Hamilton (1963, 1964) et Trivers (1971). L'existence d'une équité réciproque, terme employé notamment par E. Fehr (Fehr et Gächter 1998), a été explicitée par l'étude de nombreuses situations sociales (Bowles et al. 1997) dans lesquelles les acteurs répondent à la

coopération par encore plus de coopération mais sanctionnent par des représailles ou désertent eux-mêmes en cas de défection de l'autre partie. Ces travaux ont généré une évolution des modèles économiques basés sur les comportements humains.

La notion d'*homo reciprocans* a été introduite par Bowles, Boyd, Fehr et Gintis (1997) dans une recherche sur les origines, les dimensions et les implications politiques de l' « équité réciproque ». L'équité réciproque désigne la propension des humains à coopérer mais aussi à punir ceux, appelés les *defectors* (que nous pouvons traduire par « transfuges » ou « déserteurs »), qui ne respectent pas les termes du contrat moral. L'*homo reciprocans* lie l'idée chez l'homme d'une prédisposition naturelle à coopérer mais aussi à prendre des sanctions. La solidité du concept de réciprocité a été démontré par Axelrod (Axelrod et Hamilton 1981; Axelrod 1984; Axelrod et Dion 1988) dans une série de simulations informatiques basées sur le jeu du dilemme du prisonnier organisées lors de tournois répétés à l'Université du Michigan. Le programme « donnant-donnant », *Tit-for-Tat*, développé par le théoricien des jeux Rapoport (1958), remporta les tournois successifs. Les auteurs démontrent que les stratégies d'acteurs suivant l'approche de l'équité réciproque sont efficientes. Le programme *Tit-for-Tat* suit trois caractéristiques essentielles à la réussite de la coopération : i) la gentillesse : l'individu adopte une attitude sympathique et fait le choix de ne jamais déserter en premier ; ii) la punition : toute défection du partenaire est systémiquement punie ; iii) le pardon : l'acteur retourne à la coopération dès que le partenaire fait de même.

Dans une perception idéaliste, voire utopiste, proche de l'idée d'un homme naturellement bon de Rousseau, l'*homo reciprocans* désigne un être humain qui fonde sa vie sur l'échange et le bien commun. La notion d'*homo reciprocans* démontre que les humains sont motivés par le désir de coopérer et de prendre en considération le bien de la communauté (Ricard 2013), prêts à faire des compromis afin de trouver un équilibre entre ce qui est le mieux pour eux et ce qui est le mieux pour l'environnement dont ils font partie. Pour Bowles et al. (1997), la notion d'*homo reciprocans* est plus nuancée. Elle souligne le contraste des comportements de l'homme entre la vision égoïste de l'*homo œconomicus* et une perception utopiste de l'homme parfaitement altruiste. L'*homo reciprocans* est identifié comme un coopérateur conditionnel dont le penchant pour la réciprocité peut être suscités dans les circonstances appropriées. Le concept d'*homo reciprocans* stipule ainsi que l'être humain interagit avec une propension à coopérer. Bowles et Gintis (2004, 2008) distinguent l'idée d'une réciprocité forte et d'une réciprocité faible. La réciprocité forte intègre, d'une part, « une disposition à coopérer et à partager avec ceux qui sont dans le même état d'esprit, même si cela peut s'avérer coûteux pour chacun, et, d'autre part, la volonté de punir ceux qui violent les règles de la coopération ou d'autres normes sociales, même si infliger de telles sanctions présente un coût individuel significatif » (Bowles et Gintis 2008). La réciprocité forte impose à l'*homo reciprocans* de supporter un coût sans perspective de paiement en retour. L'*homo reciprocans* se soucie du bien-être des autres ainsi que des moyens de l'obtenir. Il fait la différence entre les moyens justes et ceux qui, par exemple,

violent une norme sociale. Il se distingue de l'*homo œconomicus* égoïste qui est, lui, seulement soucieux du résultat. La réciprocité faible désigne des formes de coopération intéressées qui reposent sur le donnant-donnant, sur l'échange marchand. De telles actions impliquent un coût pour les donateurs, mais sont intéressées dans la mesure où elles requièrent un paiement en retour.

Les travaux sur la réciprocité présentent un intérêt fort du fait qu'ils lient biologie évolutive, comportements humains et organisations politiques (Bowles et Gintis 2004; 2008). Ils apportent une vision plus complète et plus complexe des comportements humains en intégrant plusieurs types de comportements et des questionnements sur la capacité à coopérer des hommes. La prise en compte des comportements humains coopératifs génère un ensemble de questions concernant les pratiques de développement économique et social au sens large. Quelle que soit l'échelle considérée et la nature des interactions interrogée, « retrouver du sens » peut passer par une place plus grande laissée à la coopération plutôt qu'à la compétition (D. Cohen 2012).

4. La théorie des jeux, une modélisation mathématique des interactions coopératives

La théorie des jeux désigne une modélisation mathématique des interactions et des choix humains. La théorie des jeux constitue de ce fait un outil d'analyse des comportements humains. La coopération y occupe une place centrale.

4.1.1. Un outil de gestion de la complexité des interactions humaines

La théorie des jeux est un ensemble d'outils analytiques qui ont été développés pour faciliter la compréhension des situations d'interactions des décideurs (agents, joueurs) rationnels (Yildizoglu 2011). La théorie des jeux permet d'étudier des situations, les « jeux », où des individus, les « joueurs », prennent des décisions, conscients que le résultat de leur propre choix dépend de celui des autres. La théorie des jeux propose une simplification de situations à priori complexes en les assimilant à des jeux plus intuitifs. Elle constitue de ce fait un outil de gestion de la complexité (Nalebuff et Brandenburger 1996). La théorie des jeux adopte une approche rationnelle des comportements humains (Gethin 2018). Elle est décrite comme une « théorie de la décision en interaction » dont les acteurs, dits rationnels, ont pour objectif de maximiser leur gain. Un jeu désigne « toute situation dans laquelle plusieurs décideurs autonomes sont amenés à prendre des décisions débouchant sur des résultats. À chaque décideur est affecté un résultat mais ce résultat dépend de l'ensemble des décisions prises par tous » (Thépot 1998). Cette définition insiste sur le caractère interactif du jeu. La théorie des jeux intègre l'idée qu'il existe des interdépendances entre les acteurs du jeu, mais qu'il existe également des interactions entre jeux (Grandval et Hikmi 2005).

La théorie des jeux s'inscrit dans la continuité des analyses mathématiques sur les jeux de société, la théorie des ensembles et la théorie des probabilités (Schmidt 2006). Elle trouve plus spécifiquement

son origine, sans pour autant qu'elle soit nommée comme telle à cette époque, dans l'analyse du duopole de Cournot (1838), considéré comme une première formulation de la notion d'équilibre de Nash. Un siècle plus tard, Von Neumann (1928) énonce le théorème du « minimax » dans le cas d'un jeu à somme nulle avec information parfaite. Ce que gagne l'un est perdu par l'autre et chaque joueur connaît les stratégies ouvertes de son adversaire et leurs conséquences. Le théorème du minimax est approfondi par Borel (Borel et Ville 1938; Von Neumann et Fréchet 1959) dans le cas des jeux de hasard à somme nulle à deux joueurs. Les principes fondateurs de la théorie des jeux sont décrits par Von Neumann et Morgenstern (1944). Les auteurs produisent une démonstration scientifique des principes évoqués dans le théorème du minimax. Ils intègrent également une réflexion sur les jeux de coalition à plus de deux joueurs posant la question de l'action collective et des possibles accords de coopération (Leonard 2012; Solal 2014). Nash (1950), en s'appuyant sur les travaux de Cournot, produit une formulation générale de l'équilibre. Un équilibre de Nash est « une situation où chaque agent prend la décision qui maximise son gain, étant données les actions choisies par les autres individus. En présence d'un tel équilibre, aucun joueur n'a intérêt à dévier puisque sa décision est optimale compte tenu de celles des autres » (Gethin 2018). L'exemple le plus souvent cité pour illustrer l'équilibre de Nash est le dilemme du prisonnier formalisé par Tucker (1983). La théorie des jeux a depuis connu des développements importants avec notamment les travaux d'Aumann (2000) dans le domaine des jeux répétés et la définition de l'équilibre corrélé. Les jeux peuvent être classés en plusieurs catégories selon les contextes d'interactions (Yildizoglu 2011) : i) jeux coopératifs ou jeux non-coopératifs selon le type de relation ; ii) jeux avec décisions simultanées ou jeux avec décisions séquentielles selon le déroulement dans le temps ; iii) jeux à information parfaite ou jeux à information imparfaite selon l'information dont dispose les agents. La théorie des jeux a enfin trouvé une application dans de nombreux domaines : en économie en premier lieu, mais aussi dans les relations internationales, les sciences politiques, la biologie, la philosophie, etc.

4.1.2. Jeux coopératifs et non-coopératifs

La théorie des jeux distingue les jeux coopératifs des jeux non-coopératifs (Yildizoglu 2011; Lepelley, Paul, et Smaoui 2013a; 2013b; Solal 2017). Les jeux non-coopératifs reposent sur les actions des joueurs individuels tandis que les jeux coopératifs désignent ceux basés sur les actions jointes d'un groupe de joueurs. Un jeu coopératif est un jeu tel que les joueurs ont la possibilité de se concerter et de s'engager à coopérer avant de définir la stratégie à adopter. Les joueurs se coordonnent afin de définir les stratégies de chacun qui permettront d'obtenir les gains les plus élevés pour l'ensemble des participants. L'approche coopérative s'intéresse à la prise de décision collective. Les joueurs peuvent passer des accords qui les lient de manière contraignante. Les joueurs forment une coalition. Il y a en amont une phase de négociation avant le déroulement du jeu qui tient d'engagement contractuel pour les deux parties. L'analyse porte sur les règles de partage des gains au sein de la coalition. Un jeu non-coopératif est un jeu tel que les joueurs sont libres de leurs décisions au moment de leur choix.

L'approche non-coopérative s'attache à prévoir ce qui sera joué de manière spontanée par des joueurs entièrement libres de leurs décisions au moment où ils font leurs choix. Il peut, sans que cela soit obligatoire, y avoir une phase de négociation en amont sans que celle-ci constitue un engagement formel. La théorie des jeux non coopératifs permet de comprendre des situations d'interactions stratégiques très variées : situation de concurrence imparfaite comme dans le cas du duopole de Cournot, analyse des votes et des compétitions électorales en sciences politiques, compréhension de l'évolution en biologie évolutive, etc. Elle stipule également que les individus rationnels et égoïstes ont des difficultés à se coordonner comme dans le jeu de la bataille des sexes (Luce et Raiffa 1957) et que leur incapacité à coopérer est souvent source d'inefficience collective (cas du dilemme du prisonnier, etc.). Le dilemme du prisonnier et ses variantes démontre que l'équilibre de Nash constitue une solution collective sous-optimale, l'adoption d'une approche coopérative permettant un résultat collectif plus optimal.

Dans la théorie des jeux, la coopération et la capacité de coordination des acteurs constituent des éléments centraux de l'analyse. La maximisation de l'intérêt commun passe par l'adoption d'un jeu coopératif entre les joueurs. La solution optimale au sens de Pareto (considérant que l'on ne peut améliorer la satisfaction d'un individu sans réduire celle d'au moins un autre individu) est obtenue par l'adoption d'un comportement coopératif de la part de l'ensemble des joueurs. La coopération peut être recherchée comme une finalité, dans le jeu de la bataille des sexes, ou comme un moyen, dans le jeu du dilemme du prisonnier.

La coopération constitue, dans de nombreuses situations conceptualisées par la théorie des jeux, la solution collective optimale, dite Pareto-optimale. Employée dans de nombreux contextes allant bien au-delà des questions économiques, la théorie des jeux met en avant la question des équilibres et de l'optimalité des solutions envisageables par les acteurs engagés dans une relation d'interdépendance.

Section 2 - Interdépendance, coordination et coopération en économie politique internationale

Les notions d'interdépendance et de coopération appartiennent aux courants traditionnels de l'économie. Nous les retrouvons notamment dans les réflexions sur les politiques macroéconomiques (Aubin et Léonard 2003; Généreux 2015), en économie internationale (Kébadjian 1999; Aubin et Norel 2000; Norel 2004) et en économie de l'entreprise (Bouba-Olga 2003).

1. Interdépendance des marchés et enjeux de coordination des politiques macroéconomiques

Les objectifs standards de la politique macroéconomique sont la réduction du chômage, le maintien d'un taux d'inflation faible, la croissance économique. Schématiquement, deux grands courants

théoriques s'opposent : les partisans de la neutralité de l'État favorables à la flexibilité des marchés (capitaux, travail, biens et services, etc.), et ceux favorables à un interventionnisme de l'État. Il existe une constante dans la pensée libérale, des classiques aux monétaristes, consistant à dire que les marchés s'auto-régulent sous condition d'une flexibilité parfaite des variables d'ajustements, à savoir les prix sur les différents marchés. La théorie de l'équilibre général de Walras (1874) stipule que les marchés sont interdépendants. Cela se traduit par le fait qu'un déséquilibre sur un marché est nécessairement lié à un déséquilibre sur un autre marché. Les mécanismes stabilisateurs liés au fonctionnement libre des marchés permettent un retour à l'équilibre. Tous les agents économiques apparemment isolés se retrouvent connectés par le système de prix. À l'opposé, les courants de pensée d'inspiration keynésienne considèrent que l'économie de marché est instable et que l'interventionnisme doit être la règle. Dans la réalité, les politiques économiques s'inspirent des deux courants. En politique budgétaire par exemple, les États présentent des budgets en déséquilibre (inspiration keynésienne) mais cherchent à tendre vers l'équilibre (théorie classique).

L'interdépendance constitue un élément clé de la politique macroéconomique à travers les anticipations et les actions des acteurs. L'enjeu de coordination des politiques publiques se rencontre lorsque plusieurs objectifs de politique économique sont interdépendants ou incompatibles. Le principe d'efficience (Mundell 1960) stipule que les instruments doivent être affectés aux objectifs selon leur efficacité relative. Dans le cas où les objectifs de politique économique sont de la responsabilité de différents décideurs[2], il existe deux scénarios : soit les décideurs se coordonnent et vont chercher la solution optimale commune, soit il n'y a pas de coordination, voire il y a conflit, et chacun va chercher à atteindre son objectif sans se préoccuper de l'autre, quitte à mener des politiques antagonistes.

Il y a une interdépendance fondamentale entre politique monétaire et politique budgétaire. Un jeu non-coopératif durable n'est pas tenable. Cela résulte de la contrainte de solvabilité de l'État. Si la Banque Centrale n'a pas pour objectif de financer le déficit budgétaire de l'État, cela n'exclue pas des interférences, notamment lorsque l'État cherche à financer son déficit par l'émission de titres sur les marchés de capitaux. Cela peut générer une hausse des taux d'intérêts à long-terme et aller à l'encontre de la stratégie de la Banque Centrale qui peut avoir le souhait de baisser ou maintenir un taux d'intérêt de long-terme bas. Il y a alors une contradiction entre les objectifs des politiques budgétaires et monétaires. La coopération s'avère nécessaire entre les institutions responsables des deux politiques économiques.

[2] Cas par exemple de la Banque Centrale en charge de la politique monétaire avec pour objectif la maitrise de l'inflation et des gouvernements nationaux en charge de la politique budgétaire avec pour objectif la croissance et l'emploi.

2. Interdépendance entre les pays, enjeux de coordination et de coopération en économie internationale

L'interdépendance entre les pays est expliquée par « la sensibilité des ajustements économiques nationaux à l'évolution économique à l'étranger, évolution qui est elle-même influencée par la situation de l'économie nationale » (Aubin et Norel 2000). Il existe des effets de débordements en économie internationale. Les performances d'une économie nationale ne dépendent pas uniquement de la politique économique que le pays lui-même met en œuvre, mais sont affectées par les politiques des autres pays. La notion d'interdépendance est au cœur de l'analyse des coopérations et des coordinations internationales. Plus les pays sont interdépendants, plus ils ont intérêt à coopérer.

Cette situation pose la question des interactions entre pays. En pratique, les décideurs politiques ont des préférences et des visions différentes de la politique économique. Cela se traduit par des situations conflictuelles pouvant aller de l'ignorance réciproque (chaque pays cherche à optimiser son économie sans tenir compte des autres pays) jusqu'à la guerre économique au travers des mécanismes de dumping, de protectionnisme ou de dépréciation de la monnaie. Le conflit est considéré comme la situation la plus probable. La reconnaissance d'interdépendances peut à contrario amener les pays à développer des stratégies coopératives selon trois niveaux d'encastrement : le principe coopératif, la coordination internationale, l'intégration complète. Le principe coopératif consiste à échanger de l'information sur l'environnement macroéconomique international, sur l'état des fondamentaux des économies des différents partenaires, sur leurs intentions en matière de mise en œuvre de la politique économique. Le meilleur exemple de cette pratique est le G8, groupe de discussion et de partenariat économique informel entre grandes puissances économiques mondiales. La coordination internationale est un processus par lequel des pays choisissent leur politique économique de manière à accroître le bien-être de l'ensemble des pays. Les pays cherchent ici à exploiter leurs interdépendances internationales. La coordination internationale est dite plus ambitieuse que la coopération. Cette forme correspond également à la configuration optimale en théorie des jeux. Enfin, l'intégration complète est la forme ultime de la coopération. Il y a fusion des décideurs publics au sein d'une même entité.

La coordination internationale des politiques économiques s'explique ainsi par l'existence d'interdépendances. Cooper (1985) distingue quatre formes d'interdépendance économique : i) l'interdépendance structurelle relative à l'interconnexion des échanges commerciaux et financiers. Elle implique que les évènements économiques qui surviennent dans un pays influencent de manière significative les évènements économiques dans le reste du monde ; ii) l'interdépendance entre les objectifs de politique économique lorsque les objectifs nationaux et étrangers portent sur des variables qui ne peuvent être considérées indépendamment les unes des autres ; iii) une interdépendance face aux chocs exogènes qui frappent les pays indépendamment des effets induits qui relèvent de l'interdépendance structurelle ; iv) l'interdépendance des politiques économiques lorsque la détermination de la politique optimale d'un pays dépend des mesures prises par d'autres. Cette

dernière relève d'une dimension stratégique et justifie la coordination internationale des politiques économiques.

L'enjeu d'une coordination internationale stratégique en matière de politique macroéconomique renvoie à la théorie des jeux qui formalise l'importance pour les pays de coopérer. Les relations entre décideurs publics peuvent ainsi être de type coopératif ou non. La théorie économique illustre cette situation par le cas de deux pays interdépendants touchés par un choc exogène qui modifie l'équilibre initial. Trois situations expliquent alors le « jeu » dans lequel les décideurs politiques des deux pays se trouvent. La première, dite de l'optimum inconditionnel, constitue la situation de départ pour laquelle le conflit d'intérêt est mis en lumière. Chaque pays a intérêt à attendre que l'autre joue en premier, la politique de relance d'un pays impactera les deux du fait de leur interdépendance. Dans le jeu non-coopératif (deuxième cas), les objectifs des décideurs sont discrétionnaires. Chacun agit et cherche à maximiser ses objectifs en fonction des actions de l'autre. Les choix de politique économique sont ramenés à une configuration type « dilemme du prisonnier » dans laquelle la poursuite par chaque pays d'une politique optimale de son point de vue, sans coopération, aboutit à une situation d'équilibre sous-optimal, dit « équilibre de Nash » (1950). Dans le jeu coopératif (troisième cas), les deux pays reconnaissent qu'il y a conflits d'intérêts car aucun ne peut améliorer sa situation sans dégrader celle de l'autre. Ils négocient un accord et prennent des engagements fermes sur la combinaison optimale des instruments de politiques économiques avant de mettre en œuvre leur stratégie. La coordination peut prendre la forme soit de règles communes et de codes de conduites, soit de négociations et d'accords ponctuels entre les pays. Il existe alors un équilibre coopératif, dit « Pareto optimal » (Pareto 1909), pour lequel il n'est plus possible d'améliorer la situation d'un pays sans dégrader celle de l'autre. L'intérêt de la coordination internationale est ainsi démontré par le fait, qu'en son absence, l'équilibre non-coopératif est nécessairement sous-optimal. Un quatrième scénario peut être enfin envisagé. Il différentie alors l'équilibre obtenu par la collaboration internationale d'un équilibre obtenu par la coopération. Dans ce cas, la forme ultime de la coopération consisterait pour les deux pays à mettre en œuvre une politique de relance commune afin d'aboutir à un équilibre coopératif de relance.

L'économie internationale met en avant l'existence d'effets de débordements et d'une interdépendance forte entre les États. La coopération constitue la réponse jugée la plus optimale. La référence à l'économie internationale démontre que les préoccupations autour de la problématique de l'interdépendance entre des entités économiques et des choix de politiques publiques ne sont pas nouvelles et ont fait l'objet de travaux nombreux en économie. Il apparait alors d'autant plus surprenant que les idées de débordement et d'interdépendance soient relativement peu traitées dans les études s'intéressant au territoire. La coopération constitue une réponse fondamentale et, le plus souvent, optimale aux interdépendances.

Section 3 - La coopération en économie de l'entreprise

Les notions d'interdépendance et de coopération sont particulièrement prégnantes en économie de l'entreprise. Notre propos consiste à mettre en avant les auteurs et les courants de pensées qui abordent la notion de coopération. Nous faisons le choix de ne pas détailler les théories présentées mais de nous concentrer sur les aspects de celles-ci relevant de notre sujet de recherche.

1. Entre firme et marché, la diversité des systèmes coopératifs en économie de l'entreprise

1.1. La coopération, une structure hybride relevant d'une relation contractuelle

En économie de l'entreprise, la réflexion et les questionnements principaux portent sur l'existence et l'organisation des firmes et du choix entre firme et marché, autrement dit « faire ou faire faire », *make or buy*. Une entreprise est « une organisation qui transforme des ressources en biens et services vendus sur des marchés. Elle est le lieu principal de production et de répartition des revenus » (Bouba-Olga 2003). La coordination mais surtout la coopération constitue une notion clé pour comprendre l'organisation des activités économiques. La coopération regroupe ici un ensemble de structures hybrides consistant à des formes d'organisation entre le Marché pur et la Firme pure. Elle suppose une relation intermédiaire contractuelle. Ces notions ont été développées par l'approche dite néo-institutionnaliste qui regroupe la théorie des coûts de transaction et la théorie de l'agence.

1.1.1. L'existence de structures hybrides entre firme et marché par la théorie des coûts de transaction

En réponse à la théorie néo-classique qui conçoit l'entreprise comme un « producteur », Coase (1937) détermine l'existence de coûts de coordination marchande. Ceux-ci seront appelés ensuite coûts de transaction et donneront naissance au courant de pensée relevant de cette approche. Coase démontre que toutes les opérations nécessaires à la coordination du marché ont un coût, au contraire de Walras (1874) qui, dans sa théorie de l'équilibre général, considérait que le « commissaire-priseur », individu central en charge d'organiser le marché, était sans coût pour les acteurs du marché. Trois grands types de coûts de transaction sont identifiés : coût de recherche d'information, coût de négociation et de décision, coût de surveillance et de contrôle des contrats. Compte tenu des coûts de transaction inhérents à l'organisation du marché, les acteurs peuvent préférer se coordonner autrement que par le marché par intégration verticale au sein d'une firme. Coase souligne que la firme comprend également des coûts, appelés coûts bureaucratiques. Le choix fondamental entre marché et firme résulte alors de la comparaison entre les coûts de transaction et les coûts d'organisation interne. La coordination des activités est internalisée au sein de la firme tant que les coûts de coordination interne sont inférieurs aux coûts de transaction, elle passe par le marché à partir du moment où ils deviennent supérieurs.

Williamson (1975, 1985) poursuit l'analyse en intégrant des hypothèses comportementales (rationalité limitée des individus, comportement opportuniste) et pose la question du choix marché – firme en spécifiant les attributs des coûts de transaction : la fréquence des transactions, l'incertitude, le degré de spécificité des actifs. Le choix firme – marché s'opère principalement selon le degré de spécificité des actifs. Ainsi, plus la spécificité des actifs est forte, plus le recours à la firme sera privilégié. Williamson, en posant l'hypothèse d'une incertitude forte, identifie ainsi quatre modes de contractualisation selon la spécificité des actifs et la fréquence : i) la contractualisation classique par le marché dans le cas d'actifs non-spécifiques ; ii) la gouvernance trilatérale ou contrat par arbitrage dans le cas d'actifs très spécifiques et de fréquence de transaction faible : structure proche du marché mais dans laquelle les parties mettent en place un contrat de long-terme avec des règles spécifiques ; iii) contrat bilatéral dans le cas d'actifs peu spécifiques et de fréquence de transaction forte : structure proche de la firme mais dans laquelle les parties restent autonomes. La relation se transforme en « mini-société » avec la mise en place de normes qui vont au-delà des règles contractuelles ; iv) internalisation ou gouvernance unifiée dans le cas d'actifs très spécifiques et de fréquence de transaction forte : il s'agit d'une coordination internalisée par la firme. La firme est perçue comme un système contractuel particulier, un « arrangement institutionnel », caractérisé par un principe hiérarchique qui permet de limiter les risques liés à l'opportunisme. Les scénarios 2 et 3 introduisent ainsi des structures hybrides entre le marché pur et la firme pure où l'organisation des activités se réalise par la coopération.

1.1.2. La coopération, une relation contractuelle

La forme intermédiaire, dite de la coopération, est matérialisé par une relation contractuelle entre les parties prenantes. Le contrat crée les conditions nécessaires et suffisantes à l'émergence et à la stabilité de la coopération (Nogatchewsky 2003). Williamson (1985) explique que le contrat révèle l'interdépendance économique des parties et leur responsabilité. Le contrat de long-terme se présente comme un accord-cadre dont la mise en œuvre dépend des discussions et des négociations avant la signature de celui-ci. Or, en situation d'incertitude sur l'avenir, le contrat s'avère nécessairement incomplet. Il y a dès lors un risque d'aléa moral, comme l'explique Lorenz (1996), dès que l'un des protagonistes de l'échange peut entreprendre une action qui affecte la valeur de la transaction pour l'autre protagoniste, alors même que ce dernier n'est pas en mesure de contrôler l'action ou de la faire valoir par un contrat.

Cette problématique renvoie à la théorie de l'agence (Jensen et Meckling 1976) qui suppose le comportement opportuniste des acteurs parties prenantes de la relation contractuelle. La relation contractuelle est assimilée à une relation d'agence au sein de laquelle un acteur, appelé le principal, soumet la relation d'une tâche à une autre personne, appelée l'agent. La relation d'agence ne se limite pas à la relation contractuelle et peut s'appliquer à de très nombreuses configurations internes ou

externes à la firme. La relation d'agence aboutit à un problème d'agence lorsque l'information est imparfaite et asymétrique. Dans ce cas, des problèmes de comportements opportunistes vont apparaître de sorte que celui qui en sait plus va chercher à faire évoluer les termes du contrat à son avantage. Nous distinguons l'opportunisme ex-ante de l'opportunisme ex-post. L'opportunisme ex-ante intervient avant la signature du contrat et génère un problème de sélection adverse. L'opportunisme ex-post se produit après la signature du contrat et génère un problème d'aléa moral. Pour éliminer ou du moins réduire les risques de comportement opportuniste, la théorie de l'agence prône différentes mesures : le contrôle, l'incitation ou encore le dédouanement.

1.2. La coopération interentreprise : une réponse à l'interdépendance des activités de production

L'existence de formes hybrides entre firme et marché s'explique par les approches cognitivistes en termes de compétences. La multiplication et la densification des relations intermédiaires sont d'abord liées au mouvement de recentrage des entreprises sur leur cœur de métier. Cela se traduit par une externalisation d'un ensemble d'activités qui étaient auparavant réalisées en interne et par la mise en place de stratégies de diversification cohérente qui reposent sur la mobilisation des compétences dont dispose l'entreprise. Les compétences désignent les savoirs, les savoir-faire et l'expérience. Externalisation, coopération et diversification sont donc trois phénomènes qui modifient profondément l'organisation des entreprises et des industries. La théorie des compétences et la théorie évolutionniste, regroupées sous le nom d' « approche cognitiviste », justifient le recours à la coopération comme une alternative aux limites cognitives de la firme.

1.2.1. L'obligation d'externaliser et le recours à la coopération par la théorie des compétences

Penrose (1959), dans une réflexion sur la croissance des firmes, propose tout d'abord une approche basée sur les ressources et les compétences. L'entreprise se développe sur un cœur de compétences particulier qui ne lui permet pas de réaliser l'ensemble des étapes du processus productif. La firme est ici perçue comme une collection de ressources productives organisées dans un cadre administratif. La distinction entre ressources et services explique les stratégies de diversification des firmes et la possibilité d'externaliser certaines opérations. Si une entreprise dispose d'un ensemble donné de compétences, elle va pouvoir s'engager dans l'ensemble des activités qui nécessitent ces compétences. Cette diversification est dite cohérente.

Richardson (1972), dans la continuité de Penrose, propose une vision alternative à la théorie des coûts de transaction pour expliquer le choix entre la firme et le marché. Les compétences dont dispose une entreprise, et non plus les coûts, expliquent le choix effectué entre marché, firme et la coopération. Richardson réalise une distinction entre activités économiques et compétences. Les premières correspondent à une étape du processus de fabrication d'un bien ou d'un service. Les secondes servent

à la mise en œuvre des activités au sein des organisations. Il distingue ensuite les activités similaires qui réclament des compétences semblables et les activités complémentaires qui participent au même processus de production. Il tire la conséquence que : i) des activités complémentaires et similaires feront l'objet d'une intégration verticale au sein de la firme ; ii) des activités complémentaires mais non similaires nécessiteront une division du travail, qualifiée de division cognitive du travail par Moati et Mouhoud (1994) ; iii) des activités similaires mais non complémentaires aboutiront à une diversification cohérente, telle qu'énoncée par Penrose. Le deuxième cas stipule que l'entreprise devra se coordonner avec d'autres entreprises pour réaliser les activités pour lesquelles elle ne dispose par conséquent pas des compétences en interne. Cette coordination aura lieu par le marché ou par la coopération selon l'étroitesse des besoins de coordination. Lorsque les besoins de coordination sont étroits, les entreprises opteront pour la coopération. Inversement, elles passeront par le marché lorsque les besoins de coordination sont non étroits. La notion d'étroitesse des besoins de coordination a elle-aussi fait l'objet de travaux plus approfondis (Langlois et Robertson 1995).

1.2.2. Les limites cognitives de la firme et la nécessité de coopérer pour innover

Le courant évolutionniste approfondit un certain nombre de concepts (routines, nature tacite des connaissances, apprentissage et interactions) rendant compte du développement déterminé de la firme. La dynamique interne de la firme l'amène ainsi à se spécialiser sur un ensemble cognitif relativement restreint qui l'empêche de développer en interne les différentes ressources nécessaires au projet d'innovation. Le développement de la coopération pour développer et mettre en œuvre des projets d'innovation constitue une réponse aux contraintes cognitives internes de la firme.

Nelson et Winter (1982) considèrent la firme comme un répertoire de compétences et de routines qui provient de ses activités passées et qui représente ses capacités actuelles et futures. Dans le prolongement des travaux de Penrose (1959), l'organisation et le fonctionnement de la firme sont expliqués au travers des concepts de compétences individuelles et collectives et de routines. Les compétences collectives ou organisationnelle sont dite super-additives du fait que les compétences du groupe sont supérieures à la somme des compétences individuelles. Les routines sont l'expression des compétences de la firme, elles représentent sa mémoire organisationnelle (Nelson et Winter 1982) et influent sur ce qu'elle est capable de faire en guidant et coordonnant les comportements individuels. Dans le prolongement des travaux de M. Polanyi (1966), Nelson et Winter (1982) souligne le caractère essentiellement tacite des connaissances, en opposition aux compétences dites codifiables.

Le courant évolutionniste focalise enfin son attention sur les processus d'apprentissage : par la pratique, *learning by doing* (Arrow 1962) ; par l'utilisation de techniques ou de modes d'organisation avancés, *learning by using* (Rosenberg 1982) ; par l'interaction, *learning by interacting* (Lundvall 1994; 2006). L'apprentissage est considéré comme le moyen fondamental d'accumulation des

compétences, de création de nouvelles connaissances aux côtés de la recherche et développement et comme élément moteur de la dynamique d'innovation (Dosi, Teece, et Winter 1990).

Les travaux relevant des théories cognitivistes soulignent l'importance de la coopération pour accéder à des ressources et des compétences non disponibles en interne (Ferru 2009). La logique de développement de la firme apparaît opposée au processus d'innovation qui requiert la mobilisation de capacités complémentaires de plus en plus hétérogènes. La complexification des produits fabriqués conduit à une spécialisation accrue des entreprises et à une division cognitive approfondie du travail. Compte tenu de ses limites cognitives, la firme est alors contrainte de se coordonner avec des partenaires.

L'économie de l'entreprise considère la coopération comme un ensemble de formes hybrides entre firme et marché recouvrant des relations étroites entre des organisations interdépendantes. D'abord ignorée des analyses focalisant leur attention sur le choix entre marché et firme, la notion de coopération s'est développée et s'explique, pour les néo-institutionnalistes, par le degré de spécificité des actifs et la fréquence des transactions, et, pour les cognitivistes, par les compétences et le degré de coordination nécessaire à la réalisation des activités du processus productif. La coopération n'apparait ainsi pas comme une forme d'organisation des activités pour elle-même. Elle répond, soit aux limites du marché : la coopération est identifiée comme une forme hybride répondant aux limites du marché (la firme n'est qu'un cas extrême de la coopération) dans l'approche sur les coûts de transaction, soit aux limites cognitives de la firme : la coopération est une nécessité pour accéder aux ressources et compétences non disponibles en interne.

Le recours de plus en plus important aux formes relevant de la coopération par les entreprises démontre que ces formes d'organisations constituent bien plus qu'un intermédiaire entre firme et marché mais une forme de coordination interentreprise générique.

1.3. La coopération, un mode de coordination interentreprise générique

La coopération se définit comme un dispositif de coordination intentionnel qui recouvre des relations étroites entre des organisations qui restent juridiquement indépendantes (Imai et Itami 1984; Bouba-Olga 2003). Dans la coopération, les différentes parties acceptent un certain degré d'obligation et fournissent en contrepartie un certain degré de garantie quant à leur conduite future (Richardson 1972). Cette forme de coordination n'est ni une coordination par la firme car les organisations restent indépendantes, ni une coordination par le marché car il y a un accord entre les parties prenantes sur la façon de fabriquer les biens ou de proposer les services ainsi que sur la manière de travailler ensemble au fur et à mesure du déroulement du projet.

La coopération se conçoit dès lors comme un mode de coordination économique générique présentant ses propres caractéristiques qui met en valeur les interdépendances existantes entre les entreprises (Abdessemed 2001). Ainsi, l'interdépendance des fonctions de production et des chaines de valeur des

entreprises (Urban et Vendemini 1994) explique l'existence de relations réciproques. Ces interdépendances qui génèrent des relations étroites entre les parties prenantes sont contrebalancées par le souhait des firmes de préserver leur indépendance stratégique : logique d'innovation de produits, enchevêtrement des fonctions de produit des acteurs, chacun des acteurs promeut des produits concurrents. Ces éléments constituent les caractéristiques de l'approche stratégique de la coopération (Abdessemed 2001).

La coopération présente plusieurs caractéristiques. Elle constitue tout d'abord un mécanisme de coordination à part entière envisagée comme une relation durable (Richardson 1972), au contraire de l'approche néo-institutionnaliste qui la concevait comme un phénomène temporaire. Elle impose des comportements coordonnés entre les partenaires en vue d'atteindre un objectif déterminé mais incertain (Delapierre 1991). Elle suppose enfin l'existence d'un engagement initial à coopérer et des conditions d'évolution ultérieure (Rullière et Torre 1995).

Les relations de coopérations interentreprises se sont multipliées depuis le début des années 1980, comme l'illustre les travaux d'Hagedoorn (2002) sur les partenariats interfirmes en matière de recherche et développement. Elles concernent les grandes comme les petites entreprises. Plus que l'accroissement quantitatif, c'est l'évolution qualitative de la coopération qui s'est affirmée avec une diversification de ses formes. La coopération fait ainsi référence à différents dispositifs intermédiaires entre le marché pur et la firme pure : licence, franchisage, partenariat, sous-traitance, participation minoritaire, *joint-venture*, participation majoritaire, etc. La coopération recouvre des modes de coordination et de gouvernance variées. Deux grandes formes de coopération sont traditionnellement distinguées (Buckley et Casson 1988; Bouba-Olga 2003; Miotti et Sachwald 2003) : i) les accords verticaux (franchise, sous-traitance, etc.) qui impliquent des entreprises travaillant à différents stades d'un même processus productif et consistent à accéder aux compétences complémentaires que les entreprises ne peuvent maîtriser en totalité ; ii) les accords horizontaux (fabrication en commun, accords de recherche et développement, etc.) entre des entreprises intervenant au même stade du processus et peut être le fait d'entreprises concurrentes qui cherchent à partager les risques et les coûts associés à un projet d'innovation ou de développement de l'activité.

2. L'introduction de l'espace et du territoire dans les stratégies de développement économique. La coopération interentreprise territorialisée

2.1. La prise en compte des interdépendances territoriales

L'analyse économique spatiale a d'abord concerné l'analyse de l'entreprise dans le cadre théorique de l'économie néoclassique. La question de base sur laquelle s'interrogeaient les économistes était celle de la détermination d'une localisation optimale pour un entrepreneur désireux d'implanter une unité

nouvelle (entreprise, établissement, filiale), individualisée au regard de l'objectif de maximisation de son profit.

2.1.1. La prise en compte de l'espace

L'espace a été introduit dans l'analyse économique à travers la question de l'organisation optimale des activités dans le cadre théorique de l'économie néoclassique. Il s'agissait d'expliquer les choix de localisation des acteurs économiques comme un arbitrage entre l'accès au marché, mesuré notamment par le coût de transport, et la réduction des coûts de production.

Von Thünen (1826) fut l'un des premiers à développer un cadre théorique pour comprendre l'arbitrage effectué par les acteurs économiques entre la proximité au marché et la réduction des coûts de production. Son analyse pose plus précisément la question de la rente foncière dans le cadre des activités agricoles. Le propriétaire foncier cherche à maximiser sa rente, le profit de sa terre, en déterminant une localisation optimale pour les différentes cultures dans l'espace. Le modèle de Von Thünen est concentrique, organisé autour d'un noyau central, le marché. Les choix de localisation se déterminent sur la base d'un arbitrage entre un coût du foncier qui croît à mesure que l'on s'approche du centre (selon une logique purement géométrique de réduction de la surface disponible) et un coût de transport ou d'accès au marché central, qui s'accroît avec l'éloignement vers la périphérie. Le coût du transport dépend de la distance et du produit. Si l'analyse repose sur plusieurs hypothèses jugées peu réalistes, Von Thünen a identifié plusieurs concepts et mécanismes comme la notion de centre, de distance au centre, de rareté de l'espace, de rente, qui seront ensuite remobilisés dans l'analyse économique. Ainsi, le système productif s'organise selon une logique centre – périphérie sous la forme de cercles concentriques.

Weber (1909) complète et approfondit l'analyse de Von Thünen dans le cas de la localisation des activités industrielles. Il souligne la recherche de maximisation du profit des acteurs économiques par un arbitrage entre plusieurs coûts : les coûts de transport, les coûts de la main d'œuvre, les économies d'agglomération liées à la co-localisation des entreprises. Selon l'arbitrage effectué, les entreprises auront intérêt ou non à s'agglomérer sur un même espace. Weber introduit ici le concept clé du courant de l'économie géographique au sein duquel l'espace est analysé comme un jeu de forces contradictoires : des forces centripètes qui poussent à la concentration géographique des activités économiques, interagissant avec des forces centrifuges qui favorisent au contraire leur dispersion (Crozet et Lafourcade 2009). Predhol (1928) introduit la notion de substituabilité des facteurs et considère la localisation comme un facteur de production. Ainsi, l'entreprise effectue un choix de localisation en cherchant à minimiser les coûts relatifs à la combinaison des facteurs de production en ce lieu. Hotelling (1929) introduit la notion de concurrence spatiale en situation de duopole en reliant la question du choix de localisation avec la distance et le prix de vente. La modélisation démontre que

les deux entreprises auront tendance à s'agglomérer au point d'équilibre de sorte que la différentiation ne pourra se faire que par les prix.

Les travaux fondateurs de Von Thünen et Weber ont posé les bases d'une réflexion sur la localisation des activités économiques et l'organisation de l'espace. Ils fondent notamment la théorie de l'organisation urbaine, prolongée par exemple par des travaux, bien qu'avec des visions opposées, de Lösch (1954) et Christaller (1966) sur la théorie des lieux centraux. Ces derniers considèrent la proximité du marché comme une variable essentielle de la localisation des activités économiques. Ils considèrent également les rendements croissants dans la production à l'origine des économies d'échelle qui permettent de baisser le coût moyen de production. Les entreprises vont dès lors procéder à un arbitrage entre concentration et proximité. Les entreprises vont ainsi soit chercher à multiplier les sites pour se rapprocher des consommateurs, soit concentrer l'activité en un seul lien pour profiter des économies d'échelle.

2.1.2. Externalités et interdépendance territoriale

Marshall (1890, 1920) fait émerger l'idée qu'il existe des interdépendances localisées entre les acteurs économiques situés sur un espace commun. Cette interdépendance se traduit par l'existence d'externalités qui contribuent à donner un avantage économique aux entreprises, notamment les petites unités, colocalisées sur un même espace. Les externalités constituent des économies d'échelles externes relatives au développement général de l'industrie sur un espace donné. Marshall souligne ainsi l'existence d'espaces privilégiés qui offrent des avantages aux entreprises colocalisées du même type que ceux dont bénéficient les grandes entreprises. Ces avantages s'expliquent tant pour des raisons marchandes que non-marchandes : i) la constitution d'un marché du travail spécialisé et le développement de compétences résultant de l'investissement cumulé de l'ensemble des entreprises ; ii) la réduction des coûts de production liée à l'opportunité d'un meilleur développement des infrastructures de transport et la proximité des fournisseurs qui bénéficient d'un effet de volume de la demande contribuant à faire baisser les prix ; iii) des gains de productivité et une amélioration des technologies, source d'innovation, favorisés par les échanges d'informations et d'expériences entre les acteurs économiques colocalisés. Ces espaces font référence à des territoires particulièrement performants, nommés « districts industriels », qui tirent leur existence des externalités. Le district marshallien se caractérise ainsi comme une organisation industrielle au sein d'un espace géographique qui bénéficie d'une « atmosphère industrielle » relative à une culture locale forte où les entreprises se rassemblent et coopèrent. Les travaux de Marshall (1890, 1920) ont permis plus généralement l'émergence du concept de territoire comme une construction des acteurs (Zimmermann 2008; Ferru 2009). Arrow (1962) et Romer (1986) ont formalisé l'approche relevant des externalités marshalliennes, celles-ci étant également nommées depuis externalités de type MAR en référence aux travaux des trois auteurs (Marshall – Arrow - Romer).

La notion d'externalité est approfondie et appréhendée sous la notion d'économie d'agglomération (Isard 1956). Une distinction est alors réalisée (Catin 1997; Zimmermann 2008; Crozet et Lafourcade 2009) entre : i) les économies de localisation, également appelées économie de spécialisation, « externes à la firme mais internes à l'industrie localisée dans une agglomération donnée », elles renvoient aux externalités pécuniaires et non pécuniaires dont profitent essentiellement les entreprises concurrentes au sein d'une même industrie, d'un même secteur d'activité ; ii) les économies d'urbanisation, également nommées externalités jacobsiennes en référence aux travaux de Jacobs (1969), « externes à la firme et externes à l'industrie à laquelle appartient la firme », elles renvoient à la taille de l'agglomération et recouvrent des externalités liées aux échanges intersectoriels qui favorisent le développement de pôles urbains diversifiés. Tandis que les premières se rapprochent de la notion d'externalités marshalliennes, la seconde tend à expliquer le phénomène d'agglomération et l'apparition des pôles de croissance (Perroux 1955; 1969). Ces derniers correspondent à l'agglomération d'unités économiques motrices et dynamiques dont l'activité a des effets d'entraînement importants sur l'économie régionale. La notion de pôle de croissance traduit l'idée que la croissance n'est pas un processus uniforme, ni dans l'espace, ni dans le spectre intersectoriel. Elle relève d'un phénomène de concentration spatiale, autour de pôles essentiellement urbains.

Les travaux sur les externalités marshalliennes démontrent l'existence d'une interdépendance entre les acteurs économiques, celle-ci se comprenant soit au sein d'une même industrie soit au sein d'un même espace géographique.

2.2. La coopération, caractéristique essentielle d'un développement territorial entre acteurs localisés

De nombreux travaux visant à comprendre et expliquer les dynamiques territoriales et l'organisation spatiale des activités émergent au tournant des années 1980 et 1990. Ils ont pour caractéristiques d'affirmer la thèse du local (Ferru 2009) et d'identifier le territoire comme un mode de coordination à part entière : « La base territoriale créée des interdépendances particulières entre agents ou entre agents et institutions, ce qui engendre une dynamique spécifique ». Ce phénomène résulte de la « capacité d'un territoire à endogénéiser son développement grâce à la coopération entre entreprises et au jeu combiné du marché et de la proximité » (Courlet 2008). Les coopérations seraient favorisées principalement par la structure des réseaux sociaux (Grossetti 2004).

2.2.1. Les districts industriels de la Troisième Italie : des rapports étroits entre concurrence et coopération

Les travaux menés sur la réussite de certains territoires italiens, caractérisés par la suite de districts industriels, ont popularisé l'idée que la concentration spatiale des acteurs économiques favorise les échanges interentreprises. Les relations interentreprises sont caractérisées par un jeu mêlant concurrence et coopération.

Bagnasco (1977) souligne dans ses travaux l'originalité du modèle d'industrialisation de la « Troisième Italie » (« Tre Italia »), un espace « intermédiaire » entre l'Italie du Nord et le Mezzogiorno comprenant les régions de l'Ombrie, des Marches, de la Toscane, de l'Émilie-Romagne et de la Vénétie. Il constate que ces régions, spécialisées dans des activités traditionnelles (habillement, chaussure, cuir, meuble) ou plus modernes (petite mécanique, électrotechnique), sont constituées par un tissu économique dense de petites entreprises très spécialisées et très dépendantes les unes des autres. Ces entreprises forment des « micro-systèmes productifs » (Daumas 2007) très spécialisés et caractérisés par des niveaux de croissance, d'emploi et d'exportation élevés. Leur succès s'explique par les avantages liés à la concentration géographique des activités. Les travaux de Bagnasco font alors émerger un ensemble de travaux diffus sur les systèmes productifs localisés italiens. Becattini (1979) propose une synthèse et apporte une reconnaissance à ce champ d'étude en appliquant le concept de district marshallien aux micro-systèmes productifs italiens. Il substitue dans son analyse le terme « secteur » par celui de « district » signalant l'importance, à cette échelle, des économies externes et du sens de l'appartenance. Becattini (1989) définit le district comme « une entité socio-territoriale caractérisée par l'association active, dans une aire territoriale circonscrite et historiquement déterminée, d'une communauté de personnes et d'une population d'entreprises industrielles. Dans le district, à la différence de ce qui se produit dans d'autres milieux, par exemple la ville manufacturière, la communauté et les entreprises tendent, pour ainsi dire, à s'interpénétrer ». Daumas (2007) propose une synthèse sur les travaux relatifs aux districts en identifiant les caractéristiques suivantes : « un territoire organisé autour d'une petite ville, la spécialisation dans la fabrication d'un produit spécifique exigeant la mise en œuvre de savoir-faire accumulés localement, l'agglomération de nombreuses petites et moyennes entreprises (PME) spécialisées liées entre elles par des rapports de concurrence et de coopération, l'importance des économies externes permises par la proximité géographique et l'homogénéité socioculturelle du territoire, une atmosphère favorable à l'apprentissage et à l'innovation, un marché du travail segmenté et très flexible, un fort consensus social, des institutions collectives et un vigoureux sentiment d'appartenance à la communauté locale ».

Les districts sont ainsi caractérisés par le regroupement de petites entreprises dynamiques organisées en réseaux tout en étant en concurrence les unes avec les autres. L'étude des districts industriels italiens présente la caractéristique d'amener pour la première fois un lien étroit entre interdépendance, coopération et territoire. Elle met en évidence un jeu entre concurrence et coopération sur un espace localisé, faisant de même émerger l'idée de territoire. Le territoire apparait dès lors comme un lieu de coordination des activités économiques au même titre que la firme et le marché (Courlet 2008; Courlet et Pecqueur 2013).

En faisant référence aux travaux de Marshall et en désignant par « district industriel » les micro-systèmes productifs italiens, Becattini a rendu visible un ensemble de travaux relevant d'approches similaires s'intéressant au regroupement des activités économiques sur un même espace.

2.2.2. La coopération interentreprise territorialisée au cœur des systèmes productifs localisés

Les travaux sur les districts se sont multipliés en parallèle et à la suite des travaux des chercheurs italiens. De nombreuses études ont été réalisées partout en Europe (Courlet 2002; Grossetti 2004; Courlet 2008) faisant émerger des formes d'organisations productives localisées plus ou moins similaires ou comparables. Ces travaux font évoluer l'idée de districts industriels vers des concepts divers. Piore et Sabel (1984) développe le concept de la « spécialisation flexible » qui vise à une désintégration verticale de petites et moyennes entreprises spécialisées chacune dans un segment de production. Raveyre et Saglio (1984) parlent de « systèmes industriels localisés » dans le cas du regroupement des petites et moyennes entreprises de plasturgie d'Oyonnax. Les auteurs notent que ces entreprises coopèrent pour la diffusion des techniques, voire la gestion de certains marchés, tout en étant concurrentes sur les prix. Deux concepts ont un écho important, tant au sein de la communauté scientifique que politique, et possèdent l'avantage d'englober l'ensemble des démarches engagées à cette époque : celui de « système productif localisé » (SPL) d'abord, celui de « cluster » ensuite.

D'une part, l'élargissement de l'analyse relative aux districts a fait naitre le concept de « systèmes productifs localisés » (Piore et Sabel 1984; Courlet et Pecqueur 1991; Benko et Lipietz 1992; Courlet et Soulage 1994; Courlet 2008; Courlet et Pecqueur 2013). Le système productif localisé se définit comme « un ensemble caractérisé par la proximité d'unités productives au sens large du terme (entreprises industrielles, de services, centres de recherches et de formation, interfaces, etc.) qui entretiennent entre elles des rapports d'intensité plus ou moins forte » (Courlet 2008). Le SPL présente trois caractéristiques majeures (Courlet 2008) regroupées au sein d'un « triangle magique » : i) un SPL se caractérise par la présence sur un territoire restreint d'un grand nombre d'entreprises suffisamment proches et réciproquement liées ; ii) un SPL se distingue par une spécialisation économique significative de sorte qu'elle revêt un caractère dominant à l'échelle locale mais aussi une part significative à l'échelle nationale, voire mondiale ; iii) un SPL répond à des critères de spécification précis : une coopération entre producteurs ; une complémentarité entre les entreprises ; la présence de compétences distinctives.

Le critère de la coopération est déterminant. La coopération est comprise comme « l'ensemble des moyens mis en œuvre par les entreprises qui ont pris conscience de leur intérêt à collaborer face à la concurrence, intérieure ou extérieure, malgré la concurrence qui les oppose entre elles » (Courlet 2008). La coopération prend des formes multiples : convention commune portant sur les pratiques en matière de prix ou l'absence de de conduites type passage clandestin ; l'appel à un concurrent local en cas de demande importante ne pouvant être captée par une seule unité de production ; des pratiques uniformes de gestion de la force de travail (niveaux de salaires, attitude vis-à-vis des réglementations salariales, fiscales, environnementales) ; le recours à des ressources communes en matière de formation, de services aux entreprises ; des actions communes du type associatives ou syndicales en

vue de défendre les intérêts de l'ensemble des entreprises, création d'institutions d'arbitrage des conflits entre producteurs. Courlet (2008) résume ces formes de coopération comme une « recherche de coordination entre producteurs par la mise en place et le recours à des procédures de concertation et d'arbitrage en vue de créer des conditions de leur compétitivité commune sur un territoire donné ».

Les travaux sur les systèmes productifs localisés ont trouvé une traduction et un soutien en France au sein de la DATAR. Cette dernière a soutenu au cours des années 1990 une centaine de Système Productif Locaux, afin de favoriser le développement de districts industriels composés de PME sur le territoire français et principalement dans des zones industrielles plutôt « périphériques ».

D'autre part, Porter (1990, 1998, 2003) apporte le concept de « cluster », parfois traduit en français par le terme « grappe industrielle ». Les clusters sont des concentrations géographiques d'entreprises et d'institutions interconnectées dans un domaine particulier et au sein desquels les acteurs sont ancrés dans un jeu mêlant concurrence et coopération (Porter 1998). Porter (1999) cite l'exemple des producteurs italiens de carreaux en céramique dans la région d'Émilie-Romagne qui représentent à eux seuls 60 % des exportations mondiales. Il explique que ce succès est lié à la constitution progressive d'un cluster : des producteurs de matière première (argile rouge), des fabricants de machines (fours et presses), la concentration d'une main d'œuvre qualifiée, des services d'assistance (moules, design, emballage, transport), des sociétés de conseil, un syndicat professionnel et un centre de recherche. Porter démontre que les clusters contribuent à donner un avantage concurrentiel durable à ses membres dans une économie mondiale grâce à ses caractéristiques locales : connaissances, relations et motivation, que des concurrents distants ne peuvent égaler.

Porter (1998) souligne que les clusters favorisent à la fois la concurrence et la coopération, insistant sur le fait que les deux s'avèrent nécessaires pour faire perdurer le cluster dans l'intérêt de ses parties-prenantes. Ainsi, les concurrents rivalisent intensément pour gagner et fidéliser leurs clients. Le cluster implique également une coopération, principalement verticale, entre des entreprises de secteurs connexes et des institutions locales. L'équilibre entre concurrence et coopération constitue un élément clé de la réussite des clusters.

Porter identifie enfin que les clusters ne sont pas le seul fait d'entreprises interconnectées, mais qu'ils incluent aussi des institutions publiques telles que des universités, des agences de développement, des *think-tanks*, des fournisseurs, des prestataires de services, etc. L'application du concept de cluster à des exemples phare et à renommée mondiale tels que les cas emblématiques d'Hollywood et de la Silicon Valley, qualifiés par Porter (1998) comme « les clusters les plus connus au monde », a eu un impact significatif sur l'élaboration de politiques publiques en France. Le modèle de la Silicon Valley (Torre et Zimmermann 2015; Bouba-Olga 2017) est conçu comme le regroupement, au sein d'un espace géographique limité, de petites entreprises privées de haute technologie, de laboratoires de recherche et d'établissements de formation. Les entreprises sont réputées entretenir des relations

étroites de confiance, incluant des relations marchandes et non-marchandes, permettant le fonctionnement d'un réseau local de producteurs extrêmement performant. Ce modèle s'est traduit en France par la mise en place des pôles de compétitivité au début des années 2000.

Les travaux sur les systèmes productifs localisés et les clusters mettent en avant l'importance de la coopération comme mode opératoire au sein d'un espace géographiquement limité. Les acteurs entretiennent entre eux des interactions relevant alternativement de la coopération et de la concurrence.

2.2.3. La coopération localisée par et pour l'innovation

Parallèlement aux approches sur les systèmes productifs localisés, des auteurs mettent l'accent sur les externalités opérant dans des réseaux de connaissances et orientent leurs travaux sur les interactions en faveur de l'innovation. Ils ciblent dès lors leur attention sur les concentrations d'entreprises orientées vers la recherche. Considérant que les connaissances stratégiques mobilisées dans les processus d'innovation sont pour partie tacites, les entreprises tireraient un avantage à être proches géographiquement. Cette proximité favoriserait l'échange de connaissances formelles mais aussi informelles.

La théorie des milieux innovateurs, liée aux travaux d'Aydalot et du Groupe de recherche européen sur les milieux innovateurs (Aydalot 1986; Camagni et Maillat 2006), démontre que le progrès technique constitue un facteur endogène explicatif de la croissance économique. L'hypothèse de départ d'Aydalot était que « quelque chose », localisée au niveau régional, permettait de comprendre pourquoi certaines régions étaient plus dynamiques que d'autres bien qu'étant actives dans des secteurs d'activités similaires et agissant dans des environnements technologiques et de marché identiques (Crevoisier 2001). Ces contrastes s'expliquent à travers des facteurs liés au territoire. L'innovation apparait dès lors comme la création d'un milieu dans une vision plus territorialisée. Elle répond au besoin de développement local (Aydalot 1986). L'approche par les milieux innovateurs valorise les aspects territoriaux de l'innovation dans la mesure où la proximité spatiale est essentielle dans le processus d'apprentissage, notamment en présence de connaissances tacites et non codifiées. La proximité géographique est perçue comme nécessaire pour favoriser les interactions entre acteurs. La dynamique du milieu est ainsi liée au regroupement territorial d'acteurs économiques, d'instituts de formation et de laboratoires de recherche qui par leur interaction développent des compétences, des savoir-faire, des modes de gouvernance spécifiques au territoire. La capacité d'innovation est dépendante de la coopération entre les acteurs et de l'utilisation des ressources spécifiques au milieu. L'approche par les milieux innovateurs propose une vision générale du développement économique territorialisé qui se caractérise par une concurrence par l'innovation et non par les coûts de production, une organisation du système productif en réseaux et non sur des mécanismes de marché ou hiérarchiques, la concurrence entre territoires et non entre entreprises (Crevoisier 2001). En France, les

exemples de Grenoble ou de Toulouse sont les plus cités (Courlet 2008). Les interactions locales sont ainsi le fruit de l'histoire économique du territoire. La coopération y est inscrite dans la durée entre recherche et production permettant le développement de synergies entre acteurs colocalisés sur un même territoire.

Aux travaux sur les milieux innovateurs peuvent être associés de nombreux travaux cherchant à lier proximité géographique, innovation et coopération. Ceux-ci mettent en avant la concentration territoriale des activités de haute-technologie et de recherche, le plus souvent au sein d'espaces urbains, comme explication de la réussite économique des activités présentes. Les technopoles (Benko 1991; A.-J. Scott 1993; Castells et Hall 1994) relèvent par exemple de politiques industrielles volontaristes en vue de favoriser les relations économiques et les interactions entre individus et institutions engagés dans des activités de haute-technologie. Les pôles de croissance des grandes métropoles de Californie (A.-J. Scott 1988; Storper et Walker 1989) démontrent la possibilité de faire émerger un modèle de développement économique « à partir de rien » en milieu urbain du fait notamment de la présence de formes de production plus flexibles et d'une division sociale du travail plus accentuée.

Ces travaux ont pour point commun de considérer le territoire comme un espace localisé fait d'interdépendances entre les acteurs. Ces approches soulignent ainsi l'importance des interactions entre les acteurs, et donc leur capacité à coopérer, comme critère de leur réussite.

2.2.4. La coopération interentreprise « a-territoriale » : l'approche par la proximité

Le courant de la proximité s'inscrit dans la continuité des travaux du GREMI sur les milieux innovateurs mais s'en distingue en s'émancipant de toute forme de prédétermination du local. Le local n'est pas endogénéisé dans l'analyse. Le territoire est analysé comme un construit social fruit de la pratique et des représentations des acteurs (Bouba-Olga, Coris, et Carrincazeaux 2008). L'économie de la proximité se concentre sur la question centrale de la coordination des individus et l'analyse des relations non-marchandes. Il s'agit de ne plus considérer la co-localisation des activités économiques comme un prérequis suffisant pour créer des interactions entre les acteurs. Les acteurs sont ainsi « tout autant insérés dans un espace géographique que dans un espace de relations » (Talbot et Kirat 2005). À la dimension spatiale, s'ajoute une dimension relationnelle : il est effectivement possible d'être « proche » de quelqu'un éloigné géographiquement. Les auteurs conçoivent la proximité dans des dimensions multiples en distinguant deux ou trois formes de proximité. La proximité géographique, également nommée proximité spatiale ou physique, traduit une proximité dans l'espace et renvoie à la co-localisation des agents économiques. Elle traite « de la séparation dans l'espace et des liens en termes de distance » (Rallet et Torre 1995; Gilly et Torre 2000). Le territoire est ici perçu comme un mode de coordination des activités économiques. La proximité non-spatiale renvoie à toute forme de proximité non située dans l'espace et repose sur d'autres modes de coordination. Son analyse a fait

l'objet de nombreux sous-ensembles et sous-catégories (Rallet et Torre 1995; Gilly et Torre 2000; Pecqueur et Zimmermann 2004; Bouba-Olga, Coris, et Carrincazeaux 2008; Bouba-Olga et Grossetti 2008; Talbot 2008). Nous soulignerons tout d'abord l'identification d'une proximité dite « organisée » ou « organisationnelle » qui désigne la capacité qu'offre une organisation de faire interagir ses membres. Elle relève d'une approche interactionniste et conçoit des logiques de similitude et d'appartenance. Les interactions sont facilitées par des règles, des routines de comportement, le partage de croyances et de représentations communes. Ces notions renvoient à une proximité cognitive des acteurs. Ensuite, la proximité institutionnelle vise à associer la notion de coordination d'ordre politique à celle d'ordre cognitive dans le sens où « toute coordination suppose en préalable tout autant la construction d'un espace de sens commun que d'un espace de hiérarchisation, de choix et de régulation collective » (Talbot 2008). La proximité organisationnelle est identifiée par certains auteurs comme un sous-ensemble de la coordination institutionnelle.

L'approche par la Proximité démontre que la coopération entre acteurs ne nécessite pas nécessairement une proximité physique. La prise en compte de l'espace dans l'analyse économique s'est portée sur le rôle de la proximité dans les relations de coopération interentreprises. L'économie de la proximité se concentre sur la question centrale de la coordination des individus. L'approche proximiste souligne que la coordination des acteurs requiert un certain degré de proximité entre eux qui dépasse la seule logique spatiale.

Section 4 - La coopération territoriale

L'approfondissement de la notion de coopération dans divers champs thématiques : biologie, philosophie, mathématique, sciences économiques, nous apportent le recul nécessaire pour proposer une réflexion sur la notion de coopération dans le cas de l'économie territoriale. Nous montrons dans un premier temps que la coopération territoriale est intrinsèquement liée à l'existence des frontières avec l'idée de leur dépassement. Nous présentons ensuite trois formes de coopération territoriale : la coopération territoriale européenne qui s'appuie sur une réflexion plus large sur la frontière ; la coopération intercommunale et les réseaux de villes qui s'appuient sur une réflexion sur les réseaux et les modèles urbains ; la coopération métropole – territoires non-métropolitain et la notion de réciprocité. Nous proposons enfin un énoncé et la définition de principes relevant de la coopération territoriale.

1. Frontières et coopération territoriale

La coopération territoriale implique la prise en compte des pratiques économiques et sociales interterritoriales. L'interterritorialité sous-entend l'existence de frontières, de limites, de discontinuités. La notion de coopération territoriale est intrinsèquement liée à l'idée de dépassement des frontières. L'idée de frontière renvoie à un ensemble de concepts plus larges. La frontière constitue

un champ d'étude à part entière en sciences régionales. Dans le cas européen, la frontière désigne la démarcation entre les États-membres. Dans le cas infranational, la frontière désigne toute rupture politico-administrative matérialisée par le contour des communes, des intercommunalités, des départements, des régions, etc.

1.1. La frontière

La notion de frontière constitue une idée ancienne et est intrinsèquement liée à la notion de territoire. Un retour sur l'origine de la notion de frontière permet de comprendre la compréhension et l'utilisation qui en est faite encore aujourd'hui, ainsi que sa persistance malgré le mouvement de mondialisation et d'effacement des frontières des États européens. La frontière, ou *border studies*, constitue un champ thématique en soi. Celui-ci consiste à comprendre « les mécanismes et les manières dont se gèrent politiquement les discontinuités spatiales et sociales qu'institue toute délimitation » (Arbaret-Schulz et al. 2004). La coopération transfrontalière constitue d'une certaine manière un sous-thème de la frontière.

1.1.1. Origine de l'idée et de la notion de frontière

L'idée de frontière est ancienne. Dans l'Antiquité, les pratiques de la société rurale fournissaient une idée de la frontière qui renvoyait aux bornes de l'espace, une extrémité au-delà de laquelle s'ouvre l'inconnu, appelé *finis* par les Romains (Arbaret-Schulz et al. 2004). L'idée de frontière comme limite apparait dans la mythologie romaine et la construction même de la ville de Rome (Amilhat-Szary 2015; 2016). Le franchissement du sillon sacré tracé par Romulus, le *pomerium*, par Rémus, son frère jumeau, pour initier la construction de la nouvelle cité et de l'Empire dont elle sera le centre, constitue un affront impardonnable. La colère déclenchée chez Romulus est telle qu'il assassine son frère. Dans la Rome Antique, le *pomerium* désigne la limite sacrée qui sépare la ville de son territoire alentour. Cette délimitation confère à la ville une valeur mystique qui exige une protection de sa pureté (Magdelain 1990). L'imaginaire de la ligne reste forte dans les usages et interprétations des frontières (Amilhat-Szary 2015).

Le terme « frontière » apparait plus tardivement. Il provient du latin « front » et fait référence au vocabulaire militaire et à la notion de face-à-face (Amilhat-Szary 2015). Au 13ème siècle, la frontière désigne la limite temporaire et fluctuante séparant deux armées lors d'un conflit (Febvre 1962). La frontière a ainsi une définition avant tout militaire. Elle est le front défini par une armée. Elle constitue ainsi un cas particulier de la limite, terme général employé dans la diplomatie pour fixer les partages entre deux souverainetés (Febvre 1962; Nordman 1999; Denert et Hurel 2000). La frontière inclut d'emblée un enjeu militaire et est délimitée par la force de manière unilatérale. La limite intègre une dimension diplomatique et est négociée bilatéralement. Les deux termes deviennent synonymes avec la militarisation des limites territoriales des États-nations. La frontière acquiert une dimension fonctionnelle et désigne ainsi un espace dédié à la défense du territoire (Denert et Hurel 2000).

La frontière devient une limite de souveraineté avec l'avènement des États-nations lors du traité de Westphalie de 1648 (Nordman 1999; Velasco-Graciet 2008; Amilhat-Szary 2015). Le traité de Westphalie instaure un nouvel ordre géopolitique en Europe. Les grands royaumes décident de fonder l'équilibre de leurs puissances sur la base d'une stabilité territoriale négociée. Ils fondent alors l'idée d'État-nation souverain sur son territoire et inventent la frontière comme convention pour le matérialiser. Les frontières, précises et reconnues, deviennent les limites internationales des États-nations sur lesquels le pouvoir exerce sa pleine et entière souveraineté. Les grands traités internationaux qui suivront s'appuient sur cette même logique. En 1919, le Traité de Versailles signe les nouvelles limites internationales et instaurent la Société des Nations. La création de l'ONU en 1945 constitue un ordre international ayant pour mission notamment la stabilité des frontières. Les frontières constituent dès lors un attribut de l'État, géré par le gouvernement central via, entre autres, les douanes ou l'armée. Les politiques publiques, à l'exception de la politique étrangère, s'appliquent au territoire national, jamais au-delà (Leloup et Gagnol 2017). La conception westphalienne de la frontière s'est exportée hors d'Europe avec notamment le projet colonial. Elle s'impose désormais à l'échelle mondiale et fait objet de modèle pour l'ensemble des États et des organisations internationales (Foucher 1991). La frontière constitue la forme la plus claire, la plus lisible et la plus achevée d'une expression absolue de souveraineté (Arbaret-Schulz et al. 2004).

L'amélioration des techniques de cartographie permet de tracer les limites du territoire. Les frontières bornent le territoire. Les cartes « font apparaitre des blancs de l'autre côté de la ligne comme si rien n'existait derrière » (Amilhat-Szary 2015). Le tracé des frontières n'en est pas pour autant aisé. Deux notions sont énoncées pour légitimer le tracé des frontières (Arbaret-Schulz et al. 2004) : i) la « frontière naturelle » met en avant l'existence d'une partition de l'espace qui s'appuie sur des accidents topographiques ou hydrographiques naturels : montagne, fleuve, etc. ; ii) La « frontière historique » s'inscrit dans un mouvement de revendication territoriale qui cherche à prouver à partir de documents la légitimité d'un tracé antérieur. Velasco-Graciet (2008) souligne que « la frontière ne relève en rien de la nature, elle est au contraire un construit politique dont les formes matérielles peuvent être diverses (tout autant une montagne qu'une muraille) ». La frontière est ainsi produite par les sociétés humaines qui se servent des éléments morphologiques comme des supports physiques destinés à tracer et à maintenir les limites de la souveraineté territoriale. Stein (2008), dans son analyse des frontières infraétatiques aux États-Unis, démontre que le tracé des frontières relève d'une lecture officielle et d'une lecture cachée. S'il est commode de s'appuyer sur des éléments physiques naturels, le tracé des frontières est le fait des négociations entre puissances souveraines pour un partage équilibré du territoire.

Piermay (2005, 2009) souligne enfin que la mondialisation tend à remettre en cause la forme classique westphalienne de la frontière : « le développement des échanges, la relativisation des États-nations, l'émergence concomitante de nouveaux acteurs conduisent à détacher la notion de frontière du lien

exclusif qu'elle entretenait depuis trois siècles avec l'État et à adopter une acception élargie » (Piermay 2009).

1.1.2. Définition de la frontière

La notion de frontière s'inscrit dans la continuité de deux conceptions théoriques (Velasco-Graciet 2008) : i) une conception dite française, portée notamment par Ancel (1938), qui conçoit la frontière comme une ligne de rencontre de deux forces politiques contradictoires, celles de deux États territorialement concurrents. La frontière est un construit politique pouvant ou non s'appuyer sur un élément naturel (une montagne, un fleuve) ; ii) une conception dite allemande, portée par Ratzel (1897), qui conçoit la frontière comme la marque spatiale de l'action géopolitique d'un État entre deux phases d'expansion. La frontière est donc temporaire et mouvante. Elle se fonde sur le lien entre le peuple et l'espace.

La notion de frontière est proche mais distincte de celles de « discontinuité » et de « limites » (Renard 2002) : la limite circonscrit deux ensembles spatiaux dont les différences des structures d'organisation de l'espace sont soulignées ; la discontinuité suppose des structures d'organisation de l'espace ; la frontière exprime ou révèle l'exercice d'un pouvoir. Une frontière suppose une discontinuité qui elle-même implique une limite (Arbaret-Schulz et al. 2004).

La « frontière » est habituellement comprise comme la « limite de souveraineté et de compétence territoriale d'un État » (Arbaret-Schulz et al. 2004). La notion de frontière est intrinsèquement liée à celle de territoire, qui sans elle, perd une de ses caractéristiques fondamentales. La frontière est ainsi avant tout une « limite politiquement signifiante » (Arbaret-Schulz et al. 2004) où se mettent en place « des différentiels, se créent des opportunités, se valorisent des compétences, se développent entre les acteurs des jeux inégalitaires marqués par le risque et l'incertitude » (Piermay 2005; 2009). La frontière est « un objet dont l'émergence s'inscrit dans un processus de territorialisation. Aussi, tout territoire qui se construit porte en lui les germes de frontières. Mais la frontière est également un objet mis en place par un pouvoir dont le projet politique est de s'affirmer et de se distinguer des autres entités territoriales » (Arbaret-Schulz et al. 2004). La frontière ne se résume pour autant pas au seul partage de souveraineté entre deux États. La frontière est également identifiée comme « un espace hétérogène » (Sohn et Walther 2009) au sein duquel se tisse des interactions économiques et sociales en dehors de tout cadre institutionnel. La frontière est aussi considérée comme vivante et mouvante, plus ou moins stable et étanche, mais jamais figée. La frontière « est à la fois une ligne, qui sépare et crée de la discontinuité, tout en étant zone, permettant toutes sortes d'échanges à la fois symboliques, matériels, pacifiques ou violents » (Velasco-Graciet 2008).

La notion de frontière tend à s'émanciper du tracé des limites territoires des États-nations et imprègnent un champ lexical plus large, faisant de la frontière une notion fluctuante et plus floue. Belton (2009) témoigne de cet élargissement de la notion en analysant la « frontière » entre la vie

professionnelle et la vie privée et en expliquant que « tracer une frontière entre deux ensembles, peu importe leur nature, revient d'abord à déterminer les conditions d'appartenance à chacun de ses ensembles pris séparément, puis leurs positions respectives ». Sur le plan territorial, la frontière tend à définir toute discontinuité territoriale, que celle-ci soit matérialisée ou fictive, concrète ou abstraite, objective ou subjective. Pour Gendrault (2009), les frontières distinguent « un espace de l'identique et un espace de l'autre ». Tout territoire infranational est de ce fait délimité par des frontières qui organisent les représentations collectives de l'espace. Ces frontières ne sont, le plus souvent, ni inscrites au sol ni tracées sur un plan, comme dans le cas des frontières internes de la ville de Naples (Gendrault 2009).

1.1.3. Formes et caractéristiques de la frontière

La frontière constitue désormais un objet complexe dont il est difficile de cerner l'ensemble des caractéristiques. Les frontières sont des lieux de discontinuités spatiales et de ruptures territoriales, en même temps qu'elles sont des interfaces, des lieux de rencontre et d'échanges entre les hommes. La frontière, c'est ce qui sépare mais aussi ce qui unit (Lacour et al. 2018). La frontière s'affirme comme limite et révélateur de différence mais aussi comme lieu de passage et de valorisation de différentiels et d'asymétries.

Arbaret-Schulz et al. (2004) identifient quatre fonctions pour définir une frontière : i) une frontière est une construction territoriale qui met de la distance dans la proximité (Arbaret-Schulz 2002). La proximité spatiale entre les lieux est contredite par la présence de dispositifs qui introduisent un éloignement ; ii) une frontière est conçue comme un système de contrôle des flux destiné à assurer une maîtrise du territoire à travers un filtrage ; iii) une frontière est un lieu d'affirmation et de reconnaissance de pouvoirs politiques. La délimitation frontalière peut dès lors être comprise comme l'affirmation d'une séparation politique. Elle est souvent le résultat de négociations et de compromis, mais peut également émerger lors de conflits ou de revendications territoriales non résolues ; iv) une frontière institue une distinction par l'appartenance matérielle et symbolique à une entité territoriale dont elle est l'expression. Toute frontière établit un dedans et un dehors territorial. Elle exclut et inclut selon le côté considéré. Elle sert à délimiter et marque la fin d'un territoire. La frontière est le vecteur d'une identité territoriale.

Amilhat-Szary (2015) propose trois caractéristiques de la frontière : i) Tout d'abord, la frontière est mobile (Amilhat-Szary et Giraut 2015; Amilhat-Szary 2016), en opposition à une vision linéaire et figée. La frontière amène à voir ce qui unit et non pas ce qui sépare. Elle est le lieu de rencontre de l'autre. Les frontières sont des éléments en mouvement permanents, du fait des choix géopolitiques mais aussi des mouvements de la Terre, comme l'illustre la redéfinition d'un segment du tracé de la frontière entre l'Italie et la Suisse à la suite de la fonte des glaces en haut d'un sommet (Amilhat-Szary 2013). Les notions de « déterritorialisation » et de « reterritorialisation », *rebordering - debordering,*

illustrent ce mouvement de la frontière. La frontière est également tri-dimensionnelle. Elle n'est pas marquée uniquement par le tracé au sol mais inclut le dessous de la surface terrestre, l'espace aérien et l'espace maritime ; ii) la frontière est individualisée. L'affaiblissement des frontières étatiques européennes et la mondialisation amènent une expérience de la frontière qui se différencie des conditions de l'appartenance citoyenne. La frontière s'analyse dans une approche liée à l'utilisation de la frontière par les individus. La notion de « frontiérité » exprime les dimensions individuelles et collectives de ce qui se joue dans un rapport territorialisé et politisé du franchissement des frontières ; iii) la frontière est ressource. La frontière relie les individus et les organisations. Elle est le lieu d'actions économiques et sociales. La frontière constitue un outil d'action publique avec le passage d'une politique frontalière à une politique transfrontalière. Le transfrontalier désigne « tout ce qui se passe à la frontière quand la ligne séparatrice ne prétend plus bloquer les pratiques et le sentiment d'appartenance ». Les flux transfrontaliers sont nombreux : investissements des entreprises à l'étranger, flux de travailleurs frontaliers attirés par les différentiels salariaux, flux résidentiels des personnes attirées par des logements plus abordables ou un cadre de vie plus favorable, comme cela est notamment le cas aux frontières franco-luxembourgeoise et franco-suisse.

1.1.4. Du frontalier au transfrontalier, le lieu de la coopération et de l'échange

La coopération territoriale émerge de la frontière-ressource (Piermay 2005; Amilhat-Szary 2015), celle qui relie et qui devient le lieu de résolution commune des problématiques et de stimulation des pratiques transfrontalières. Le transfrontalier supplante progressivement le frontalier. Le transfrontalier constitue une forme particulière d'interterritorialité du fait que les pratiques économiques et sociales des acteurs locaux tendent à dépasser la notion de territoire frontalier et s'inscrivent à une échelle supra-territoriale, ici à la fois supra et infranationale.

Le territoire frontalier est traditionnellement considéré comme périphérique (Leloup et Gagnol 2017). Deux territoires frontaliers se faisant face-à-face deviennent par un changement de perspective un territoire transfrontalier avec son identité propre. Il ne signe pas la fin du territoire frontalier mais s'ajoute aux cadres institutionnels existants. Leurs frontières, si l'on s'en tient aux découpages réalisés par la Commission Européenne dans le cadre de la politique de coopération territoriale européenne, tend à suivre les limites régionales ou départementales existantes, mais peut aussi résulter d'accords locaux dessinant des limites territoriales plus complexes. « L'espace frontalier orienté à 180° devient un territoire transfrontalier orienté à 360° » (Denert et Hurel 2000). Le fait transfrontalier s'illustre par différents phénomènes géographiques, économiques et sociaux que ce soit par l'existence d'agglomérations, de flux de travailleurs frontaliers ou de pratiques commerciales (Denert et Hurel 2000). La frontière joue ainsi souvent un rôle de catalyseur et de générateur de flux en raison du différentiel de réglementations et de coûts, créant ainsi un véritable effet-frontière.

L'émergence de territoires transfrontaliers trouve une traduction territoriale et politique avec leur propre gouvernance et leurs modalités d'intervention. Les territoires transfrontaliers organisent leurs propres stratégies de développement. Le fait transfrontalier est intégré aux stratégies de développement régional, comme l'illustre les sections dédiées au transfrontalier dans les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires. Le transfrontalier reçoit une attention particulière sur le plan politique et institutionnel, en témoignent les actions et les travaux menés par la Mission Opérationnelle Transfrontalière (2007, 2015), créée à l'initiative de la DATAR en 1997. Sur le plan scientifique, le programme européen ESPON et son point de contact français, l'unité mixte de recherche du Réseau interdisciplinaire pour l'aménagement et la cohésion des territoires de l'Europe et de ses voisinages (UMS-RIATE), a pour objet le soutien aux recherches portant sur l'aménagement du territoire européen. De nombreux travaux portent sur les territoires frontaliers et le transfrontalier (De Ruffray et al. 2011; Guérois et al. 2016).

La frontière porte en elle un potentiel de développement et d'innovation important du fait des problématiques majeures à résoudre et des complémentarités à exploiter. L'accroissement des échanges, la mise en place de mutualisations, l'émergence d'innovations tendent à favoriser le développement de ces territoires, parfois délaissés du fait de leur situation géographique périphérique dans le cadre des politiques nationales. Les régions transfrontalières transitent d'un statut de zones enclavées et isolées vers une reconnaissance comme nouveau centre au cœur de nœuds de communication et d'échanges. Les politiques transfrontalières constituent des « assemblages complexes de territoires d'action publique » (Leloup et Gagnol 2017), multi-échelle et multi-acteur. Les collaborations y sont nécessairement complexes et requièrent de longues périodes d'apprentissage. La frontière devient ainsi « un terrain privilégié pour de nouveaux modes de coordination, de nouvelles règles et de nouvelles institutions. Elle est traversée mais aussi mise en valeur ; elle entraîne parfois l'élaboration d'une gestion commune et permet d'associer des acteurs publics et privés, locaux, nationaux et supranationaux dans des processus de gouvernance originaux » (Leloup et Gagnol 2017).

La notion de frontière évolue au grès des pratiques interterritoriales. Le fait transfrontalier, s'il est illustré par de belles réussites sur le terrain, est néanmoins confronté à la persistance des frontières dans leurs dimensions administratives, politiques, culturelles, linguistiques ou techniques. La frontière s'avère plus en voie de transformation qu'en voie de disparition : les frontières s'effacent, elles disparaissent, elles réapparaissent et elles se renforcent au gré des périodes et des représentations médiatiques et collectives (Moullé 2017). La mise en œuvre de réelles stratégies transfrontalières reste contrainte « par les conflits, les héritages historiques, les replis nationaux » (Leloup et Gagnol 2017). Les acteurs politiques locaux, s'ils reconnaissent le fait transfrontalier, focalisent leur attention sur le territoire où ils exercent leur pouvoir et tendent à négliger la dimension transfrontalière. Cette situation amène certaines structures transfrontalières à n'être « que des coquilles vides, plus aptes à capter les financements externes qu'à faire œuvre de rapprochement et de développement partagé » (Leloup et

Gagnol 2017). De même, les structures transfrontalières ne reçoivent qu'une légitimité limitée. Si les discours sont ambitieux, les moyens financiers alloués restent souvent faibles.

La frontière est traitée dans le cadre formalisé des États-nations. Les limites territoriales des espaces infranationaux ne sont pas appelées « frontières » mais constituent des ruptures territoriales bien réelles. Si la notion de frontière et le fait transfrontalier constituent des notions bien identifiées, l'idée de ruptures territoriales infranationales semblent plus négligées, sous-entendu que ces discontinuités territoriales ne souffriraient pas des mêmes maux. Or, partout où le politique tend à restreindre son action sur l'espace territorial qu'il gouverne, il existe des ruptures territoriales qui négligent les pratiques économiques et sociales interterritoriales. La coopération territoriale constitue une réponse au dépassement des frontières. D'une manière générale, tout dépassement d'une frontière, d'une discontinuité ou d'une limite appelle à une réponse multi-échelle et multi-acteur qu'il convient de traiter dans le cadre de la coopération territoriale, conçue ainsi comme une « injonction à dépasser les frontières » (Boulineau 2017). Le transfrontalier constitue dès lors un sous-ensemble de coopération territoriale.

1.2. La coopération territoriale européenne, un cadre d'analyse privilégié pour l'analyse des pratiques et des projets interterritoriaux

1.2.1. La coopération territoriale européenne et l'affaiblissement des effets négatifs liés aux frontières

La coopération territoriale européenne constitue un cadre d'analyse privilégié en matière de coopération territoriale. Elle constitue un objectif à part entière de la politique régionale de l'Union Européenne et désigne plus spécifiquement une politique de développement et de mise en œuvre commune de projets transfrontaliers en Europe (Wassenberg et Reitel 2015). La coopération territoriale européenne est le fruit d'un long processus intimement lié à celui de la politique régionale européenne (Curzi, Delecosse, et Moyse 2016). Elle caractérise des partenariats entre des acteurs locaux situés dans au moins deux États-Membres différents, donc séparés par une frontière nationale, en vue de répondre à des problématiques communes et de développer des initiatives conjointes. La priorité de la coopération transfrontalière est l'affaiblissement, voire l'abolition, des effets négatifs créés par les frontières. La coopération territoriale européenne désigne plus spécifiquement trois niveaux de coopération : i) la coopération transfrontalière entre régions limitrophes proches d'une frontière nationale ; ii) la coopération transnationale entre des macrorégions européennes limitrophes ; iii) la coopération interrégionale dans une logique de réseau à l'échelle européenne. Les coopérations transfrontalières, transnationales et interrégionales désignent ainsi toutes les collaborations entre plusieurs régions visant à la réalisation d'initiatives et de projets communs ou, simplement, à l'instauration d'une relation privilégiée pour échanger des informations, des expériences et des connaissances (Bolgherini et Roux 2008). La coopération adresse ainsi des questions pratiques et

concrètes liées à la présence des frontières nationales mais s'occupe également des questions plus larges autour de l'aménagement du territoire européen et de la continuité des grands réseaux de communication. La coopération transfrontalière en lien avec l'étude des frontières, *border studies*, constitue un champ d'étude thématique à part entière en science régionale (Arbaret-Schulz et al. 2004; Brunet-Jailly et Dupeyron 2007; Moullé 2007; Lacour et al. 2018).

La coopération territoriale européenne reste un sujet encore relativement peu traité, bien que son importance tend à croître, comme le démontre le choix du thème du colloque de l'Association de science régionale de langue française (ASRDLF) tenu en 2016 à Gatineau, Québec (Lacour et al. 2018). Les travaux se concentrent principalement sur la coopération transfrontalière. Cette dernière est prise en compte dans plusieurs domaines : l'aménagement du territoire, comme l'illustre les cas de la frontière franco-suisse (Mettan 2003) ou de la Grande Région SaarLorLux (Evrard et Schulz 2015) ; la sécurité et le rôle de la frontière, comme dans le cas de la région des Hauts-de-France (Moullé 2018) ; la gouvernance, comme le démontre la question du franchissement des Alpes entre la France et l'Italie (Klein et Sutto 2011), l'analyse de l'effet frontalier sur les rapports politiques dans le cas de l'espace métropolitain Ottawa – Gatineau à la frontière entre le Québec et l'Ontario (Mévellec, Chiasson, et Gauthier 2018) ou encore les cas des agglomérations de Bâle et de Strasbourg (Reitel 2006) ; les transports et l'urbanisme, dans l'analyse des pratiques locales entre la France et la Suisse (Gallez et al. 2013) ; la culture, dans le cas de la Grande Région SaarLorLux (Sohn 2009) ; la mobilité et le travail transfrontalier, dans le cas de la Grande Région (Belkacem et Pigeron-Piroth 2012; Zanardelli, Genevois, et Schuller 2012). Les territoires frontaliers font désormais l'objet d'études nombreuses. Les frontières franco-belge, franco-luxembourgeoise et franco-suisse font notamment l'objet de travaux approfondis.

1.2.2. L'émergence de la coopération territoriale en Europe : le rôle précurseur du Conseil de l'Europe et les premières formes de coopération en Europe

L'idée d'une coopération territoriale en Europe émerge dans le contexte de l'après Seconde Guerre Mondiale et des tensions liées à la Guerre Froide. Dans le prolongement de la vision de R. Schuman (Déclaration de Schuman de 1950) d'unir l'Europe par la réalisation d'actions concrètes et la coopération entre États « pour une solidarité de fait », le Conseil de l'Europe, organisation intergouvernementale européenne consultative qui s'intéresse principalement aux questions des droits de l'homme et de la démocratie, conçoit la vision d'une Europe sans frontières pour les droits de l'homme et la démocratie. Le Conseil de l'Europe créé en 1957 la première instance d'échange supranationale entre collectivités infranationales : la Conférence européenne des pouvoirs locaux (Schneider 1994). Celle-ci devient ensuite le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, une assemblée politique européenne représentant les autorités locales et régionales des quarante-sept États membres du Conseil de l'Europe. La coopération transfrontalière est un des principaux thèmes débattus par cet

organisation. Cette initiative conduit à l'élaboration d'un premier accord intergouvernemental permettant aux collectivités locales et régionales en Europe de formaliser des relations avec leurs voisins transfrontaliers dans le respect des systèmes juridiques nationaux respectifs.

En parallèle du processus interétatique lié à la construction européenne, la fin des années 1950 voit naître les premières formes de coopération transfrontalière en Europe. Celles-ci s'établissent entre des régions et des États européens limitrophes, séparés par une frontière nationale. Ce point de départ coïncide avec la création du marché commun des six en 1957 et s'insère dans la période de réconciliation franco-allemande (Wassenberg 2007). Ainsi, on compte parmi les régions pionnières en Europe l'espace germano-néerlandais de *Gronau* à partir de 1958 (dénommé *Euregio*), l'espace franco-germano-suisse du Rhin supérieur en 1963 (création de la *Regio Brasiliensis* à Bale) ou encore l'espace franco-germano-luxembourgeois *SaarLorLux* en 1968. La coopération transfrontalière est ici identifiée comme un partenariat plutôt informel « entre des acteurs locaux ou régionaux, séparés par une frontière d'État et dont les actions ont des répercussions aux échelles régionales et locales, de part et d'autre de la frontière » (Wassenberg et Reitel 2015). Elle entre dans le cadre des relations internationales mais implique des acteurs locaux ou régionaux, géographiquement proches, avec l'accord implicite ou explicite des États. Les territoires impliqués dans les processus de coopération ont une approche plus simple et plus pragmatique avec pour objectif de trouver des solutions pratiques aux problèmes frontaliers qui se posent lorsque la frontière nationale est traversée au quotidien. La coopération transfrontalière peut donc être envisagée comme « une manière de recréer de la proximité alors que la frontière apparait habituellement comme un dispositif de séparation et de mise à distance ». Par la suite, le nombre d'accords de coopération entre territoires frontaliers, et même non-frontaliers, ne cesse d'augmenter. Wassenberg et Reitel (2015) identifient trois caractéristiques à ces coopérations : la singularité, la diversité et la complexité. Chaque région apparait comme unique par son histoire, sa géographie, son système politique, ses jeux d'acteurs. Les acteurs impliqués orientent différemment le développement de relations transfrontalières. Cela peut venir des syndicats, des entrepreneurs ou des acteurs publics. Les formes juridiques, politiques et institutionnelles varient d'un territoire à l'autre. Wassenberg et Reitel (2015) proposent un regroupement des différentes formes de coopération en trois catégories : i) les forums de coopération transfrontalière : fondés principalement au niveau interétatique, ils regroupent au moins deux États limitrophes cherchant à proposer des solutions à des problèmes communs et intensifier leurs relations. Cela peut aller jusqu'à la mise en œuvre d'un processus d'intégration transfrontalière, comme dans le cas de l'Union Bénélux ou du Conseil Nordique ; ii) Les communautés de travail entre des acteurs locaux : elles sont identifiées comme des regroupements de collectivités territoriales qui visent à établir une coopération transfrontalière, de type bilatéral ou multilatéral. Les bases juridiques sont non contraignantes et les membres de ces communautés ne transfèrent pas de pouvoirs décisionnels à l'instance commune. Elles s'inscrivent le plus souvent dans des périmètres larges autour d'espaces qui présentent une unité de

géographie physique (une chaîne de montagne par exemple). Les « eurorégions », tel que l'*Euregio Gronau* située sur la frontière entre les Pays-Bas et l'Allemagne, constituent une forme avancée de communautés de travail. Il y a la volonté de créer un véritable espace transfrontalier avec un cadre de coopération plus contraignant permettant la réalisation de projets communs et la définition de politiques ; iii) Les forums de coopération interrégionale regroupent des territoires non frontaliers mais qui possèdent des caractéristiques économiques et géographies communes. C'est par exemple le cas du groupe « Quatre moteurs pour l'Europe » ou de l'Arc Atlantique.

À compter de 1980, le Conseil de l'Europe va accentuer ses travaux concernant la coopération transfrontalière. Au sein de cette instance, le thème de la coopération territoriale est alors étroitement lié au principe de la démocratie locale et régionale. Le Conseil de l'Europe s'est engagé en faveur de la coopération territoriale, considérée comme un facteur de sécurité démocratique. Les régions frontalières se voient confiées un rôle géopolitique de stabilité (Wassenberg et Reitel 2015). La Convention-cadre pour la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, adoptée le 21 mai 1980 à Madrid, constitue l'acte le plus fort pour le soutien à la coopération territoriale. Cet accord vise à encourager et faciliter la conclusion d'accords entre régions et communes, de part et d'autre d'une frontière, dans les limites de leurs compétences. De tels accords pouvaient s'étendre entre autres au développement régional, à la protection de l'environnement, à l'aménagement des infrastructures et des services publics, allant même jusqu'à la création de syndicats ou d'associations de collectivités locales transfrontalières. Si l'action du Conseil de l'Europe, procédant d'un compromis entre États souverains, reste incitative, non contraignante et avec une portée plus symbolique qu'opérationnelle (Perrin 2011), le Conseil de l'Europe a eu un rôle d'inspirateur et de précurseur dans la formalisation de la coopération territoriale en Europe (Baudelle et Élissalde 2007).

1.2.3. L'institutionnalisation de la coopération territoriale en Europe

Développée d'abord de façon autonome par les acteurs locaux en parallèle du processus d'intégration européenne géré au niveau étatique, la coopération transfrontalière s'est institutionnalisée au niveau européen à partir des années 1990. Les organisations européennes, en premier lieu la Commission Européenne, peuvent être considérées comme les « maîtres d'ouvrage » de la coopération transfrontalière (Perrin 2011). Alors que l'idée de la coopération territoriale a été initiée et promue par le Conseil de l'Europe, l'Union Européenne a été le cadre d'un apprentissage concret, notamment par la mise en place des programmes INTERREG et des financements spécifiquement dédiés : « transcender les frontières reste, en fait, un leitmotiv des politiques européennes, même après quarante ans d'intégration progressive des États-nations » (J. Scott 2002).

La Commission Européenne s'intéresse plus tardivement et avec des objectifs différents à la coopération territoriale. Au tournant des années 1980 et 1990, un nouveau cadre juridique est instauré

en Europe. L'Acte Unique, ratifié par les États membres au cours de l'année 1986, prévoit la création d'un marché intérieur européen en 1993. Le projet de marché unique de l'Union Européenne vise à supprimer les entraves à la circulation des biens, des personnes, des services et des capitaux en Europe. De plus, la mise en place de l'Espace Schengen (signature de la Convention en 1990 pour une entrée en vigueur en 1995) visant à la disparition des contrôles frontaliers des voyageurs, d'une part, et le projet d'intégration monétaire (inclut dans l'Union Économique et Monétaire du Traité de Maastricht, 1992), d'autre part, constituent un challenge nouveau pour les territoires frontaliers. La création du Marché unique s'avère ainsi propice au développement d'actions de coopération pour les territoires frontaliers (Curzi, Delecosse, et Moyse 2016). La Commission Européenne réalise que les régions frontalières constituent des espaces sensibles dans le cadre de la réalisation de l'Acte Unique. Jacques Delors, président de la Commission Européenne, affirme l'idée que « l'Europe ne conçoit son avenir que dans un équilibre entre la compétition et la coopération » avec la volonté d'aménager l'espace européen. La Commission Européenne décide alors de financer la coopération transfrontalière en Europe à travers un programme de soutien spécifique : le Programme d'Initiative Communautaire (PIC) INTERREG. L'objectif est de supprimer les frontières intérieures et de créer une Europe garantissant la libre circulation des biens, des personnes, des capitaux et des services. Pour la Commission Européenne, les régions frontalières deviennent « des laboratoires et des modèles pour une Europe sans frontières » (Wassenberg et Reitel 2015) compte tenu que les effets de la mise en place du marché commun européen sont les plus tangibles sur ces espaces. La Commission Européenne apporte son soutien à une politique de coopération transfrontalière afin d'atténuer « les effets indésirables de l'ouverture des frontières et de faire avancer l'intégration économique ». Les territoires transfrontaliers sont ici vus comme des « espaces laboratoires » pour la construction européenne, selon la formule de Jacques Delors, président de la Commission Européenne à cette période (Wassenberg et Reitel 2015). La coopération territoriale agit à part entière dans le processus d'intégration européenne.

Après une période de test via le financement de quatorze projets-pilotes en 1989, un programme de soutien à la coopération transfrontalière : INTERREG, est instauré en 1990 dans le cadre formel de la politique régionale. Les programmes INTERREG poursuivent les orientations politiques de l'Europe en s'appuyant sur des financements dédiés.

1.2.4. Les programmes INTERREG : de l'initiative communautaire à la confirmation d'un objectif majeur de la politique régionale européenne

Le cadre institutionnel, juridique et financier de la coopération se développe à partir de 1990 avec le développement des programmes INTERREG. D'autres initiatives suivront : les stratégies macrorégionales et le Groupement Européen de Coopération Territoriale (GECT). En 2000, la « Coopération Territoriale Européenne » devient un objectif officiel de la politique régionale.

L'idée d'un programme de soutien communautaire à la coopération transfrontalière remonte au milieu des années 1980. La crise sidérurgique, qui affecte conjointement des espaces limitrophes du Luxembourg, de la Belgique et de la France autour des trois frontières, dans le triangle Athus-Longwy-Rodange, incite la Commission européenne à innover. En 1985, les trois États signent une « Déclaration commune pour un Pôle Européen de Développement (PED) », visant, par un programme de revitalisation industrielle, à « faire de trois culs-de-sac un carrefour » (Ait Oumeziane 2000). La création du PED est alors envisagée comme une réponse conjointe à la reconversion d'un espace trinational. Trente-cinq ans après la déclaration de Robert Schuman, la transformation du charbon et la production de l'acier favorisent de nouveau l'émergence d'une initiative européenne innovante (Wassenberg et Reitel 2015). Trois États (France, Belgique, Luxembourg) s'associent à des acteurs locaux au sein d'une même démarche institutionnelle. Comparé par Jacques Delors à un « laboratoire au millième de l'Europe », le PED a inspiré l'initiative communautaire INTERREG, dont il a également par la suite reçu le soutien financier. À la fin des années 1980, la nécessité de soutenir les actions dans le domaine de la coopération transfrontalière est progressivement reconnue par les institutions européennes. L'objectif premier est de préparer les zones frontalières à l'ouverture du marché unique en 1992 dans une logique de cohésion économique et sociale à l'échelle de la Communauté européenne. En 1989, quatorze projets-pilotes, principalement situés dans les six États fondateurs, sont approuvés et dotés d'un financement de 21 millions d'euros. Ces premières expériences contribuent au lancement de la première génération des programmes INTERREG en 1990.

La Commission européenne, qui dispose de la possibilité d'utiliser de sa propre initiative une partie du budget afin de financer des mesures d'intérêt communautaire en marge et en soutien des grands fonds structurels, décide de lancer un programme d'initiative communautaire pour une coopération « entre les régions », nommé INTERREG. INTERREG inscrit une dimension territoriale au sein de la politique régionale, en identifiant les régions frontalières des États membres comme des territoires dont la situation géographique engendre des caractéristiques spécifiques. L'objectif est d'impliquer les acteurs locaux et régionaux, au même titre que les États, dans le processus d'intégration européenne en leur permettant de développer des projets transfrontaliers. Ces territoires tendent ainsi à perdre leur caractère de régions périphériques dans les cadres nationaux et de gagner une position de pivot dans le cadre d'une gouvernance multiniveaux. En dehors de quelques exceptions (Corse-Sardaigne, Kent-Nord-Pas de Calais, Storstrøm et Fyn au Danemark), les zones éligibles correspondent à des espaces séparés par des frontières terrestres. Cinq périodes de programmation se sont depuis succédées (Curzi, Delecosse, et Moyse 2016), une sixième est en cours de préparation pour la période 2021-2027. La coopération territoriale s'est étoffée et est organisée autour de trois volets répondant à des espaces géographiques et des enjeux différents. Si la coopération territoriale semble aujourd'hui mieux encadrée, son développement s'est fait par étapes successives jusqu'à faire partie du paysage institutionnel européen. La politique de coopération territoriale s'est ainsi renforcée au fil des années

et des périodes de programmation. La période 2014-2020 compte 60 programmes de coopération transfrontalière, 15 programmes de coopération transnationale et 4 programmes de coopération interrégionale. Trois volets de coopération territoriale sont distingués : i) la coopération transfrontalière vise à la recherche de solutions pratiques et concrètes pour les acteurs situés de part et d'autre d'une frontière européenne. L'objectif annoncé de la Commission Européenne consiste à relever les défis communs recensés conjointement dans les régions frontalières et d'exploiter le potentiel de croissance inexploité dans les zones frontalières, tout en améliorant le processus de coopération aux fins du développement harmonieux de l'ensemble de l'Union Européenne. La coopération transfrontalière concerne de nombreux thèmes tels que l'innovation et l'entreprenariat, la santé, l'emploi et la mobilité des travailleurs, la gestion commune des ressources naturelles, etc. La coopération transfrontalière a pour objectif ultime l'intégration des territoires séparés par une frontière en un espace économique et social cohérent ; ii) La coopération transnationale cherche à favoriser la coopération entre des régions européennes plus grandes impliquant plusieurs États membres, y compris celles qui entourent les bassins maritimes (par exemple la région de la mer Baltique, la mer du Nord, de la Méditerranée et de la région de l'Atlantique) ou les chaînes de montagnes (par exemple l'Espace Alpin). Elle facilite des réponses stratégiques coordonnées aux défis communs tels que la gestion des inondations, les corridors de transport et de communication, la recherche, le développement urbain ; iii) La coopération interrégionale fournit un cadre pour l'échange d'expériences entre les acteurs locaux et régionaux de toute l'Europe afin de contribuer aux stratégies de l'Union Européenne sur la croissance, l'emploi et le développement durable. Elle établit des réseaux pour développer l'échange de bonnes pratiques et faciliter le transfert d'expérience. Elle met en valeur les réussites des régions dans les différents domaines d'action tels que l'innovation, le changement démographique, l'approvisionnement énergétique et le changement climatique au profit de ceux qui souhaitent investir sur des thématiques similaires. En outre, elle vise à réduire les disparités en faisant correspondre les régions les moins expérimentées avec des régions plus avancées.

1.2.5. La coopération territoriale européenne, une montée en puissance à relativiser

Bolgherini et Roux (2008) montrent que les partenariats et les coopérations entre régions ont obtenu une place pertinente dans les stratégies et les politiques de l'Union Européenne. Les coopérations interrégionales sont ici prises au sens large et définies comme toute collaboration entre plusieurs régions visant à la réalisation d'initiatives et de projets communs, ou simplement, à l'instauration d'une relation privilégiée pour échanger des informations, des expériences et des connaissances. De telles coopérations se concrétisent ensuite sous la forme de partenariat, de collaborations techniques (échanges de technologies, connaissances, procédures), de projets, d'échanges culturels réciproques, de jumelages, etc.

L'activisme des autorités territoriales en faveur de la coopération s'est traduit par la création de plusieurs structures communes : l'Association des régions frontalières européennes (ARFE), la Conférence des régions périphériques maritimes (CRPM) ou encore l'Assemblée des régions d'Europe (ARE). Ces forums euro-régionalistes, représentants des intérêts des régions auprès des institutions européennes, ont beaucoup fait pour permettre l'avancée de la coopération territoriale (Perrin 2011). La politique de coopération territoriale européenne a augmenté son poids jusqu'à devenir un trait central de la politique de cohésion communautaire et l'un des objectifs de la politique de cohésion depuis la période 2007-2013. Bolgherini et Roux (2008) parlent de « fièvre de la coopération » pour désigner l'engouement des régions et la réussite des programmes européens de coopération.

Cette montée en puissance du fait territorial et du fait coopératif en Europe nécessite d'être nuancée. D'une part, les budgets accordés à la coopération territoriale en Europe restent relativement limités : la Coopération Territoriale Européenne compte pour 3% de la politique régionale européenne, qui ne représente elle-même qu'1% du PIB européen. D'autre part, même si l'Union Européenne fait figure d'organisation intégrée où les territoires régionaux et infranationaux jouent un rôle important, les États-membres restent des opérateurs incontournables des politiques communautaires. L'omniprésence des États dans les processus de décisions, et notamment en ce qui concerne les allocations budgétaires, leur permettent de garder un contrôle accru sur les politiques européennes. Les États négocient les financements et établissent les cadres de référence stratégique qui vont déterminer la répartition des fonds et les priorités d'intervention, même si dans certains États fédéraux ou régionalisés, les autorités territoriales peuvent participer au processus (Perrin 2011).

2. La coopération intercommunale et les réseaux de villes

La coopération territoriale en France est principalement le fait des villes. Les villes entretiennent entre elles plusieurs types de coopération territoriale. La principale, la plus formalisée dans le paysage institutionnel français, concerne la coopération intercommunale, plus communément appelée intercommunalité. La seconde concerne les réseaux de villes. Ces derniers, moins formels, constituent des partenariats entre les villes. Il s'agit principalement de lieux d'échanges sur des sujets variés, allant de l'idée d'une politique de jumelage à des ententes en vue d'initier un travail en commun sur un espace territorial plus grand. Les réseaux de villes incluent la politique mise en place par la DATAR mais aussi l'ensemble des partenariats tissés par les villes entre elles : jumelage, coopération décentralisée, etc.

2.1. La coopération intercommunale : l'intercommunalité

Dans une perspective infranationale française, la coopération territoriale est abordée sous l'angle de la coopération intercommunale, appelée intercommunalité, dans le cadre restreint des politiques publiques françaises. Les Établissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) désignent

toute structure supracommunale, et le plus souvent infrarégionale, regroupant plusieurs communes entre elles en vue d'organiser et d'administrer la vie publique locale, de mettre en œuvre un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace ou de réaliser une ou plusieurs actions d'intérêt intercommunal. La coopération intercommunale désigne l'ensemble des relations entre les communes ainsi que les moyens mis en œuvre pour les établir. La coopération intercommunale désigne ici une forme de coopération territoriale mais elle est restreinte à l'organisation politico-administrative du territoire français. Elle désigne l'ensemble des relations entre les communes ainsi que les moyens mis en œuvre pour les établir. Légalement, l'intercommunalité se traduit comme « l'association de plusieurs communes pour organiser au sein d'un espace, dit de solidarité, un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace ou pour réaliser une ou plusieurs actions d'intérêt intercommunal » (Nadou 2013). La coopération intercommunale implique une collaboration entre plusieurs communes « en vue de réaliser un objectif commun et d'exécuter des fonctions relevant de leur compétence avec, éventuellement, la participation d'autres partenaires » (Silva, Teles, et Ferreira 2018). Les travaux sur l'intercommunalité portent sur le morcellement communal en France, les périmètres intercommunaux, les stratégies de planification locales, le rôle des instruments tels que les contrats ou les schémas de cohérence territoriale, les enjeux budgétaires et financiers, ou encore les effets de l'intercommunalité (Desjardins 2014).

2.1.1. Le développement de la coopération intercommunale en France

L'intercommunalité constitue une pratique interterritoriale ancienne (Girardon 2008; Nadou 2013; Desjardins 2014). La loi du 22 mars 1890 établit le cadre réglementaire des premières formes de coopération intercommunale dans le cadre du syndicat de communes à vocation unique. Elle intervient dans une période de structuration et d'aménagement des réseaux d'eau, d'électricité et de routes qui dépassent les cadres communaux et nécessitent une organisation et un cadre institutionnel adéquat pour gérer les rapports entre les élus communaux et les structures de réseaux. L'autonomie communale reste très forte dans la mesure où aucune commune n'est contrainte contre sa volonté de faire partie d'un syndicat. Après la Seconde Guerre Mondiale, plusieurs lois cherchent, avec plus ou moins de succès, à encourager le développement de l'intercommunalité, à travers des dispositifs nouveaux : syndicats de communes à vocation multiple, districts urbains, communauté urbaine. La commune reste néanmoins la référence de l'organisation du pouvoir local.

Les années 1990 marqueront un tournant significatif dans l'instauration de l'intercommunalité. La loi relative à l'Administration Territoriale de la République (ATR) de 1992 constitue une première étape en instituant de nouvelles structures de coopération et en proposant de nouveaux moyens pour développer et assoir ces coopérations. La loi ATR repose sur la libre volonté des communes d'élaborer des projets communs de développement au sein d'espaces de solidarité résultant des transferts de compétences initiés par les lois de décentralisation des années 1980. Deux types d'intercommunalités

sont créées : les communautés de villes et les communautés de communes, disposant chacune d'un Conseil Communautaire. Deux lois reposant sur deux visions différentes et complémentaires de l'action intercommunale sont votées en 1999 : une approche institutionnelle avec la loi Chevènement et une approche contractuelle avec la loi Voynet. La loi Chevènement a pour objectif de donner un nouvel élan à l'intercommunalité et aux coopérations intercommunales. Cette loi cherche à simplifier le paysage institutionnel et à faciliter les coopérations intercommunales, qui à l'exception de la réussite des communautés de communes en milieu rural, reste balbutiantes et peu mobilisées par les acteurs locaux (Nadou 2013). Quatre formes de coopération intercommunale sont maintenues tenant compte du nombre d'habitants et d'une distinction entre l'urbain et le rural : la communauté urbaine, la communauté d'agglomération, la communauté de communes et les syndicats d'agglomération nouvelle. Ces nouvelles structures intercommunales se voient confier certaines compétences obligatoires, notamment en matière d'aménagement du territoire et de développement économique. La loi Voynet constitue un changement d'état d'esprit dans la politique d'aménagement du territoire. La loi Voynet propose et instaure une restructuration territoriale autour de trois grands types d'organisations infranationales : régions, pays, agglomérations (ces deux derniers sont spécifiquement créés par la loi). Elle entend passer « d'une logique de guichet à une logique de projet ». La logique de guichet renvoie à l'idée d'« une absence évidente de dimension stratégique, un manque de transversalité dans la définition des actions de développement des territoires » (Nadou 2013). La logique de projet indique « une volonté d'agir, et ce, de façon stratégique, collectivement et de façon concertée » avec la volonté d'initier des dynamiques de développement pour et par les territoires. Les lois Chevènement et Voynet sont reconnues pour avoir fait « entrer l'intercommunalité dans une nouvelle ère » (Nadou 2013) en lien avec les exigences des acteurs de l'époque en matière de structuration territoriale.

Les lois de décentralisation des années 2000 s'inscrivent dans la continuité des lois de 1999 et cherchent à simplifier ou à préciser certains points réglementaires et mesures techniques. La loi de Réforme des Collectivités Territoriales (RCT) de 2010 a pour objectif de rationaliser l'intercommunalité et rend obligatoire à partir de 2013 l'appartenance des communes à un établissement public de coopération intercommunale. Elle cherche à établir une couverture complète du territoire national par des structures intercommunales en évitant de maintenir des communes isolées. Elle crée également deux nouvelles formes de coopération intercommunale : la métropole, pour les intercommunalités les plus importantes, et le pôle métropolitain, forme de syndicat mixte regroupant des intercommunalités à fiscalité propre. La loi du 27 janvier 2014 de Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) réorganise et renforce le poids des métropoles, caractérisés comme des territoires de plus de 400 000 habitants. La loi de 2014 créé également le Pôle d'équilibre territorial et rural (PETR), un établissement public regroupant plusieurs établissements publics de coopération intercommunale. Il permet la coopération entre des territoires

ruraux et des petites et moyennes villes. Enfin, la loi portant sur la Nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRE) tend à réduire le nombre de communautés de communes en France en augmentant le seuil démographique de 5 000 à 15 000 habitants.

2.1.2. Ambitions et limites de l'action intercommunale

L'intercommunalité constitue un sous-ensemble de coopération territoriale. Elle cherche à dépasser les limites politico-administratives, ici les limites communales, pour instaurer une action supracommunale pertinente, solidaire et efficiente. L'intercommunalité porte de nombreux espoirs de sorte que chaque réforme est d'une certaine manière vouée à décevoir de nombreux acteurs locaux. Elle est en particulier confrontée à des enjeux de démocratie et d'interterritorialité.

L'intercommunalité est supposée favoriser à la fois la solidarité, l'efficacité et l'approfondissement de la démocratie locale (Desage et Guéranger 2011; Desjardins 2014). L'intercommunalité est tout d'abord censée apporter de la solidarité entre les communes membres. La taxe professionnelle unique constitue « le principal ciment financier de la construction du projet du territoire intercommunal » (Nadou 2013). Le partage des richesses fiscales doit par exemple apporter plus de solidarité. De même, les politiques d'urbanisme doivent lutter contre l'étalement urbain et favoriser la mixité sociale. Les politiques publiques intercommunales se veulent également efficaces et rationnelles. La mutualisation des services publics doit permettre de faire des économies. La coopération intercommunale a pour objectif principal de rationnaliser l'action publique et de mutualiser les moyens à une échelle supracommunale pertinente. L'intercommunalité s'est vue notamment confier des objectifs stratégiques en matière d'aménagement du territoire, de développement économique, de transport et de gestion des réseaux. L'intercommunalité devient une échelle et un cadre du développement économique local avec la loi Chevènement de 1999 (Nadou 2013). Ce rôle s'est vu renforcé dans la loi NOTRE de 2015 dans laquelle les intercommunalités conservent la compétence « économie » aux côtés et en complémentarité des régions. Enfin, la démocratie locale est supposée se renforcer du fait d'une meilleure adéquation entre les périmètres de l'action politique et les périmètres des pratiques économiques et sociales du quotidien. Il y a une volonté de faire coïncider territoire de gestion politico-administratif et territoire de projets. Néanmoins, cette ambition est confrontée à l'inertie des structures politiques et l'absence de démocratie intercommunale directe. Pour Desage et Guéranger (2014), l'intercommunalité reste ainsi un « trou noir démocratique », à savoir « un enjeu de débat restreint aux élus eux-mêmes, invisible de l'extérieur et dont rien (ou presque) ne s'échappe ».

Sur le plan de l'organisation spatiale de l'action politique, les lois relatives à l'intercommunalité ont pour ambition de rationaliser les différentes mailles administratives et de réaliser une meilleure adéquation entre territoires fonctionnels et territoires institutionnels (Boino et Desjardins 2009). Cette ambition est confrontée aux jeux des acteurs locaux et aux pratiques interterritoriales. D'une part, depuis l'après Seconde Guerre Mondiale, l'ambition des pouvoirs publics de rassembler et de

coordonner l'action des communes est confrontée à « l'individualisme des collectivités de base » (Bontron 2011). Les acteurs locaux jouent en effet un double jeu. D'un côté, le discours tend à encourager et valoriser l'action intercommunale en soulignant sa valeur ajoutée tant en termes de rationalisation des ressources, de mutualisation des compétences et d'efficience sur le plan stratégique. De l'autre, les élus locaux cherchent à conserver leurs prérogatives au niveau communal, regrettant et craignant de perdre un peu de leur pouvoir en mutualisant les compétences avec les communes voisines. D'autre part, il existe un décalage fort entre les territoires dits de projets, tournés vers l'avenir, et les territoires de la gestion politique et financière du quotidien et de l'action immédiate (Bontron 2011). La question des périmètres d'action publique est celle qui fait le plus débat et anime les discussions entre les acteurs locaux, au détriment le plus souvent, des problématiques et des enjeux territoriaux et interterritoriaux. Le débat consistant à établir « si c'est le périmètre qui fait le projet ou l'inverse est un faux débat » (Bontron 2011). Le discours politique met en avant la solidarité intercommunale et la recherche du périmètre adéquat au regard des problématiques territoriales. Les regroupements intercommunaux résultent cependant plus d'accords entre élus locaux proches sur le plan politique que d'une stratégie pertinente et réfléchie de l'action publique. Bontron (2011) souligne de plus qu'il n'existe pas de territoires intercommunaux « passe-partout ou omniprojets et qu'il est vain de vouloir faire coïncider toutes les mailles de l'action ». Il insiste en expliquant que « le territoire de projet doit se réinventer et s'adapter en permanence à un contexte changeant » en faisant fi de la contrainte de contiguïté et en intégrant une approche coopérative. Cette préoccupation rejoint la problématique de l'interterritorialité et du dépassement des territoires de Vanier (2005; 2010; 2015a).

L'intercommunalité constitue l'action de coopération territoriale la plus aboutie en France. Elle favorise la coopération entre les acteurs locaux. L'intercommunalité demeure un échelon de politique locale ambitieux. Les années 1990-2000 ont marqué un tournant durant lesquelles de nombreuses réussites ont été enregistrées, notamment à la suite des lois Chevènement et Voynet de 1999. L'intercommunalité porte une dimension stratégique du fait qu'elle est en charge des politiques publiques de développement économique et d'aménagement du territoire. Elle consiste également à un vrai échelon d'action locale, proche des citoyens qui la connaissent et la pratique dans leur quotidien. Elle souffre néanmoins de nombreuses limites. Les plus sérieuses concernent l'absence de démocratie intercommunale directe et l'inadéquation entre les périmètres d'action publique et les pratiques économiques et sociales interterritoriales qui les débordent inévitablement.

Enfin, le jeu coopératif est souvent associé à un jeu concurrentiel entre un dedans et un dehors. L'intercommunalité tend à renforcer la solidarité entre les communes membres d'une même structure mais accentue la concurrence avec les communes situées en dehors de celle-ci. Toute fusion ou regroupement résulte ainsi d'un jeu mêlant coopération et concurrence territoriale. L'action intercommunale, les jeux des fusions et les regroupements stratégiques, au sein par exemple des pôles

métropolitains ou des pôles d'équilibre territoriaux et ruraux, font et défont les solidarités entre territoires.

2.2. Des réseaux de villes aux villes en réseau, une coopération territoriale dans le cadre des systèmes urbains et l'idée d'un développement territorial polycentrique

L'expression « réseaux de villes » désigne spécifiquement la politique initiée par la DATAR en 1990 visant à favoriser la libre association de villes moyennes, comprises le plus souvent comme des unités urbaines d'une taille comprise entre 20 000 et 200 000 habitants, désireuses de mettre en commun des moyens et de réaliser des actions ensemble (Santamaria 2012) La coopération entre villes, dans une conception élargie, peut cependant recouvrir des formes de partenariat plus large : villes jumelées, coopération décentralisée, association ou conférence de villes sans critère de taille ni restriction géographique, etc. Les réseaux de villes se sont constitués par la mobilisation des villes moyennes en quête de reconnaissance et de fonctions similaires à celles des métropoles. Si la politique des réseaux de villes de la DATAR a connu une courte existence, la volonté des villes de s'inscrire dans des réseaux reste présente, tant à l'échelle nationale qu'européenne. Ces coopérations s'inscrivent dès lors dans des structures formelles, telles que les pôles métropolitains, ou informelles au sein d'associations de villes. Elles tentent ainsi de répondre à une réalité interterritoriale inscrite dans l'organisation des systèmes urbains et la promotion du polycentrisme.

2.2.1. Les réseaux

Le réseau au sens large est défini comme un « ensemble de lignes ou de relations aux connexions plus ou moins complexes » (Géoconfluences 2019). Certains réseaux sont matériels et structurent l'espace. Ils sont les supports des flux d'échanges. D'autres réseaux s'expriment par des relations, des flux qui sont davantage immatériels : réseaux d'échanges, de services, d'information, réseaux de la recherche et de l'innovation, etc. La figure du réseau revêt des approches et des compréhensions multiples (Torre 2016b). Un réseau, dans l'acceptation sociologique du terme, désigne ainsi une « communauté potentielle d'action » (Juan 1991; Tesson 1997). Le réseau unit des acteurs sur la base de leur participation volontaire et non contrainte. Le mode de fonctionnement en réseau intègre à la fois « échange et solidarité, souplesse et solidité, dynamisme et efficacité, sans hiérarchie ni contrainte » (Alter 1991).

Dans une perspective plus économique, « être en réseau signifie obtenir des avantages qui, dans le modèle traditionnel et hiérarchique, étaient atteints exclusivement par des économies d'agglomération » (Camagni et Gibelli 1994). Le concept d'externalité de réseau témoigne des bénéfices retirés de la mise en réseau. Il repose sur « l'interdépendance forte entre les fonctions d'utilité des membres potentiels, rendant la décision de chaque agent tributaire de celle des autres » (Torre 2016b). Deux types d'effets réseau sont identifiés (Katz et Shapiro 1985) : i) les effets de réseaux directs, rattachés à la présence d'effets clubs : chaque utilisateur voit sa satisfaction augmenter

avec le nombre d'utilisateurs du même bien ou d'un bien compatible ; ii) les effets de réseaux indirects : un nombre plus important de produits complémentaires peut être offert, et à un prix plus faible, quand le réseau s'étend grâce aux rendements croissants dans la production. Le réseau constitue une forme d'organisation collective au sein de laquelle les résultats atteints par l'ensemble dépassent la somme des individualités parties prenantes de celui-ci. Pour Torre (2016b), les réseaux démontrent un avantage du fait des rapports de coopération entre individus et du lien invisible créé par la confiance ou l'interdépendance. Ils permettent d'atteindre une efficacité et des performances significatives. De plus, la figure du réseau permet de dépasser la vision de l'*homo œconomicus* au profit de la mise en commun des connaissances et des compétences, atteignant ainsi à une forme d'intelligence collective.

Le terme « réseau de villes » renvoie à une lecture organisationnelle du concept de réseau perçu comme un mode de fonctionnement des individus et des groupes (Tesson 1997). Les réseaux ne désignent ainsi plus seulement des infrastructures physiques (réseau ferré, réseau électrique, etc.) organisées de façon hiérarchique. Ils renvoient à des logiques d'acteurs, ils dépassent les territoires et font « éclater les frontières » contribuant à activer un jeu mêlant coopération et compétition (Chauchefoin et Guigou 2000). Les travaux sur les réseaux de villes s'inscrivent dans le cadre des études, aux échelles françaises et européennes, sur les modèles urbains (Gilli 2001), les modèles d'intégration spatiale (Cattan et Saint-Julien 1998) et les systèmes urbains (Berroir et al. 2017; Cattan 2019). Dans une réflexion sur les logiques d'organisation économico-spatiale et sur les fondements économiques de la notion de « réseau de villes », Camagni et Gibelli (1994) identifient deux types de réseaux de villes: i) Les réseaux de complémentarité, formés de centres spécialisés et complémentaires, sont en connexion à travers des liens d'*input-output*, des relations de marché, des flux commerciaux ou d'échanges de technologies. Ils permettent de réaliser une division du travail sur le territoire, de manière spontanée ou planifiée, en profitant ainsi d'économies de spécialisation et de vastes marchés (non limités ou menacés par la concurrence des centres voisins) ; ii) Les réseaux de synergie, formés de centres semblables, relient les villes par des rapports de coopération où les économies d'échelle sont garanties par le réseau lui-même intégrant les marchés des centres individuels entre eux. Les réseaux de synergie permettent de réaliser des économies de réseau, c'est-à-dire des économies d'échelle liées non pas à la dimension d'un centre particulier, mais de l'ensemble des centres reliés. Dans ce cas, les fonctions remplies par les différents centres sont semblables. Les réseaux de villes sont décrits comme « des systèmes de relations et de flux à caractère essentiellement horizontal et non-hiérarchique, s'établissant entre des centres complémentaires ou semblables » (Camagni et Gibelli 1994).

2.2.2. Les réseaux de villes, une alternative à la métropolisation et un levier de développement territorial

La politique des réseaux de villes constitue une forme de coopération territoriale avancée et institutionnalisée au cours des années 1990 sous l'impulsion de la DATAR. Conçue comme une alternative à la métropolisation par et pour les villes moyennes, les réseaux de villes démontrent les avantages mais aussi les limites de la coopération territoriale. Ils s'inscrivent dans la continuité des réflexions menées sur les réseaux démontrant l'existence d'un avantage tiré par l'organisation même du réseau et des rapports de coopération.

La politique des réseaux de villes fut mise en place en France dans les années 1990 sous l'impulsion de plusieurs initiatives locales et relayée par la DATAR. L'expression « réseau de villes » renvoie depuis à la politique mise en place par la DATAR pour accompagner des expériences favorisant l'alliance à distance entre villes dans un objectif de développement global et partagé au sein d'un territoire élargi (Tesson 2000). Le réseau de villes se veut être une alternative à la métropolisation et un des leviers de l'action en faveur du développement territorial. La politique des réseaux de villes concerne les villes moyennes situées dans des espaces dépourvus de grandes métropoles et qui s'allient volontairement pour développer des coopérations et rechercher des complémentarités (Chauchefoin et Guigou 2000).

L'objectif des réseaux de villes, tels qu'ils ont été promus par la DATAR, était d'initier une métropolisation partagée à travers l'association de plusieurs villes moyennes au sein d'un système urbain régional peu hiérarchisé. Pour « faire métropole », les réseaux de villes misaient sur l'organisation des complémentarités et la négociation des concurrences au sein du système urbain considéré (Tesson 2011). La valorisation des complémentarités visait à mener à bien une politique de développement concertée et complémentaire et de dégager un levier d'entrainement territorial profitable à tous. Les réseaux de villes possèdent plusieurs caractéristiques (Tesson 2000) : i) ce sont des alliances qui revendiquent un positionnement face aux métropoles au sein d'un système territorial ; ii) ces alliances peuvent s'affranchir des limites administratives héritées qui sont vécues comme non fonctionnelles, ce qui constitue un défi et une innovation dans le cadre du système territorial hiérarchique français ; iii) le réseau de villes est un outil né des villes moyennes pour développer des complémentarités fonctionnelles susceptibles d'attirer et surtout de développer (idée d'un seuil à franchir par la coopération); iv) les domaines d'actions sont identiques à ceux des villes (action économique, formation, transport, communication, culture, etc.), ils varient selon les réseaux mais adoptent, dans tous les cas, une approche intercommunale inédite ; v) ils constituent un outil innovant du fait qu'ils dépassent les cadres administratifs et autorisent la discontinuité territoriale. Les réseaux sont particulièrement innovants dans leur mode de fonctionnement en amenant les élus à sortir d'une logique territoriale et à s'insérer dans une logique de réseau.

Une courte histoire des réseaux de villes

L'idée d'initier une politique des réseaux de villes a émergé à la fin des années 1980 (Tesson 1996; 2000; 2011; 2014). Les réseaux de villes naissent d'initiatives du terrain, relayées ensuite par des travaux de la DATAR. À la fin des années 1980, deux réseaux de villes se constituent tout d'abord de leur propre initiative : le réseau Aire198 réunit Poitiers, Niort, La Rochelle et Angoulême en région Poitou-Charentes (Royoux 1997; Bruneau 1998) ; le secteur de croissance de la région Champagne-Ardenne réunit Reims, Troyes et Châlons-en-Champagne, rejoint plus tard par Épernay (Bazin 1990). Ces réseaux constituent une réponse au rapport Guichard (1986) qui prône un renouveau et un renforcement des pôles de croissance (Perroux 1955) centrés sur les grandes villes à caractère métropolitain. Les « exclus » des pôles de croissance décident alors de prendre en main leur destin « pour proposer une alternative dans l'action » (Tesson 2014). Les régions Poitou-Charentes et Champagne-Ardenne ont pour caractéristiques communes de n'accueillir aucune métropole au sens donné par le rapport Guichard. Aucune agglomération ne dispose dans ces deux régions d'une taille jugée critique pour prétendre au titre de métropole. Poitiers, Niort, La Rochelle et Angoulême d'une part, et Reims, Troyes et Châlons-en-Champagne d'autre part, font dès lors valoir leur volonté et leur capacité de devenir des « métropoles multipolaires ». Les villes de ces deux régions, comme en témoigne Bazin (1990) dans le cas champenois, ont dépassé « la méfiance toujours prête à glisser vers la rivalité ouverte » et ont pris conscience de « leur intérêts communs et des bienfaits à attendre d'une attitude solidaire ». L'objectif de ces villes est de réunir une masse critique susceptible de concurrencer les métropoles sur un certain nombre de services en faisant fi des jeux de concurrence entre elles et en travaillant sur leurs complémentarités.

Parallèlement aux deux initiatives locales française, plusieurs expériences en Italie (région d'Émilie-Romagne), en Allemagne (région de Bade-Wurtenberg) et aux Pays-Bas (région de Randstadt) sont mises en évidence dans les travaux de la DATAR. Celle-ci mène également une réflexion sur les villes en réseau en lien avec les travaux de chercheurs en économie régionale et urbaine, comme ceux menés par Camagni (Camagni et Gibelli 1994). La DATAR décide alors d'attribuer aux initiatives françaises le label « réseau de villes » et met en place un financement dédié pour soutenir les initiatives locales (Tesson 2014). La politique de la DATAR a débouché sur 25 à 30 réseaux de villes aux profils variés : des villes moyennes et petites en marge des grandes aires métropolitaines, voire en périphérie des grandes régions : Calais, Dunkerque, Boulogne-sur-Mer, Saint-Omer ; Pau, Tarbes, Lourdes ; Bar-le-Duc, Vitry-le-François, Saint-Dizier ; Rodez, Aurillac, Mende) ; des métropoles régionales en déficit de reconnaissance et fortement concurrentes (Caen, Rouen, Le Havre), des villes moyennes dans des espaces sous-métropolisés (Poitiers, Niort, La Rochelle, Angoulême ; Reims, Troyes, Châlons-en-Champagne) ; des petites villes au sein d'alliances locales (Cognac, Rochefort, Saintes). Sur le plan politique, les réseaux de villes sont reconnus comme politique nationale et intégrés à la Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT), dite « Loi Pasqua », du 4

février 1995. Ils disparaissent dès 1999 dans la Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT), dite « loi Voynet » du 25 juin 1999, signifiant ainsi la fin du soutien financier de la DATAR.

Réussite et échec des réseaux de villes

La disparition des réseaux de villes coïncide avec le développement de l'intercommunalité à partir de 1999. Le territoire, continu et sans enclave, est promu au détriment des réseaux de villes qui se fondent dans une approche territoriale plus large (Tesson 2014). De plus, la volonté des acteurs locaux d'imiter le modèle métropolitain est confrontée à la réalité de la nature des villes participantes et aux caractéristiques socio-économiques locales. Les réseaux de villes, malgré leur éphémère existence, compte également comme une réussite en matière de coopération territoriale et démontre la capacité des acteurs locaux à faire émerger des modes de gouvernance nouveaux en dehors des cadres et des modèles dominants.

Tout d'abord, la loi Chevènement de 1999 a réorienté les priorités des acteurs locaux (Tesson 2011). La simplification et le renforcement de l'intercommunalité a obligé les élus locaux à se recentrer sur des relations de proximité sur un territoire d'un seul tenant et sans enclave. L'intercommunalité cristallise dès lors les enjeux en termes de périmètre et de dotations financières amenant les acteurs locaux à délaisser le dispositif des réseaux de villes, consommateur d'énergie, politiquement et financièrement peu rentable. D'autre part, les réseaux de villes n'ont jamais réellement trouvé leur modèle de fonctionnement et de développement (Tesson 2011). En cherchant à intégrer à plusieurs les mêmes fonctions que les métropoles, les acteurs locaux n'ont pas su initier un modèle de développement propre au mode de fonctionnement réticulaire et aux réalités économiques et sociales de leur territoire. Enfin, les résultats des réseaux de villes ont été jugés décevants en termes de réalisations concrètes (Tesson 1996). Comme le témoigne l'analyse de Royoux (1997) au sujet de l'association Aire198 en Poitou-Charentes, les élus utilisent la structure du réseau de villes de manière ponctuelle dans des domaines de revendication précis (cas des contrats plan État-région par exemple) ou pour interpeller collectivement une autre institution. Aucun projet collaboratif des territoires urbains n'a émergé des discussions entre les élus limitant l'action du réseau à un espace de discussion. Enfin, certains maires participant au réseau de villes n'ont jamais réellement compris la portée et l'esprit que le réseau véhicule (Tesson 2000).

Les réseaux de villes ont le mérite d'avoir d'initier une réflexion sur la valorisation des complémentarités entre territoire avec l'objectif de mener à bien une politique de développement concertée et de dégager des leviers de développement territorial profitable à tous. Les réseaux de villes ont constitué des espaces de discussion et de négociation, des lieux d'échanges et de construction d'une vision commune en vue de défendre des intérêts communs et être force de proposition. Les réseaux de villes constituent de ce fait une forme de coopération territoriale aboutie. De plus, les

réseaux de villes, du fait de la souplesse de leur organisation, le plus souvent sous forme associative, ont fait émerger des modes de gouvernances souples et relativement informels. Ils ont démontré la capacité des acteurs locaux à dépasser leur clivage politique et territorial, à s'émanciper d'une vision concurrentielle pour faire émerger une espace de dialogue et de partage. Les élus locaux sont ainsi passés « d'une solidarité subie à une solidarité choisie et active » (Royoux 1997). Si certains regrettent l'absence de projets concrets mis en œuvre par les réseaux de villes, d'autres soulignent le dépassement des clivages et l'initiation d'espaces de partage qui permettent aux élus et aux acteurs locaux de mieux se connaître et de comprendre les intérêts des uns et des autres. Cette étape constitue de ce fait un premier stade de coopération territoriale.

2.2.3. Des villes en réseaux : l'analyse des systèmes urbains par les dynamiques relationnelles

La courte histoire des réseaux de villes promus par la DATAR illustre le besoin et la capacité des acteurs locaux à s'organiser collectivement en dépassant les logiques de territoire et en faisant fi en partie des jeux de concurrence. L'arrêt de ce dispositif ne signifie pas pour autant l'arrêt des collaborations entre villes. Celles-ci s'avèrent en effet de plus en plus nombreuses et diverses. Des associations de villes se constituent à des échelles territoriales multiples. À l'échelle nationale, l'association « Villes de France » réunit, par exemple, les villes de 10 000 à 100 000 habitants ; à l'échelle macrorégionale européenne, l'association « Villes Atlantiques » est un réseau de coopération territoriale réunissant vingt villes et agglomérations de la façade atlantique. Ces réseaux, partenariats et associations de villes s'inscrivent dans une réflexion plus large sur les systèmes urbains et l'organisation polycentrique du territoire.

Les coopérations entre villes s'inscrivent dans une réflexion plus large sur l'organisation des systèmes et des réseaux urbains. Les métropoles, considérées comme les interfaces, les lieux d'échanges et les moteurs majeurs du développement économique dans le contexte de la mondialisation, sont le plus souvent au centre de l'attention. Les travaux cherchant à caractériser les villes tendent à reproduire une vision classique de l'organisation territoriale avec un centre dominant et des périphéries dépendantes (Cattan 2010). Les travaux portant sur les dynamiques territoriales des systèmes urbains (Berroir et al. 2017; Cattan 2019) invitent à dépasser les représentations classiques de la ville et à passer du concept de la ville-territoire à celui de la ville-réseau. Dans cette perspective, les territoires et plus spécifiquement les systèmes urbains doivent être pensés en termes d'interdépendance et d'articulation en fonction des flux qu'ils génèrent et non plus en termes de répartition et de localisation. L'approche relationnelle englobante des systèmes urbains adoptée par les auteurs met l'accent sur les liens entre les lieux à travers l'analyse de plusieurs types de relations interurbaines s'intéressant aux mobilités individuelles, aux liens entreprises – établissements, aux partenariats scientifiques, etc. Berroir et al. (2017) identifient trois échelons d'interdépendance entre les systèmes urbains français : les relations

de proximité, les relations transversales inter-systèmes et les connexions à Paris. L'approche des dynamiques territoriales par une analyse des relations entre les espaces urbains met en évidence des fonctionnements multi-dimensionnels et multi-scalaires, définis comme la combinaison du lieu et du lien, du territoire et du réseau. Cette approche démontre l'importance et la complexité pour les décideurs publics de tenir compte de la diversité des configurations spatiales des territoires en inscrivant leurs stratégies de développement territorial dans des logiques de connexion, de réciprocité et de complémentarité. Cattan (2019) souligne l'enjeu pour les territoires d'identifier des outils de régulation et des modes de gouvernance multi-échelle.

2.2.4. La promotion d'une organisation polycentrique du territoire

Le polycentrisme (Allain, Baudelle, et Guy 2003; Santamaria et Élissalde 2015) désigne un mode d'organisation de l'espace composé d'unités présentant chacune différents degrés de centralité (Élissalde 2019). Il s'agit au sens large d'un principe d'organisation du territoire autour de plusieurs centres qui s'inscrit en rupture du modèle centre – périphérie. Le polycentrisme promeut un développement plus équilibré du territoire (Santamaria 2012) à l'échelle européenne mais aussi aux échelles nationales et régionales.

La notion de polycentrisme s'est développée au début du 20ème siècle en lien avec les réflexions sur l'impact supposé des innovations technologiques sur la configuration des villes (Élissalde 2019). Elle ne s'applique alors qu'à l'espace intra-urbain dans une analyse des effets de concentration et de dispersion des activités économiques sur la réorganisation de l'espace urbain. Les travaux de Christaller (1933) et Lösch (1954) sur la théorie des lieux centraux dans les années 1930 puis de Claval (1981) et Aydalot (1985) respectivement sur la structure de certaines agglomérations et de l'étalement urbain dans les années 1980 mobilisent l'idée de polycentrisme, en utilisant parfois le terme de « ville polynucléaire », toujours dans un cadre intra-urbain (Élissalde 2019). Dans les années 1990, la notion de polycentrisme change d'échelle dans le cadre de travaux sur l'aménagement du territoire européen (Baudelle et Peyrony 2005). Kunzmann et Wegener (1991) soutiennent l'idée d'une structure polycentrique du système urbain européen en grappe de raisins. Le Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC) de la Commission Européenne (1999), un document d'orientation en matière d'aménagement du territoire européen, prône le développement et la mise en place d'un système urbain polycentrique et équilibré. L'objectif est d'orienter l'organisation des territoires autour de plusieurs centres en Europe pour contrebalancer la centralité du pentagone des villes européennes, Londres – Paris – Milan – Munich – Hambourg, qui concentre une part jugée trop importante de la population, des activités économiques et des richesses. Cette ambition est traduite par le financement de nombreux projets scientifiques dans le cadre du programme européen ESPON (2005, 2016) : projets FOCI, SGPTD, METROBORDER, Ss-LR. Dans les études de cas régionales du projet FOCI (*Future Orientation for Cities*) par exemple, un lien est établi entre les performances économiques du

système urbain régional et son niveau d'organisation polycentrique allant d'une situation favorable dans le cas de la Randstadt (Pays-Bas) et de la région de Munich (Allemagne) à une situation moins favorable dans le cas de la région de Turin (Italie) et d'Athènes (Grèce). Le projet METROBORDER (*Cross-Border Polycentric Metropolitan Regions*) porte sur les « régions métropolitaines polycentriques transfrontalières » et étudie plus spécifiquement les territoires transfrontaliers de la Grande Région (France, Allemagne, Belgique, Luxembourg) et du Rhin Supérieur (France, Allemagne, Suisse). Ces projets et ces réflexions tendent à promouvoir un développement plus équilibré des territoires reposant sur une répartition équitable des pouvoirs économiques et politiques. Le polycentrisme devient ainsi un élément majeur du projet politique visant à un aménagement du territoire européen équilibré. Le polycentrisme passe dès lors d'une notion descriptive à une notion normative avec la volonté des acteurs européens de promouvoir un aménagement du territoire reposant sur plusieurs pôles. Les relations, les flux et la coopération entre les centres constituent des critères majeurs pour considérer un système urbain comme polycentrique.

La notion de polycentrisme est désormais employée, d'une part, dans un contexte intra-métropolitain pour caractériser la morphologie du système urbain et définir l'importance et le rôle des centres secondaires et, d'autre part, dans un contexte interterritorial pour désigner les réseaux de systèmes urbains reliés par des flux, des relations économiques et sociales étroites, des effets d'interaction et des coopérations. Le polycentrisme fait ainsi référence à « la morphologie du système urbain qui relève de la distribution spatiale des aires urbaines, mais aussi aux relations que ces dernières entretiennent à travers les réseaux, par l'intermédiaire de flux et grâce à leurs coopérations » (Santamaria et Élissalde 2015). D'une vision européenne de l'aménagement du territoire, la notion de polycentrisme s'est déclinée aux échelles nationales, régionales et infrarégionales pour prôner un développement équilibré des territoires. Néanmoins, à l'échelle européenne, l'Union Européenne, dont l'aménagement du territoire ne fait pas partie de ses compétences, peine à imposer cette notion comme un objectif majeur du projet européen. Au niveau européen, comme aux échelles nationales et régionales, les politiques de développement tendent à privilégier des stratégies de développement économique pour répondre aux problématiques et aux inégalités territoriales plutôt que des actions d'aménagement du territoire. À l'échelle européenne, la politique régionale est orientée vers des enjeux de développement plutôt que d'aménagement pour contrebalancer les inégalités territoriales (Santamaria et Élissalde 2015).

3. Les formes émergentes de coopération territoriale : le lien à la métropole

La coopération territoriale constitue une forme encore émergente de structuration de l'action publique sur les territoires. Entre le formalisme de la coopération intercommunale et la liberté d'organisation des réseaux de villes, des partenariats se tissent dans un objectif d'un meilleur maillage du territoire, de valorisation des solidarités territoriales et dans des logiques d'échanges de connaissance et de savoir-faire. La coopération territoriale se pense désormais en lien avec la métropolisation. La

constitution des pôles métropolitains, d'une part, dont le pôle d'équilibre territoriale et rural constitue le pendant « rural », et la notion de réciprocité territoriale d'autre part, dans le contexte des systèmes productivo-résidentiels, pense la coopération territoriale en lien avec le développement métropolitain.

3.1. Pôle métropolitain et Pôle d'équilibre territoriale et rural : entre formalisme intercommunal et liberté de coopération

La fin des réseaux de villes de la DATAR n'a pas mis un terme aux coopérations entre villes et territoires. Le développement de l'intercommunalité a entrainé l'émergence de nouvelles formes de coopération à une échelle macro-territoriale. Les pôles métropolitains, créés par la loi du 16 décembre 2010, sont des établissements publics constitués par accord entre des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, en vue d'actions d'intérêt métropolitain (économie, innovation, recherche et enseignement supérieur, culture, planification, transports). Ils se créent sur le mode du volontariat. Ils ont pour caractéristique de compter au minimum 300 000 habitants dont au moins 100 000 issus d'une même intercommunalité. Les pôles métropolitains portent en eux les germes de deux conceptions de l'interterritorialité (Béhar, Estèbe, et Vanier 2011) : i) une conception du « faire territoire » dans une logique de définition d'un périmètre et d'une taille supposée critique pour exister au premier rang sur la carte de la France métropolitaine ; ii) une conception du « faire politique » dans une logique de construction de politiques publiques conçues au sein d'assemblages interterritoriaux inédits en sortant du prisme territorial. Un des intérêts majeurs du pôle métropolitain, inscrit dans une révision de loi en 2014, est la possibilité d'associer les Conseils Départementaux et Régionaux comme membres à part entière, amenant une logique de coopération multi-échelle pertinente au regard de la complémentarité des compétences entre les différents niveaux d'intervention publique. Les pôles métropolitains se construisent dans la continuité des réseaux de villes dans la mesure où leur organisation est libre et repose sur le volontariat. Les acteurs sont relativement libres de définir entre eux les modalités d'organisation et les axes de travail qu'ils souhaitent partager. Le premier pôle métropolitain fut le sillon lorrain organisé autour des villes de Thionville, Metz, Nancy et Épinal. En Poitou-Charentes, tandis que le réseau de villes Aire198 qui a servi de modèle à l'initiative portée par la DATAR unissait les quatre chefs-lieux de département, le pôle métropolitain Centre-Atlantique s'organise désormais autour des agglomérations de Niort et La Rochelle auxquelles se sont rajoutées les agglomération de Rochefort et de Fontenay-le-Comte ainsi que plusieurs communautés de communes plus rurales.

Les Pôles d'équilibre territoriaux et ruraux (PETR), créés par la loi du 27 janvier 2014, ont vocation à être un outil de coopération entre EPCI sur les territoires situés hors métropoles, ruraux ou non. Ils ont été pensés comme le pendant des pôles métropolitains sur des territoires dits « ruraux ». Les pôles métropolitains et les pôles d'équilibre territoriaux et ruraux s'inscrivent également dans la continuité

de l'élargissement du périmètre intercommunal. Certains pôles ruraux sont perçus comme un laboratoire avant une fusion pour la création d'une nouvelle intercommunalité.

Les pôles métropolitains et les pôles d'équilibre territoriaux et ruraux constituent des vastes cadres de réciprocité et d'interterritorialité (Vanier 2015b), des espaces de coopération inédits à une échelle macro-territoriale. Les pôles métropolitains relèvent le plus souvent d'espaces de discussions pour faire émerger de nouvelles formes de coopération. Ils se présentent comme un laboratoire afin de rendre plus cohérent le maillage territorial. Ils disposent d'une administration légère, d'un budget modeste et d'aucune ingénierie propre. Les pôles démontrent une prise de conscience des acteurs pour le développement de relations de coopération en sortant d'une logique de concurrence territoriale. Le succès des pôles métropolitains et des pôles d'équilibre territoriaux et ruraux repose sur la capacité des acteurs à s'emparer de ces dispositifs pour initier de réelles coopérations territoriales dans une approche interterritoriale, et sortir d'une logique consistant à valoriser uniquement l'image des territoires à travers la constitution de structure vide sur le plan opérationnel.

3.2. La réciprocité territoriale

La notion de réciprocité territoriale a été développée par Talandier (2014, 2016, 2018, 2019). La logique de réciprocité territoriale s'exprime au regard du fait métropolitain et de l'identification d'espaces productivo-résidentiels (Talandier 2012; 2016; Davezies et Talandier 2014). Il est fait l'hypothèse que les grandes villes (les métropoles), espaces productifs et lieux principaux de création de richesse et d'emplois, sont entourées par des espaces caractérisés par une qualité résidentielle récréative. Plus que des liens de solidarité qui supposent une sorte de dédommagement des uns par rapport aux autres, l'idée de réciprocité renvoie à une logique d'interdépendance entre les deux espaces : productifs et résidentiels. La complémentarité économique et sociale de l'ensemble productivo-résidentiel assure dès lors le développement du tout. L'adoption d'une vision reposant sur la réciprocité territoriale nécessite d'appréhender les enjeux relatifs à la gouvernance des territoires, de structurer les espaces de vie péri-urbains (offres de services, logements, transports, etc.) en cherchant à identifier et renforcer des pôles dits « secondaires » (dans une vision d'une certaine manière polycentrique de l'espace métropolitain et de son *hinterland*) et enfin de permettre la mise en relation physique et numérique des lieux du quotidien. La solidarité « productivo-résidentielle » qui s'est tissée entre les villes et les campagnes, entre les métropoles et leur *hinterland,* constitue un véritable enjeu de réciprocité territoriale (Talandier 2014). Talandier (2016) met en évidence, à travers deux approches (l'une extra-métropolitaine et l'autre infra-métropolitaine), un double enjeu : organiser la réciprocité productivo-résidentielle entre les métropoles et leur *hinterland* et structurer la complémentarité productivo-présentielle au sein des grandes régions métropolitaines.

Sur le plan politico-administratif, la coopération des métropoles avec des territoires hors métropoles émerge au travers d'actions soutenues par l'association France Urbaine ou inspirées d'initiatives

locales. Ces initiatives ont trouvé une réalité territoriale mais peinent à s'inscrire dans la durée. Nés dans le cadre des Assises des ruralités organisées en 2014, puis expérimentés à l'issue du Comité interministériel à la ruralité (CIR) du 13 mars 2015, les contrats de réciprocité ont pour objectifs d'identifier les enjeux de coopération et de favoriser les interactions positives et équilibrées entre des espaces urbains et ruraux non contigus. Depuis 2015, deux territoires sur les quatre retenus pour l'expérimentation ont signé leur contrat : la métropole de Brest et le pays du Centre-Ouest Bretagne en novembre 2016, et la métropole de Toulouse et le pays « Portes de Gascogne » en juillet 2017. Les deux autres contrats prévus (la Métropole de Lyon et le Pays d'Aurillac ; la Communauté urbaine du Creusot, Montceau-les-Mines et le Parc naturel régional du Morvan) n'ont pas abouti. Depuis, se sont développées des initiatives à Tours et à Nantes. De même, des protocoles de coopération et d'entraides ont été signé entre Bordeaux métropole et les villes « moyennes » voisines : Saintes, Angoulême, Libourne, Marmande, Mont-de-Marsan. Ces contrats, qui reposent sur une démarche volontaire des élus locaux, cherchent à développer des alliances et des synergies entre les territoires dans une logique de réciprocité et avec un état d'esprit gagnant-gagnant.

La notion de réciprocité territoriale s'inscrit dans une logique de coopération territoriale. Néanmoins, elle limite le champ de la coopération aux relations à la métropole, qui reste l'entité motrice du développement territorial.

Des réseaux de villes à l'idée de réciprocité territoriale, la coopération territoriale s'entend comme une organisation en réponse ou en lien à la métropolisation. La coopération territoriale semble s'inscrire dans le cadre plus large de la métropolisation du territoire, perçu comme lieu central de la création de richesse et d'emplois. Les réseaux de villes de la DATAR étaient pensés comme une réponse à l'émergence du fait métropolitain et visaient à organiser une métropolisation partagée. Les pôles métropolitains confèrent une visibilité aux villes et territoires ne disposant pas du label « métropole » en cherchant à développer des actions d'intérêt métropolitain. Enfin, la notion de réciprocité territoriale initie une réflexion sur les relations ville – campagne dans une logique gagnant-gagnant au sein d'espaces dit « productivo-résidentiels ». Ces initiatives consistent en des formes de coopération territoriale centrée sur le lien à la métropole et intègrent de fait la reconnaissance du fait métropolitain comme lieu principal de création de richesse et d'emplois dans le contexte de la mondialisation. La coopération territoriale n'existerait ainsi que dans un rapport à la métropolisation. Le rapport du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) sur les coopérations interterritoriales (Altaber 2019), tout en soulignant l'importance prise de l'interterritorialité et de la coopération dans le champ de l'action publique, propose une étude centrée sur les coopérations existantes entre les métropoles et les territoires environnants.

4. La coopération territoriale : énoncé et principes

La coopération territoriale souffre d'un déficit théorique (Bussi 2009). Si la notion de coopération est abordée largement dans de nombreux champs disciplinaire (théorie des jeux, économie internationale, économie de l'entreprise), tant bien est de constater qu'elle est relativement absente du champ lexical de l'économie territoriale. La coopération est peu pensée dans sa dimension territoriale (Boulineau 2017). Tandis que les notions de « territoire » en science régionale et de « coopération » en économie internationale ou en économie de l'entreprise sont largement discutées, la « coopération territoriale » est un concept peu mobilisé et mal défini. Les travaux, notamment, de Vanier (2005, 2010, 2015a) sur l'interterritorialité, de Talandier (2014, 2016, 2018, 2019) sur la réciprocité territoriale ou encore de Cattan (2010) et Berroir et al. (2017) sur les systèmes urbains tendent à converger vers une reconnaissance et une promotion de formes organisationnelles qui dépassent les limites territoriales et considèrent les réalités économiques et sociales interterritoriales. La coopération territoriale constitue une idée sous-jacente, sans qu'elle soit formulée comme telle.

4.1. Énoncé d'une définition de la coopération territoriale

La coopération est appréhendée d'une manière générale comme l'action de « travailler ensemble » (Mead 1937), « de participer à une œuvre commune » (Levrat 2015). Cette définition simple cache néanmoins des réalités différentes. Ainsi, coopérer consiste à travailler ensemble à une action commune et partagée. La coopération intègre des formes d'applications multiples : la concertation, l'harmonisation, l'intégration. La coopération indique non seulement les activités communes mais également tous les mécanismes de concertations formels et informels (Wassenberg et Reitel 2015). Bussi (2009), en s'appuyant sur la définition courante de la « coopération », définit la coopération territoriale comme une « méthode d'action par laquelle des personnes ayant des intérêts communs constituent une association territoriale où le pouvoir de décision de chacun est égal et les risques comme les bénéfices sont partagés ». Cette première définition permet « une lecture géographique de la recomposition politique des espaces » et traduit « l'émergence de nouvelles échelles du politique » (Boulineau 2017). Elle semble cependant limiter l'idée de coopération territoriale à la création d'une organisation coopérative spécifique. De même, la notion de coopération territoriale est mobilisée dans plusieurs champs d'études et renvoie à des cadres bien délimités : la coopération intercommunale dans le cadre restreint de l'organisation territoriale française, la coopération territoriale européenne (Wassenberg et Reitel 2015) comme sous ensemble de la politique régionale de l'Union Européenne, la coopération métropoles – territoires non-métropolitains dans l'analyse des systèmes productivo-résidentiels et des logiques de réciprocité territoriale (Talandier 2014). La notion nécessite ainsi d'être mieux spécifiée.

Penser la coopération territoriale requiert tout d'abord de concevoir le territoire dans la multiplicité des échanges qui le traversent, bien au-delà du système territorial hiérarchisé par l'État et les collectivités

locales. Dans un monde de plus en plus intégré, interconnecté et interdépendant, des changements sont à l'œuvre et bousculent les équilibres politiques et territoriaux (Boulineau 2017). Les pratiques économiques et sociales, individuelles et collectives, sont en effet désormais interterritoriales (Vanier 2005; 2010; 2015a). Elles soulignent et accentuent les interdépendances entre les territoires et amènent au dépassement du principe même de territoire. Il existe ainsi des interdépendances fortes entre les territoires, quel que soit leur statut ou leur localisation géographique. La prise en compte des interdépendances entre territoires nécessite de dépasser une logique de concurrence territoriale, exacerbée par les notions de compétitivité et d'attractivité (Bouba-Olga et Grossetti 2018), et d'inscrire la trajectoire de développement du territoire dans une approche coopérative. Il s'agit de concevoir des stratégies de développement capable de répondre aux réalités socio-économiques interterritoriales et de stimuler les complémentarités entre territoires au-delà des cadres territoriaux restreints par les frontières politico-administratives. La coopération territoriale requiert également de considérer que toute frontière, limite et discontinuité territoriale quelle que soit l'échelle géographique, tend à créer une rupture, une séparation matérielle ou symbolique. De ce fait, la coopération territoriale intervient dès qu'une rupture territoriale existe, tant à l'échelle infracommunale qu'internationale. La coopération territoriale nécessite enfin de dépasser le concept de gouvernance, de mise en relation des acteurs, pour proposer une approche opérationnelle de développement et de mise en œuvre d'actions conjointes.

La coopération territoriale peut ainsi être définie comme le développement conjoint de stratégies et la mise en œuvre conjointe d'actions visant à répondre à des problématiques communes et à stimuler les complémentarités entre les territoires. Elle nécessite la reconnaissance des interdépendances entre les territoires et des pratiques socio-économiques interterritoriales. La coopération territoriale s'entend à toutes les échelles, de l'infracommunale à l'internationale. Elle inclut des formes plus ou moins intégrées, allant de la concertation et l'échange de bonnes pratiques jusqu'à la mise en commun de ressources humaines et financières. La constitution d'une forme juridique pérenne ne constitue ici qu'un cas extrême de coopération territoriale, qui n'est pas nécessairement souhaitable dans le sens où elle crée de nouvelles frontières et enferme les acteurs dans un nouveau cadre restrictif. La coopération territoriale désigne ainsi une modalité organisationnelle visant à développer et mettre en œuvre en commun des actions adoptant une approche à la fois multi-acteur et multi-échelle.

4.2. Les caractéristiques de la coopération territoriale

La coopération territoriale vise au développement et à la mise en œuvre en commun d'actions. Ce processus sous-entend des degrés de mise en œuvre différents. Boulineau (2017) explique que la coopération territoriale exige « de la réciprocité et non de la hiérarchie, de l'horizontalité des relations et non de la verticalité, de la coordination et non de la tutelle administrative, de la transversalité et non de la gestion sectorielle, de la modularité et non de la fixité », principes auxquels s'ajoutent deux

caractères essentiels : la régulation des arbitrages et de la durée pour garantir la pérennisation des ententes. Escach (2014, 2015) propose une typologie des formes de coopération en s'appuyant sur l'analyse des réseaux de villes en mer Baltique : i) La coopération d'opportunité permet d'utiliser ponctuellement des outils ou des informations pour une réalisation plus ou moins concrète au niveau local. Le réseau sert à financer un projet, à attirer des fonds, à se former dans des domaines juridiques ou politiques et à obtenir des informations de natures variées (possibilités de financement, projets des villes concurrentes, prise en main d'un nouveau cadre législatif) ; ii) La coopération d'identité produit un effet vitrine et un effet miroir. La coopération d'identité sert à améliorer l'image des organisations parties prenantes auprès des partenaires et des niveaux hiérarchiques supérieurs ; iii) La coopération de commodité consiste à rapprocher des partenaires d'un même niveau ou de niveaux différents autour d'intérêts bien compris. Le rapprochement s'effectue sur le mode du transfert d'expérience par un effet de synergie ou de complémentarité ; iv) La coopération de nécessité correspond non pas à un choix de passion mais à un choix de raison, facilitant un processus d'adaptation d'envergure plus ou moins importante. A minima, elle est le fruit d'une situation d'interdépendance avec d'autres municipalités ; v) La coopération d'autorité est utilisée comme argument afin de conquérir un statut dans la hiérarchie verticale traditionnelle (collectivités locales, régions, État). L'effet de levier consiste à modifier provisoirement ou durablement les relations avec des partenaires d'échelons supérieurs.

En s'appuyant sur les critères de coopération des projets européens, il peut être considéré que la coopération territoriale implique quatre caractéristiques : i) Les partenaires partagent leurs connaissances, savoir-faire et expériences. Il y a une volonté d'échanges des connaissances, des pratiques, des idées entre les acteurs participant à la démarche coopérative ; ii) Un développement conjoint : le concept et la portée des actions sont développés et agréés conjointement par les partenaires. Les objectifs ainsi que le plan de travail sont définis conjointement. ; iii) Une mise en œuvre conjointe : les actions, les réalisations et les résultats sont mis en œuvre conjointement par les organisations partenaires ; iv) Une mise en commun des ressources, en particulier des ressources humaines. Tous les partenaires assument le rôle convenu pour coordonner les activités et les responsabilités et mettent à disposition du projet les ressources nécessaire à la réalisation de celui-ci ; v) Un financement conjoint : Le projet dispose d'un budget commun et les partenaires contribuent financièrement aux ressources du projet. Ces cinq caractéristiques correspondent à des degrés différents d'intégration coopérative.

Les raisons évoquées pour coopérer sont nombreuses. La coopération territoriale constitue une réponse à l'interdépendance croissante des territoires. Plutôt que de chercher à définir sans cesse des périmètres nouveaux nécessairement imparfaits, la coopération territoriale est un outil flexible pour répondre aux problématiques et valoriser les complémentarités des territoires à des échelles multiples. De plus, dans le prolongements des travaux de Marinos (2015), plusieurs fondements justifiant le recours à la coopération territoriale peuvent être identifiés. La coopération territoriale procède, tout

d'abord, d'une certaine cohérence à faire travailler conjointement des territoires voisins en impliquant les acteurs locaux, publics et privés, et les différentes échelles d'intervention publique. Aucun acteur ne peut prétendre à l'exhaustivité des connaissances et des compétences. La répartition des compétences entre les différentes strates de collectivités territoriales amène à développer une réponse multi-acteur et multi-échelle. De plus, il s'agit d'une question d'efficience en vue de mutualiser certaines ressources : humaines, financières, matérielles, etc. La coopération territoriale est également mobilisée dans une perspective de rayonnement et d'amélioration de l'image du territoire. Les territoires cherchent à être mieux identifiés aux échelles qui les dépassent, tant au niveau régional, national, européen et même mondial. La participation à des réseaux ou à des projets de coopération leur confère une image dynamique. Il peut ainsi être résumé que la coopération territoriale est une action collective qui permet d'atteindre une masse critique suffisante pour mener certaines missions que les partenaires n'auraient pas pu mener individuellement, de mutualiser des coûts et des ressources, d'améliorer le rayonnement du territoire en se projetant sur une dimension supra-territoriale, d'identifier de nouvelles solutions à des problématiques locales, d'accroitre les compétences de son équipe d'ingénierie, de valoriser les complémentarités et de répondre aux pratiques socio-économiques interterritoriales.

Enfin, la coopération territoriale repose sur la volonté des acteurs de participer à une œuvre commune. Elle nécessite un dépassement des réflexes individualistes et de sortir d'une vision concurrentielle. Les acteurs participant à un projet et réalisant des actions conjointement deviennent des partenaires dont la réussite de l'un est conditionnée par la réussite de l'autre. La structuration des partenaires repose sur la définition des rôles et des responsabilités, y inclus des rôles de coordination en sortant d'une organisation purement hiérarchique. Les relations entre partenaires supposent ainsi de la réciprocité et de l'horizontalité.

Conclusion Chapitre 3

La coopération territoriale peut ainsi être définie comme le développement conjoint de stratégies et la mise en œuvre conjointe d'actions visant à répondre à des problématiques communes et à stimuler les complémentarités entre les territoires. Elle nécessite la reconnaissance des interdépendances entre les territoires et des pratiques socio-économiques interterritoriales. La coopération territoriale désigne ainsi une modalité organisationnelle visant à développer et mettre en œuvre conjointement des actions adoptant une approche à la fois multi-acteur et multi-échelle.

Les différentes approches explicitées dans ce chapitre permettent d'identifier plusieurs caractéristiques communes liées à l'idée de coopération qu'il est possible de transposer à l'approche du développement économique territorial : i) la coopération nécessite une prise de conscience des acteurs de leur intérêt à collaborer, malgré la concurrence qui les oppose ; ii) la coopération désigne un dispositif de coordination intentionnel qui recouvre des relations étroites entre des territoires qui restent

juridiquement indépendants. Ce dispositif peut être durable ou temporaire ; iii) la coopération vise à atteindre un objectif commun en vue de résoudre des problématiques communes ou de rendre favorable l'exploitation des complémentarités entre les territoires ; iv) la coopération intègre des interactions non-obligatoires et réciproquement bénéfiques à l'ensemble des territoires participant à la relation. La coopération qualifie une interaction facultative entre deux territoires permettant un bénéfice réciproque ; v) la coopération constitue la solution collective optimale. Elle fournit une réponse aux interdépendances entre les territoires. Les liens tissés entre les territoires spécifient les interdépendances mais aussi les responsabilités des territoires les uns envers les autres.

En s'appuyant sur la définition originelle de la coopération, il peut être fait la synthèse que la coopération territoriale consiste pour deux territoires ou plus à travailler ensemble à une action commune et partagée. La coopération territoriale désigne le fait de mener un projet de développement ou une action conjointement. La coopération territoriale possède une dimension d'emblée collective mais n'efface pas le territoire qui reste libre de participer ou non à l'action collective. Il s'agit d'une action volontaire et non subie. Elle suppose toujours un désir ou une volonté individuelle de participer au collectif, de collaborer avec d'autres, de partager un projet commun.

La coopération territoriale s'entend dans une logique de dépassement de la notion de territoire et par l'appréhension des pratiques socio-économiques interterritoriales. Elle s'inscrit de plus dans le prolongement des travaux sur la gouvernance territoriale. Deux visions de la coopération territoriale peuvent être considérées selon la définition mobilisée du territoire. D'une part, le territoire juridiction enferme les relations entre les acteurs à l'intérieur des périmètres politico-administratifs. Les approches relevant de gouvernance territoriale sont ainsi limitées au seul cadre territorial et négligent les effets de débordement. La coopération territoriale peut ainsi s'entendre comme une transposition de la gouvernance territoriale à une échelle interterritoriale. La coopération territoriale peut être perçue comme une gouvernance interterritoriale multi-acteur et multi-échelle. D'autre part, le territoire construit social ouvre des perspectives plus larges. Les formes et les périmètres répondent de logiques de projets mouvantes dans le temps et dans l'espace. Les approches en termes de gouvernance territoriale intègrent de facto l'ensemble des parties prenantes ayant un intérêt au projet. Dans ce cas, la coopération territoriale apparait comme une pratique plus opérationnelle intervenant dans la définition de stratégies et la mise en œuvre conjointe d'action tandis que la gouvernance territoriale se concentre sur la mobilisation des parties prenantes et la coordination des acteurs. Il y a dans tous les cas le souci de ne pas opposer ces deux notions mais d'en tirer des complémentarités pour penser le développement territorial dans un cadre interterritorial.

CONCLUSION PARTIE 1

L'objectif principal de notre première partie était d'établir le cadre théorique de notre champ d'étude en s'attachant à lier les notions de territoire, de gouvernance et de coopération. Nous avons démontré qu'il existe des éléments négligés en termes de développement territorial relatifs aux jeux d'acteurs et à la prise en compte des caractéristiques socio-économiques interterritoriales. Notre cheminement théorique en trois temps a permis, d'une part, de mettre en exergue l'importance du fait interterritorial et l'identification des interdépendances entre les territoires. La confrontation du territoire, entre une approche politique qui tend à considérer le territoire comme une juridiction, espace du pouvoir politique délimité par des frontières, et une approche plus sociale, qui met en avant le territoire comme un construit social fruit des relations entre les acteurs qui se reconnaissent dans des projets communs, témoigne de l'importance de penser ce qui relie les territoires et de chercher à valoriser les complémentarités. D'autre part, nous rappelons et démontrons l'importance de la gouvernance territoriale comme enjeu de développement territorial. Nous soulignons les caractéristiques propres aux jeux d'acteurs, à leurs interactions et à leurs relations. Repenser les modalités de l'organisation collective sur les territoires nécessite de dépasser une approche descendante de l'action publique et d'intégrer la multiplicité des parties prenantes. Enfin, nous intégrons la notion de coopération territoriale dans une logique de dépassement de la notion de territoire et d'appréhension des pratiques socio-économiques interterritoriales. La coopération territoriale peut ainsi être définie comme le développement conjoint de stratégies et la mise en œuvre conjointe d'actions visant à répondre à des problématiques communes et à stimuler les complémentarités entre les territoires. Elle nécessite la reconnaissance des interdépendances entre les territoires et des pratiques socio-économiques interterritoriales. La coopération territoriale désigne ainsi une modalité organisationnelle visant à développer et mettre en œuvre en commun des actions adoptant une approche à la fois multi-acteur et multi-échelle.

Dans les parties 2 et 3, nous cherchons à valider l'applicabilité de nos hypothèses à travers un travail empirique sur deux terrains d'études : la Lorraine et le territoire de Saintes – Saint-Jean-d'Angély. Notre seconde partie propose une analyse macrorégionale à l'échelle européenne dans le cas spécifique d'un territoire frontalier. Nous cherchons dans un premier temps à comprendre les raisons de l'absence de considération pour les faits interterritoriaux puis à approfondir les enjeux de développement du territoire lorrain avec une mise en perspective transfrontalière dans le cadre de la Grande Région. Notre troisième partie propose une analyse d'un territoire infranational (échelle de la zone d'emploi). Nous développons dans un premier temps une analyse des caractéristiques interterritoriales du territoire de Saintes – Saint-Jean-d'Angély et approfondissons la question de la gouvernance territoriale comme enjeu de développement. Nous proposons enfin une analyse critique de la politique de contractualisation de la région Nouvelle-Aquitaine à la lecture des enjeux en matière de gouvernance territoriale.

PARTIE 2 – ANALYSE DES INTERDÉPENDANCES MACRORÉGIONALES. LE CAS DE LA LORRAINE

Un grand soleil noir tourne sur la vallée
Cheminées muettes - portails verrouillés
Wagons immobiles - tours abandonnées
Plus de flamme orange dans le ciel mouillé

On dirait - la nuit - de vieux châteaux forts
Bouffés par les ronces - le gel et la mort
Un grand vent glacial fait grincer les dents
Monstre de métal qui va dérivant

J'voudrais travailler encore - travailler encore
Forger l'acier rouge avec mes mains d'or
Travailler encore - travailler encore
Acier rouge et mains d'or

Bernard Lavilliers, Les Mains D'or (Bernard Lavilliers / Pascal Arroyo), *Arrêt sur image*, 2001

Les stratégies de développement économique sont le plus souvent pensées à l'échelle des territoires d'intervention publique. Les frontières délimitent les espaces pour la mise en œuvre des politiques sur les territoires. Elles constituent les marqueurs de la limite de souveraineté et de compétence territoriale des États (Arbaret-Schulz et al. 2004). Les politiques publiques mais aussi les analyses économiques sont centrées sur les territoires de l'action politique : État, région, intercommunalité, etc. Tout se passe, le plus souvent, comme si rien n'existait au-delà des frontières et que les relations entre les territoires ne constituaient qu'un fait mineur n'ayant que peu d'impact sur la vie du territoire.

L'objectif de notre deuxième partie est de comprendre *pourquoi* les interdépendances entre les régions sont peu considérées dans l'analyse économique traditionnelle et *comment* l'adoption d'une vision interterritoriale, en sortant des cadres d'analyse traditionnels, permet de faire émerger des enjeux de développement nouveaux. Nous appuyons notre démonstration sur la caractérisation les contextes régionaux en cherchant à dépasser les limites d'une analyse centrée sur la comparaison des PIB par habitant régionaux. Il s'agit dans un premier temps de démontrer les limites d'une analyse centrée uniquement sur le PIB régional par habitant à l'échelle européenne (*Chapitre 4*), puis, dans un second temps, d'approfondir une analyse des dynamiques économiques d'une région frontalière, la Lorraine, au sein d'un espace transfrontalier, la Grande Région SaarLorLux (*Chapitre 5*). Ces travaux ont pour caractéristique de ne pas chercher à démontrer *de facto* l'existence d'interdépendances et de pratiques interterritoriales. L'approche adoptée consiste en premier lieu à interroger l'indicateur principal de mesure de la richesse des régions européennes, puis dans un second temps de questionner les

dynamiques socio-économiques de la région lorraine. Il ressort de ces travaux des éléments largement sous-estimés par l'analyse standard. D'une part, les interdépendances macrorégionales à l'échelle européenne mises en valeur par l'existence d'effets socio-économiques relatifs au marché du travail et à la démographie constituent une composante de la richesse des régions. D'autre part, l'importance du fait transfrontalier et des pratiques interterritoriales en Lorraine apparaissent largement sous-estimés, du fait d'une perception périphérique du territoire lorrain dans le cas de l'économie nationale. L'analyse du cas lorrain témoigne de la recomposition du marché du travail à une échelle interrégionale transfrontalière inédite et souligne l'importance de la gouvernance et de la coopération territoriale comme enjeux de développement du territoire. L'objet de nos travaux n'est pas de considérer d'emblée l'interterritorialité, les interdépendances et les enjeux de coopération comme élément clé de l'analyse mais de les déduire d'une analyse économique territoriale centrée sur les processus socio-économiques territoriaux et interrogeant les enjeux de développement.

Dans le chapitre 4, notre travail s'inscrit dans le prolongement des travaux de Bouba-Olga et Grossetti (2015) portant sur les raisons d'un soutien scientifique et politique fort à la métropolisation dans le cas français. Les auteurs montrent notamment que le PIB régional par habitant constitue un mauvais indicateur de performance des régions qui masque le jeu d'autres déterminants socio-économiques. Ils proposent une décomposition statistique du PIB régional par habitant en vue d'expliquer et de nuancer le différentiel de compétitivité de la région Ile-de-France. La surproductivité apparente du travail de la région Ile-de-France s'explique ainsi par des effets de composition sur les secteurs d'activités et par la concentration des très hauts revenus dans la région-capitale. Nous proposons d'étendre l'analyse de Bouba-Olga et Grossetti à l'échelle européenne. L'objectif est de caractériser les contextes régionaux à une échelle supranationale et d'interroger la mobilisation de l'indicateur PIB régional par habitant dans le cas européen. Notre travail tend à confirmer les résultats observés à l'échelle française. En effet, une analyse centrée sur le seul indicateur PIB par habitant est empreinte de nombreuses limites et tend à négliger les effets socio-économiques en privilégiant une lecture sur la seule productivité apparente du travail. Il ressort notamment qu'une analyse centrée sur le seul PIB régional par habitant néglige la prise en compte des interdépendances entre les régions. Nous illustrons nos propos à travers l'analyse de la région Lorraine et de régions dites similaires à la seule lecture du PIB régional par habitant.

Dans le chapitre 5, nous proposons un approfondissement des enjeux de développement économique en région Lorraine. La Lorraine était et reste perçue comme un territoire périphérique en crise. Or, l'analyse du territoire dans un contexte transfrontalier produit une tout autre vision. Elle propose un changement de perspective et amène à dépasser une conception de l'économie territoriale limitée au contexte national. La décomposition du PIB par habitant à l'échelle de la Grande Région souligne l'importance de interdépendances relatives au marché du travail comme élément majeur du niveau de richesse des régions. Une analyse qualitative portant sur le tissu économique lorrain permet de

comprendre l'émergence du fait transfrontalier à l'échelle de la Grande Région. Ces caractéristiques, si elles sont connues, restent relativement négligées par les acteurs locaux dont les périmètres d'action sont bornés par les frontières régionales et nationales. Des avantages mais aussi des enjeux nouveaux émergent du développement du marché du travail transfrontalier. Ce travail souligne l'importance des pratiques interterritoriales dans un contexte transfrontalier comme enjeux majeurs pour le développement du territoire régional. Il apparait dès lors que la gouvernance territoriale à une échelle macrorégionale, comprise comme la capacité des acteurs locaux à se connaître et à comprendre leurs intérêts respectifs, et la coopération territoriale, entendue comme la capacité des acteurs à construire ensemble des actions communes et à définir des stratégies, constituent des enjeux majeurs de développement du territoire lorrain et plus largement de la Grande Région.

Méthodologie de la partie 2

La méthodologie mobilisée dans les chapitres 4 et 5 s'appuie tout d'abord sur un traitement statistique des données mobilisées dans le cadre de la décomposition statistique du PIB par habitant à l'échelle européenne. Les travaux du chapitre 5 s'appuient de plus sur un travail qualitatif d'enquêtes de terrain menées auprès des acteurs socio-économiques et publiques de la Lorraine complété par un travail bibliographique.

Les travaux présentés dans le chapitre 5 s'appuient sur une étude réalisée dans le cadre d'un projet de recherche entre la Caisse des Dépôts et Consignations et le laboratoire de sciences économiques CRIEF de l'Université de Poitiers : « Plaques territoriales ». La Caisse des Dépôts et Consignations a souhaité obtenir une connaissance plus fine de plusieurs territoires sur lesquels elle était amenée à instruire et à apporter des financements pour des projets importants. Elle a initié une réflexion sur des territoires présentant une cohérence d'enjeux sans pour autant que ceux-ci ne s'inscrivent pas dans le cadre d'une seule unité institutionnelle. Elle a initié l'idée de « plaques territoriales ». L'objectif général du projet de recherche était de compléter la perception empirique des directions régionales de la Caisse des Dépôts et Consignations par une étude plus approfondie des dynamiques de création de richesse et d'emplois de ces territoires. En Lorraine, la réflexion portait sur la cohérence du sillon lorrain, un pôle métropolitain unissant les agglomérations de Thionville, Metz, Nancy et Épinal.

Sur le plan des matériaux, quatre bases de données ont été constituées dans le cadre de nos travaux présentés dans les chapitres 4 et 5 :

- **Base de données 1** : Décomposition du PIB par habitant, Europe à 15, 2011

  Nombre de données : 3210 = 214 régions NUTS 2 x (7 champs de données + 8 indicateurs)

- **Base de données 2** : Décomposition du PIB par habitant, Zoom sur la Lorraine et les régions similaires sur le critère PIB par habitant, 2011

  Nombre de données : 105 = 7 régions NUTS 2 x (7 champs de données + 8 indicateurs)

- **Base de données 3** : Décomposition du PIB par habitant, Zoom sur la Lorraine et la Grande Région, 2011

  Nombre de données : 180 = 12 régions NUTS 2 x (7 champs de données + 8 indicateurs)

- **Base de données 4** : Profil des travailleurs lorrains occupant un emploi au Luxembourg

  Nombre de données : 42 = 21 secteurs d'activité en NACE A21 x 2 champs de données (les salariés lorrains occupant un emploi au Luxembourg et l'ensemble des salariés du Luxembourg).

Principales informations et traitements statistiques :

Les données ont été collectées sur le site de l'institut statistique de l'Union Européenne EUROSTAT. Les données sont disponibles à l'échelle EU28 auxquels s'ajoutent, selon les fichiers, les pays suivants : Islande, Liechtenstein, Monténégro, Macédoine, Albanie, Norvège, Suisse, Turquie.

La nomenclature NUTS 2 constitue le niveau de référence en Europe pour la collecte des données, l'analyse socio-économique et la mise en œuvre de la politique régionale européenne. Pour faire face à l'extrême diversité des structures institutionnelles territoriales en Europe, l'Union Européenne s'appuie sur la nomenclature des régions NUTS (Nomenclature des unités territoriales statistiques). Il s'agit d'un système statistique de découpage du territoire de l'Union Européenne qui sert de référence pour la collecte, le développement et l'harmonisation des statistiques régionales, pour les analyses socio-économiques des régions et pour la définition des politiques régionales européennes. La nomenclature NUTS comprend 3 niveaux de découpage géographique tenant compte de la population et des découpages administratifs existants : NUTS 1 de 3 à 7 millions d'habitants ; NUTS 2 de 800 000 à 3 000 000 d'habitants ; NUTS 3 de 150 000 à 800 000 habitants. Par ailleurs, dans un souci de cohérence et dans l'objectif de respecter au mieux les découpages administratifs existants à l'échelle nationale, certaines régions ne respectent pas le critère de population de leur catégorie NUTS (exemple de Ile-de-France dans la configuration des anciennes régions en France, le land de Brême en Allemagne). Les petits États pour lesquels il n'est pas possible d'appliquer les critères de population du fait d'effectifs réduits sont identifiés comme une seule unité territoriale quel que soit le niveau NUTS (Luxembourg, Malte, etc.).

Les données collectées sont résumées dans le tableau suivant.

Tableau 1 : Données mobilisées pour la décomposition du PIB par habitant

Données	**Fichiers source**	**Nom du fichier**	**Extrait le**
PIB - Produit Intérieur Brut	Eurostat : Produit intérieur brut (PIB) aux prix courants du marché par région NUTS 2	[nama_10r_2gdp]	22/01/2016
H - Population	Eurostat : Population au 1er janvier par âge, sexe et région NUTS 2	[demo_r_d2jan]	22/01/2016
E - Emploi	Eurostat : Emploi (milliers de personnes) par région NUTS 3	[nama_10r_3empers]	22/01/2016

PA - Population Active	Eurostat : Population active par sexe, âge et région NUTS 2	[lfst_r_lfp2act]	22/01/2016
PAO - Population Active Occupée	Eurostat : Emploi par âge, activité économique et région NUTS 2 (NACE Rév.2)	[lfst_r_lfe2en2]	25/01/2016
PEAT - Population En Age de Travailler	Eurostat : Population âgée de 15 ans et plus par sexe, âge et région NUTS 2	[lfst_r_lfsd2pop]	25/01/2016
U - Chômage	Eurostat : Chômage par sexe, âge et région NUTS 2	[lfst_r_lfu3pers]	25/01/2016

Un travail complémentaire par base de données a été réalisé en vue d'assurer la complétude des données et de réaliser un certain nombre de vérifications préventives :

- Un travail de nettoyage des bases de données a été effectué en : (1) ne conservant que les régions NUTS 2 pour EU28 dans un premier temps, puis EU15 dans un second temps ; (2) en excluant les régions suivantes : régions extra-régio notées Z ou ZZ ; Mayotte noté YT.
- Vérification des données Population Active et Population Active Occupée en vérifiant la formule U + PAO = PA en utilisant les données Chômage 2011 sur les effectifs 15+.
- La base de données EUROSTAT Emploi était incomplète. Des compléments ou des vérifications ont été effectuées pour les données suivantes : (1) Grèce, code NUTS EL11, EL12, EL13, EL14, EL21, EL22, EL23, EL24, EL25 : les données ont été collectées sur le site de l'autorité statistique grecque au lien suivant : http://www.statistics.gr/en/statistics/-/publication/SEL54/-. Elles ont été contre-vérifiées avec des données EUROSTAT disponibles à une échelle plus grande ; (2) Luxembourg : Données collectées dans le fichier "Vue d'ensemble du marché du travail" disponible sur le site national de la statistique du Luxembourg au lien suivant : https://statistiques.public.lu/fr/population-emploi/index.html. Données contre-vérifiées à l'aide du fichier EUROSTAT Emploi par A*10 branches [namq_10_a10_e] ; (3) Royaume-Uni, code NUTS UKE1, UKE2, UKE3, UKE4, UKI1, UKI2 : les données ont été collectées par le fichier Emploi (milliers d'heures travaillées) par région NUTS 2 [nama_10r_2emhrw] d'EUROSTAT.

Enfin, les indicateurs suivants ont été calculés dans le but de réaliser la décomposition statistique du PIB par habitant. Ils font l'objet d'une description plus approfondie dans les chapitres 4 et 5.

Tableau 2 : Indicateurs de la décomposition du PIB par habitant

Indicateur	**Indicateur**	**Calcul statistique**
PIB/H	Indicateur de richesse de la région	PIB / Habitant
PIB/E	Productivité apparente du travail	PIB / Emploi
E/H	Effets socio-économiques	Emploi / Habitant

E/PAO	Indice de concentration de l'emploi	Emploi / Population active occupée
PAO/PA	Taux d'emploi sur Population active	Population active occupée / Population active
U	Taux de chômage	1 – (Population active occupée / Population active)
PA/PEAT	Taux d'activité	Population active / Population en âge de travailler
PEAT/H	Indicateur démographique	Population en âge de travailler / Habitant

Dans le chapitre 5, nous proposons une analyse du profil des travailleurs frontaliers lorrains au Luxembourg par secteur économique. L'objectif est d'identifier les secteurs d'activité où les travailleurs lorrains sont sur-représentés. Les données suivantes ont été mobilisées et ont fait l'objet d'un traitement statistique pour calculer un indice de spécialisation et de spécificité.

Tableau 3 : Données sur l'emploi des travailleurs frontaliers lorrains

Données	**Fichiers source**	**Nom du fichier**	**Extrait le**
Emploi des travailleurs frontaliers lorrains au Luxembourg par secteur d'activité	Observatoire interrégional du marché de l'emploi (OIE) : Salariés frontaliers lorrains employés au Luxembourg par secteur économique, NACE A21 (NACE rév. 2) au 31/03/2013	Rapport sur la situation du marché de l'emploi dans la Grande Région 2014	03/02/2016

Enfin, un travail qualitatif a été réalisé à base d'entretiens semi-directifs sur le terrain auprès d'un public d'acteurs publics et socio-économiques de la Lorraine. Les personnes et institutions rencontrées sont présentées dans le tableau suivant.

Tableau 4 : Entretiens semi-directifs en Lorraine

	Organisation	**Ville**	**Nom**
E1	Agence d'urbanisme de l'aire urbaine de Nancy	Nancy	John BAUDE
E2	Agences d'intérim Nancy et Metz	Nancy et Metz	Genesis HOUILLON
E2	Agences d'intérim Nancy et Metz	Nancy et Metz	Péguy LECLERC
E3	Caisse des Dépôts et Consignations Lorraine	Nancy	Julien TARIS
E3	Caisse des Dépôts et Consignations Lorraine	Nancy	Patricia REMOND-REMONT
E4	DIRECCTE	Nancy	Marie DE MONTALEMBERT
E5	DIRECCTE	Nancy	Stéphanie MONIN
E6	Ville d'Hussigny-Godbrange	Hussigny-Godbrange	Jean-Marie PIERMANTIER
E7	Prism' Emploi Lorraine	Nancy	Muriel DELAVALLEZ
E8	AGAPE : Agence d'Urbanisme Nord-Lorraine	Longlaville	Aurélien BISCAUT
E9	Union des Industries et Métiers de la Métallurgie Lorraine	Metz	Stéphane PAVLOVIC
E10	GECT Grande Région	Esch-sur-Alzette	Florence JACQUEY
E11	CCI Lorraine / ARIA Association Régionale de l'Industrie Automobile de Lorraine	Nancy	Vincent CARREL
E12	SOVITEC	Florange	Vincent RIGGI

CHAPITRE 4 - AU-DELÀ DU PIB PAR HABITANT, L'IDENTIFICATION DES INTERDÉPENDANCES MACRORÉGIONALES

Ce chapitre s'appuie sur un article présenté au colloque de l'Association de science régionale de langue française (ASRDLF) qui s'est tenu à Athènes en juillet 2017 : « Les défis de développement pour les villes et les régions dans une Europe en mutation », et sélectionné pour publication dans le cadre du numéro spécial de la Revue d'Économie Régionale et Urbaine (RERU) sur les régions européennes (numéro non publié lors de l'écriture de la thèse).

Le PIB par habitant constitue l'indicateur de référence pour mesurer la performance économique des régions en Europe. Chaque année, l'office statistique de l'Union Européenne, EUROSTAT, publie un classement des régions selon leur niveau de richesse[3]. Dans son rapport 2017, réalisé sur des données collectées entre 2014 et 2016, EUROSTAT tire les conclusions suivantes : (1) les régions métropolitaines, et plus spécifiquement les régions-capitales, concentrent plus des deux-tiers de l'activité économique ; (2) les régions riches se concentrent le long de la « dorsale européenne » complétée par les régions des États scandinaves et quelques régions isolées (sud de la France, nord-est de l'Espagne et nord-est du Royaume-Uni) ; (3) Les régions « pauvres » se concentrent au sud et à l'est de l'Europe. EUROSTAT établit également une corrélation entre la productivité de la main d'œuvre et le PIB par habitant au niveau régional notant que les régions qui possèdent des ratios élevés sur ces deux indicateurs sont souvent spécialisées dans des activités scientifiques, de haute technologie ou encore dans les services financiers (EUROSTAT 2017).

Or, le PIB en général (Méda 1999; Stiglitz, Sen, et Fitoussi 2009; Gadrey et Jany-Catrice 2016), et le PIB régional par habitant en particulier (Wishlade et al. 1999; Bouba-Olga et Grossetti 2015) ne constituent pas un bon indicateur de la performance économique et du progrès social. Cet indicateur présente de nombreuses limites qui ont donné lieu à des tentatives de dépassement (Grasland 2004; Grasland et Hamez 2005). La Commission Européenne et EUROSTAT invitent eux-mêmes à dépasser ces limites en encourageant les acteurs publics à ne pas considérer le PIB par habitant comme unique source d'information et proposent des indicateurs alternatifs (Commission Européenne 2009; 2013). EUROSTAT souligne ainsi que le PIB par habitant ne tient pas compte « des effets externes, tels que la durabilité environnementale ou l'intégration sociale, qui sont de plus en plus souvent considérés comme des moteurs essentiels de la qualité de vie et du développement durable » (EUROSTAT 2017).

[3] Voir Eurostat Regional Yearbook 2017 sur données 2014-2015 (Eurostat 2017) et versions précédentes

Malgré les recommandations portées par la littérature scientifique mais aussi par les propres services de la Commission Européenne, le PIB régional par habitant reste l'indicateur de référence pour la mise en œuvre de la politique régionale européenne. Son analyse est également au cœur de la réflexion sur l'aménagement du territoire européen.

Nous proposons de nous appuyer sur la méthode de décomposition statistique des PIB régionaux par habitant développée par Bouba-Olga et Grossetti (2015) dans le cas français, reprise depuis dans différentes publications de l'INSEE (Voir par exemple Hurpeau 2016), de la mettre en œuvre dans le cas européen, pour mettre en évidence la diversité des contextes régionaux. Après un rappel de l'utilisation du PIB régional par habitant comme indicateur de référence pour la mise en œuvre des politiques publiques en Europe, nous présentons les données mobilisées et la méthode de décomposition du PIB par habitant retenue. Sur cette base, nous mettons en évidence la déconnexion relative entre les PIB par habitant et la productivité apparente du travail qui s'explique par l'existence « d'effets socio-économiques », d'intensité variable. Nous proposons enfin une illustration de nos propos à travers l'analyse du PIB par habitant de la région Lorraine et de régions en apparence similaires.

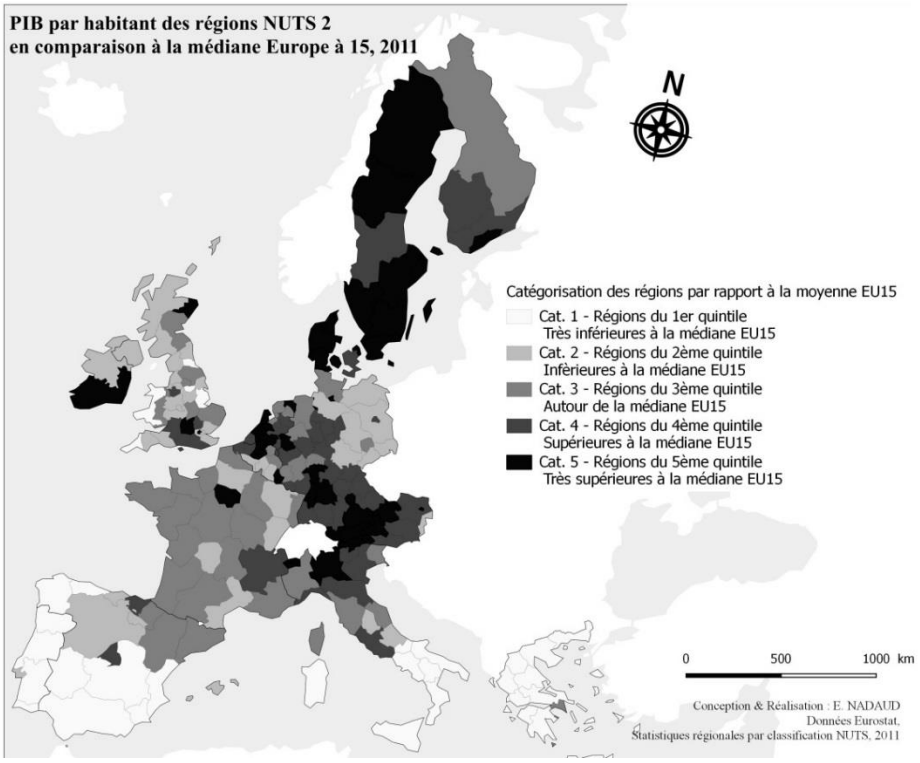
Section 1 – Les effets de composition du PIB par habitant

Le PIB par habitant constitue l'indicateur de référence pour la mise en œuvre de nombreuses politiques publiques, tant aux échelles européennes, nationales et régionales. La décomposition statistique de cet indicateur démontre qu'il existe des effets multiples entrant dans sa composition.

1. Le PIB par habitant, indicateur de référence pour la mise en œuvre des politiques régionales en Europe

À l'instar d'EUROSTAT et des nombreuses analyses des PIB régionaux par habitant en Europe, nous constatons que les régions regroupant les 20% des régions les plus riches sur l'indicateur PIB par habitant sont localisées, d'une part, le long de l'axe rhénan, et d'autre part, en Europe du Nord (*cf.* Carte 1). À l'opposé, on retrouve les « territoires périphériques » dans les 20% des régions les plus pauvres : la Grèce, le Portugal, les moitiés sud de l'Italie et de l'Espagne, les territoires d'outre-mer français, l'Allemagne de l'Est ainsi que la quasi-totalité des régions du Royaume-Uni (à l'exception des régions sud englobant Londres). Entre les deux, la majorité des régions françaises ainsi que le nord-est de l'Espagne se situent autour de la médiane de l'Europe à 15.

Carte 1 : PIB par habitant des régions Europe à 15



Conception & Réalisation : Auteur. Données EUROSTAT, Statistiques régionales par NUTS, 2011.

Le premier grand ensemble, qui s'étend de Londres à Milan en passant par les Pays-Bas, le Luxembourg, les régions du sud-ouest de l'Allemagne et de l'Autriche, fut conceptualisé successivement comme l' « Europe rhénane » (Julliard 1968), la « dorsale européenne » (Brunet 1973), le « ring » (Brunet 1998) et enfin le « pentagone » (ESPON 2005) dans le cadre d'une réflexion pour un aménagement polycentrique de l'espace européen (Virol 2008). Cet ensemble est identifié comme la « colonne vertébrale » de l'Europe, « animé par des cellules régionales de petite taille, fortement urbanisées et habituées à coopérer tout en se faisant concurrence » (Woessner 2016). Il est caractérisé par la présence des centres administratifs, économiques et financiers européens (Londres, Bruxelles, Luxembourg, Munich, Milan). Le second grand ensemble regroupe les régions des pays scandinaves : Danemark, Suède et Finlande. À ces deux grands ensembles, quelques territoires « isolés » se démarquent : l'Ile-de-France, le sud de l'Irlande, le nord-est de l'Ecosse, la région de Rome le Lazio, le Pays-Basque espagnol et la région de Madrid. Ces grands ensembles accueillent par ailleurs les régions-leaders sur le critère du PIB par habitant (*cf.* Tableau 5). Il s'agit pour la majorité d'entre elles des régions-capitales, centres administratifs, économiques et financiers de l'Europe.

Tableau 5 : Les dix premières régions européennes mesurées par le PIB par habitant

				PIB / Habitant
1	UKI1	Inner London	Royaume-Uni	88 659
2	LU00	Luxembourg	Luxembourg	82 858
3	BE10	Région de Bruxelles-Capitale	Belgique	61 900
4	SE11	Stockholm	Suède	60 585
5	DK01	Hovedstaden	Danemark	54 631

6	DE60	Hamburg	Allemagne	53 272
7	FR10	Île de France	France	51 906
8	NL11	Groningen	Pays-Bas	51 018
9	FI1B	Helsinki-Uusimaa	Finlande	48 540
10	AT13	Wien	Autriche	47 152

Source : EUROSTAT, Statistiques régionales par classification NUTS, 2011.

Cette analyse ancienne de l'espace européen, qui a résisté aux derniers processus d'élargissement de l'Union Européenne, est au cœur des processus de décisions relatifs à la politique régionale européenne et des réflexions concernant l'aménagement du territoire européen.

D'une part, le PIB régional par habitant reste l'indicateur de référence pour la mise en œuvre de la politique régionale européenne : il sert à catégoriser les régions européennes selon leur niveau de richesse et influe de ce fait sur la répartition des fonds européens et les orientations thématiques. Trois catégories de régions sont ainsi créées[4] : 1- les régions les moins développées dont le PIB par habitant est inférieur à 75% de la moyenne européenne ; 2- les régions en transition dont le PIB par habitant est compris entre 75% et 90% de la moyenne européenne ; 3- les régions les plus développées dont le PIB par habitant est supérieur à 90% de la moyenne européenne. Selon le principe de concentration des ressources, allié à une concentration des efforts d'investissements autour d'un nombre réduit de priorités issues de la stratégie Europe 2020 (Commission Européenne 2010), les fonds européens sont majoritairement alloués aux régions les plus pauvres, jugées les moins compétitives : 70% des fonds pour la période 2014-2020, avec des taux de cofinancement couvrant jusqu'à 85% des dépenses éligibles. La politique régionale européenne, principale politique d'investissement de l'Union Européenne avec un budget de 351,8 milliards d'euros pour la période 2014-2020, soit un tiers du budget total de l'Union Européenne, repose donc avant tout sur une analyse du niveau de richesse des régions mesurées par le PIB par habitant.

D'autre part, la même analyse des PIB régionaux a conduit la Commission Européenne à mener une réflexion sur l'aménagement du territoire européen. Partant du constat qu'il existait en Europe des « déséquilibres économiques considérables » liés au « caractère inégal de la répartition du potentiel économique » (Commission Européenne 1999), les institutions publiques européennes se sont données pour objectif d' « atteindre un développement équilibré et durable de la structure économique et territoriale de l'Union Européenne » en soutenant une politique volontariste d'aménagement polycentrique de l'espace européen. Cela aboutit à l'adoption du Schéma de Développement de l'Espace Communautaire (SDEC) en mai 1999. Si ce dernier n'a qu'une portée limitée sur le plan politique du fait que l'aménagement du territoire ne fait pas partie des compétences de la Commission Européenne, il s'impose auprès des spécialistes de l'aménagement du territoire comme un

[4] Voir l'article 90 « Objectif "Investissement pour la croissance et l'emploi » du règlement n°1303/2013 portant sur les dispositions communes relatives aux fonds européens.

« laboratoire d'analyse de concepts communs en Europe » (Jean et Baudelle 2009) permis notamment par la mise en place du programme ESPON[5] à compter de 2002.

Il ne s'agit pas ici d'argumenter sur les bienfaits de la politique régionale ou des concepts inhérents à l'adoption du SDEC, mais de s'interroger sur la pertinence du PIB régional par habitant comme indicateur de la performance économique des régions, alors même qu'il est mobilisé depuis de nombreuses années pour justifier la mise en œuvre des politiques publiques et pour guider les choix stratégiques en matière d'aménagement du territoire en Europe.

2. Une décomposition statistique du PIB par habitant

En suivant la décomposition proposée par Bouba-Olga et Grossetti (2015), nous considérons dans un premier temps que le PIB par habitant (noté PIB/H) est le produit de deux termes : le PIB par emploi (noté PIB/E), autrement dit la productivité apparente du travail, et le ratio emploi par habitant (E/H), qui capture différents effets qualifiés de « socio-économiques ».

$$\frac{\text{PIB}}{\text{H}} = \frac{\text{PIB}}{\text{E}} \text{ x } \frac{\text{E}}{\text{H}}$$

Avec PIB, le produit intérieur brut du territoire, H le nombre d'habitants du territoire et E le nombre d'emplois localisés sur ce même territoire (quel que soit le lieu de résidence des travailleurs).

Le deuxième terme de la relation peut lui-même être décomposé comme suit :

$$\frac{\text{E}}{\text{H}} = \frac{\text{E}}{\text{PAO}} \text{ x } \frac{\text{PAO}}{\text{PA}} \text{ x } \frac{\text{PA}}{\text{PEAT}} \text{ x } \frac{\text{PEAT}}{\text{H}}$$

Avec PAO la population active occupée, PA la population active, PEAT la population en âge de travailler (15-64 ans). Chaque ratio nous donne une information supplémentaire concernant les effets socio-économiques à l'œuvre sur le territoire d'étude :

- E/PAO est l'indice de concentration de l'emploi, égal au rapport entre le nombre d'emplois offerts dans une région et les actifs ayant un emploi qui résident dans la région. Il mesure ainsi l'attraction par l'emploi qu'un territoire exerce sur les autres.
- PAO/PA est un indicateur de la situation sur le marché du travail, complément à 1 du taux de chômage. Plus il est élevé, meilleure est la situation sur le marché local du travail, dans le sens où la part des chômeurs dans la population active est faible.
- PA/PEAT est le taux d'activité, rapport entre le nombre d'actifs (actifs occupés et chômeurs) et l'ensemble de la population en âge de travailler. Il mesure la part de la population en âge de travailler inscrite sur le marché du travail.

[5] ESPON : European Spatial Planning Observation Network, traduit en français par « Observatoire en Réseau de l'Aménagement du Territoire Européen » (ORATE).

- PEAT/H est un indicateur démographique de la région, qui nous renseigne sur la part des personnes qui sont en âge de travailler dans l'ensemble de la population résidant sur le territoire. L'indice sera d'autant plus faible que la part des jeunes (moins de 15 ans) ou des séniors (plus de 64 ans) est forte.

Pour mettre en œuvre cette décomposition, nous avons collecté les données datées de 2011 selon la nomenclature NUTS 2 de 2010 des régions (272 régions), qui constitue le niveau de référence en Europe pour la collecte des données, l'analyse socio-économique et la mise en œuvre de la politique régionale européenne[6]. Elles sont issues des bases de données statistiques régionales par classification NUTS d'EUROSTAT. Néanmoins, certains fichiers EUROSTAT incomplets ont dû être complétés par des données issues d'autres sources EUROSTAT ou provenant des sites nationaux ou régionaux de la statistique. Les données Emploi ont ainsi été complétées par des sources nationales pour le Luxembourg, la Grèce et la région Yorkshire au Royaume-Uni. Nous avons ensuite choisi de nous focaliser sur le sous-ensemble de l'Union Européenne à 15, afin de conserver une certaine homogénéité des contextes et des niveaux de développement macroéconomiques. L'Union Européenne à 15 compte 214 régions NUTS 2. Le Tableau 2 présente quelques statistiques descriptives des indicateurs mobilisés.

Tableau 6 : Données de cadrage Décomposition PIB/Habitant - Europe à 15 - 2011

	PIB/H	PIB/E	E/H	E/PAO	PAO/PA	PA/ PEAT	PEAT/H
Min	13 336	30 887	0,21	0,85	0,70	0,47	0,44
Max	88 659	181 854	0,72	1,69	0,97	0,82	0,73
Moyenne	29 018	63 669	0,45	1,05	0,90	0,73	0,65
Médiane	27 127	62 722	0,45	1,04	0,92	0,74	0,65
Écart-Type	10 636	16 528	0,07	0,10	0,06	0,06	0,03
Coefficient de Variation	0,37	0,26	0,16	0,10	0,06	0,09	0,04
Max/Min	6,6	5,9	3,4	2,0	1,4	1,8	1,7

Source : EUROSTAT, Statistiques régionales par classification NUTS, 2011.

Le coefficient de variation et le rapport Max/Min nous montrent tout d'abord que la dispersion de la série sur l'indicateur PIB/Habitant est plus importante que sur les indicateurs PIB par emploi et emploi par habitant. La série PIB par habitant est caractérisée par un écart en moyenne entre les régions de 37% et un rapport de 6,6 entre la région la plus riche (Inner London, Royaume-Uni) et la région la plus pauvre (Ipeiros, Grèce). Ce rapport est le même que celui entre un pays comme la France et la République du Congo-Brazzaville ou la Bolivie (ce rapport entre région la plus riche et région la plus pauvre passerait à 26 si l'on considérait l'Europe à 28). Les dispersions sont plus faibles mais cependant non négligeables pour les indicateurs PIB par emploi et emploi par habitant. L'écart en

[6] Il va sans dire que cet exercice statistique n'est pas exempt de limites, les « régions européennes » recouvrant un ensemble de configurations institutionnelles multiples, fruit de l'histoire politique des pays (Dumont 2014; Florent 2015).

moyenne de la série PIB par emploi, indicateur de la productivité apparente du travail, n'est plus que de 26% avec un écart entre la région la plus productive (Inner London, Royaume-Uni) et la région la moins productive (région Norte, Portugal) de 5,9. Le ratio emploi par habitant, marqueur des effets socio-économiques, s'avère moins dispersé. L'écart en moyenne entre les régions est de 16% avec un écart entre la région présentant le ratio le plus élevé (Luxembourg) et la région avec le ratio le plus faible (Guyane, France) de 3,4. Enfin, les écarts entre les régions se réduisent encore si nous regardons les ratios relatifs à la décomposition du ratio emploi par habitant. Les écarts en moyenne les plus importants concernent l'indice de concentration de l'emploi (E/PAO) avec un coefficient de variation de 10% et le taux d'activité (PA/PEAT) avec un coefficient de variation de 9%.

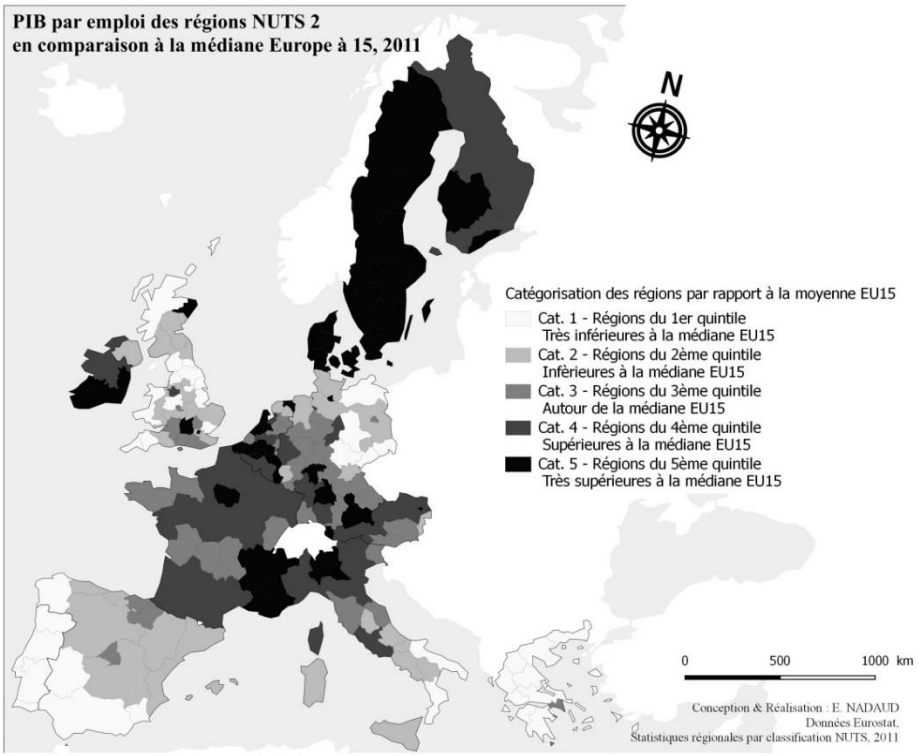
Section 2 – Analyse du niveau de richesse des régions européennes

La décomposition du PIB par habitant fait émerger des caractéristiques nouvelles constitutives du niveau de richesse des régions, en premier lieu desquelles les interdépendances entre les régions.

1. Une relative déconnexion entre le PIB par habitant et la productivité apparente du travail

L'analyse de la productivité apparente du travail des régions européennes (*cf.* Carte 2) démontre qu'il existe une relative déconnexion entre les régions les plus « productives » (en termes de PIB par emploi) et les régions les plus « riches » (en termes de PIB par habitant).

Carte 2 : Productivité apparente du travail des régions Europe à 15



Conception & Réalisation : Auteur. Données EUROSTAT, Statistiques régionales par NUTS, 2011.

L'analyse des deux grands ensembles géographiques identifiés précédemment montre que les régions des pays scandinaves bénéficient d'effets positifs en matière de productivité du travail tandis que la situation devient plus complexe au sein de la dorsale européenne. Les régions des pays scandinaves se classent ainsi toutes au sein des 4ème et 5ème quintiles sur l'indicateur PIB par emploi. Sur l'axe rhénan, les résultats montrent que si certaines régions maintiennent leur position parmi les 20% des régions les plus « productives » (Hambourg, Oberbayern, Stuttgart, Utrecht, Luxembourg, Bruxelles, Vienne, Groningen, Lombardie, Vallée d'Aoste, etc.), d'autres voient leur rang diminuer au profit de régions moins bien classées sur l'indicateur PIB par habitant. C'est le cas de la majorité des régions françaises, irlandaises et belges, qui présentent de bons niveaux de productivité apparente du travail.

Un croisement des régions (*cf.* Tableau 7) permet de faire ressortir un certain nombre de cas atypiques pour lesquels il existe une forte déconnexion entre les deux indicateurs. Trois régions se situent par exemple parmi les 20% des régions les plus productives tandis qu'elles sont situées autour de la médiane sur l'indicateur PIB par habitant : Provence-Alpes-Côte d'Azur (FR) ; Prov. Liège (BE) ; Prov. Limburg (BE). Inversement, la région Oberfranken (DE) chute du 4ème quintile sur l'indicateur PIB par habitant au 2ème quintile sur l'indicateur PIB par emploi.

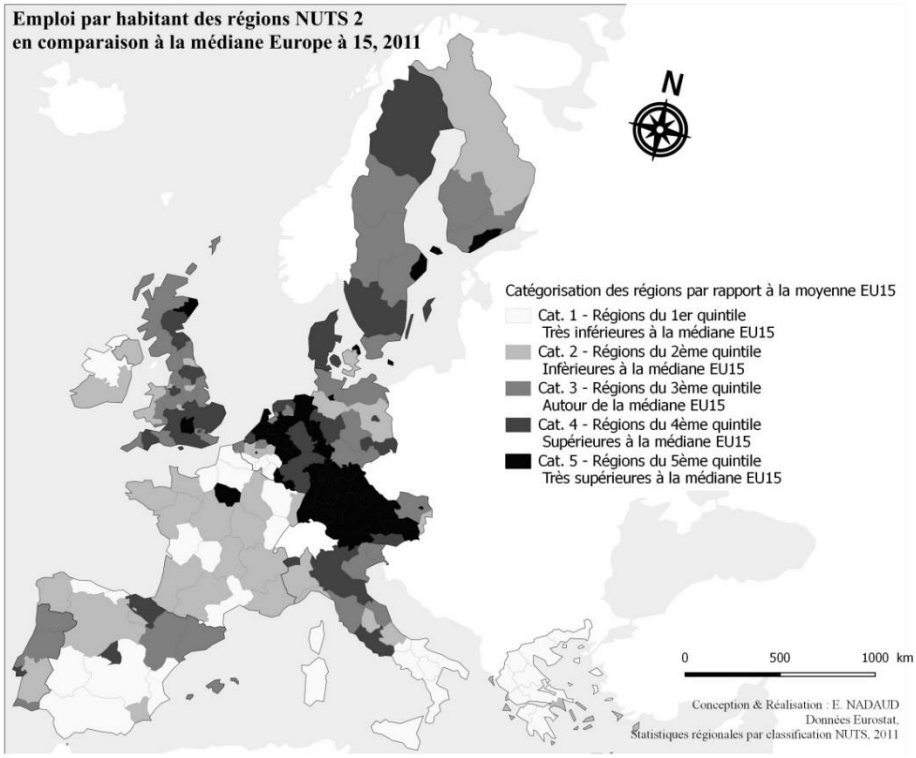
Tableau 7 : Croisements des régions européennes par quintile

		Quintile PIB / Emploi				
		1	**2**	**3**	**4**	**5**
Quintile PIB / Habitant	**1**	29 régions	11 régions	1 région	Guyane (FR) ; Guadeloupe (FR)	
	2	13 régions	18 régions	5 régions	Border, Midland and Western (IE) ; Languedoc-Roussillon (FR) ; Lorraine (FR) ; Picardie (FR) Prov. Namur (BE) ; Prov. Luxembourg (BE) ; Prov. Hainaut (BE)	
	3	North Yorkshire (UK)	13 régions	13 régions	13 régions	Provence-Alpes-Côte d'Azur (FR) ; Prov. Liège (BE) ; Prov. Limburg (BE)
	4		Oberfranken (DE)	24 régions	12 régions	6 régions
	5				9 régions	33 régions

Source : EUROSTAT, Statistiques régionales par classification NUTS, 2011.

Au-delà de ces cas extrêmes, nous constatons qu'un nombre non négligeable de régions changent de classe selon l'indicateur retenu, ce qui s'explique par les différences géographiques des effets socio-économiques (*cf.* Carte 3). Cela est notamment le cas des régions de la « dorsale européenne » (l'Autriche, l'ouest et le sud de l'Allemagne et les Pays-Bas) qui bénéficient ainsi avant tout d'effets socio-économiques positifs.

Carte 3 : Effets socio-économiques des régions Europe à 15



Conception & Réalisation : Auteurs. Données EUROSTAT, Statistiques régionales par NUTS, 2011.

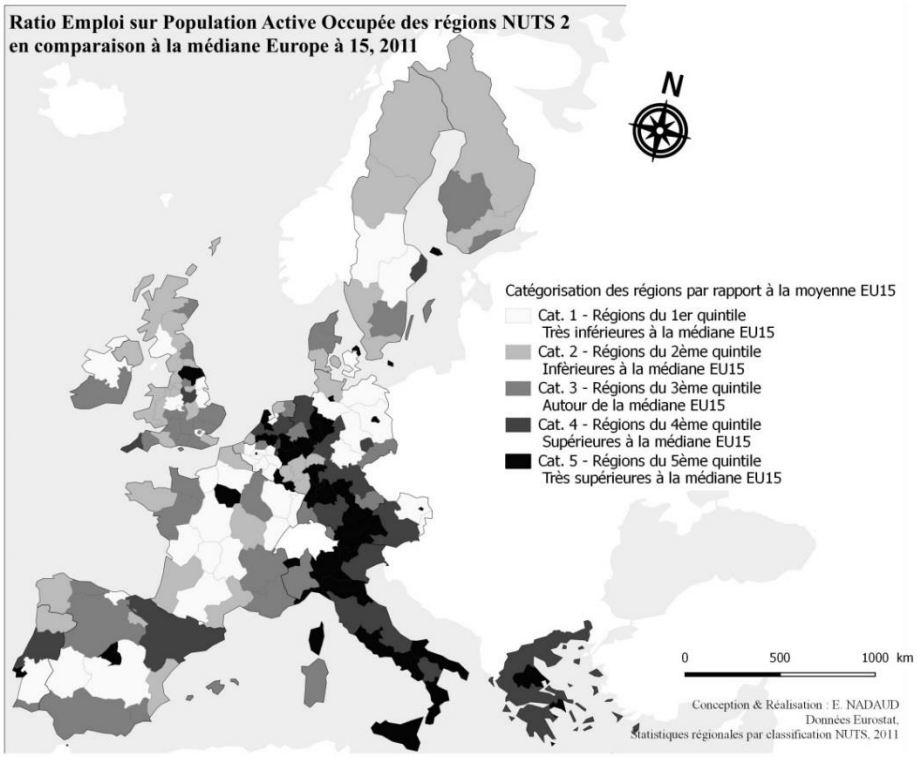
De même, la plupart des régions du Royaume-Uni (hors Londres et l'Ecosse) et du Portugal sont caractérisées par un meilleur positionnement sur cet indicateur que sur celui de la productivité apparente du travail. Enfin, les régions françaises, hors Île-de-France, sont toutes situées bien en-dessous de la médiane Europe à 15 pour l'indicateur traitant des effets socio-économiques, ce qui explique leur moins bon positionnement sur l'indicateur PIB par habitant.

Au total, si quelques régions accueillant les centres administratifs, économiques et financiers de l'Europe (Bruxelles, Luxembourg, Londres) occupent les premières places sur les deux indicateurs, et qu'à l'opposé les régions du sud de l'Europe (Espagne, Italie du sud, Grèce) pâtissent d'effets négatifs, entre les deux, la situation est plus complexe.

2. La diversité des effets socio-économiques

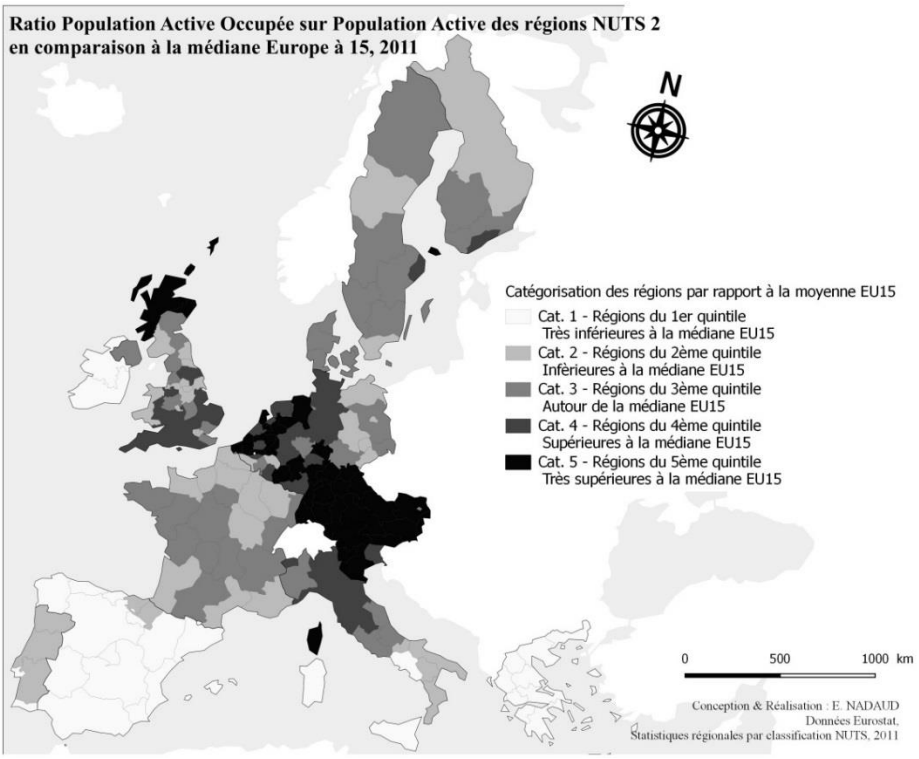
L'approfondissement de la décomposition du ratio emploi par habitant permet de mieux caractériser les effets socio-économiques à l'œuvre sur les territoires (*cf.* Cartes 4 à 7).

Carte 4 : Indice de concentration de l'emploi des régions Europe à 15



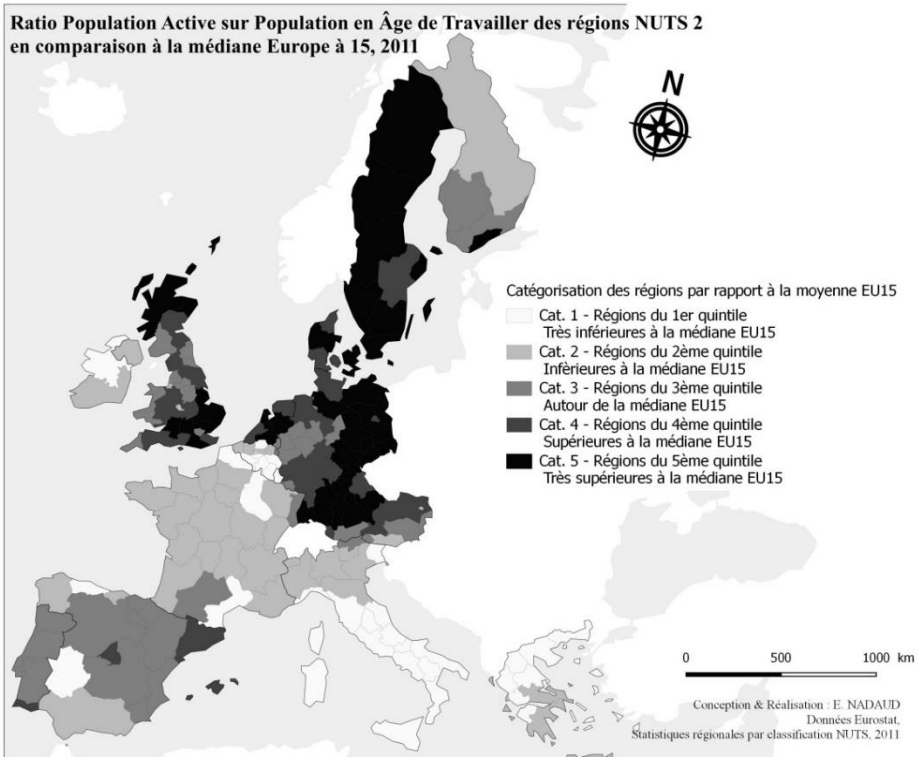
Conception & Réalisation : Auteur. Données EUROSTAT, Statistiques régionales par NUTS, 2011.

Carte 5 : Taux d'emploi des régions Europe à 15



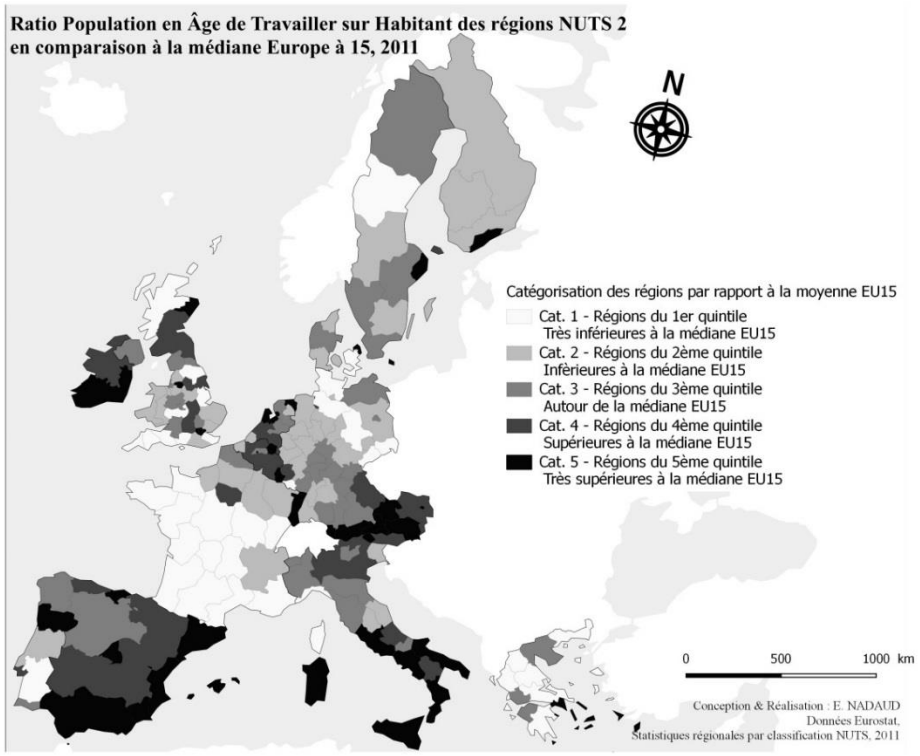
Conception & Réalisation : Auteur. Données EUROSTAT, Statistiques régionales par NUTS, 2011.

Carte 6 : Taux d'activité des régions Europe à 15



Conception & Réalisation : Auteur. Données EUROSTAT, Statistiques régionales par NUTS, 2011.

Carte 7 : Indicateur démographique des régions Europe à 15



Conception & Réalisation : Auteur. Données EUROSTAT, Statistiques régionales par NUTS, 2011.

L'indice de concentration de l'emploi (*cf.* Carte 4) mesure le nombre de personnes occupant un emploi dans une région, rapporté au nombre d'actifs occupés qui résident dans la région. Les premiers peuvent être non-résidents tandis que les seconds peuvent occuper un emploi en dehors de la région.

Cet indice caractérise ainsi l'attraction qu'un territoire exerce sur les autres. Il est également un marqueur de l'interdépendance des marchés régionaux du travail. Il est par exemple particulièrement élevé dans les régions-capitales comme l'Île-de-France, la région de Bruxelles et du Luxembourg qui exercent une attraction forte sur les régions voisines. Des régions atypiques présentent également un indice de concentration de l'emploi élevé. C'est notamment le cas des îles : la Corse en France et l'archipel d'Åland en Finlande. Enfin, l'Allemagne de l'ouest, l'Autriche, l'ensemble des régions italiennes et grecques possèdent un indice de concentration de l'emploi élevé qui témoigne de la recomposition des marchés du travail à l'échelle européenne. Ces régions accueillent en effet de très nombreux travailleurs provenant d'Europe de l'Est et des Balkans. Par exemple, dans le cas grec, les travailleurs étrangers viennent majoritairement d'Albanie (environ 60% des travailleurs non-résidents), suivis par les autres pays de la péninsule balkanique, de Roumanie et de Bulgarie. Cette situation s'explique tant par la proximité géographique que par les relations historiques liant ces pays (Sintès 2007; Dalègre 2016; Hatziprokopiou 2005). Dans tous les cas, ces résultats montrent l'importance de la prise en compte des effets-frontières et des discontinuités territoriales dans l'analyse du positionnement relatif des régions (Grasland et Hamez 2005; Guérois et al. 2016).

Le taux d'emploi (*cf.* Carte 5) mesure l'utilisation des ressources en main-d'œuvre disponibles sur le marché du travail. Il est le complément à 1 du taux de chômage. Ce taux est plus élevé dans les régions appartenant à l'axe rhénan : Allemagne de l'ouest, Autriche, Pays-Bas notamment, signe d'un taux de chômage plus faible, tandis que les régions du sud de l'Europe possèdent un taux d'emploi plus faible, signe d'un taux de chômage plus élevé. Néanmoins, plusieurs régions ayant un PIB par habitant et une productivité apparente du travail élevés (5ème quintile) possèdent également un taux de chômage élevé (1er et 2ème quintile du taux d'emploi) : Inner London (Royaume-Uni), Mellersta Norrland (Suède), Southern and Eastern (Irlande) et la Région de Bruxelles-Capitale. Inversement, un taux de chômage faible n'est pas lié uniquement à la performance économique de la région. Des facteurs relatifs aux caractéristiques du marché du travail et à la dynamique démographique interviennent. Dans le cas des régions allemandes par exemple, un taux de chômage faible s'explique aussi par une dynamique démographique « favorable » : le nombre de nouveaux entrants sur le marché du travail est inférieur au nombre de sortants (Artus 2018).

Le taux d'activité (*cf.* Carte 6) mesure la part de la population en âge de travailler inscrite sur le marché du travail. Le taux d'activité est particulièrement élevé en Allemagne, au Royaume-Uni, au Danemark et en Suède. Il l'est également, mais dans une moindre mesure, dans plusieurs régions d'Espagne.

Enfin, l'indicateur démographique (*cf.* Carte 7), fournit des informations sur la part des personnes en âge de travailler dans l'ensemble de la population résidant sur le territoire. Ce taux est plus élevé dans de nombreuses régions d'Espagne, en Autriche, dans le sud de l'Italie et en Irlande. Cette situation cache néanmoins des dynamiques différentes. Ainsi, l'Irlande est caractérisée par une population

plutôt jeune et peu âgée : les -15 ans représentent 21% de la population (part stable entre 2011 et 2017) et les +65 ans seulement 13,5% en 2017 (en hausse depuis 2011 où ils comptaient pour 11,5%). La situation de l'Autriche est différente : les -15 ans représentent 14,5% de la population (part stable entre 2011 et 2017) et les +65 ans autour de 18% (17,5% en 2011 ; 18,5% en 2017).

L'analyse croisée de l'ensemble des indicateurs pour chaque région permet de mieux caractériser les contextes régionaux. Si nous retrouvons une certaine unité pour plusieurs grands ensembles identifiés lors de la première décomposition du PIB par habitant, les régions européennes apparaissent encore plus diversifiées qu'attendu initialement. Des effets différents entrent en jeu dans la composition du ratio emploi par habitant, et donc indirectement dans celle de l'indicateur PIB par habitant. Parmi les grands ensembles géographiques, l'axe rhénan se caractérise par des effets positifs sur l'indice de concentration de l'emploi, le taux d'emploi et le taux d'activité. Si une certaine unité semble émerger entre les régions autrichiennes, du sud et de l'ouest de l'Allemagne, du Luxembourg et des Pays-Bas, une lecture plus fine amène à ne pas généraliser le propos. Par ailleurs, les régions scandinaves se démarquent par un taux d'activité élevé tandis qu'elles se situent plutôt en-dessous de la moyenne pour les autres indicateurs. Cela est notamment vrai au Danemark et en Suède. Les régions finlandaises (à l'exception de la région d'Helsinki) se situent plutôt autour ou en-dessous de la médiane des régions de l'Europe à 15 quel que soit l'indicateur considéré. D'autre part, les régions souffrant d'effets socio-économiques négatifs rencontrent des situations diverses. La majorité des régions françaises et les régions irlandaises pâtissent d'effets plutôt négatifs sur l'ensemble des indicateurs, les régions irlandaises bénéficiant cependant d'un indicateur démographique positif. Les régions françaises (avec quelques nuances) souffrent d'effets particulièrement négatifs en ce qui concerne l'indice de concentration de l'emploi, signe d'un marché du travail très concentré dans la région-capitale. L'indicateur démographique témoigne également d'une population à la fois plus jeune que dans de nombreux autres pays européens (19% en 2011, 18% en 2017 contre 16% en moyenne dans l'Union Européenne) mais aussi une population vieillissante (17% en 2011, 19% en 2017) à l'instar de la majorité du continent européen. Nous noterons enfin le « bon » niveau des régions du sud de l'Italie et des régions grecques en ce qui concerne l'indice de concentration de l'emploi. Cet indice doit néanmoins être contrebalancé par le niveau très bas de ces mêmes régions sur le taux d'activité, démontrant ainsi un niveau important de la population exclue de la population active et donc du marché du travail. Cet effet est doublé en Grèce d'un indicateur démographique plus faible que dans l'ensemble des régions de l'Europe à 15.

Section 3 – La prise en compte de la diversité des contextes territoriaux

Souligner l'existence d'effets multiples entrant dans la composition du PIB par habitant requiert de tenir compte de la diversité des contextes territoriaux et de se saisir d'une réalité plus complexe qu'il

n'y parait. Nous illustrons nos propos en introduisant le cas de la région Lorraine et de régions à priori similaires en tenant compte uniquement du niveau de richesse mesuré par le PIB par habitant.

1. Une illustration de l'importance de la décomposition. Le cas de la Lorraine

Pour mettre en évidence d'une autre façon la diversité des contextes géographiques et par la suite des enjeux en matière de développement économique, nous proposons de nous focaliser sur quelques régions dont les PIB par habitant sont très proches. Nous avons choisi la région Lorraine comme région de référence[7] pour notre analyse en considérant comme mesure initiale de la richesse de la région le PIB par habitant. Il s'agit d'une région située en-dessous de la médiane de l'Europe à 15, relativement mal positionnée dans le classement des régions européennes. Elle appartient au 2ème quintile sur l'indicateur PIB par habitant. Nous avons ensuite considéré les trois régions juste au-dessus et les trois régions juste en dessous du classement selon cet indicateur.

Tableau 8 : Rhône-Alpes et régions proches sur l'indicateur PIB par habitant

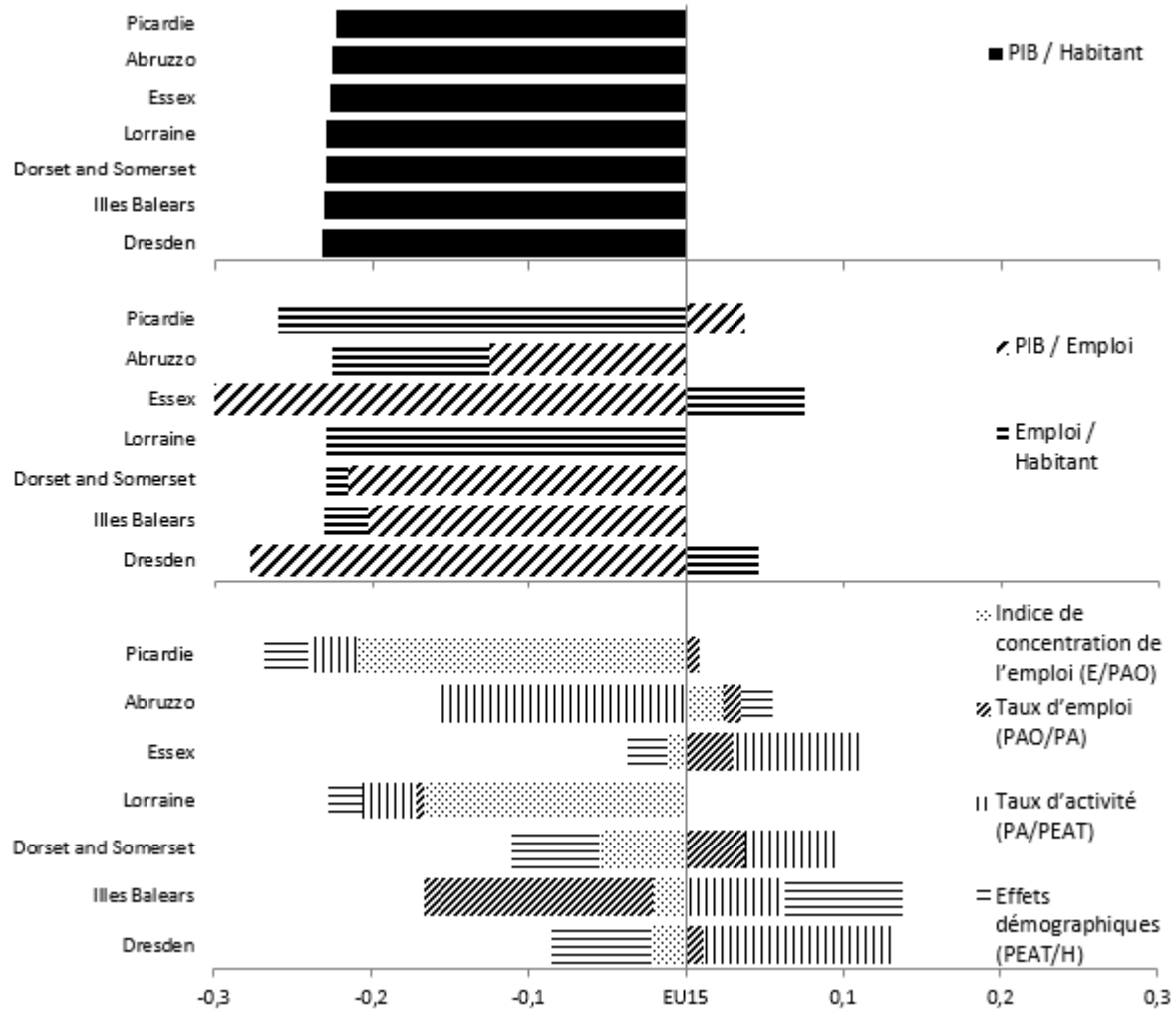
	PIB/H	PIB/E	E/H	E/PAO	PAO/PA	PA/PEAT	PEAT/H
Picardie (FR)	24 176	69 307	0,35	0,86	0,91	0,70	0,63
Abruzzo (IT)	24 133	58 915	0,41	1,09	0,91	0,62	0,66
Essex (UK)	24 092	49 430	0,49	1,05	0,93	0,79	0,63
Lorraine (FR)	24 039	66 760	0,36	0,90	0,90	0,70	0,64
Dorset and Somerset (UK)	24 029	53 899	0,45	1,01	0,94	0,77	0,62
Illes Balears (ES)	24 007	54 577	0,44	1,04	0,78	0,77	0,70
Dresden (DE)	23 979	50 602	0,47	1,04	0,91	0,82	0,61
Europe à 15	*30 219*	*66 814*	*0,45*	*1,06*	*0,90*	*0,72*	*0,65*

Source : EUROSTAT, Statistiques régionales par classification NUTS, 2011.

Nous avons remobilisé les décompositions statistiques pour comprendre les effets à l'œuvre sur ces territoires (*cf.* Tableau 8). La première décomposition du PIB par habitant (*cf.* Graphique 1) fait apparaître des configurations très variées. La Lorraine a un profil proche de la région Picardie. Ces deux régions françaises sont caractérisées par une productivité apparente du travail (PIB/Emploi) à un niveau similaire de celle de l'Europe à 15. Elles souffrent cependant d'effets socio-économiques (ratio Emploi/Habitant) particulièrement négatifs. Inversement, Essex, Dorset and Somerset, les Îles Baléares et Dresden pâtissent principalement d'une productivité apparente du travail bien inférieure au niveau de l'Europe à 15 tandis que ces régions sont caractérisées par des effets socio-économiques proches du niveau européen, soit légèrement au-dessus de la médiane Europe à 15, soit légèrement en-dessous. La région italienne Abruzzo connaît une situation intermédiaire du fait que sa productivité apparente du travail et les effets socio-économiques la pénalisent dans la mesure de son niveau de richesse.

[7] Le choix de la Lorraine permet d'introduire le cas lorrain approfondi ensuite au sein du chapitre 5. Notre travail initial proposait une présentation à partir de la région Rhône-Alpes. Ce choix était arbitraire, le même exercice aurait pu être reproduit avec toute autre région d'Europe.

Graphique 1 : Décomposition PIB par habitant - Lorraine et régions en apparence similaires



Source : EUROSTAT, Statistiques régionales par classification NUTS, 2011.

La décomposition du ratio emploi par habitant nous donne des indications complémentaires sur le profil des régions. Il apparaît que la région Lorraine souffre d'effets socio-économiques principalement du fait d'un indice de concentration de l'emploi particulièrement négatif. Il existe en effet en Lorraine 0,36 emploi par habitant (le ratio est de 0,45 à l'échelle Europe à 15). La région Picardie présente un profil similaire à celui de la Lorraine. Les autres régions présentent des profils très divers. Les régions d'Essex, Dorset and Somerset et Dresden sont caractérisées par des effets démographiques et un indice de concentration de l'emploi inférieur au niveau européen, compensé par un taux d'emploi et un taux d'activité supérieur au niveau européen Europe à 15. L'amplitude des effets à l'œuvre varie d'une région à l'autre. Les Îles Baléares souffrent principalement d'un taux d'emploi inférieur au niveau européen Europe à 15 compensé par un taux d'activité et des effets démographiques positifs. Enfin, Abruzzo est principalement impacté par un taux d'activité très inférieur au niveau européen. Comprendre et interpréter ces résultats nécessite d'approfondir les caractéristiques et les dynamiques économiques de ces régions. Il peut être émis d'ores et déjà certaines hypothèses : la faiblesse du taux d'emploi aux Iles Baléares peut être expliqué par l'importance du tourisme dans cette région, une activité fortement saisonnière qui génère des pics et

des creux d'activité ; le taux d'activité faible de la région Abruzzo est le signe d'un effet-pays en Italie où la part de la population en âge de travailler restant en dehors du marché du travail est particulièrement élevée ; Dresden est une région de l'est de l'Allemagne et souffre d'une dynamique économique faible propre aux anciennes régions de la République Démocratique Allemande. Le profil socio-économique de la Lorraine s'explique, comme dans le cas de la Picardie, par la proximité d'un grand centre urbain d'envergure mondiale. De nombreux résidents lorrains et picards occupent un emploi dans une région voisine, respectivement le Luxembourg et l'Ile de-France. Dans le cas picard, 17% des habitants occupent un emploi hors région, dont 13% en Ile-de-France. Dans le cas lorrain, 10% des habitants occupent un emploi hors région, très principalement au Luxembourg. La décomposition du PIB par habitant met en lumière une autre réalité en région Lorraine. Tandis que la seule analyse du PIB par habitant la place parmi des régions dont la richesse est faible par rapport au niveau européen, la décomposition du PIB par habitant démontre, d'une part, une productivité apparente du travail dans la moyenne de l'Europe à 15, et d'autre part, des effets socio-économiques particulièrement forts caractérisés par une mobilité domicile-travail très marquée. Apparaissent ainsi des interdépendances très fortes entre la région lorraine et les régions voisines, en premier lieu desquelles le Luxembourg.

2. La difficulté à saisir une réalité nécessairement complexe

Le PIB par habitant est mobilisé comme l'indicateur de référence pour mesurer la performance économique des régions en Europe, classer celles-ci et déterminer les politiques publiques à mettre en œuvre. Dans le cadre de la politique régionale européenne, la Commission Européenne met l'accent sur les enjeux de compétitivité. Cette approche est notamment soutenue par la mise en place d'une stratégie de spécialisation intelligente (Foray, David, et Hall 2009; 2011) pour chaque région en Europe, devenue une condition ex-ante de l'approbation des programmes opérationnels. Cette approche s'inscrit dans une réflexion ciblée uniquement sur les dynamiques de création de richesse des régions par le soutien à la compétitivité, ce qui questionne sa position entre un mécanisme de compensation reposant sur un principe de solidarité et un système de redistribution conditionné par des critères qui visent à mettre en concurrence les régions (Bourdin 2014).

Or, le PIB par habitant constitue un indicateur imparfait de la performance économique des régions. Dans le cas de la politique régionale européenne, si les fonds européens ont vocation à soutenir les régions peu performantes économiquement, il conviendrait de se focaliser *a minima* sur le PIB par emploi, indicateur de la productivité apparente du travail et, par conséquent, meilleur indicateur de la performance économique des régions. La décomposition du PIB par habitant met en exergue une réalité complexe faite d'effets multiples intervenant sur le niveau de richesse et d'emploi des régions. Ainsi, si dans certains cas, l'enjeu est bien la création de richesse, dans d'autres cas, les problématiques de développement territorial sont bien différentes. Elles concernent des éléments

relevant des effets socio-économiques et requièrent de ce fait des politiques publiques ciblées et adaptées. Cela peut concerner des sujets divers comme la dynamique transfrontalière (cas de la Lorraine) avec notamment la problématique des mobilités domicile-travail et du logement, ou encore le taux de chômage (cas de la région de Bruxelles-capitale) qui n'est pas nécessairement le signe d'une mauvaise productivité du travail et qui nécessite un ciblage politique en termes d'accompagnement et de formation.

Réfléchir au développement régional à l'échelle européenne nécessite donc de se doter d'outils plus précis susceptibles de capturer la diversité des régions, de leurs spécificités, des spécialisations construites sur le temps long et des effets d'interdépendance entre-elles. Cela pose la question de la capacité des acteurs à s'emparer d'une réalité nécessairement complexe. La référence à un indicateur unique, reconnu par tous et aussi limité soit-il, sera toujours plus aisé que de s'approprier une analyse détaillée cherchant à faire émerger la diversité des configurations régionales. Ainsi, à l'instar de la réflexion portée par Mahbub ul Haq et Amartya Sen (1999) sur la prédominance du Produit National Brut[8] dans le cadre de leurs travaux sur l'indicateur du développement humain (IDH), le PIB régional par habitant continue d'être utilisé par « simplicité et commodité » par les acteurs publics comme une mesure de la performance économique des régions bien que tous conçoivent ses limites et considèrent les indicateurs composites alternatifs « avec respect ». La relative simplicité des calculs que nous proposons constitue un argument pour encourager les décideurs publics à prendre en compte la diversité des configurations régionales en Europe. Sortir d'une logique centrée sur un seul indicateur s'avère de fait un exercice accessible, à supposer que les décideurs publics soient prêts à accepter une réalité plus complexe.

Enfin, notre analyse démontre la prégnance d'effets macrorégionaux et notamment d'effets-pays. De nombreuses problématiques relatives aux effets socio-économiques (marché du travail, démographie, formation, transport, etc.) relèvent ainsi de la prérogative des États-membres qui ne voient pas d'un bon œil l'intrusion de la Commission Européenne sur ces questions. Une stratégie de développement régional portée par la Commission Européenne reste ainsi contrainte par la bonne volonté des États-membres de partager certaines compétences. Cette situation renvoie aux enjeux de la gouvernance multi-niveaux, de la détermination du bon niveau d'intervention et de la capacité des acteurs à coordonner leurs actions (Montabone et Baudelle 2008).

Conclusion Chapitre 4

Notre chapitre 4 visait à prolonger à l'échelle européenne les travaux de Bouba-Olga et Grossetti (2015) menés dans le cas français de sorte à questionner la mobilisation de l'indicateur PIB par

[8] Le Produit National Brut comprend le PIB, majoré du revenu net des facteurs provenant de l'étranger, c'est-à-dire le revenu que les résidents du pays considéré reçoivent de l'étranger au titre des services facteurs (main-d'œuvre et capital), et minoré des versements de même nature destinés aux non-résidents contribuant à l'économie intérieure (définition de PNUD)

habitant comme mesure de la richesse des régions et critère de décision des politiques publiques européennes. Les analyses statistiques reposant sur le PIB régional par habitant tendent à valoriser les métropoles comme les lieux principaux de création de richesse et d'emplois et incitent à mettre en œuvre des politiques de compétitivité et d'attractivité territoriales dans le jeu de la mondialisation économique et financière. Elles entretiennent ainsi une vision reposant sur la concurrence des territoires dans une logique de survie.

En s'appuyant sur une analyse similaire de comparaison des niveaux de richesse des régions en Europe, nous tirons des conclusions différentes. L'exercice de décomposition statistique du PIB régional par habitant met en lumière que la création de richesse n'est pas le seul fait de la productivité du travail et que l'analyse des niveaux de richesse des régions masque des contextes territoriaux variés. Il apparaît ainsi que la richesse des régions, mesurée par le PIB par habitant, est le fait de la productivité apparente du travail mais aussi d'effets socio-économiques. Ces derniers recouvrent plusieurs éléments propres aux caractéristiques de la population et du marché du travail : taux d'emploi, taux d'activité, effets démographiques, concentration de l'emploi.

L'analyse des effets socio-économiques met en exergue l'existence d'interdépendances entre les régions. S'il ne s'agit pas d'une caractéristique nouvelle en soit, notre analyse permet de souligner deux éléments majeurs : i) les interdépendances territoriales constituent une caractéristique de la richesse des territoires mesurée par le PIB par habitant. Si son ampleur varie selon les régions, elles constituent une réalité significative en termes économiques ; ii) les interdépendances entre les régions sont très largement sous-estimées. La comparaison des territoires et les logiques de classement des régions entretiennent une vision concurrentielle dans laquelle l'objectif est de se hisser dans la hiérarchie nationale ou européenne. Les analyses comparatives tendent à considérer les régions comme des îles vivant en autarcie, comme si celles-ci n'entretenaient aucune relation entre elles. La décomposition du PIB régional par habitant permet de faire émerger l'existence d'interdépendances macrorégionales. Celles-ci sont le fait de pratiques interterritoriales ayant pour spécificité de dépasser les frontières régionales et nationales et de s'inscrire dans des cadres territoriaux inédits.

Dans le cas de la Lorraine, l'analyse du niveau de richesse reposant sur le PIB par habitant tend à considérer cette région comme une région en crise, renforcée par la vision d'un territoire périphérique dans le cas de l'économie nationale. La décomposition du PIB par habitant permet de reconsidérer le positionnement de la région. D'une part, elle bénéficie d'une productivité apparente du travail satisfaisante, dans la moyenne des régions européennes. D'autre part, elle est caractérisée par des effets socio-économiques très marqués avec un indice de concentration de l'emploi particulièrement faible, signe de mobilités domicile – travail très fortes. La région Lorraine entretient ainsi des relations importantes sur le marché du travail avec les territoires voisins. Ces conclusions nous amènent à nous interroger sur les caractéristiques socio-économiques de l'économie lorraine. Dans le chapitre suivant, nous portons notre regard sur les dynamiques économiques de la région Lorraine.

CHAPITRE 5 – CE QUE CACHENT LES FRONTIÈRES. LE CAS DE L'ÉCONOMIE LORRAINE

Ce chapitre s'inspire d'un article présenté au colloque de l'Association de science régionale de langue française (ASRDLF) qui s'est tenu à Gatineau, Québec, en juillet 2016 : « Territoires et frontières : le développement à l'épreuve des régions frontalières ».

L'objectif de notre chapitre est d'interroger les dynamiques économiques territoriales et les enjeux de développement de la région Lorraine. Nous proposons d'aller au-delà du cadre d'analyse traditionnel et de développer une analyse économique de la Lorraine au-delà des frontières nationales. Nous proposons une analyse des dynamiques économiques centrées sur l'espace macrorégional de la Grande Région. Ainsi, la Lorraine n'est plus perçue comme un territoire à la périphérie nord-est de la France mais comme un territoire au cœur de l'Europe, partageant une histoire et un vécu commun avec des territoires situés de l'autre côté de la frontière nationale. L'objectif est de sortir d'une vision uniquement centrée sur le territoire national et de proposer une lecture inédite des dynamiques socio-économiques des territoires de la Grande Région en dépassant les frontières politiques et administratives nationales. Pour cela, nous mobilisons des données relatives à la création de richesse et d'emploi de la région Lorraine et des territoires frontaliers voisins que sont la Sarre et la Rhénanie-Palatinat en Allemagne, la Wallonie en Belgique et le Luxembourg, régions regroupées au sein de la Grande Région. La question de la dynamique économique au sein de ce territoire européen relativement récent (initié dans les années 1960 et formalisé juridiquement sous la forme d'un Groupement européen de coopération territoriale en 2010) constitue également un regard nouveau en comparaison des analyses centrées sur les États-nations.

Nous proposons, dans un premier temps, d'analyser la situation relative de la Lorraine et de la Grande Région (au niveau NUTS 2) en nous appuyant sur la décomposition du PIB par habitant proposée, dans le cas français, par Bouba-Olga et Grossetti (2015) : le PIB par habitant y est vu comme le produit du ration PIB par emploi (la productivité apparente du travail) et du ratio emploi sur habitant (les effets socio-économiques), chacun de ces deux indicateurs pouvant à leur tour être décomposés pour mesurer notamment l'importance des effets structurels, des effets de mobilité, ou encore de certains effets démographiques. Notre décomposition, réalisée à l'échelle européenne, montre la situation différenciée des régions de la Grande Région et l'importance de l'économie frontalière. Dans un second temps, nous proposons une analyse plus qualitative permettant d'expliquer l'émergence du marché du travail transfrontalier, de comprendre son évolution et d'identifier ses avantages mais aussi les problèmes engendrés sur le tissu socio-économique lorrain. Inscrire et penser le développement du

territoire lorrain dans une perspective macrorégionale tend ainsi à faire émerger des enjeux nouveaux : problématique du transport, du logement et de la formation notamment. Ces enjeux questionnement la capacité des acteurs locaux à s'organiser collectivement et à initier des stratégies coopératives par-delà les frontières nationales. Nous focalisons ainsi notre attention, dans notre dernière partie, sur les enjeux de gouvernance et de coopération territoriale en questionnant le rôle des structures de gouvernance transfrontalière.

Section 1 – La Lorraine : d'une région en périphérie du territoire national à une région au cœur de l'Europe

1. D'une analyse régionale infranationale à une analyse transfrontalière

La décomposition du PIB par habitant à l'échelle européenne démontre l'insuffisante prise en compte des interdépendances dans les analyses classiques de la mesure de la richesse des régions. La région Lorraine présente un profil atypique du fait de l'importance des effets socio-économiques et plus spécifiquement des caractéristiques relevant du marché du travail. Néanmoins, ces éléments sont relativement négligés dans les analyses reposant sur une lecture territorialisée des dynamiques économiques. L'analyse traditionnelle de l'économie régionale et territoriale en France est en effet principalement centrée sur le territoire national. Si les dynamiques interrégionales sont parfois prises en compte, celles-ci sont considérées au sein du territoire national et en référence à la ville-centre, en l'occurrence dans le cas français en référence à Paris et l'Ile-de-France. Les territoires frontaliers continuent d'être perçus et analysés comme des territoires périphériques avec une fonction propre au regard de la production nationale. Dans un contexte de mondialisation et d'interdépendance forte entre les territoires, penser le développement économique uniquement dans un cadre national semble dépassé. Cela est d'autant plus vrai pour les territoires frontaliers en Europe pour lesquels la forme de « l'État-nation container » du 20ème siècle (Taylor 1994), marqueur de territorialité pour ses habitants, n'est plus adapté pour comprendre le développement économique des territoires. L'espace-vécu dépasse le cadre des frontières administratives nationales. Ainsi, une approche plus fine et continue du territoire permet de réduire les discontinuités inhérentes au tracé des frontières (Crozet et Lafourcade 2009). Le problème des unités spatiales modifiables ou *MAUP : Modifiable Areal Unit Problem* (Openshaw et Taylor 1979) montre que l'inférence statistique diffère parfois considérablement selon la manière dont l'information est agrégée : selon le niveau d'agrégation (taille des unités spatiales), le choix des frontières (forme des unités spatiales), le type d'agrégation effectué (somme, moyenne, etc.). Le cas de la Lorraine est significatif. Ce territoire est mentionné quasi-systématiquement en référence à son passé industriel et analysé comme faisant partie d'un grand territoire nord – est français en crise.

2. La Lorraine et l'émergence du territoire transfrontalier de la Grande Région

2.1. La Lorraine, la perception d'une région périphérique en crise

La Lorraine est une région d'interface, de passages et de conflits. Le nom même de la Lorraine souligne ces différents rôles. Il provient de la Lotharingie, un territoire qui désigne le royaume de Lothaire pris entre les royaumes de France et de Germanie (Gras 2009). La Lorraine est un territoire dont il est difficile de déterminer les frontières à travers l'histoire, tant celles-ci ont changé au gré des guerres et des conflits politiques et militaires. Gras (2009) décrit la Lorraine comme une « terre meurtrie » par l'histoire politique, militaire mais aussi économique. L'essor de la filière industrielle de la sidérurgie à partir de la fin du 18ème siècle avait conféré à la Lorraine un rôle stratégique pour l'État français. La Lorraine, surnommée par certains le « Texas français » (Gras 2009), assurait 90% de la production française de minerai et 10% de la production mondiale au début du 20ème siècle. Elle réalisait également les deux tiers de la production française de fer et la moitié de celle d'acier. A la veille de la seconde guerre mondiale, 200 sociétés sidérurgiques sont dénombrées. La Lorraine a été structurée par et pour cette activité pendant plusieurs décennies (May 1988). La crise de la sidérurgie, qui s'est amorcée après la Seconde Guerre Mondiale et qui s'est accentuée durant les années 1970, a entrainé un déclin économique et social particulièrement important (Sinou 1977; Haumont et Woehl 1986; P. Faure 2012; Raggi 2013). Depuis, il n'existe logiquement peu d'articles académiques, institutionnels ou journalistiques qui n'associent la Lorraine à une région sinistrée en crise.

Malgré son histoire tumultueuse au cœur de l'Europe, la Lorraine est enfermée dans l'image d'une région en crise aux marges du territoire national et considérée de fait comme un territoire périphérique. La Lorraine, « mère de toutes les restructurations », a bénéficié de toutes les aides et innovations territoriales incluant tout l'arsenal de la revitalisation des territoires, de l'accompagnement social et de la coordination des efforts publics et privés. Aucune politique économique, limitée au cadre de l'économie nationale, n'a réussi depuis à inverser la tendance. Les politiques publiques mises en œuvre depuis les années 2010 s'inscrivent autour de deux axes et reposent sur le modèle métropolitain du développement territorial. D'une part, l'avenir de la région Lorraine est pensé au-delà du territoire régional sur un axe est-ouest : à l'ouest avec Paris situé à 2h en TGV par la ligne à grande vitesse depuis 2007, à l'est vers Strasbourg à la suite de la fusion des régions Alsace, Lorraine et Champagne – Ardennes. Cette dernière résulte de la loi de 2015 relative à la délimitation des régions visant à accroître les périmètres régionaux pour les mettre « à l'échelle de la géographie de la croissance qui découle de la métropolisation » (B. Lajudie 2014). D'autre part, l'accent est mis sur les deux métropoles de Metz et Nancy, considérées, de ce seul fait, comme les moteurs du développement territorial. Les deux agglomérations lorraines sont réputées pour leur rivalité, plus que pour leur capacité à définir des partenariats. Leurs relations sont dites souvent tendues, parfois amicales mais toujours complexes. Ainsi, lorsque Nancy obtient le titre de métropole en 2016, Metz se bat pour se

voir reconnaître le même statut et l'obtient dès 2018. Par ailleurs, dans le souci d'exister entre Paris et Strasbourg et de développer des partenariats entre les pôles urbains lorrains, les agglomérations de Thionville, Metz, Nancy et Épinal se sont regroupées et organisées au sein du pôle métropolitain du sillon lorrain. L'objectif premier est de défendre les intérêts des quatre agglomérations en portant une identité métropolitaine et des projets communs. Cet axe apparaît dans un premier temps relativement pertinent sur le plan géographique et économique du fait que le cœur de la région Lorraine s'étire le long de l'axe Mosellan, du nom de la rivière Moselle (un affluent du Rhin qui prend sa source dans les Vosges), de Thionville à Épinal en passant par Metz et Nancy (Paulet 2010). Le sillon lorrain entend être un espace d'échanges et de coopérations. Le pôle métropolitain du sillon lorrain, créé en 2011, s'inscrit dans la continuité du réseau de villes unissant les quatre villes depuis 1999. L'idée de pôle métropolitain porte les germes de deux conceptions de l'interterritorialité (Béhar, Estèbe, et Vanier 2011). Il y a, d'une part, la volonté de « faire territoire » dans une logique de définition d'un périmètre et d'une taille supposée critique pour exister au premier rang sur la carte de la France métropolitaine, et d'autre part, de « faire politique » dans une logique de construction de politiques publiques conçues au sein d'assemblages interterritoriaux inédits en sortant du prisme territorial.

Cette présentation de la Lorraine relate une réalité certaine et souligne les difficultés économiques et sociales rencontrées par cette région. Néanmoins, l'analyse classique du territoire lorrain dans le contexte des politiques économiques et institutionnelles françaises a pour principale limite de regarder le territoire lorrain à 180°, c'est-à-dire en faisant fi de l'existence de territoires situés de l'autre côté de la frontière nationale. Observer et analyser la carte de la Lorraine dans un cadre uniquement national en insistant sur l'existence de frontières revient à faire apparaitre « des blancs de l'autre côté de la ligne comme si rien n'existait derrière » (Amilhat-Szary 2015). Le passage du territoire frontalier, souvent considéré comme périphérique (Leloup et Gagnol 2017), à un territoire transfrontalier orienté à 360° permet un changement de perspective significative. Le fait transfrontalier s'illustre par différents phénomènes géographiques, économiques et sociaux que ce soit par l'existence d'agglomérations, de flux de travailleurs frontaliers ou de pratiques commerciales (Denert et Hurel 2000). Il rappelle également l'existence d'une histoire commune, tant aux échelles macro-territoriales (l'histoire des États-nations), méso-territoriales (l'histoire des régions, des territoires mais aussi des secteurs d'activités) et micro-territoriales (l'histoire des individus et des organisations). Réfléchir à la position de la Lorraine en tant que territoire frontalier et analyser les liens qu'elle tisse avec les régions voisines permet un changement de perspective et met en lumière des enjeux territoriaux et interterritoriaux nouveaux.

2.2. La Grande Région, une macrorégion européenne

La Grande Région constitue une macrorégion[9] européenne organisée autour des frontières de quatre États-membres. Elle forme un territoire transfrontalier formé par les régions allemandes de Sarre et Rhénanie-Palatinat, la région belge Wallonie, le Luxembourg et la Lorraine, Le cadre institutionnel de la Grande Région permet de produire une analyse inédite des dynamiques économiques macrorégionales. De nombreux travaux soulignent l'émergence puis l'accélération des flux transfrontaliers au sein de cet espace (Belkacem et Pigeron-Piroth 2012). Près de 10% de la population active lorraine occupe un emploi en dehors de la région, soit environ 100 000 personnes qui, chaque jour, traversent une frontière. Parmi eux, plus de 75% travaillent au Luxembourg. Ainsi, plus que la mise en œuvre de politiques économiques et industrielles nationales, c'est bien le Luxembourg et le travail transfrontalier qui a permis pour partie d'absorber la crise subie par la région Lorraine depuis les années 1970.

Carte 8 : La Grande Région



Source : Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT)

La Grande Région constitue un territoire cohérent au regard de l'histoire politique et économique de l'Europe. Régulièrement séparés par les conflits internationaux, transférés de part et d'autre de frontières nationales mouvantes, les territoires de la Grande Région connaissent une histoire commune qui doit se comprendre au-delà des grands évènements politiques internationaux. Ils constituaient le cœur industriel de l'Europe jouant un rôle stratégique pour les États européens. Tous ont connu l'essor

[9] En suivant la classification de la Commission Européenne, il conviendrait de parler plus précisément d'une « eurorégion ». Une « eurorégion » désigne une entité territoriale transfrontalière qui réunit les partenaires de deux ou plusieurs régions frontalières de différents États européens (sous la forme d'un GECT comme cela est le cas de la Grande-Région). Une « macrorégion » constitue une forme plus avancée qui est soutenue par l'Union européenne dans le cadre spécifique des « stratégies macrorégionale européennes ».

des industries métallurgiques à partir de la fin du 19ème siècle avant de subir la crise des industries du charbon et de l'acier à partir des années 1960. Cette dernière, qui affecte conjointement des espaces limitrophes du Luxembourg, de la Belgique, de l'Allemagne et de la France, incite les responsables politiques et économiques à innover. Les territoires s'organisent, passant d'une logique conflictuelle à une approche coopérative, en instaurant progressivement une structure transfrontalière en charge de coordonner les acteurs locaux des différentes régions membres.

Section 2 - Positionnement de la Lorraine au sein de la Grande Région

Nous proposons de réfléchir au positionnement économique de la Lorraine au sein de la Grande Région en remobilisant la décomposition du PIB par habitant ciblée sur les régions frontalières de la Grande Région (*Cf. Méthodologie décrite dans le Chapitre 4*). Notre analyse se donne pour objectif de sortir d'une analyse traditionnelle centrée sur le territoire national et d'initier une présentation inédite de la région Lorraine dans un cadre transfrontalier inédit.

Notre analyse porte sur les régions du Groupement européen de coopération territoriale (GECT) Grande Région : Lorraine (France), Wallonie (Belgique), Sarre (Allemagne), Rhénanie-Palatinat (Allemagne) et Luxembourg. L'analyse statistique de la décomposition du PIB par habitant repose sur la nomenclature européenne des régions NUTS 2. La nomenclature des unités territoriales statistiques (nomenclature NUTS 2010) de l'Union Européenne identifie onze régions NUTS 2 au sein de la Grande Région : BE31 Province Brabant Wallon, BE32 Province Hainaut, BE33 Province Liège, BE34 Province Luxembourg (BE), BE35 Province Namur, DEB1 Koblenz (Coblence), DEB2 Trier (Trèves), DEB3 Rheinhessen-Pfalz (Hesse-rhénane-et-Palatinat), DEC0 Saarland (Sarre), FR41 Lorraine, LU00 Luxembourg.

1. L'analyse traditionnelle du PIB par habitant : une macrorégion polarisée par le Luxembourg

L'analyse traditionnelle du niveau de richesse mesurée par l'indicateur PIB par habitant montre tout d'abord que la Grande Région prise dans son ensemble se situe légèrement en-dessous du niveau médian des régions Europe à 15.

Tableau 9 : Décomposition du PIB par habitant de la Grande Région, 2011

	PIB/H	PIB/E	E/H	E/PAO	PAO/PA	PA/PEAT	PEAT/H
Luxembourg (LU)	82 858	114 622	0,72	1,66	0,95	0,68	0,67
Prov. Brabant Wallon (BE)	37 878	96 219	0,39	0,97	0,93	0,67	0,66
Rheinhessen-Pfalz (DE)	31 366	65 894	0,48	1,02	0,95	0,76	0,65
Saarland (DE)	31 282	61 086	0,51	1,19	0,94	0,73	0,63
Koblenz (DE)	28 507	59 187	0,48	1,02	0,95	0,77	0,64
Trier (DE)	26 901	53 597	0,50	1,02	0,96	0,78	0,66

Prov. Liège (BE)	25 771	73 147	0,35	0,94	0,90	0,63	0,66
Prov. Namur (BE)	24 492	70 411	0,35	0,90	0,92	0,64	0,66
Lorraine (FR)	24 039	66 760	0,36	0,90	0,90	0,70	0,64
Prov. Luxembourg (BE)	22 844	66 457	0,34	0,85	0,94	0,66	0,65
Prov. Hainaut (BE)	22 670	69 279	0,33	0,93	0,88	0,61	0,66
Europe à 15	*30 219*	*66 814*	*0,45*	*1,06*	*0,90*	*0,72*	*0,65*
Grande Région	*29 778*	*69 556*	*0,43*	*1,02*	*0,93*	*0,70*	*0,65*

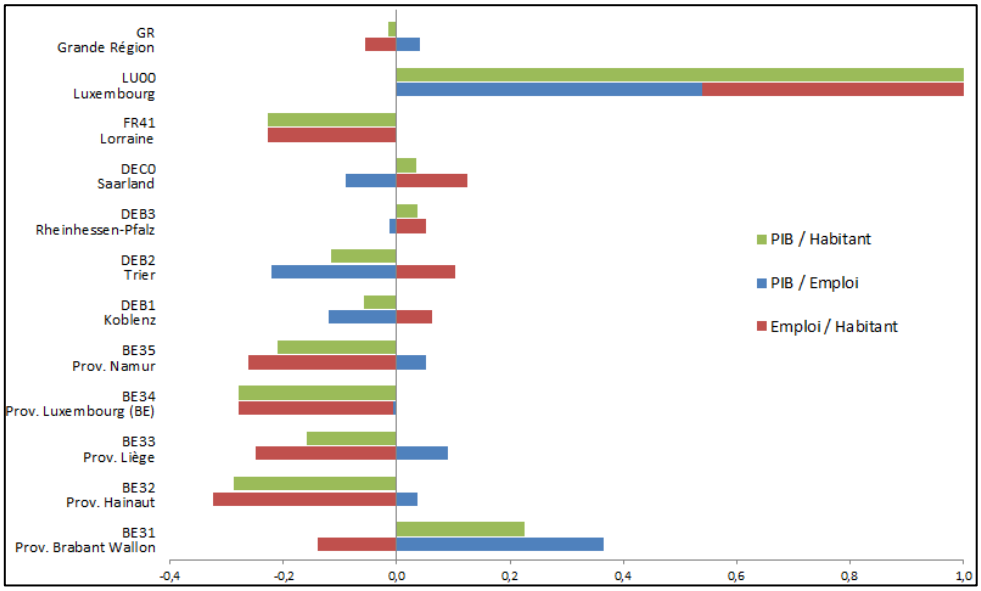
Source : EUROSTAT, Statistiques régionales par classification NUTS, 2011. Calculs de l'auteur

L'analyse des onze régions NUTS 2 de la Grande Région nous permet d'identifier que seules quatre régions présentent un PIB par habitant supérieur au niveau médian des régions de l'Europe à 15 : la Province Brabant Wallon, La Rhénanie-Palatinat, la Sarre et le Luxembourg. Les autres régions se situent en-dessous de la moyenne Europe à 15. Le Luxembourg se détache très nettement comme le pôle créateur de richesse de la Grande Région avec un PIB par habitant plus de 2,5 fois supérieur à la moyenne des régions Europe à 15. Le Luxembourg se situe de plus au 2nd rang des régions Europe à 15. Au sein de la Grande Région, bien que loin derrière le Luxembourg, les régions allemandes de Sarre et d'Hesse-rhénane-et-Palatinat et la province belge du Brabant-Wallon possèdent un niveau de richesse relativement élevé. Les provinces belges de Liège, Namur, du Luxembourg et du Hainaut ainsi que la région Lorraine possèdent un PIB par habitant bien inférieur à la moyenne des régions Europe à 15. Cette première approche nous donne à voir une première géographie du territoire Grande Région de laquelle semble se distinguer trois pôles : i) le Luxembourg est le principal pôle créateur de richesse au sein de la Grande Région. Il constitue le centre économique du territoire ; ii) des pôles économiques dynamiques se situent dans les régions allemandes de Rhénanie-Palatinat et de Sarre ainsi que la province belge du Brabant-Wallon ; iii) Les régions belges (hors Brabant-Wallon), la Lorraine et les régions allemandes de Coblence et Trèves possèdent un niveau de richesse inférieur au niveau médian européen et apparaissent à cette première lecture comme en retard au sein de la Grande Région.

2. Vers une recomposition territoriale à l'échelle de la Grande Région

L'analyse de la décomposition statistique du PIB par habitant en deux facteurs : la productivité apparente du travail, mesurée par le ratio PIB/Emploi ; et les effets socio-économiques, mesurés par le ratio Emploi/Habitant, nous permet d'affiner et de nuancer certains aspects. Elle met en exergue la capacité de création de richesse des régions ainsi que les caractéristiques relevant de la démographie et du marché du travail.

Graphique 2 : Première décomposition du PIB par Habitant Grande Région, 2011



La Grande Région prise dans son ensemble se situe à un niveau proche de la moyenne des régions de l'Europe à 15 pour le PIB par habitant, ce qui résulte d'un ratio Emploi/Habitant légèrement inférieur et d'un ratio PIB par emploi légèrement supérieur à la moyenne. Quatre profils de régions au sein de la Grande Région peuvent être distingués : i) le niveau élevé du niveau de richesse du Luxembourg résulte d'une productivité apparente du travail et des effets socio-économiques plus forts et plus favorables que la moyenne des régions Europe à 15. Le Luxembourg est ainsi bien au-dessus du niveau médian de l'Europe à 15 pour les deux ratios ; ii) les régions allemandes bénéficient d'effets socio-économiques favorables mais sont pénalisées par une productivité du travail inférieure au niveau médian de l'Europe à 15. Cette caractéristique est particulièrement accentuée pour la région de Trèves ; iii) la Lorraine et les provinces belges de Liège, du Luxembourg, du Hainaut et de Namur sont toutes pénalisées par des effets socio-économiques défavorables. Le niveau de la productivité apparente du travail est situé proche du niveau médian Europe à 15 mais ne permet pas de compenser les effets socio-économiques ; iv) la province belge du Brabant-Wallon bénéficie d'une productivité apparente du travail favorable. Si, comme les autres provinces belges, elle pâtit d'effets socio-économiques défavorables, la productivité apparente du travail y est plus forte. Il s'agit de la deuxième région sur cet indicateur derrière le Luxembourg.

La première décomposition statistique du PIB par habitant en deux facteurs nous donne à voir un territoire quelque peu différent de celui observé par l'analyse du seul indicateur PIB par habitant. Des forces différentes impactent le niveau de richesse des territoires : des effets productivité apparente du travail et des effets socio-économiques. Les premiers constituent la mesure de la performance économique des territoires. Les seconds mettent en évidence les caractéristiques de la démographie et du marché du travail. Tout d'abord, la première décomposition du PIB par habitant démontre que le niveau inférieur des régions belges et de la Lorraine sur l'indicateur PIB par habitant résulte quasi-

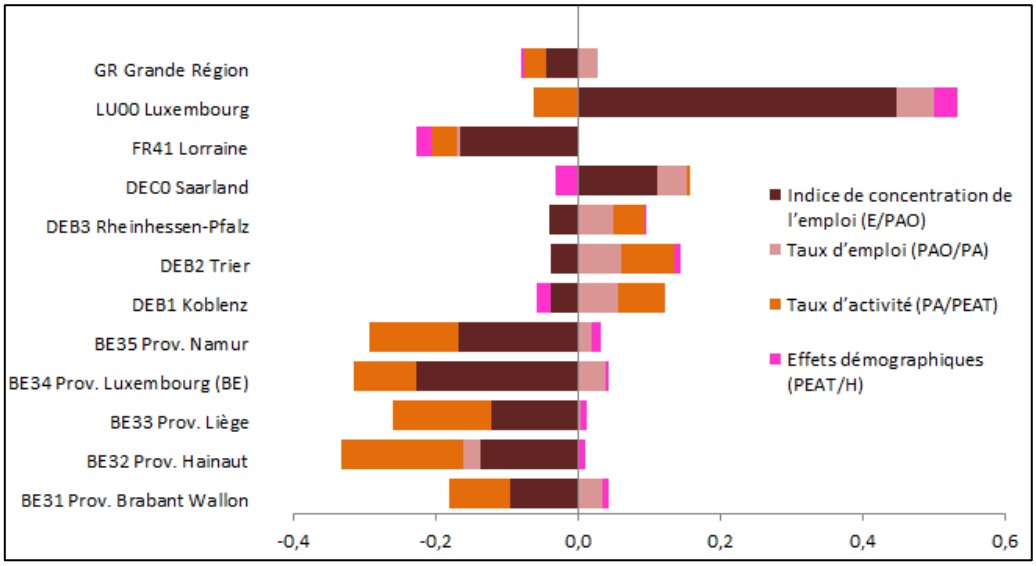
exclusivement d'effets socio-économiques inférieurs au niveau médian européen, à savoir des caractéristiques liées à la démographie et au marché du travail. La productivité apparente du travail des régions belges et de la Lorraine se situe, elle, au niveau médian de l'Europe à 15 et est supérieure à celle des régions allemandes qui pourtant possédaient un niveau de richesse mesuré par le PIB par habitant supérieur. Ce constat confirme que le PIB par habitant constitue un mauvais indicateur de la performance économique des régions. D'autre part, l'analyse de la première décomposition du PIB par habitant des régions NUTS 2 de la Grande Région tend à regrouper les régions par pays. Les différentes régions belges, d'une part, et allemandes d'autre part, présentent des profils similaires selon leur pays d'origine. Si les régions appartenant à la Grande Région, comme nous le verrons par la suite, sont fortement interdépendantes, l'analyse de leur situation économique démontre la prégnance d'effets pays. Ce constat permet de poser l'hypothèse d'un effet-pays sur le niveau de richesse et la performance économique des régions résultant des choix de politiques économiques promus dans chacun des États. Cette situation renforce l'idée d'une séparation des régions marquées par la prégnance des frontières nationales. Enfin, le Luxembourg se distingue très nettement comme la région leader sur les deux indicateurs. Elle apparait très nettement comme le pôle créateur de richesse et d'emplois de la Grande Région. Il peut être émis l'hypothèse d'une métropolisation de la Grande Région autour du Luxembourg au sein de laquelle des complémentarités socio-économiques s'organisent entre les régions.

La première décomposition du PIB par habitant démontre les profils socio-économiques variés des régions NUTS 2 de la Grande Région. Émerge de notre analyse une recomposition territoriale à l'échelle de la Grande Région pour laquelle les profils des régions apparaissent différents et dont il peut être émis l'hypothèse qu'ils sont également complémentaires. Si des effets pays perdurent, l'importance des effets socio-économiques semblent démontrer l'importance des caractéristiques liées à la démographie et au marché du travail.

3. Des effets socio-économiques caractéristiques d'un marché du travail interrégional

Nous proposons d'approfondir la décomposition du PIB par habitant en analysant le ratio emploi par habitant afin de mieux comprendre les effets socio-économiques à l'œuvre sur le territoire de la Grande Région.

Graphique 3 : Décomposition du ratio Emploi/Habitant en Grande Région, 2011



Tout d'abord, la Grande Région, qui possédait un ratio emploi par habitant légèrement inférieur au niveau médian européen, joue d'effets négatifs en ce qui concerne l'indice de concentration de l'emploi, le taux d'activité et les effets démographiques. Seul le taux d'emploi est légèrement supérieur au niveau médian européen. L'analyse des profils des régions NUTS 2 de la Grande Région laisse apparaître des situations multiples. Le Luxembourg bénéficie d'un indice de concentration de l'emploi très positif. S'il bénéficie d'un taux d'emploi et d'effets démographiques positifs, ceux-ci jouent dans une moindre mesure. Nous pouvons enfin noter un taux d'activité inférieur au niveau médian européen. Les régions allemandes se présentent sous des profils différents. La Sarre bénéficie d'un indice de concentration de l'emploi très positif renforcé par des taux d'emploi et d'activité également positifs. Elle pâtit cependant d'effets démographiques négatifs. Les trois régions NUTS 2 de la Rhénanie-Palatinat présentent des profils sensiblement similaires : un indice de concentration de l'emploi inférieur au niveau médian de l'Europe à 15 mais des taux d'emploi et d'activité positifs. Les effets démographiques apparaissent plutôt neutres. Les provinces belges présentent également des profils similaires. Deux indicateurs pénalisent ces régions : un indice de concentration de l'emploi et un taux d'activité bien inférieurs au niveau médian européen. Le taux d'emploi et les effets démographiques présentent quant à eux une situation très légèrement positive en comparaison du niveau médian européen. Seule la province du Hainaut possède un taux d'emploi inférieur au niveau médian européen. Enfin, la Lorraine, qui présentait jusque-là un profil similaire aux régions belges, se différencie de celles-ci. Son ratio emploi par habitant est principalement impacté négativement par un indice de concentration de l'emploi très inférieur au niveau médian de l'Europe à 15. Elle pâtit par ailleurs, bien que dans une moindre mesure, d'effets négatifs sur l'ensemble des indicateurs constituant le ratio emploi par habitant.

L'analyse de la deuxième décomposition du PIB par habitant à l'échelle de la Grande Région tend à renforcer la perception de régions différentes et complémentaires. Deux indicateurs impactent, de

manière positive ou négative, les régions de la Grande Région. D'une part, le taux d'activité est dans la majorité des régions inférieur au niveau médian européen, démontrant qu'un nombre plus important de personnes en âge de travailler se situe en dehors du marché du travail. Seules les régions allemandes, notamment celles appartenant à la Rhénanie-Palatinat, se situent au-dessus du niveau médian européen. Cet indicateur démontre une situation du marché du travail différente selon les régions, avec ici l'hypothèse d'un effet pays résultant des choix des politiques économiques et du travail dans les différents États. D'autre part, la caractéristique principale concerne l'importance de l'indice de concentration de l'emploi (ratio du nombre d'emplois sur la population active occupée) dans la mesure des effets socio-économiques, et par conséquent dans la mesure du niveau de richesse des régions. Deux profils extrêmes se distinguent. D'une part, les régions allemandes et le Luxembourg possèdent un indice de concentration de l'emploi supérieur à 1. Les régions du Luxembourg et dans une moindre mesure de la Sarre possèdent un indice de concentration de l'emploi bien supérieur au niveau médian européen. Cet indicateur démontre que le nombre d'emplois est supérieur à la population active occupée. C'est le signe d'une attractivité territoriale pour des travailleurs non-résidents. D'autre part, la Lorraine et les régions belges possèdent un indice de concentration de l'emploi inférieur à 1 et inférieur au niveau médian européen. Cela signifie que la population active occupée est supérieure au nombre d'emplois disponibles sur le territoire et qu'un grand nombre de travailleurs occupent un emploi en dehors du territoire de résidence. Ces constats démontrent le renforcement d'un marché du travail interrégional, et dans le cas présent, transfrontalier. Il peut être émis l'hypothèse qu'un grand nombre de travailleurs belges et lorrains occupent un emploi au Luxembourg ou en Allemagne.

L'analyse des profils socio-économiques des régions à travers la décomposition du PIB par habitant fait émerger l'existence d'un marché interrégional du travail à une échelle transfrontalière avec la spécificité d'inclure des régions de quatre États-membres. Cette conclusion tend à démontrer plusieurs faits importants. D'une part, elle souligne que l'analyse économique de la Lorraine, pensée dans un cadre uniquement national, est dépassée et ne permet pas d'identifier l'ensemble des caractéristiques socio-économiques du territoire. Dans le cas des régions appartenant à la Grande Région, une analyse centrée sur un seul territoire dans son contexte national ne permet pas de comprendre l'ensemble des effets à l'œuvre dans la création du niveau de richesse et des dynamiques en matière d'emplois. D'autre part, l'importance des effets socio-économiques, et plus spécifiquement de l'indice de concentration de l'emploi, démontre l'existence d'effets non purement économiques dans la mesure du niveau de richesse des territoires. Les caractéristiques du marché du travail et la démographie constituent des éléments non négligeables pour la mesure du niveau de richesse et des dynamiques socio-économiques territoriales.

La décomposition du PIB par habitant démontre le profil contrasté de la région Lorraine. Celle-ci est considérée comme un territoire en crise dans le cas français avec un niveau de richesse du PIB par

habitant bien inférieur au niveau médian des régions européennes. Une analyse à une échelle macrorégionale transfrontalière, la Grande Région, permet de porter un tout autre regard sur la Lorraine. D'une part, la performance économique de la Lorraine, mesurée par l'indicateur de la productivité apparente du travail, se situe au niveau médian européen. D'autre part, la Lorraine est impactée par des effets socio-économiques très prononcés du fait qu'un nombre important de résidents travaillent en dehors du territoire. L'analyse inédite de la Grande Région permet de dégager l'existence d'un marché du travail transfrontalier comme une caractéristique essentielle impactant le niveau de richesse de la Lorraine.

Section 3 – L'économie lorraine : d'un tissu mono-industriel à la constitution d'un marché du travail transfrontalier

Comprendre les interdépendances mises en lumière par la décomposition statistique du PIB par habitant requiert d'analyser sur le temps long la trajectoire économique du territoire et sa dynamique de création de richesse et d'emplois. Celle-ci résulte de « la combinaison de ressources matérielles, immatérielles et humaines par des acteurs (individus et organisations) qui donne lieu à la production de biens et services vendus sur des marchés » (Bouba-Olga et Grossetti 2015). La combinaison de ces facteurs peut aboutir à une diversité de configurations et à des spécialisations plus ou moins marquées. Le tissu économique local apparaît alors comme un construit non-stabilisé et marqué par sa trajectoire passée.

L'essor du travail transfrontalier constitue une réponse aux bouleversements du tissu économique lorrain depuis les années 1970. La Lorraine a longtemps été caractérisée par un tissu économique mono-industriel du fait du poids de l'industrie sidérurgique. La crise qui a touché le secteur à partir des années 1960 et 1970 a provoqué une hausse du chômage significative et obligé de nombreux travailleurs à chercher de nouvelles perspectives d'emplois. Le marché du travail s'est alors inscrit à une échelle transfrontalière inédite. Tout d'abord, il se construit dans une logique de similarité à l'échelle du bassin lorrain, un espace qui s'entend au-delà de la seule région Lorraine et comprend les territoires de la « Lorraine belge » en Belgique, des terres rouges au sud du Luxembourg et de la Sarre en Allemagne. Cet espace constitue un ensemble qui se comprend dans une continuité géologique et industrielle, plus que par les discontinuités marquées par les frontières nationales. D'autre part, le développement économique du Luxembourg s'est accompagné d'une demande de main d'œuvre très importante qui a offert de nouveaux débouchés au travailleurs lorrains jusqu'à constituer une caractéristique majeure du marché du travail lorrain. Ces pratiques interterritoriales génèrent de nouveaux enjeux à une échelle transfrontalière inédite.

1. Une histoire économique marquée par la sidérurgie

1.1. La construction d'une économie mono-industrielle

L'industrie sidérurgique lorraine s'est construite grâce à l'exploitation de deux ressources naturelles spécifiques (P. Faure 2012) : le bois avec la présence importante de forêts et le minerai avec un sous-sol riche en fer et en charbon. Les premières forges datent du 17ème siècle mais la filière sidérurgique lorraine se développe réellement à partir de la fin du 18ème siècle. Le minerai de fer local, appelé la « minette lorraine », était cependant pauvre en fer, avec une teneur d'environ 30% contre 70% pour le minerai utilisé par les entreprises sidérurgiques du bassin de la Loire. Il était également caractérisé par une forte teneur en phosphore qui empêchait d'utiliser le procédé Bessemer qui dominait à cette époque. Dans la seconde partie du 18ème siècle, les entrepreneurs lorrains adoptent plusieurs procédés de production leur permettant d'accroître leur productivité. Le procédé Thomas, du nom de l'ingénieur britannique qui le mis au point, constitue l'élément déclencheur de l'essor de la filière. Il permet l'exploitation du minerai de fer phosphoreux très présent en Lorraine. Ce nouveau procédé profite en premier lieu aux usines De Wendel, détenteur exclusif en France du brevet pendant une décennie, puis à l'ensemble du bassin lorrain participant à l'hégémonie de la filière locale sur la production nationale. La filière sidérurgique lorraine devient alors plus compétitive que les installations sidérurgiques présentes dans le bassin de la Loire. Le début du 20ème siècle constitue l'âge d'or de la sidérurgie lorraine. À l'aube de la Première Guerre Mondiale, la Lorraine assure 90% de la production française de minerai et 10% de la production mondiale. Elle réalise également les deux tiers de la production française de fer et la moitié de celle d'acier. À la veille de la Seconde Guerre Mondiale, deux cents sociétés sidérurgiques sont dénombrées. L'après Seconde Guerre Mondiale est marquée par une hausse de la demande. Cette hausse trouve son explication dans un double phénomène : une phase de reconstruction et un essor de la consommation pendant la période dites des « Trente Glorieuses ». Dans les années 1960, la France est le 4ème producteur mondial d'acier. Les deux-tiers sont fabriqués en Lorraine où 100 000 personnes travaillent dans les usines sidérurgiques (Raggi 2013).

Jusque dans les années 1960, l'économie lorraine s'avère particulièrement dynamique. Le marché du travail est attractif pour les populations non résidentes. D'une part, la Lorraine a constitué une terre d'accueil pour les populations à la recherche d'un emploi en dehors de leur pays d'origine. La diversité des origines des immigrés en Lorraine est le fruit des différentes vagues d'immigration qui se sont succédées en France au cours du 20ème siècle. Ces courants migratoires qui ont façonné la Lorraine sont intimement liés au développement économique et industriel de la région. Des polonais dans les années 1920-1930, puis des italiens après la Seconde Guerre Mondiale et enfin des algériens et des espagnols dans les années 1960 sont venus s'installer en Lorraine. Ces populations ont répondu aux besoins de main d'œuvre dans la sidérurgie et dans les activités d'extraction minière, favorisant la prospérité de la Lorraine pendant plusieurs décennies. D'autre part, à l'échelle macrorégionale, de

nombreux travailleurs frontaliers belges et luxembourgeois venaient travailler sur les sites industriels lorrains (Auburtin 2005). Ils ont constitué les premières formes du marché interrégional du travail à l'échelle de la Grande Région.

1.2. La crise sidérurgique

Les premiers chocs sur l'économie lorraine apparaissent dans les années 1960. La demande baisse fortement engendrant une situation de surcapacité productive sur le marché mondial. La part de la France dans la production mondiale d'acier brut chute fortement avec une réduction d'un tiers entre 1950 et 1977 (Sinou 1977). Les premières restructurations se mettent en place avec pour conséquence une baisse importante des effectifs. Ce fut le début d'un déclin de plusieurs décennies caractérisé par de nombreuses fermetures d'entreprises et des dizaines de milliers de licenciements : la sidérurgie employait 88 000 salariés en 1962 pour n'en compter plus que 8000 en 1999 (Raggi 2013). Les déterminants de la crise de la sidérurgie française sont multiples. Des changements importants interviennent tout d'abord sur le marché mondial. D'une part, la fin de la période de reconstruction de l'après Seconde Guerre Mondiale engendre une baisse de la demande sur le marché européen. D'autre part, l'émergence de nouveaux producteurs à l'échelle mondiale, notamment L'URSS (1er producteur mondial en 1974) et le Japon (une production multipliée par 15 en 20 ans), mais aussi de nombreux pays qui commencent à produire eux-mêmes leur acier dans le monde entier, amène une concurrence nouvelle. À ce déterminant structurel, s'ajoute un ensemble de facteurs propres à la sidérurgie française. Celle-ci se caractérise par un taux d'endettement significativement supérieur à celui de ses homologues européens et par une productivité inférieure (Sinou 1977). Au début des années 1970, la productivité des usines lorraines est inférieure à celle des pays voisins. De nombreuses installations anciennes sont jugées vétustes. Il fallait une fois et demi plus de temps pour produire une tonne d'acier en France que dans les pays voisins : 12,12 heures en France contre 8,10 heures en Belgique, 8,11 heures au Luxembourg, 8,63 heures en Allemagne et 6,71 heures en Italie (Sinou 1977). Les efforts d'investissements initiés dans les années 1960 constituent des charges financières trop lourdes dans une période où l'activité se réduit fortement. En 1975, la part de l'endettement des entreprises sidérurgiques françaises dans le chiffre d'affaires était de 100%, contre 34% en Belgique, 37% au Luxembourg, 16% en Allemagne (RFA) ou encore 18% aux États-Unis. Seules les entreprises italiennes avaient un taux d'endettement similaire à celui des entreprises françaises. La place de la sidérurgie dans l'économie nationale est en partie une explication à cette situation. La filière sidérurgique lorraine jouait en effet un rôle déterminant pour l'économie française en tant que productrice de biens intermédiaires destinés à alimenter l'ensemble de l'industrie nationale. Une production de biens sidérurgiques à prix faibles permettait au reste de l'industrie d'être compétitive. Ce rôle crucial de la sidérurgie vis-à-vis de l'économie nationale lui a valu un intérêt tout particulier de l'État à son égard. Les entrepreneurs se sont vu accorder un certain nombre d'avantages comme une facilité d'accès aux emprunts, ce qui fut en partie à l'origine de leur situation d'endettement.

1.3. La réponse à la crise sidérurgique et la restructuration du tissu économique lorrain

Les réponses à la crise sidérurgique furent multiples et articulées autour de trois axes : apporter des réponses face aux destructions massives d'emplois, maintenir une activité sidérurgique française et assurer une reconversion du tissu économique local. Face aux destructions massives d'emplois, il a été mis en place un ensemble de moyens composés, notamment, de plans massifs de départs en retraite anticipés (pré-retraite à 50 et 55 ans, aides pour les départs volontaires, etc.) et de formation pour favoriser les reconversions. Des actions de reconversion et de réindustrialisation du tissu ont été initiées par l'État et les collectivités locales avec notamment l'aide et l'accompagnement à l'installation de plusieurs établissements du secteur automobile : Renault, alors entreprise publique, a installé une filiale dédiée aux utilitaires à Batilly au cœur du bassin sidérurgique ; le groupe automobile PSA a installé une usine à Trémery, entre Metz et Thionville ; une usine d'assemblage de la Smart fut créée à Hambach, près de Sarreguemines. Enfin, l'État a participé au maintien de l'activité sidérurgique via un plan de nationalisation en 1981 : les entreprises Sacilor et Usinor, qui regroupent les usines sidérurgiques du nord de la France, sont nationalisées. La nationalisation qui durera jusqu'en 1995 (date de revente d'Usinor-Sacilor) a eu pour effets le maintien d'une partie de l'activité, d'effacer les dettes et de soutenir la recherche permettant un rattrapage. Malgré l'action de l'État français pour sauver un secteur considéré comme stratégique, les usines ont fermé les unes après les autres. Celles restantes se sont regroupées jusqu'à ne plus constituer qu'une entité en 2000 : Arcelor. En 2006, Arcelor fut racheté par le groupe Mittal qui voyait dans le marché européen des perspectives de croissance. Les sites lorrains sont aujourd'hui en concurrence directe avec la filière sidérurgique chinoise aux capacités de production importantes.

Le tissu économique lorrain s'est trouvé métamorphosé par plusieurs décennies de désindustrialisation et de restructuration. Il est ainsi passé d'un tissu mono-sectoriel à un tissu diversifié proche de la moyenne avec une tertiairisation du tissu. Une analyse plus approfondie du tissu économique du sillon lorrain fait désormais apparaître plusieurs secteurs clés. La sidérurgie constitue toujours un secteur spécifique du territoire lorrain bien que son poids ait fortement reculé dans l'économie régionale. La sidérurgie demeure ainsi « une activité emblématique » (Raggi 2013) de la région Lorraine. L'industrie automobile, avec la présence notamment de PSA à Trémery et du groupe Renault à Batilly, apparaît désormais comme un secteur clé du territoire. L'industrie du bois et le textile sont également sur-représentés dans le sud de la région. La crise sidérurgique suivie de la crise des industries de reconversion dans les années 2000 ont enfin eu pour résultat un mouvement de tertiarisation de l'économie. La Lorraine est ainsi passée de la troisième région industrielle et douzième région tertiaire en 1975, à la huitième région industrielle et tertiaire 25 ans plus tard. Les services lorrains aux entreprises sont très tournés vers l'accompagnement de la production matérielle, dans les logiques actuelles de fonctionnement de l'appareil productif : externalisation de fonctions non stratégiques, flexibilité du travail, développement du juste-à-temps.

Malgré tous les efforts et les investissements réalisés, l'État français peine à insuffler une dynamique nouvelle à la région Lorraine et n'est jamais parvenu à redonner à la région un projet de territoire à la hauteur de la dynamique économique générée par l'industrie de la sidérurgie. Plus que l'automobile et les activités de reconversion, l'essor du travail transfrontalier à destination principalement du Luxembourg a constitué le principal absorbeur du choc de la crise économique du territoire lorrain. Le travail transfrontalier a engendré, à partir des années 1980, un changement de comportement déterminant pour le territoire. En allant exercer des emplois au Luxembourg, en Allemagne ou encore en Belgique, les lorrains ont trouvé là une réponse aux destructions d'emplois locales.

2. Essor du marché du travail transfrontalier

Le phénomène du travail transfrontalier en Lorraine, s'il n'est pas nouveau, occupe désormais une place prépondérante dans l'économie lorraine. Il influe sur la vie des habitants lorrains, que ceux-ci appartiennent au groupe des travailleurs frontaliers ou non, et constitue un phénomène économique majeur des territoires du nord-Lorraine. Le terme de travailleur frontalier désigne, selon la définition énoncée dans le Règlement européen CE 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, « toute personne qui exerce une activité salariée ou non salariée dans un État-membre et qui réside dans un autre État-membre où elle retourne en principe chaque jour ou au moins une fois par semaine ». Le travail frontalier constitue un facteur de régulation des marchés régionaux du travail par-delà les frontières. Il permet un ajustement entre les besoins en main d'œuvre exprimés par les entreprises de certains territoires et les excédents de main d'œuvre présents sur d'autres territoires. Cette régulation est à la fois quantitative et qualitative. Le profil, la formation et les qualifications des travailleurs frontaliers font qu'ils répondent aux attentes des marchés sur lesquels ils sont employés (Belkacem et Pigeron-Piroth 2012). Ce phénomène constitue une pratique interterritoriale par excellence dans un contexte spécifique, du fait qu'elle s'inscrit aux frontières de quatre États-membres européens. Cette dynamique, source de renouveau pour des territoires frontaliers marqués par une crise industrielle importante, n'est pas sans poser de nouvelles problématiques et génèrent de nouveaux enjeux notamment en termes de gouvernance territoriale.

2.1. Mobilité transfrontalière à sens unique

Jusque dans les années 1960, les travailleurs luxembourgeois et belges venaient chercher du travail sur les sites industriels sidérurgiques lorrains (Auburtin 2005). À partir des années 1960, la Lorraine offre de moins en moins d'emplois à sa population active. Le développement de l'emploi transfrontalier s'est alors amorcé en réponse à la crise, alors nouvelle, de la sidérurgie (Observatoire Interrégional du marché de l'Emploi (OIE) 2014a; 2014b). Entre 1968 et 1975, à la suite de la suppression de 16 000 emplois dans la sidérurgie, 11 000 personnes ont retrouvé un emploi dans une région frontalière, dont environ 7000 en Allemagne. L'Allemagne constituait alors le premier pays de destination des travailleurs frontaliers lorrains. Entre 1975 et 1982, le nombre de frontaliers sortants n'évolue que

modérément. De 1982 à 1990, le nombre de frontaliers originaires de Lorraine repart à la hausse, notamment à destination du Luxembourg où le secteur du tertiaire est en plein essor. Le mouvement des travailleurs lorrains vers les pays frontaliers s'est amplifié et s'est progressivement déplacé de l'Allemagne vers le Luxembourg pour y devenir majoritaire dès le début des années 1990. Le Luxembourg a opté pour une stratégie de développement diversifié dès les années 1960 abandonnant la référence unique à la sidérurgie et instaurant une politique d'attraction des investissements étrangers par le biais d'une fiscalité avantageuse. Le développement du secteur de la finance et des banques a eu un rôle moteur pour le reste de l'économie qui est alors devenu demandeuse de main d'œuvre. Le recours à l'immigration et au travail transfrontalier s'est alors développé à un rythme élevé (Belkacem et Pigeron-Piroth 2012). Le travail transfrontalier connaît à partir du début des années 1990 un réel boom démographique, facilité et encouragé par les nouveaux dispositifs juridiques de l'Union Européenne (Marché Unique, Espace Schengen, Union Européenne) à la fin des années 1980 et au début des années 1990. Le nombre de frontaliers ne cesse depuis d'augmenter. Depuis 2011, le nombre de travailleurs frontaliers lorrains a dépassé la barre symbolique des 100 000 personnes. 76% d'entre elles occupent un emploi au Luxembourg. L'emploi transfrontalier à destination de l'Allemagne s'inscrit dans une tendance à la baisse alors que celui à destination du Luxembourg s'inscrit dans une dynamique positive. Le travail transfrontalier à destination de la Wallonie reste stable et relativement modeste.

En 2011, 9,6% des actifs lorrains résidant en région travaillaient à l'étranger. Cela fait de la région Lorraine la première région de France avec un tel ratio et la seconde en actifs absolus, derrière la région Rhône-Alpes. Ce phénomène déterminant pour l'emploi local n'est pas récent mais tend à se renforcer. Un grand nombre de travailleurs lorrains vont chercher dans les territoires frontaliers les emplois qu'ils ne trouvent plus en Lorraine. Ce phénomène s'inscrit au sein d'un territoire européen transfrontalier : la Grande Région, regroupant la Lorraine, le Luxembourg, la Wallonie, la Sarre et la Rhénanie-Palatinat. Avec un total de 101 520 frontaliers sortants, la Lorraine représente en 2012 environ 54,3% de l'ensemble des frontaliers de l'espace de coopération Grande Région, dont 76,1% travaillent au Luxembourg, 18,6% en Allemagne et 5,2% en Belgique. Inversement, seuls 1700 actifs étrangers traversent la frontière pour venir travailler en Lorraine. Le nombre de travailleurs frontaliers lorrains s'est considérablement accru sur la période 1990 – 2012.

2.1. Le développement de l'économie luxembourgeoise

Les territoires limitrophes, spécialisés à l'origine dans les mêmes secteurs d'activités que la Lorraine (du fait d'un sous-sol et de ressources naturelles similaires), ont adopté des stratégies différentes après la Seconde Guerre Mondiale. Le Luxembourg, qui constitue désormais le principal pôle économique de la Grande Région avait construit, tout comme la Lorraine, son développement sur la référence unique à la sidérurgie.

D'une part, l'industrie sidérurgique luxembourgeoise a su faire preuve de résilience. L'attitude du patronat et des syndicats luxembourgeois ont permis un maintien de l'activité sidérurgique plus durable qu'au sein des usines françaises où les syndicats et le patronat entretiennent des relations conflictuelles. Lorsque la crise éclate en Lorraine dans les années 1960, les travailleurs lorrains commencent à rechercher du travail côté luxembourgeois. Les salaires y étaient déjà meilleurs qu'en France. L'industrie reste un secteur clé de l'économie luxembourgeoise, bien que son poids soit bien moindre qu'au tournant des années 1960.

D'autre part, Le Luxembourg a opté dès les années 1960 pour une stratégie de développement diversifié (Belkacem et Pigeron-Piroth 2012). L'abandon à la référence unique à la sidérurgie s'est accompagné d'une politique d'attraction des investissements étrangers. Celle-ci se caractérise par une législation favorable dans le domaine de la création et de l'implantation d'entreprises ainsi que par une fiscalité très avantageuse. Les institutions financières s'installent alors en nombre au Luxembourg. Le secteur bancaire a connu un fort développement au Luxembourg et joue désormais un rôle majeur pour le reste de l'économie. Le développement des services autour de l'activité bancaire constitue son principal atout et explique, depuis la mise en place du marché unique et du fait des hauts niveaux de salaires qu'il propose, l'attraction qu'il représente auprès des travailleurs frontaliers lorrains (Auburtin 2005).

2.2. Profil et spécialisation des travailleurs frontaliers lorrains au Luxembourg

Au 31 mars 2013, 78 454 travailleurs français se rendaient chaque jour au Luxembourg pour y exercer leur emploi. Les travailleurs français représentent ainsi 21,5% des emplois au Luxembourg. 97% des travailleurs français se rendant au Luxembourg vivent en région Lorraine, soit 75 399 personnes en 2013. À cette même date, le Luxembourg comptait 158 758 frontaliers originaires des régions limitrophes. La moitié d'entre eux (49,4%) viennent de France, un quart d'Allemagne (25,3%) et un quart de Belgique (25,3%). Seuls 56% des travailleurs au Luxembourg résident au Luxembourg, divisés par ailleurs de manière quasi égale entre résidents de nationalité luxembourgeoise (28,9% des travailleurs) et résidents étrangers (27,5% des travailleurs).

Les travailleurs lorrains comptent ainsi pour une part très importante des emplois au Luxembourg. Il convient de s'interroger sur le profil des travailleurs lorrains occupant un emploi au Luxembourg. Nous proposons une analyse reposant sur l'identification des secteurs clés par la mesure du couple « spécialisation-spécificité ». Elle permet de caractériser la nature des emplois occupés par les travailleurs lorrains au Luxembourg. Il s'agit d'identifier les secteurs d'activités luxembourgeois où les travailleurs résidant en Lorraine sont surreprésentés.

Tableau 10 : Salariés frontaliers lorrains employés au Luxembourg par secteur économique, NACE A21 (NACE rév. 2) au 31/03/2013

Secteur économique (NACE rév. 2)	Spécialisation	Spécificité	
	Répartition des travailleurs frontaliers lorrains par secteur économique	Rapport entre le poids des travailleurs lorrains et le poids de l'ensemble des salariés au Luxembourg	Poids des travailleurs lorrains dans l'emploi au Luxembourg
Agriculture, sylviculture et pêche	0,1%	0,28	5,9%
Industries extractives	0,1%	1,27	27,3%
Industrie manufacturière	13,4%	1,56	33,5%
Production et distribution d'électricité, de gaz, de vapeur et d'air conditionné	0,1%	0,30	6,5%
Production et distribution d'eau, assainissement, gestion des déchets et dépollution	0,7%	1,63	35,0%
Construction	10,1%	0,95	20,5%
Commerce ; réparation d'automobiles et de motocycles	16,0%	1,31	28,1%
Transports et entreposage	5,5%	0,78	16,8%
Hébergement et restauration	5,4%	1,21	26,1%
Information et communication	6,0%	1,37	29,6%
Activités financières et d'assurance	12,2%	1,05	22,5%
Activités immobilières	0,4%	0,71	15,3%
Activités spécialisées, scientifiques et techniques	8,5%	1,07	23,1%
Activités de services administratifs et de soutien	11,8%	1,89	40,7%
Administration publique, défense ; sécurité sociale	0,7%	0,06	1,2%
Enseignement	0,6%	0,59	12,7%
Santé humaine et action sociale	5,8%	0,67	14,5%
Arts, spectacles et activités récréatives	0,4%	0,85	18,2%
Autres activités de service n.s.a.	1,3%	0,89	19,1%
Activités des ménages	0,4%	0,28	6,1%
Activités extraterritoriales	0,1%	0,82	17,6%
Sans affectation	0,2%	0,98	21,1%
Total	100,0%	1,00	21,5%

Source : IGSS / CCSS, Données agrégées par IBA / OIE. Calculs de l'auteur.

En termes de spécialisation, mesurée par le rapport entre le nombre de travailleurs lorrains en emploi au Luxembourg par secteur et le nombre total de travailleurs frontaliers lorrains, ceux-ci se regroupent majoritairement autour de quatre secteurs (en NACE A21), montrant ainsi une certaine spécialisation des travailleurs lorrains: 16% des travailleurs frontaliers lorrains (soit 12547 personnes) travaillent dans le secteur « Commerce ; réparation d'automobiles et de motocycle », 13% (soit 10528 personnes) dans l'industrie manufacturière, 12% (9546 personnes) dans les activités financières et d'assurance et 12% (9219) dans les activités de services administratifs et de soutien. Ces quatre secteurs comptent pour 53% des travailleurs lorrains au Luxembourg.

Un calcul de la spécificité des travailleurs lorrains au Luxembourg, mesurée par le rapport entre le poids relatif des travailleurs lorrains par secteur économique et le poids de l'ensemble des travailleurs par secteur économique au Luxembourg, montre que les travailleurs lorrains sont surreprésentés dans un certain nombre de secteurs. Il s'agit ici de questionner la structure d'emploi des travailleurs lorrains en comparaison de la structure d'emploi globale des salariés au Luxembourg. Nous obtenons un indice de spécificité élevé pour les travailleurs lorrains dans trois secteurs : Activités de services administratifs et de soutien ; Production et distribution d'eau, assainissement, gestion des déchets et dépollution ; Industrie manufacturière. Viennent ensuite dans une moindre mesure les secteurs « Information et communication » et « Commerce ; réparation d'automobiles et de motocycles ». Pour ces cinq secteurs, nous notons une surreprésentation des travailleurs lorrains par rapport aux autres travailleurs, résidant ou non, au Luxembourg. Ainsi, si les travailleurs lorrains représentent en moyenne 21,5% des salariés au Luxembourg, ils comptent pour 40,6% des effectifs dans le secteur des activités de services administratifs et de soutien, 35% pour le secteur « Production et distribution d'eau, assainissement, gestion des déchets et dépollution », 33% pour le secteur « Industrie manufacturière », 29% pour le secteur « Information et communication » et 28,1% pour le secteur « Commerce ; réparation d'automobiles et de motocycles ».

L'analyse croisée du couple Spécialisation - Spécificité permet d'identifier trois secteurs clés pour les travailleurs lorrains au Luxembourg : i) l'industrie manufacturière, ii) le commerce, iii) les activités de services administratifs et de soutien.

3. Impacts et enjeux du travail transfrontalier en Lorraine

La dynamique du marché du travail luxembourgeois a des conséquences directes sur le tissu économique et démographique de la Lorraine. L'espace tend à s'organiser dans une logique de cercle concentrique autour de la ville de Luxembourg. Côté lorrain, les travailleurs frontaliers se concentrent dès lors assez logiquement à proximité de la frontière. Les quatre cinquièmes des travailleurs frontaliers lorrains vivent à proximité immédiate de la frontière : zone de Longwy et Thionville. 80% des lorrains (données de l'Inspection Générale de la Sécurité Sociale du Luxembourg) qui franchissent la frontière pour se rendre sur leur lieu de travail dans le Grand-Duché résident dans l'un des trois cantons de Thionville-Ouest, Thionville-Est ou Briey dans le nord de la Lorraine, c'est-à-dire à proximité immédiate de la frontière avec le Luxembourg. Le rayonnement luxembourgeois tend néanmoins à s'étendre vers le sud et concerne de plus en plus de résidents lorrains de l'agglomération de Metz. La majorité des travailleurs frontaliers qui se rendent au Luxembourg réside ainsi dans le nord des départements de la Moselle et de la Meurthe-et-Moselle tandis que les frontaliers travaillant en Allemagne résident surtout dans les zones d'emploi de Forbach et de Sarreguemines.

3.1. Rebond démographique et résidentialisation du tissu économique

Après avoir perdu plus de 40000 habitants durant le dernier quart du 20ème siècle, le territoire bénéficie depuis le début des années 2000 d'un renouveau démographique important porté par le dynamisme économique du Luxembourg. Ce renouveau démographique est caractérisé par plusieurs éléments. La part des travailleurs frontaliers est particulièrement élevée sur certains territoires. Plus de 50% des actifs, résidents des territoires lorrains les plus frontaliers tels que ceux de Longwy-Villerupt et Thionville, travaillent au Luxembourg. Certaines communes, comme celle de Russange en Moselle, comptent ainsi jusqu'à 85% d'actifs occupés au Luxembourg. Des petites communes du nord de la Lorraine, proches du Luxembourg, bénéficient d'une dynamique nouvelle et deviennent attractives pour les jeunes couples avec enfants. Ces territoires sont enfin caractérisés par un *turnover* de la population relativement important : un habitant sur dix du nord de la Lorraine n'y résidait pas cinq années auparavant. Cette proportion dépasse un sur cinq dans certains territoires : communauté de communes du Pays Audunois, communauté de communes de Cattenom.

La Lorraine est passée d'un tissu économique industriel marqué par la prédominance de l'industrie sidérurgique à un territoire de plus en plus marqué par la résidentialisation des actifs lorrains travaillant au Luxembourg. La structure de l'emploi dans le nord de la Lorraine s'oriente dès lors vers plus de fonctions présentielles. Si les revenus des frontaliers sont en partie dépensés au Luxembourg, près du lieu de travail, une autre partie de ces revenus est dépensée près du lieu de résidence et stimule de ce fait l'économie présentielle lorraine, c'est-à-dire les activités mises en œuvre localement pour produire des biens et des services destinés aux personnes présentes dans la zone. Dans une étude ciblée sur le bassin de Longwy, Belkacem et Pigeron-Piroth (2019) identifient trois impacts territoriaux positifs : une dynamique démographique avec un redémarrage et un rajeunissement de la population ; l'amortissement du chômage local du fait des offres d'emplois nombreuses côté luxembourgeois ; un mouvement de diversification de l'économie locale avec le développement d'une économie résidentielle. Ainsi, dans la zone d'emploi de Longwy, les effectifs salariés de la construction se sont maintenus avec +0,5% entre fin 2004 et fin 2009, ceux du commerce de détail ont progressé de 8,6% alors qu'ils ne progressaient dans le même temps que de 1,6% sur l'ensemble de la région Lorraine. La captation des revenus générés au Luxembourg constitue un nouvel enjeu fort pour les territoires lorrains. L'étude de la consommation des travailleurs frontaliers montre qu'en plus de l'arbitrage des ménages parmi les postes de consommation, un arbitrage spécifique des frontaliers a lieu entre une consommation sur le territoire de résidence et le territoire de travail (Zanardelli, Genevois, et Schuller 2012). L'économie résidentielle connait un essor important, symbolisée par le développement de grandes enseignes et des records de taille et de chiffre d'affaires. L'hypermarché Auchan situé à Mont-Saint-Martin, proche de Longwy à la frontière franco-belgo-luxembourgeoise, est devenu l'hypermarché lorrain dégageant le plus important chiffre d'affaires grâce à l'apport financier des revenus perçus au Luxembourg. Côté luxembourgeois, la plus grande station-service Shell du monde a

ouvert en juin 2016 à Berchem sur l'autoroute A3 entre Thionville et Luxembourg-ville. Le développement d'enseignes telles que IKEA à Arlon en Belgique, sur une zone relativement peu dense à l'origine, constituent autant de preuves d'une économie résidentielle transfrontalière dynamique.

3.2. Immobilier, transport, services publics : des enjeux nouveaux pour l'économie lorraine mais des moyens limités pour les collectivités locales

Les dynamiques démographiques, économiques et sociales nouvelles génèrent de nouvelles problématiques aux territoires en matière de développement économique, d'aménagement du territoire et de services à la population. Les différences de revenus entre travailleurs frontaliers et non-frontaliers génèrent des tensions sur l'immobilier. Les collectivités locales sont confrontées à des défis nouveaux en matière de transport et d'offre de services pour répondre à une population nouvelle exigeante et demandeuse de services publics de qualité.

La restructuration du marché du travail à une échelle transfrontalière implique un changement important de la structure démographique des ménages résidant dans le nord de la Lorraine. Les revenus des travailleurs frontaliers tendent à être plus élevés (Belkacem, Borsenberger, et Pigeron-Piroth 2006). En 2009, le revenu total des frontaliers lorrains travaillant au Luxembourg représentait 11,5% du revenu de l'ensemble des ménages lorrains (pourcentage qui tend à augmenter chaque année). Certaines communes des zones d'emploi de Thionville et Longwy, proches de la frontière luxembourgeoise, accueillent des ménages aux revenus très élevés, parmi les plus élevés de France. La zone d'emploi de Thionville fait partie des territoires dont le revenu moyen par habitant est le plus élevé de France. Le revenu moyen par habitant de la ville de Thionville fait partie des 10% les plus élevés de France, celui de la ville de Cattenom, à l'est de Thionville, parmi les 5% les plus élevés. Les plus hauts revenus en Lorraine se concentrent donc, non seulement autour des deux agglomérations de Nancy et Metz, mais aussi et surtout le long de la frontière luxembourgeoise. La différence de revenus entre travailleurs frontaliers et non-frontaliers a provoqué l'apparition d'un clivage social inédit au sein des territoires nord-lorrains. Les hauts-revenus des travailleurs frontaliers côtoient des résidents connaissant une réelle pauvreté (mesuré notamment par un nombre élevé de bénéficiaires du RSA). Ce phénomène est notamment marqué sur la zone d'emploi de Longwy. Ainsi, on relève dans la zone d'emploi de Longwy le pourcentage de salariés à faible revenu le plus élevé en Lorraine.

Cette situation pose de nouveaux problèmes sur le territoire, notamment en matière d'accès au logement. Tout d'abord, les prix de l'immobilier et des loyers augmentent considérablement. La forte demande des ménages a entraîné une augmentation des prix de l'immobilier. Cela génère des difficultés pour les non-frontaliers qui ne disposent pas des mêmes ressources financières. La comparaison régionale des loyers en Lorraine montre que les loyers les plus élevés sont payés à proximité immédiate de la frontière luxembourgeoise. Il en résulte des problèmes d'accès au logement pour certains groupes de personnes, notamment les non-frontaliers, les personnes aux revenus

modestes ou les jeunes sans revenu. Le prix de l'immobilier au plus près de la frontière atteint des niveaux particulièrement élevés pour la région. À l'échelle de la région Grand-Est, les prix au m² dans le nord-ouest de la Moselle (entre 2000 € et 2500 € le m²) sont similaires à ceux pratiqués autour de Reims-Épernay (région du Champagne), mais encore légèrement inférieurs à ceux pratiqués en Alsace.

D'autre part, le territoire est confronté à des problèmes majeurs de transport. Les grands axes de communication sont saturés et ne sont pas adaptés à l'intensité des échanges. Les axes autoroutiers ainsi que les moyens de transports publics sont saturés. Seuls environ 10% des travailleurs frontaliers utilisent un autre moyen de transport que la voiture. L'autoroute A31 voit passer sur ses routes entre 50 000 et 60 000 véhicules par jour.

Enfin, la concentration des travailleurs frontaliers pose des problèmes quant à l'accès aux services à la population. L'afflux croissant de frontaliers intensifie la demande de structures d'accueil pour enfants, d'écoles, de parkings et d'autres infrastructures, à laquelle les budgets des communes ne peuvent souvent pas répondre. Les collectivités locales du nord de la Lorraine, si elles accueillent des habitants à hauts-revenus (mesurés par leurs salaires, revenus et pouvoir d'achat), ne bénéficient pas de recettes fiscales en adéquation avec les investissements nécessaires visant à satisfaire les besoins nouveaux des néo-résidents. Les collectivités locales ne bénéficient pas des retombées fiscales relatives au développement économique du Luxembourg, pour lequel les travailleurs frontaliers lorrains contribuent grandement. Les systèmes de péréquation nationaux et départementaux français ne jouent pas. Il n'existe pas de convention, nationale ou régionale, entre les deux territoires permettant un rééquilibrage des comptes pour un jeu gagnant-gagnant, tel que cela a été développé entre les territoires frontaliers français et le Canton de Genève. Les collectivités locales lorraines ainsi que l'Agence d'urbanisme et de développement durable du nord de la Lorraine (AGAPE) plaident pour une stratégie plus solidaire et équitable.

En matière d'infrastructures enfin, le développement luxembourgeois met en perspective de fortes contradictions entre les territoires français et luxembourgeois. Le fort développement luxembourgeois et les projets de revitalisation des anciens sites industriels contrastent avec les moyens et les projets limités côté lorrain. Le secteur d'Esch-sur-Alzette - Belval constitue l'exemple le plus marquant de cette dichotomie transfrontalière. Le territoire luxembourgeois bénéfice d'un fort développement avec la présence de nombreuses zones d'activités industrielles et commerciales tandis le territoire français, vieillissant, ne possède pas les infrastructures nécessaires pour permettre un développement conjoint et uniforme. La reconversion du site industriel d'Esch-Belval (Del Biondo 2010) constitue l'un des symboles de la reconversion réussie du Luxembourg. Le site de Belval accueillait la plus grande usine sidérurgique du Luxembourg. Il est désormais le lieu d'un des plus ambitieux projets de développement urbanistique d'Europe. Il s'agit d'un programme urbain mixte (universitaire, économique, administratif, résidentiel) visant à revitaliser l'ancien bassin minier du Luxembourg. Le

projet, dont la mise en œuvre se fait à une vitesse éclair, accueille désormais une université, une gare, des logements, des commerces, des zones d'activité, etc.

Les collectivités locales sont confrontées à des défis nouveaux en matière de transport et d'offre de services pour répondre à une population nouvelle exigeante et demandeuse de services publics de qualité. Contraintes et limitées par les compétences et les budgets qui leur sont alloués, les collectivités locales font face à de nombreuses problématiques inédites. Tandis que la frontière ne constitue pas une réalité visuelle pour les habitants au quotidien, elle continue de marquer une dichotomie forte en termes de fonctionnement et de capacité d'action des collectivités locales et en termes de différentiels de pouvoirs d'achat entre travailleurs frontaliers et non-frontaliers. Le Luxembourg enrichit les habitants mais appauvrit les territoires pour lesquels les collectivités locales ne bénéficient pas des flux monétaires en adéquation avec les richesses créées par ses résidents. Ces problématiques soulignent la question de la gestion d'un territoire qui ne peut se penser qu'au-delà des frontières nationales.

Section 4 - La gouvernance et la coopération territoriale : des enjeux majeurs à l'échelle du territoire transfrontalier

Les problématiques identifiées dans le nord de la Lorraine (immobilier, transport, infrastructure, services à la population, etc.) mettent en évidence les limites des politiques économiques et d'aménagement pensées à l'intérieur des frontières nationales historiques. Elles soulèvent la question de la gouvernance d'un territoire qui ne peut désormais se penser qu'au-delà des frontières nationales en partenariat avec les acteurs locaux des régions limitrophes. La reconnaissance du fait transfrontalier constitue une première étape. Si la lecture des chiffres des mobilités domicile – travail et l'importance du développement économique du Luxembourg sur le marché du travail lorrain apparaissent désormais comme une évidence, la traduction en matière d'action publique pour l'aménagement et le développement économique du territoire à l'échelle du territoire transfrontalier peine à s'imposer. De nombreuses initiatives existent mais la cohérence d'ensemble semble restreinte par la persistance des règles anciennes reposant sur les rapports de forces entre États-nations. Les relations entre les acteurs publics sont marquées par une importante asymétrie institutionnelle qui tend à freiner un développement conjoint et souligne les différences en matière d'action territoriale des différents États. Des structures de gouvernance inédite émergent progressivement. Elles tendent à dépasser la relation entre acteurs frontaliers pour proposer une vision commune d'un espace transfrontalier. Aux initiales locales s'ajoute la constitution d'un espace transfrontalier commun à l'échelle de la Grande Région.

1. Une importante asymétrie institutionnelle

La gouvernance territoriale à l'échelle de la Grande Région constitue un enjeu majeur de développement du territoire dans sa globalité. Le pouvoir de décision reste de la prérogative des États-

membres. La Grande Région est un lieu d'échanges qui n'a pas vocation à s'imposer aux acteurs locaux, régionaux et nationaux. La Grande Région souffre d'une importante asymétrie institutionnelle (Evrard et Schulz 2015) : « La Grande Région SaarLorLux réunit à elle seule quatre États dont deux sont fédéraux et deux sont centralisés, avec la spécificité des communautés linguistiques en Wallonie et d'une décentralisation toujours plus renforcée en France ». En France, le niveau national, représenté par le Préfet de Région, continue de jouer un rôle central mais demeure trop souvent éloigné des préoccupations et des enjeux locaux. Au Luxembourg, l'État est en charge de l'ensemble du territoire national du fait de sa taille réduite. Le nombre d'acteurs publics est limité et sa capacité à agir est plus rapide. Dans les systèmes fédéraux allemands et belges, les responsabilités (législatives et exécutives) sont déléguées aux länder de Rhénanie-Palatinat et de Sarre ainsi qu'à la Wallonie. Cette asymétrie institutionnelle constitue une problématique majeure de la gouvernance de la Grande Région. L'État français considère, par exemple, qu'il est de sa responsabilité d'échanger avec l'État luxembourgeois dans une logique d'équivalence hiérarchique bien que les problématiques soient du ressort de l'échelon régional ou local. D'autre part, certains regrettent que les autorités publiques préfèrent des discussions bilatérales sur certains sujets. Le Luxembourg a par exemple signé un schéma de mobilité transfrontalière avec chacune des régions voisines plutôt que de mener une réflexion globale à l'échelle de la Grande Région.

Les capacités d'anticipation ainsi que la vitesse d'initiative et de mise en œuvre des projets du Luxembourg contrastent avec les lenteurs politiques et administratives françaises. L'exemple de la mise en place de lignes de bus transfrontalières illustre la capacité du Luxembourg à initier et mettre en œuvre rapidement des projets. Face à l'incapacité des collectivités locales françaises et luxembourgeoises à mettre en place conjointement des lignes de bus transfrontalières, le gouvernement luxembourgeois a mis en place de sa propre initiative un réseau de bus dans les communes françaises pour les travailleurs transfrontaliers. Cet exemple illustre la difficulté de coordination des autorités françaises pour définir et mettre en œuvre des projets à l'échelle transfrontalière. Cette situation s'explique par la différence d'échelle et des niveaux d'intervention publique. Le Luxembourg agit très principalement par l'action du gouvernement central sur l'ensemble du territoire tandis que la France intervient, selon le sujet et les compétences allouées à chacune des autorités publiques, par l'intermédiaire de l'État, de la région, du département, de l'intercommunalité ou de la commune. Sur certains sujets transfrontaliers, l'État conserve la mainmise dans une logique de relations internationales. De ce fait, les collectivités locales sont dépendantes des décisions prises par le gouvernement central dont les préoccupations sont souvent éloignées des enjeux des territoires lorrains, considérés dans une perspective française, comme périphériques. Le Luxembourg qui porte des ambitions élevées et dispose de moyens conséquents intervient, de plus, dans certains projets d'infrastructure française à vocation transfrontalière. Ce fut par exemple le cas du contournement de Belval sur le territoire français où le Luxembourg est intervenu à hauteur de 6

millions d'euros dans un projet d'infrastructure de 40 millions d'euros. Le Luxembourg a également contribué financièrement à la ligne à grande vitesse « LGV Est » à hauteur de 4% du budget total. Ces exemples soulignent les différences en matière de gouvernance entre la France et le Luxembourg. Ils interrogent les limites de capacité des acteurs publics à initier une gouvernance multi-échelle et à définir des projets de coopération territoriale à une échelle transfrontalière.

2. Des initiatives portées par les acteurs locaux

Les territoires frontaliers dont les réalités économiques et sociales s'inscrivent au quotidien par-delà les frontières nationales ont porté depuis longtemps des initiatives communes afin de répondre à des problématiques spécifiques. Ces initiatives contribuent à structurer le territoire transfrontalier. La frontière est appréhendée comme une ressource (Piermay 2005; Amilhat-Szary 2015). Elle est celle qui relie et devient le lieu de résolution commune des problématiques et de stimulation des pratiques transfrontalières. Le transfrontalier supplante sur certains territoires nord-lorrains progressivement le frontalier. Des organisations, espaces d'échanges et de coopération, se sont structurées à l'échelle transfrontalière. Plusieurs structures se sont constituées à une échelle intercommunale : le pôle européen de développement (PED) des trois frontières, l'Eurodistrict SaarMoselle, les réseaux de villes *QuattroPole* et *Tonicités*.

Parmi les initiatives les plus significatives sur le plan institutionnel, le Pôle européen de développement (PED) du triangle Athus – Longwy - Rodange[10] a constitué un projet de revitalisation économique et industriel majeur autour du tripoint franco-belgo-luxembourgeois (Schulz 1996) avec pour objectif de « faire de trois culs-de-sac un carrefour » (Ait Oumeziane 2000). La création du PED est envisagée en 1985 comme une réponse conjointe à la reconversion d'un espace trinational. Cette initiative a été l'une des sources d'inspiration de l'initiative communautaire européenne INTERREG. À la frontière franco-allemande, une agglomération transfrontalière a émergé dans le paysage institutionnel : l'Eurodistrict SaarMoselle. Il s'agit d'un Groupement européen de coopération territoriale (GECT) créé au sein de l'agglomération transfrontalière Sarrebruck - Forbach en 2010 avec pour mission d'encadrer le développement de cette région urbaine, d'effacer la coupure frontalière et de peser davantage au niveau européen. Plusieurs réseaux de villes se sont enfin constitués entre des agglomérations des quatre pays : le réseau franco-belgo-luxembourgeois *Tonicités* regroupe les villes d'Esch-sur-Alzette, Luxembourg, Longwy, Arlon, Metz et Thionville ; le réseau franco-germano-luxembourgeois *QuattroPole* regroupe les villes de Metz, Luxembourg, Sarrebruck et Trèves. Ces réseaux se donnent pour objectif de mutualiser certaines compétences et de faire émerger des projets économiques, culturels et touristiques. Ils constituent des lieux d'échange et de valorisation du territoire.

[10] Appelé également pôle européen de développement de Longwy ou pôle européen de développement des trois frontières.

3. La Grande Région : un espace de gouvernance transfrontalière

À l'échelle régionale, le sommet de la Grande Région réunit sous la forme d'un Groupement européen de coopération territoriale (GECT) les länder de Sarre et de Rhénanie-Palatinat en Allemagne, la Région Lorraine en France, la Région Wallonie, les communautés françaises et allemandes en Belgique et le Grand-Duché de Luxembourg. Il s'agit avant tout d'une coopération politique et institutionnelle.

La Grande Région trouve son origine en 1971 avec la mise en place d'une commission régionale sous l'impulsion d'une commission mixte intergouvernementale franco-germano-luxembourgeoise. Cette commission régionale est organisée sous forme de groupes de travail thématiques dans le but de traiter les problèmes et les questions d'ordre régional dans la zone frontalière Sarre – Lorraine - Luxembourg[11]. Dans le même temps, des entreprises industrielles françaises, allemandes et luxembourgeoises (la Régie des mines de Sarre, *Saarbergwerke*, les Houillères du bassin de Lorraine et les Aciéries réunies de Burbach-Eich-Dudelange) créent une communauté de travail transfrontalière nommée « Institut pour la coopération régionale dans les régions frontalières intercommunautaires » (Wassenberg et Reitel 2015). La communauté de travail s'intègre dans le cadre institutionnel de coopération de la commission interrégionale. Les régions transfrontalières sont à cette époque toutes touchées par la crise sidérurgique et font face à des problèmes similaires : chômage, problématique de la reconversion, etc. Des syndicats se regroupent également dans un cadre équivalent, le Conseil syndical interrégional SaarLorLux, en 1976. Ces initiatives seront suivies en 1980 par la signature d'un traité intergouvernemental visant à favoriser la collaboration entre les régions frontalières d'un territoire désormais connu sous le nom de « SaarLorLux » (Pereira Carneiro Filho 2012). En 1995, le premier sommet de la Grande Région réunissant les exécutifs régionaux est organisé sur une initiative du Premier Ministre luxembourgeois et du Ministre-Président du land de Sarre. L'espace de coopération prend le nom de Grande Région afin d'intégrer la région Rhénanie-Palatinat, puis en 2005, les entités fédérales belges de la Wallonie et les communautés françaises et allemandes de Belgique. Une déclaration commune signée lors de cette rencontre a permis d'initier un cadre de coopération en instaurant l'organisation régulière de sommets de la Grande Région entre les représentants politiques des différentes régions. L'objectif est de créer un lieu permanent d'échanges entre les responsables politiques régionaux pour faire le point sur les différents domaines de coopération (économie, transports, recherche, tourisme, éducation, aménagement du territoire). Soutenue par l'Union Européenne, l'objectif de la Grande Région est de construire un espace économique et social intégré et de développer une action plus large que la simple action locale transfrontalière. En 2005, la Commission régionale SaarLorLux, devenue entre-temps « SaarLorLux-Trèves/Palatinat occidental » et le Sommet de la Grande Région fusionnent pour ne plus constituer

[11] D'où l'appellation de la Grande Région SaarLorLux (pour la Sarre, la Lorraine et le Luxembourg) qui perdure malgré l'élargissement de la Grande Région à d'autres régions belges et allemandes.

qu'une seule organisation intervenant à la fois à un niveau stratégique et opérationnel. La Grande Région est transformée en 2010 en Groupement européen de coopération territoriale (GECT).

Le GECT Grande Région constitue un lieu d'échanges et compte deux organes consultatifs : le Conseil régional parlementaire réunit des parlementaires des régions participantes ; le Comité économique et social de la Grande Région (CESGR) représente les forces patronales et syndicales des territoires. Le GECT cherche à travailler sur des sujets d'intérêts communs à toutes les régions membres. Environ vingt groupes de travail réunissent les acteurs des différents territoires sur des thématiques définies au niveau stratégique par le sommet de la Grande Région. Par exemple, sous sa présidence en 2014, la région Rhénanie-Palatinat a poussé pour la mise en place d'un groupe de travail pour la lutte contre le chômage des jeunes. Deux projets symbolisent la réussite de la coopération transfrontalière à l'échelle de la Grande Région : le Système d'information géographique pour la Grande Région (SIG-GR) constitue un observatoire territorial transfrontalier et un outil de développement et d'aménagement du territoire ; l'Observatoire interrégional du marché de l'emploi (OIE) fournit des informations comparables et interprétables sur le marché de l'emploi au sein de la Grande Région. Il constitue un outil précieux de connaissance du marché du travail transfrontalier.

Un secrétariat du sommet de la Grande Région a été créé en 2013 avec pour mission d'assurer la transversalité des discussions entre les groupes de travail, le suivi opérationnel, la logistique, l'interprétariat et la coordination des parties prenantes. Le secrétariat se doit de faciliter la transversalité de l'information et la synergie entre les acteurs.

4. Limites de la gouvernance territoriale à l'échelle transfrontalière et difficultés à initier un processus de coopération territoriale

Les instances de coopération au sein de la Grande Région aux échelles régionales (sommet de la Grande Région) et locales (Eurodistrict SaarMoselle, réseaux de ville, pôle européen de développement) constituent des lieux d'échanges et contribuent à nouer des partenariats en vue de répondre aux problématiques économiques et sociales du territoire transfrontalier. Elles contribuent plus largement à la structuration du territoire transfrontalier et à l'interconnaissance des acteurs locaux. La création en 2008 de l'Université de la Grande Région, un réseau qui regroupe six universités (Universités de Kaiserslautern, de Liège, de Lorraine, du Luxembourg, de Sarre et de Trèves) implantées sur l'espace frontalier de la Grande Région, illustre la montée en puissance de l'espace transfrontalier comme lieu d'organisation de la vie économique et sociale. Néanmoins, la légitimité et la capacité d'action des structures de coopération transfrontalière souffrent de plusieurs limites.

La constitution d'une organisation transfrontalière supranationale est confrontée à des enjeux de légitimité auprès des acteurs locaux qui ne comprennent pas toujours l'intérêt et la valeur-ajoutée d'initier et de développer ce type de structure. Dans un contexte de pression sur les budgets publics,

les instances transfrontalières sont critiquées pour leur incapacité à faire émerger des projets d'envergure et à aboutir à des résultats concrets et tangibles. De nombreux acteurs témoignent ainsi de la Grande Région comme d'une instance « très institutionnelle et symbolique », ayant « très peu d'impact et aucun aboutissement réel ». Les achèvements tangibles dans le domaine de l'aménagement du territoire restent ainsi peu nombreux (Evrard et Schulz 2015) et se limitent à des projets d'infrastructures locaux (tracé de la *Saarbahn* Saarbrücken - Sarreguemines, ponts et passerelles, réseaux de pistes cyclables) et quelques conventions bilatérales et sectorielles comme dans le cas du Schéma stratégique de mobilité transfrontalière Luxembourg-Lorraine (SMOT).

De plus, les budgets alloués à ces organisations transfrontalières restent relativement faibles. Le budget du GECT Grande Région se limite à un budget de fonctionnement annuel pour la gestion et le déroulement administratif et logistique des missions. Le programme INTERREG Grande Région qui constitue l'un des outils financiers principaux de la coopération transfrontalière dispose pour la période 2014-2020 d'un budget total de 233 millions d'euros avec une capacité de financement via les fonds européens FEDER (Fonds européen de développement régional) de 139 millions d'euros. Ce budget est en hausse par rapport à la période 2007-2013 où le programme disposait d'un budget total de 226 million d'euros dont 102 millions d'euros de FEDER. Le programme INTERREG a financé 177 projets de coopération lors de la période 2007-2013. Si le budget paraît conséquent à première lecture, il reste relativement faible en comparaison des budgets alloués aux politiques nationales et régionales. À titre de comparaison, le budget de la région Grand-Est en France s'élève pour la seule année 2019 à 3,2 milliards d'euros. De plus, le périmètre du programme INTERREG Grande Région est plus restreint que celui du GECT Grande Région, ce qui constitue une certaine incohérence au vue des ambitions politiques affichées. Cette situation s'explique par le fait que le programme INTERREG Grande Région est le résultat de la fusion de plusieurs petits programmes transfrontaliers bilatéraux ou trilatéraux aux périmètres plus restreints. Le périmètre global du programme INTERREG Grande Région conserve les limites établies par les anciens sous-programmes. Le sommet de la Grande Région constitue un espace politique distinct de la mise en œuvre du programme INTERREG.

La Grande Région constitue un lieu de gouvernance territoriale et interterritoriale inédite. Elle est avant tout un lieu de coopération politique et institutionnelle. Elle contribue à développer une vision partagée d'un espace transfrontalier et à initier des projets conjoints. Les structures de gouvernance en place démontrent la capacité des acteurs locaux à s'organiser collectivement afin de se connaître, de se comprendre et d'échanger sur leurs intérêts mutuels. Néanmoins, les échanges entre les acteurs locaux à l'échelle transfrontalière peine à trouver une réponse opérationnelle. L'enjeu dépasse la question de la gouvernance territoriale et se porte sur celle de la coopération territoriale. L'objectif consiste dès lors à développer conjointement des stratégies et à porter des projets à la hauteur des problématiques et des réalités interterritoriales de la Grande Région. Si la gouvernance territoriale constitue une forme de coopération institutionnelle et politique et qu'il existe déjà des cadres pour le soutien des projets

transfrontaliers avec le programme INTERREG Grande Région, les moyens alloués restent limités. Les réussites s'avèrent peu nombreuses. Cette ambivalence s'explique pour partie par la prégnance des structures nationales traditionnelles dont les préoccupations sont souvent éloignées des enjeux interterritoriaux et les jeux de pouvoirs restent fondamentalement ancrés dans un cadre territorialisé à l'échelle nationale.

Conclusion Chapitre 5

La Lorraine est identifiée sur le territoire national par son tissu économique industriel et est localisée sur un axe ouest - est entre Paris et Strasbourg. Une analyse centrée sur le territoire national n'utilisant qu'un nombre limité d'indicateurs donne le plus souvent à voir un territoire industriel en crise avec un taux de chômage élevé et un avenir se dessinant autour des métropoles de Paris et Strasbourg. S'il n'est pas question de nier les difficultés rencontrées par l'économie lorraine et les perspectives nouvelles ouvertes par la création de la région Grand-Est, elle ne donne qu'une vision incomplète des dynamiques intervenant en région Lorraine.

L'analyse de la décomposition statistique du PIB par habitant à l'échelle de la Grande Région met en évidence une réalité économique différente de celle envisagée dans le cas français. Elle met en lumière des dynamiques transfrontalières inédites. Ce changement de perspective souligne l'importance de la prise en compte des effets de débordement et des réalités interterritoriales. Elle oblige à sortir du cadre national et à prendre en compte les dynamiques socio-économiques interterritoriales, ici plus spécifiquement transfrontalières. L'analyse statistique nous montre que la région Lorraine souffre d'un indice de concentration de l'emploi faible mais se classe dans la moyenne des régions européennes en ce qui concerne la productivité apparente du travail. Des effets socio-économiques relatifs aux caractéristiques du marché du travail impactent de manière négative la richesse de l'économie lorraine qui ne peut dès lors pas être réduite à un défaut de productivité du travail et de performance économique.

L'analyse plus approfondie du marché du travail transfrontalier démontre que celui-ci s'inscrit dans la continuité du tissu économique lorrain et qu'il est le résultat de choix politiques régionaux, nationaux et européens. L'État français n'est jamais parvenu à sortir la Lorraine de la crise sidérurgique qu'elle traverse depuis les années 1960. Les choix politiques du Luxembourg et l'approfondissement du processus d'intégration européenne ont favorisé le développement d'un marché du travail transfrontalier. Le Luxembourg bénéficie d'une dynamique économique particulièrement forte qui a constitué une réponse à la crise de la sidérurgie en Lorraine. Le nombre de travailleurs lorrains frontaliers croît de manière importante depuis les années 1990. Les prévisions des instituts statistiques luxembourgeois anticipent un mouvement encore à la hausse dans les décennies à venir. Les dynamiques transfrontalières font émerger des potentialités mais aussi des enjeux nouveaux pour l'économie lorraine. Le nombre de travailleurs frontaliers lorrains à destination du Luxembourg et,

dans une moindre mesure, de l'Allemagne constitue une caractéristique désormais majeure de l'économie lorraine. Cette dynamique interterritoriale génère des enjeux nouveaux en matière d'immobilier, de transport et de services publics. Elle souligne la forte interdépendances entre les territoires à l'échelle transfrontalière de la Grande Région. Celle-ci, caractérisée par une importante asymétrie institutionnelle, est confrontée dès lors à la question de la gouvernance territoriale. Gouverner un territoire par-delà les frontières nationales dans un processus mouvant où le territoire ne s'entend pas comme un simple échelon spatial parmi d'autres mais comme un système dynamique complexe (Leloup, Moyart, et Pecqueur 2005) questionne les modes de gouvernance optimaux pour des territoires considérés comme périphériques ou frontaliers dans l'analyse traditionnelle. Au-delà de la question de la gouvernance, ces préoccupations soulignent la capacité à opérationnaliser une démarche de développement transfrontalier par la mise en place de projets de coopération territoriale à la hauteur des problématiques du territoire transfrontalier.

CONCLUSION PARTIE 2

L'objectif de notre deuxième partie était de comprendre *pourquoi* les interdépendances entre les régions sont peu considérées dans l'analyse économique traditionnelle et *comment* l'adoption d'une vision interterritoriale, en sortant des cadres d'analyse traditionnels, permet de faire émerger des enjeux de développement nouveaux. Nous sommes partis d'une réflexion large sur la mesure du niveau de richesse des régions en Europe pour aboutir à l'identification de la gouvernance territoriale et de la coopération territoriale comme enjeux de développement liés à la coordination des acteurs dans le cas d'un territoire transfrontalier. Le trait-d'union de nos travaux passe par l'identification des caractéristiques interterritoriales et des interdépendances entre les territoire comme des éléments négligés dans les études de développement territorial.

Dans un premier temps, nous avons démontré plus spécifiquement que le mesure traditionnelle du niveau de richesse masque des effets non liées à la performance économique intrinsèque des territoires. Le niveau de richesse des régions est également impacté par des effets socio-économiques relatifs aux caractéristiques démographiques et au marché du travail. Parmi ceux-ci, l'indice de concentration de l'emploi met en exergue l'existence d'interdépendances entre les territoires comme des éléments constitutifs du niveau de richesse des territoires. L'analyse économique traditionnelle, en s'appuyant sur un nombre d'indicateurs limités et territorialisés, tend à stimuler une perception concurrentielle des territoires. Elle s'appuie sur des logiques de classement au sein desquels les acteurs locaux concourent pour être mieux classées que leurs « rivaux ». Par ailleurs, l'analyse économique traditionnelle néglige la prise en compte des interdépendances entre les territoires. Ceux-ci apparaissent dès lors, non seulement comme une caractéristique locale de la démographie ou du marché du travail, mais comme un élément impactant le niveau de richesse des territoires.

Dans un second temps, nous avons démontré que l'adoption d'une perspective nouvelle pour l'analyse des dynamiques économiques et sociales d'un territoire infranational met en lumière des enjeux nouveaux de développement. Nous avons ciblé notre travail sur le cas particulier d'un territoire frontalier, la Lorraine. Nous avons déplacé notre regard en sortant du cadre traditionnel que constitue le territoire national et en proposant une analyse des dynamiques économiques de la Lorraine à une échelle interterritoriale inédite (ici transfrontalière) : la Grande Région SaarLorLux. Ce changement de perspective apporte une lecture nouvelle et met en lumière des enjeux de développement nouveaux : problématique du logement, des transports, des services publics. L'enjeu majeur concerne la gouvernance d'un espace transfrontalier inédit. La gouvernance territoriale se donne à penser à une échelle interrégionale et transfrontalière inédite. La capacité des acteurs à se coordonner constitue un enjeu de développement à l'échelle du territoire transfrontalier. Si des structures de gouvernance interterritoriale existent, elles restent limitées par le poids institutionnels des cadres politiques nationaux. La capacité des acteurs à développer conjointement des stratégies et à mettre en œuvre des

projets conjoints à la hauteur des réalités économiques et sociales interterritoriales constitue un enjeu fort pour la Lorraine et l'ensemble du territoire transfrontalier. Elle souligne la difficulté mais aussi l'importance d'initier une démarche coopérative par-delà les frontières. La prise en compte des interdépendances macrorégionales, ici à l'échelle d'un territoire transfrontalier, constitue un enjeu majeur de développement pour la Lorraine et les régions limitrophes appartenant à la Grande Région.

PARTIE 3 - ANALYSE DES JEUX D'ACTEURS. LE CAS DE TERRITOIRES INFRARÉGIONAUX EN NOUVELLE-AQUITAINE

Nous venons du nord
nous venons du sud
de l'intérieur des terres
et d'au-delà des mers
et nous ne croyons pas aux frontières
si derrière il y a un ami
la main tendue
vers un avenir de liberté.

Lluís Llach, *Venim del Nord, Venim del Sud*, 1978

L'objectif de notre troisième partie est d'identifier les éléments négligés en termes de développement économique des territoires infranationaux en s'interrogeant sur la prise en compte des pratiques interterritoriales et des interdépendances entre les territoires. Nous émettons, d'une part, l'hypothèse que les processus économiques et sociaux interterritoriaux sont insuffisamment pris en compte par les acteurs locaux. D'autre part, nous supposons que les jeux d'acteurs sur et entre les territoires freinent, plus qu'ils n'incitent, l'émergence de processus de développement conjoint des territoires. Nous cherchons, tout d'abord, à comprendre *pourquoi* les acteurs tendent à se percevoir en concurrence les uns avec les autres. Nous cherchons ensuite à identifier *comment* mettre en lumière les caractéristiques interterritoriales et les interdépendances entre les territoires pour ancrer ceux-ci au sein de systèmes territoriaux plus larges qui les dépassent. Nous considérons enfin les moyens et les outils pour une approche coopérative de l'action publique territoriale. Nous portons ainsi notre attention sur les pratiques relevant de la gouvernance territoriale et de la coopération territoriale en ciblant nos travaux sur les jeux d'acteurs sur et par-delà les territoires. Nous nous intéressons, dans un premier temps (*chapitre 6*), aux dynamiques de création de richesse et d'emploi de deux territoires infrarégionaux de Nouvelle-Aquitaine : la Saintonge romane (autour de Saintes) et les Vals de Saintonge (autour de Saint-Jean-d'Angély). Nous nous focalisons sur leurs caractéristiques interterritoriales et sur les complémentarités qu'ils entretiennent avec les territoires limitrophes. Dans un second temps (*chapitre 7*), nous présentons la politique contractuelle régionale de la région Nouvelle-Aquitaine au regard d'une lecture en termes de gouvernance territoriale en questionnant les rôles et les responsabilités des acteurs parties prenantes.

Dans le chapitre 6, notre objectif est de caractériser les liens socio-économiques entre les territoires en interrogeant la capacité des acteurs publics locaux à s'organiser collectivement sur et par-delà les

territoires d'intervention publique. Ce questionnement s'inscrit dans la problématique plus large des enjeux de développement territorial. Nous proposons une étude de cas à travers l'analyse des relations interterritoriales de la zone d'emploi de Saintes – Saint-Jean-d'Angély : les mobilités domicile – travail d'une part, les liens sièges sociaux – établissements d'autre part. Nous cherchons à caractériser les relations interterritoriales de ce territoire puis à questionner la prise en compte de ces réalités par les acteurs publics locaux en proposant une réflexion au regard des enjeux de gouvernance et de coopération territoriale.

Dans le chapitre 7, notre objectif est d'interroger les jeux d'acteurs dans le cadre de la politique contractuelle régionale de Nouvelle-Aquitaine au regard des modalités organisationnelles relevant de la gouvernance territoriale. Nous proposons une lecture critique de la politique contractuelle régionale à travers le prisme des notions d'intermédiation territoriale et de coopération territoriale. Dans un premier temps, nous présentons et nous interrogeons la politique contractuelle régionale sur le plan de son contenu. Nous adressons plus particulièrement deux dimensions : les périmètres de contractualisation et le critère de vulnérabilité utilisé pour la mise en œuvre différenciée de la politique régionale sur les territoires. Enfin, nous focalisons notre analyse sur les jeux d'acteurs dans le cadre de la politique de contractualisation de la région Nouvelle-Aquitaine. Nous spécifions plus précisément le rôle de la DATAR régionale, un service créé au sein du Conseil Régional de Nouvelle-Aquitaine ayant vocation à apporter une vision horizontale et territoriale de l'action régionale.

Méthodologie Chapitres 6 et 7

Les travaux présentés dans les chapitres 6 et 7 s'appuient sur une étude réalisée dans le cadre d'un projet de recherche entre la région Nouvelle-Aquitaine et le laboratoire de sciences économiques CRIEF de l'Université de Poitiers : « Les territoires fragiles de la région Nouvelle-Aquitaine ». La région Nouvelle-Aquitaine dispose de compétences en matière de développement économique et d'aménagement du territoire. Elle a entrepris d'améliorer sa connaissance des territoires qui la composent, de leurs atouts et de leurs handicaps, de leurs besoins spécifiques et des enjeux auxquels ils doivent faire face. Ce travail s'inscrit dans le cadre de la politique de contractualisation de la région Nouvelle-Aquitaine. Les territoires ciblés sont ceux qui présentent les difficultés socio-économiques les plus importantes. Nous avons travaillé sur cinq territoires infrarégionaux[12] : la Saintonge romane et les Vals de Saintonge (zone d'emploi de Saintes - Saint-Jean-d'Angély), le Libournais (zone d'emploi de Libourne), la Vallée-du-Lot (zone d'emploi de Villeneuve-sur-Lot) et la Haute-Corrèze (zone d'emploi d'Ussel). Nous présentons par la suite le cas de la zone d'emploi de Saintes - Saint-Jean-d'Angély (*chapitre 6*) puis interrogeons de manière plus générale la politique de contractualisation régionale comme pratique de gouvernance et de coopération territoriale (*chapitre 7*).

[12] Deux territoires additionnels ont également été étudiés par le laboratoire CRIEF de l'Université de Poitiers : la zone d'emploi de Châtellerault et la zone d'emploi de Niort. Ils n'ont pas fait l'objet d'une analyse par nos soins.

Notre travail ne consiste pas à considérer *de facto* la gouvernance et la coopération comme des enjeux de développement. L'objectif de notre collaboration avec la région Nouvelle-Aquitaine était d'apporter un diagnostic sur les enjeux de développement économique de plusieurs territoires infrarégionaux. Si nous émettions l'hypothèse que la gouvernance et la coopération territoriale constituaient des enjeux de développement pour les territoires, nous n'avons pas chercher à affirmer cet élément mais nous l'avons déduit d'une analyse plus générale sur les enjeux de développement des territoires. Le chapitre 6 présente de manière détaillée nos travaux sur les caractéristiques interterritoriales de la zone d'emploi de Saintes – Saint-Jean-d'Angély et approfondit la question de la gouvernance et de la coopération sur ce territoire.

Les travaux menés sur les territoires s'appuient sur une méthode mixte : i) une analyse statistique visant à identifier et mettre en exergue les caractéristiques socio-économiques des territoires : dynamique de population et d'emplois, identification des secteurs clés, analyse structuro-résiduelle ; ii) une analyse qualitative reposant sur des entretiens sur le terrain menés auprès des acteurs politiques et socio-économiques du territoire ; iii) un travail bibliographique ex-ante et ex-post visant à approfondir les connaissances existantes sur les territoires et les constats retirés des entretiens auprès des acteurs locaux.

Dans le chapitre 6, une étude statistiques des caractéristiques interterritoriales a été menée à l'échelle de la zone d'emploi de Saintes – Saint-Jean-d'Angély.

Quatre bases de données ont été constituées :

- **Base de données 5 :** Flux domicile – travail des personnes résidant dans la zone d'emploi de Saintes – Saint-Jean-d'Angély et occupant un emploi en dehors de la zone d'emploi

  Nombre de données : 2721.

Les flux de personnes sont regroupés par commune. Une donnée correspond à un flux de personnes entre une commune de résidence et une commune de travail. Sont intégrées dans cette base de données les flux de personnes résidant au sein de la zone d'emploi de Saintes – Saint-Jean-d'Angély quel que soit leur lieu de travail.

- **Base de données 6** : Flux domicile – travail des personnes occupant un emploi dans la zone d'emploi de Saintes – Saint-Jean-d'Angély et résidant en dehors du territoire.

  Nombre de données : 2336.

Les flux de personnes sont regroupés par commune. Une donnée correspond à un flux de personnes entre une commune de résidence et une commune de travail. Sont intégrées dans cette base de données les flux de personnes occupant un emploi au sein de la zone d'emploi de Saintes – Saint-Jean-d'Angély quel que soit leur lieu de résidence.

- **Base de données 7** : Lien Siège Social – Établissements des Entreprises ayant leur siège social au sein de la zone d'emploi de Saintes – Saint-Jean-d'Angély

  Nombre de données : 18994

- **Base de données 8** : Lien Siège Social – Établissements des Entreprises ayant un établissement au sein de la zone d'emploi de Saintes – Saint-Jean-d'Angély, quel que soit le lieu du siège social

  Nombre de données : 19334

Fichiers sources

Tableau 11 : Données relationnelles de la zone d'emploi de Saintes – Saint-Jean-d'Angély

Données	Fichiers source	Nom du fichier	Extrait le
Flux Domicile - Travail	Insee, Recensement de la population 2014 exploitation complémentaire.	[base-texte-flux-mobilite-domicile-lieu-travail-2014]	24/05/2017
Lien Entreprise - Établissement	SIRENE : Répertoire des entreprises et des établissements, Mai 2017	[sirc-17804_9075_14209_201704_L_M_ 20170429_024247685]	12/05/2017

Sur les quatre territoires infrarégionaux, 64 entretiens ont été menés auprès de 84 personnes appartenant à 68 organisations différentes.

La Saintonge romane et les Vals de Saintonge (Saintes et Saint-Jean-d'Angély)

Tableau 12 : Entretiens semi-directifs menés sur la zone d'emploi de Saintes – Saint-Jean-d'Angély

	Organisation	Ville	Nom
E13	Communauté d'Agglomération de Saintes	SAINTES	Franck VORANO
E14	FINOVA Conseil + Pays Santon Entreprises	SAINTES	Jean-Marc BONNET
E14	ProActif Recrutement + Pays Santon Entreprises	SAINTES	Sarah FOURNIER
E15	FYMA Production	AULNAY	Nathalie MICHELIN
E16	Ville de Saint-Jean-d'Angély	SAINT-JEAN-D'ANGÉLY	Jean-François DAMAS
E16	Communauté de Communes des Vals de Saintonge	SAINT-JEAN-D'ANGÉLY	Johanna SERRA
E16	INTERBIO	SAINT-JEAN-D'ANGÉLY	Chloé BOUTON
E17	BATI-RENOV	SAINT-JEAN-D'ANGÉLY	Christophe LACOMBE
E18	L'ANGELYS	FONTCOUVERTE	Denis LAVAUD
E18	L'ANGELYS	FONTCOUVERTE	Carole BOUCHOT
E19	CCI Rochefort et Saintonge, Antenne Saintes	SAINTES	Marie-Laure ARTAUD
E20	CC de Gémozac et de la Saintonge viticole	GEMOZAC	Thierry LE NAY
E20	CC de Gémozac et de la Saintonge viticole	GEMOZAC	Loïc GIRARD
E20	CC de Gémozac et de la Saintonge viticole	GEMOZAC	Yves MASSIAS
E20	CC de Gémozac et de la Saintonge viticole	GEMOZAC	Michel PELLETIER
E21	Distillerie LATREUILLE	GEMOZAC	Xavier LATREUILLE
E22	MALVAUX	LOULAY	Philippe DENAVIT
E23	COOP Atlantique	SAINTES	Loïc PELLETIER

E24	CoWork-ETC	SAINTES	Aline MEROT
E24	CoWork-ETC	SAINTES	Bénédicte BUGEON
E25	Pays de la Saintonge Romane	SAINTES	Bernard ANDRIEU
E26	CEFAM-ATLAS	SAINTES	Franklin LANGDORF
E27	ZOLUX	SAINTES	Philippe GREGOIRE
E28	Chambre d'Agriculture 17	SAINTES	Frédéric ROUAN
E28	Chambre d'Agriculture 17	SAINTES	Andrée LAMY
E29	CCI Rochefort et Saintonge, Antenne Saint-Jean-d'Angély	SAINT-JEAN-D'ANGÉLY	Magali TRIOREAU

Le libournais (Libourne)

Tableau 13 : Entretiens semi-directifs menés sur la zone d'emploi de Libourne

	Organisation	Ville	Nom
E30	CC du pays de Saint-Aulaye	SAINT-AULAYE	Laurence GODET
E31	PETR du grand Libournais	SAINT-DENIS-DE-PILE	Jean-Charles JOURDAN
E32	CC du Grand Saint-Émilionnais	VIGNONET	Mathilde FELD
E33	Chambres d'hôtes Peyroutas	VIGNONET	Ludovic CABOT
E34	Chambre d'Agriculture Gironde	SAINT-EMILION	François MECHINEAU
E35	GELIB	LIBOURNE	Michel RICHARD
E35	GELIB	LIBOURNE	Marion ROUSSEAU
E36	Restaurant Le temps d'une pause	LIBOURNE	Karine AVOGE
E37	Union des Producteurs de Saint-Emilion	SAINT-EMILION	Édith MORVAN
E38	ENTOMO FARM	LIBOURNE	Grégory LOUIS
E39	Maire de Libourne, Président de la CALI	LIBOURNE	Philippe BUISSON
E40	Adjoint au Maire de Libourne, VP de la CALI	LIBOURNE	Jean-Philippe LE GAL
E41	CCI Bordeaux Gironde - Délégation Libourne	LIBOURNE	Laurent BEREAU
E41	CCI Bordeaux Gironde - Délégation Libourne	LIBOURNE	Jérôme MÉRIOT
E42	QHEAZ Cosmétique BIO	LIBOURNE	Isabelle PLAN
E43	GEIQ Interpro Libournais Haute-Gironde	LIBOURNE	Ludivine CAZENAVE
E44	SMICVAL	SAINT-DENIS-DE-PILE	Nicolas SENECHAU
E44	SMICVAL	SAINT-DENIS-DE-PILE	Éric BUFFO
E45	KIMO	MONTPON-MENESTEROL	Danièle MARCHADIER
E46	CC Montaigne-Montravel-Gurson	VELINES	Thierry BOIDÉ
E47	Communauté d'agglomération du Libournais	LIBOURNE	Stéphane CHANDES

La Vallée-du-Lot (Villeneuve-sur-Lot)

Tableau 14 : Entretiens semi-directifs menés sur la zone d'emploi de Villeneuve-sur-Lot

	Organisation	Ville	Nom
E48	UNICOQUE	Cancon	Jean-Luc REIGNE
E48	UNICOQUE	Cancon	Maud THOMAS
E49	MGA	Villeneuve-sur-Lot	Patrick BERNEDE
E50	Chambre d'Agriculture 47	Sainte-Livrade-sur-Lot	Sylvie RABOT-VACCARI
E51	Union des Pruniculteurs Individuels	Sainte-Livrade-sur-Lot	*Anonymisé*

E52	Communauté de Communes Fumel Vallée du Lot	Fumel	Marine BEDRIL
E52	Communauté de Communes Fumel Vallée du Lot	Fumel	Sébastien RIBEIRO
E53	Pays de la Vallée du Lot en Lot et Garonne	Castelmoron-sur-Lot	Sylvain CHAUMERON
E54	Communauté d'Agglomération du Grand Villeneuvois	Casseneuil	Christophe MARTIN
E55	CCI Lot et Garonne	Agen	Paul BONNET
E55	CCI Lot et Garonne	Agen	Gaëtan VERGNES
E56	Conserves France	Saint-Sylvestre-sur-Lot	Michaël LORCY
E57	LES FLEURONS	Penne d'Agenais	Jean-Guy MARTINAUD
E58	ACOM	Pujols	Patrick MAURI
E59	Communauté de Communes des Bastides en Haut-Agenais Périgord	Monflanquin	Romain LABROUSSE
E60	Éducation nationale	Villeneuve-sur-Lot	Bruno PAPAIS
E61	Pôle Emploi Villeneuve-sur-Lot	Villeneuve-sur-Lot	Cédric GARDETTE
E62	LOU PRUNEL / VITAMONT / CCI47	Bias	Alain BRUGALIERES

La Haute-Corrèze (Ussel)

Tableau 15 : Entretiens semi-directifs menés sur la zone d'emploi d'Ussel

	Organisation	Ville	Nom
E63	MPS	Ussel	François LEGROS
E64	Office du tourisme d'Ussel	Ussel	Manon BODIN
E65	Constellium, Fonderie d'Ussel	Ussel	Jean-Baptiste FOISEL
E65	Constellium, Fonderie d'Ussel	Ussel	Daniel FOURNIER
E66	Le Tanneur – Maroquinerie des Orgues	Bort-les-Orgues	Céline TISSANDIER
E67	Communauté de communes Haute-Corrèze Communauté	Ussel	Lucile BENESTEAU
E67	Communauté de communes Haute-Corrèze Communauté	Ussel	Guillaume SAUTY
E67	Syndicat mixte du Pays de Haute-Corrèze - Ventadour	Ussel	Elodie GAILLAC
E68	CCI Corrèze	Brive	Anne MAMBRINI
E69	Pierre Fabre	Ussel	Yvan PONS
E70	Panneaux de Corrèze	Ussel	Philippe MOCAER
E71	Coopérative Forestière Bourgogne Limousin (CFBL)	Ussel	Chantal PREVOSTO
E71	Coopérative Forestière Bourgogne Limousin (CFBL)	Ussel	Gaël LAZZAROTTO
E72	Le Grand Hôtel d'Ussel	Ussel	Marc GUIBERT
E73	Lycée Henri Queuille de Neuvic	Neuvic	Éric CAZASSUS
E73	Lycée Henri Queuille de Neuvic	Neuvic	Julie LEROUX
E74	Fondation Jacques Chirac	Ussel	Françoise BEZIAT
E75	BoisLim	Tulle	Gaël LAMOURY
E76	Président de Haute-Corrèze Communauté	Ussel	Pierre CHEVALIER

CHAPITRE 6 - GOUVERNANCE ET INTERTERRITORIALITÉ. LES CAS DE SAINTES ET SAINT-JEAN-D'ANGÉLY

Ce chapitre s'appuie sur un article présenté au colloque « Quelles centralités hors des métropoles ? La trajectoires des petites villes européennes comme enjeu d'équité territoriale » organisé par l'Université de Rennes 2 qui s'est tenu à Lamballe en mars 2018. Il fut également présenté au colloque de l'Association de science régionale de langue française (ASRDLF) qui s'est tenu à Caen en juillet 2018 : « Les acteurs économiques et la régionalisation ». Présélectionné par le comité organisateur de l'ASRDLF, il fait au moment d'écrire ce chapitre l'objet d'une évaluation par le comité de lecture de la Revue d'Économie Régionale et Urbaine (RERU).

Le développement économique est le plus souvent pensé à l'échelle des territoires d'intervention publique. Les frontières administratives délimitent les espaces pour la mise en œuvre des politiques de développement économique sur les territoires. La recherche de la bonne frontière et de la taille idéale est au centre des préoccupations de nombreux acteurs locaux, reléguant trop souvent au second plan la prise en compte des réalités économiques et sociales territoriales mais aussi interterritoriales. En France, la fusion des régions, le soutien aux métropoles et l'accroissement des périmètres des intercommunalités sont les illustrations récentes de la recherche d'une taille critique pour la mise en œuvre des politiques de développement économique. Chacun pense alors le développement économique à l'intérieur de son périmètre d'intervention, en considérant un dedans et un dehors, comme si le territoire d'intervention n'avait pas ou que très marginalement de relations avec les territoires voisins. Le « tout-territoire » : décentralisation administrative, recomposition territoriale, territorialisation des politiques publiques, a conduit à un « sur-régime territorial » (Vanier 2010), n'ayant de cesse que de créer, de diviser et de regrouper les territoires dans l'idée d'en trouver le périmètre idéal. Or, l'espace s'entend dans la multiplicité des échanges bien au-delà du système territorial hiérarchisé par l'État et les collectivités locales. Les réalités économiques et sociales sont dès lors interterritoriales et constituent des phénomènes d'interdépendances fortes entre les territoires (Vanier 2010). Ainsi, plus que la taille du territoire et le périmètre d'intervention, c'est la capacité des acteurs à s'organiser collectivement, à se comprendre et à coordonner leurs actions qui serait un moteur pour initier et soutenir le développement économique sur les territoires. Si les réalités économiques et sociales sont interterritoriales, la prise en considération de ces réalités renvoie vers la question de la gouvernance des territoires à une échelle interterritoriale.

L'objectif de ce chapitre est de caractériser les liens économiques entre territoires en posant la question de la gouvernance territoriale comme enjeu de développement économique et en interrogeant

la capacité des acteurs publics locaux à s'organiser collectivement sur et par-delà les territoires d'intervention publique. Nous revenons dans un premier temps sur le concept de gouvernance comme enjeu de développement économique territorial avant d'amener la réflexion vers l'interterritorialité comme nouveau cadre de réflexion pour les politiques publiques. Ensuite, dans un temps où les métropoles sont perçues comme les moteurs de la croissance économique et le lieu essentiel de création de richesse (Davezies et Pech 2014) et où les relations interterritoriales semblent n'avoir que pour seule perspective le lien métropole – territoires non-métropolitains, nous proposerons une étude de cas à travers l'analyse des relations interterritoriales de la zone d'emploi de Saintes – Saint-Jean-d'Angély, territoire à dominante rurale. Nous cherchons à caractériser les relations interterritoriales de ce territoire puis à questionner la prise en compte de ces réalités par les acteurs publics locaux. Nous développons une analyse à partir d'une méthode mixte : études statistiques et entretiens semi-directifs, afin d'apporter, d'une part, une mesure quantitative des mobilités domicile – travail et des liens entre sièges sociaux et établissements, et, d'autre part, une réflexion au regard des enjeux de gouvernance et d'interterritorialité.

Section 1 - Gouvernance et interterritorialité : les nouveaux enjeux de développement des territoires

De manière synthétique, nous proposons de reprendre quelques éléments théoriques abordés dans la première partie. Ceux-ci offrent un cadre d'analyse pour notre travail empirique. Ils permettent d'introduire notre étude de cas sur la Saintonge romane et les Vals de Saintonge.

1. La gouvernance, enjeu de développement économique territorial

Le terme « gouvernance » prend différents sens selon son auteur et le cadre de réflexion dans lequel celui-ci s'inscrit. D'abord abordé sous l'angle de la gouvernance d'entreprise dans « les théories de la firme » (Weinstein 2012) développées dans la deuxième partie du 20ème siècle sur la base notamment d'un article de Coase (1937), la gouvernance a ensuite pénétré les sciences régionales, politiques et de gestion avec des définitions propres au contexte d'étude de ces champs disciplinaires. En science régionale, le concept est mobilisé pour parler des formes de régulation, d'interdépendance et de coordination des acteurs au sein d'un système territorial donné. Le terme est par exemple repris dans l'analyse des contextes urbains au cours des années 1990 pour caractériser les modes d'organisation dans les villes. La gouvernance désigne ici les modes de coordination des différents acteurs organisés au sein d'un système urbain donné. Le concept de gouvernance est aussi appréhendé en sciences régionales comme facteur intrinsèque du fait productif : travaux italiens sur les districts, approche des milieux innovateurs, courant de la proximité, etc. (Leloup, Moyart, et Pecqueur 2005). Il y a une volonté de s'éloigner du concept de « gouvernement » jugé trop centralisateur et hiérarchique (en référence à l'État et à ses services déconcentrées) et non approprié au contexte local. Le terme renvoie

à « des mécanismes alternatifs de négociation entre différents groupes, réseaux et sous-systèmes susceptibles de rendre possible l'action du gouvernement » (Le Gales 1995). La gouvernance territoriale répond aux évolutions organisationnelles : emboîtement des diverses échelles de décision, coordination locale et globale, hybridation des règles. Elle recouvre les nouvelles techniques d'action et de décision, les nouveaux processus et les nouveaux lieux de concertation (Leloup, Moyart, et Pecqueur 2005).

La gouvernance, définie comme une « forme d'organisation capable de réguler un système territorial en aidant les acteurs à se comprendre, à coordonner leurs actions, à définir leurs champs d'interventions » (Baudelle, Guy, et Merenne-Schoumaker 2011), est identifiée comme un facteur de développement économique au même titre que les investissements en éducation, infrastructures et innovation. L'approche du développement économique territorial montre que le seul développement économique ou technologique ne peut suffire et qu'un processus de développement se pilote et se négocie. Celui-ci nécessite « l'implication de l'ensemble des acteurs afin de mettre en place les conditions pour une mutation des mentalités, un changement des structures économiques et sociales et la mise en œuvre de projets nouveaux » (Torre 2015). Le territoire « prend en main la direction et l'orientation de la stratégie de développement au travers de mécanisme de consultation, de concertation, de légitimation entre tous les acteurs du projet » (Baudelle, Guy, et Merenne-Schoumaker 2011). Ce processus, loin d'être simple, ne va pas de soi et nécessite une reconnaissance mutuelle des acteurs afin de mener une réflexion collective dans l'intérêt du développement du territoire et des parties-prenantes.

Par ailleurs, le courant institutionnaliste souligne l'importance des institutions formelles et informelles pour la construction d'une relation pérenne de confiance entre les acteurs (Rodriguez-Pose 2013; North 1990; Amin 1999). Les institutions désignent dans la définition originelle dont le courant s'inspire « les règles du jeu dans une société, et plus formellement, les contraintes conçues qui façonnent les interactions humaines » (North 1990). Cette définition fut ensuite complétée et précisée en distinguant les institutions formelles et les institutions informelles. Les institutions formelles, *hard institution,* sont la Constitution, les organisations, les lois et les règlements qui organisent la vie collective. Les institutions informelles, *soft institution,* comprennent des éléments tacites comme les habitudes individuelles, les routines collectives, les normes et les valeurs sociales (Amin 1999). Les institutions informelles sont difficilement mesurables. Elles recouvrent des caractéristiques faisant référence à la vie de groupe comme les normes, les traditions, les conventions sociales, les relations interpersonnelles, les réseaux informels (Rodriguez-Pose et Storper 2006) qui permettent de générer de la confiance entre les acteurs (Fukuyama 2000). Les institutions formelles et informelles permettent de mettre en place les « forces collectives durables » (Amin 1999) nécessaires à un processus concerté de développement sur les territoires. Plus la densité des échanges relevant du capital intellectuel (ressources, connaissances), du capital social (confiance, esprit de coopération, relations sociales) et

du capital politique (capacité à mettre en place des actions collectives), le tout résumé par le terme « capital territorial » (Camagni 2009), sera forte au sein d'un territoire, plus le potentiel de développement économique et de croissance sera élevé. En résumé, les institutions formelles et informelles apparaissent comme cruciales pour le développement économique et doivent être considérées à part entière dans toute politique de développement, étant entendu que chaque territoire est différent et qu'aucun modèle générique avec des critères d'interventions simplistes ne peut être transposé comme tel sur un territoire (Farole, Rodriguez-Pose, et Storper 2011).

L'affirmation d'une gouvernance territoriale comme facteur de développement économique des territoires se trouve confrontée à plusieurs limites. Tout d'abord, à l'instar de la réflexion proposée par Rodriguez-Pose (2013) sur les institutions, il s'avère difficile de prouver le lien effectif entre la gouvernance territoriale et le développement économique. S'il existe une forte conviction que la gouvernance constitue un enjeu de développement économique territorial, il est difficile de définir ce qu'est une bonne gouvernance. Les contextes régionaux sont multiples et leurs analyses démontrent la diversité des configurations territoriales rencontrées (Bouba-Olga 2017). Les territoires sont caractérisés par des jeux d'acteurs locaux différents, une histoire économique différente, des spécialisations économiques différentes, etc. Dans ce contexte, un processus de gouvernance défini et mis en œuvre sur un territoire peut ne pas fonctionner et apporter les mêmes résultats sur un autre. Il convient dès lors de ne pas chercher à répliquer le système de gouvernance d'un territoire sur un autre. D'autre part, la mise en œuvre d'un processus de gouvernance territoriale est confrontée à la définition même du « territoire » sur lequel le processus de gouvernance est supposé s'appliquer.

2. Des territoires à l'interterritorialité

En science régionale, le territoire ne désigne plus seulement une entité géographique, un simple échelon spatial ou à un périmètre politico-administratif délimité par des frontières. Le territoire est un « construit social permanent » (Leloup, Moyart, et Pecqueur 2005). Il s'apparente à un système dynamique organisé complexe qui se construit grâce aux relations durables de proximité géographique développée entre une pluralité d'acteurs. Il fait référence à « des relations organisées, des groupes ou des populations particulières, qui se reconnaissent dans des projets communs » (Sack 1986). Le territoire est alors une « production collective, résultant des actions d'un groupe humain, avec ses citoyens, ses dispositifs de gouvernance et son organisation » (Torre 2015).

Cette approche qui met l'accent autant sur la dimension sociale que géographique du territoire est confrontée aux pratiques politiques et administratives des acteurs publics. En effet, ces derniers conçoivent, de par les périmètres électoraux et les compétences qui leur sont confiées, le territoire comme un espace délimité par des frontières, renvoyant le « territoire » à sa définition historique de « juridiction » (Paquot 2011). Le territoire, « revendication sociale », a été « transformé en lois, en dispositifs d'action publique, en forme organisée pour mieux gouverner » (Vanier 2010). Or, les

pratiques économiques et sociales, individuelles et collectives, sont désormais interterritoriales. Elles sont liées à des mutations sociétales : individualisation, nouvelles temporalités, croissance de la mobilité, empire des réseaux. Elles constituent des phénomènes d'interdépendance forte entre les territoires et amènent au dépassement du principe même de territoire (Vanier 2005). L'ère de « l'interterritorialité » initie ainsi un processus de « mise en société des territoires » (Vanier 2010). L'analyse des systèmes urbains français (Berroir et al. 2017) démontre la diversité des configurations et la nécessité de considérer et de combiner plusieurs échelles de travail dans le cadre de la mise en œuvre de politiques publiques d'aménagement et de développement des territoires.

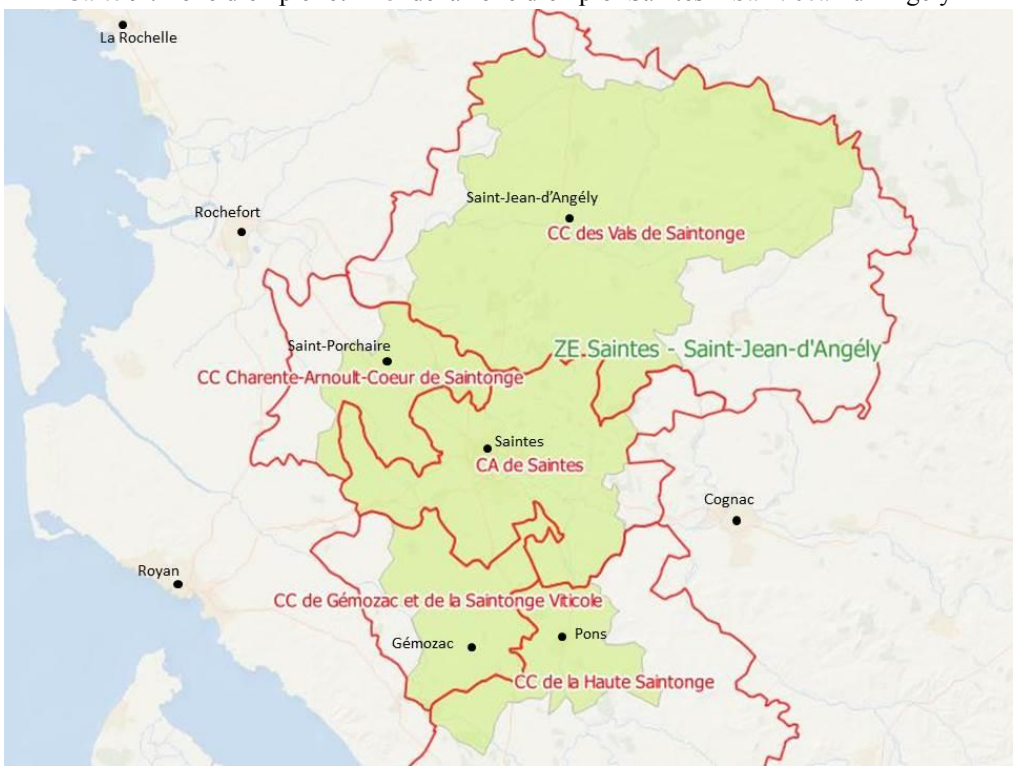
L'espace s'entend dès lors dans la multiplicité des échanges bien au-delà du système territorial hiérarchisé par l'État et les collectivités locales. Or ces derniers raisonnent dans un cadre géographique maillé par le découpage politico-administratif. La question de l'interterritorialité n'est dès lors que très peu abordée. Elle renvoie le plus souvent à la taille et aux limites du territoire et conduit à une redéfinition des périmètres d'intervention publique. Les enjeux relatifs aux relations interterritoriales, sans que celles-ci soient nommées comme telles, se sont cristallisés autour des relations entre les métropoles et les territoires non-métropolitains. Les tenants d'un soutien fort à la métropolisation voient dans les métropoles les moteurs de la croissance économique et le lieu essentiel de création de richesse (Davezies et Pech 2014). Les territoires non-métropolitains n'auraient de ce fait que pour seule stratégie de se positionner vis-à-vis des métropoles voisines en cherchant à capter les revenus qui y sont générés. Celles-ci sont perçues comme les portes d'entrée de la mondialisation et le lieu de concentration des innovations et de la matière grise. Le débat s'est ensuite tourné vers le périmètre géographique et l'organisation administrative et politique du territoire : celle-ci doit être organisée de sorte à permettre aux métropoles d'exploiter à plein leur potentiel de croissance tout en assurant une diffusion de celle-ci vers l'ensemble des territoires (B. Lajudie 2014).

Suivant cette logique, il pourrait être attendu que les relations entre territoires s'inscrivent dans un schéma « métropoles – territoires non-métropolitains ». Or, les réalités économiques et sociales interterritoriales sont ancrées dans des contextes territoriaux multiples et complexes. La recherche de périmètres administratifs pertinents pour l'action publique ou la réflexion du positionnement des territoires non-métropolitains envers la métropole voisine apparaissent comme des périmètres de réflexion trop restreints et limitants. Passer d'une réflexion du territoire, espace politico-administratif, au territoire, espace social, puis à l'interterritorialité, système relationnel entre territoires, s'avère un exercice complexe qui nécessite d'entendre le « territoire » dans toute ses formes et ses complexités. Les dynamiques interterritoriales amènent à raisonner non plus seulement en termes de stock (nombre de personnes résidantes, nombres d'emplois localisés, etc.) mais aussi en termes de flux, de systèmes relationnels et d'interdépendances territoriales. Cela nécessite enfin de considérer les formes de coordination des acteurs en se posant la question de la gouvernance aux échelles territoriales mais aussi interterritoriales et d'interroger la capacité des acteurs à initier une démarche coopérative.

Section 2 - Caractériser l'interterritorialité. Le cas de la zone d'emploi de Saintes – Saint–Jean-d'Angély

La zone d'emploi de Saintes – Saint-Jean-d'Angély (classification des zones d'emploi, INSEE 2010) est un territoire à dominante rurale localisée dans le département de la Charente-Maritime entre le cognaçais à l'est, le littoral charentais à l'ouest, Niort au nord, et Bordeaux au sud. Elle comprend 140 communes réparties autour de deux villes-centres : Saintes et Saint-Jean-d'Angély. Elle compte 121 119 habitants (INSEE, Recensement 2014). Sur le plan politico-administratif, la zone d'emploi de Saintes – Saint-Jean-d'Angély couvre 5 Établissement Public de Coopération Intercommunale sans comprendre pour chacun d'entre eux l'ensemble des communes leur appartenant : communauté de communes des Vals de Saintonge (Saint-Jean-d'Angély) ; communauté d'agglomération de Saintes ; communauté de communes Charente-Arnoult-Cœur de Saintonge (Saint-Porchaire) ; communauté de communes de Gémozac et de la Saintonge Viticole (Gémozac) ; communauté de communes de la Haute-Saintonge (Jonzac). À cela s'ajoute un Pays : le pays de la Saintonge Romane, qui couvre trois intercommunalités : la CA de Saintes, la CC de Gémozac et de la Saintonge Viticole et la CC de Charente-Arnoult-Cœur de Saintonge.

Carte 9 : Zone d'emploi et EPCI de la zone d'emploi Saintes – Saint-Jean-d'Angély



Conception & Réalisation : Auteur

Le territoire bénéficie d'une dynamique démographique positive (+0,53% par an sur la période 2008-2013) portée par un solde migratoire positif qui compense un solde naturel légèrement négatif sur la même période. Le tissu économique est caractérisé par la présence de cinq secteurs clés : santé

humaine et action sociale ; agriculture – viticulture ; bois ; commerce ; transport. À cela s'ajoute quelques secteurs de niches : cuir et chaussures, quelques sous-secteurs du commerce de gros et le nettoyage industriel. La zone d'emploi de Saintes – Saint-Jean-d'Angély est un territoire qui présente certaines fragilités sur le plan économique et peut être qualifié de zone dynamique en tension du fait d'un taux de croissance de l'emploi plutôt fort associé à un taux de chômage également élevé (10,6% en 2016).

Nous considérons dans un premier temps la zone d'emploi de Saintes – Saint-Jean-d'Angély dans sa globalité pour toutes les analyses statistiques portant sur les caractéristiques interterritoriales. Nous introduisons ensuite une distinction entre les territoires de la Saintonge romane et des Vals de Saintonge lorsque nous abordons les enjeux en matière de gouvernance.

Nous proposons d'analyser les dynamiques interterritoriales à travers le prisme de deux dimensions : d'une part les mobilités domicile-travail ; d'autre part, les relations entre siège social et établissements. Les mobilités domicile – travail ont été traitées à partir de la base de données « Flux de mobilité - déplacements domicile-lieu de travail » du recensement de la population de 2014 réalisé par l'INSEE. Les données les plus fines disponibles à l'échelle communale ont été mobilisées. Les données relevant de la zone d'emploi de Saintes – Saint-Jean-d'Angély ont été extraites du fichier France en distinguant : (1) les actifs domiciliés sur la zone d'emploi quel que soit leur lieu de travail ; (2) les actifs travaillant sur la zone d'emploi quel que soit leur lieu de résidence. Les liens siège social – établissements ont été traités à partir de la base de données SIRENE de l'INSEE. Les données collectées sont celles de mai 2017 à l'échelle France. Nous avons ensuite constitué deux bases de données : (1) les établissements localisés sur la zone d'emploi de Saintes – Saint-Jean-d'Angély quel que soit la localisation du siège social ; (2) l'ensemble des établissements en France dont le siège social est localisé sur la zone d'emploi de Saintes – Saint-Jean-d'Angély. Pour chaque base de données, nous avons calculé la médiane de la tranche d'effectifs telle que comptabilisé par l'INSEE dans les données SIRENE afin de travailler sur le nombre d'emplois des établissements et entreprises.

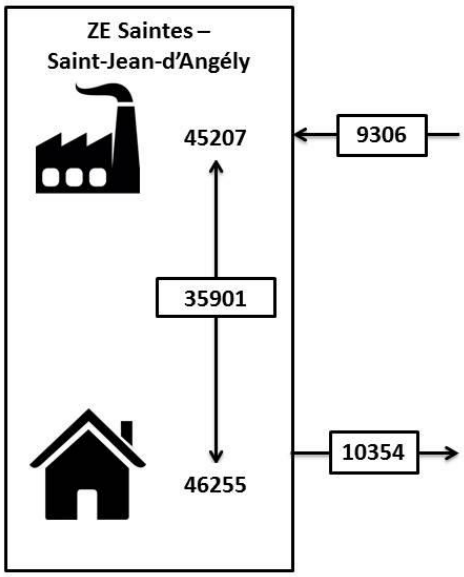
1. Des mobilités domicile – travail inscrites dans une proximité de compétences

L'analyse des mobilités domicile – travail montre la part importante des travailleurs occupant un emploi au sein de la zone d'emploi de Saintes – Saint-Jean-d'Angély qui vivent dans un territoire voisin et, inversement, qui vivent au sein de la zone d'emploi mais travaillent en dehors de celle-ci. Cela se traduit quantitativement par le fait que 21% des emplois de la zone d'emploi sont occupés par des actifs résidant hors zone d'emploi. De même, 22% de la population active occupée résidante occupe un emploi hors zone d'emploi.

Une très grande majorité de ces flux sont effectués avec les territoires voisins. Cognac, Royan et Rochefort sont ainsi les territoires avec lesquels le territoire de Saintes - Saint-Jean-d'Angély échange le plus de travailleurs. Ces trois territoires voisins comptent respectivement pour i) 63% des effectifs

non-résidents travaillant sur la zone d'emploi et ii) 57% des travailleurs hors zone d'emploi résidant sur la zone d'emploi. Viennent ensuite les autres territoires voisins : La Rochelle, Jonzac et Niort.

Figure 1 : Mobilité Domicile – Travail, zone d'emploi de Saintes –Saint-Jean-d'Angély



Zone d'Emploi	Effectifs	%	% cumulé
Royan	2230	24%	24%
Cognac	1860	20%	44%
Rochefort	1801	19%	63%
Jonzac - Barbezieux-Saint-Hilaire	1002	11%	74%
La Rochelle	854	9%	83%
Niort	557	6%	89%
Angoulême	216	2%	92%
Bordeaux	171	2%	93%
Poitiers	83	1%	94%
Nîmes	40	0%	95%

Zone d'Emploi	Effectifs	%	% cumulé
Cognac	2459	24%	24%
Royan	1738	17%	41%
Rochefort	1734	17%	57%
La Rochelle	1265	12%	70%
Jonzac - Barbezieux-Saint-Hilaire	822	8%	77%
Niort	688	7%	84%
Paris	292	3%	87%
Angoulême	259	2%	89%
Bordeaux	238	2%	92%
Poitiers	122	1%	93%

Données : Mobilité Domicile – Travail, INSEE Recensement 2014. Conception & Réalisation : Auteur

Plusieurs constats sont notables. Tout d'abord, les échanges en matière de flux domicile – travail s'effectuent très principalement sur un axe est-ouest entre Royan et Rochefort à l'ouest et Cognac à l'est. Les échanges avec les territoires situés au nord et au sud de la zone d'emploi n'apparaissent que dans un second temps et sont, pour certains, plutôt modestes. Cela peut être considéré comme paradoxal au regard des voies de communication rapides (Autoroute A10) existantes sur le territoire qui tendent à privilégier des relations nord-sud vers Niort et La Rochelle d'une part et vers Bordeaux d'autre part. À cela s'ajoute un discours sur le territoire qui décrit les axes Saintes – Cognac ou Saintes – Royan comme plutôt compliqués. De plus, Bordeaux et Poitiers, capitale et ancienne capitale régionale, apparaissent plutôt en retrait dans les échanges domicile - travail avec la zone d'emploi de Saintes – Saint-Jean-d'Angély. Il existe ainsi plus de personnes résidant sur la zone d'emploi qui travaillent à Paris plutôt qu'à Bordeaux ou à Poitiers.

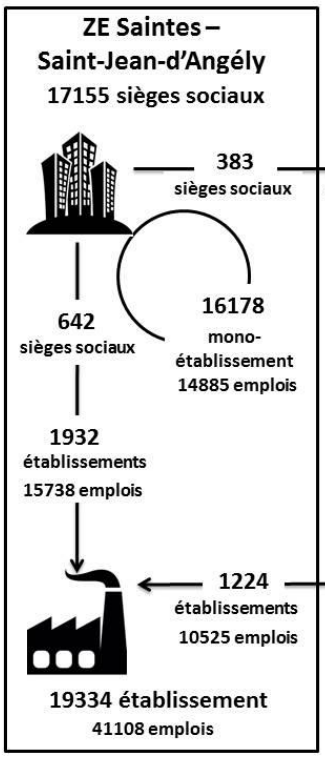
Les relations domicile - travail s'inscrivent dans des logiques de proximité géographique mais aussi dans une « proximité de compétences ». Les complémentarités et les similarités des secteurs clés de Saintes et Saint-Jean-d'Angély avec Cognac, d'une part, et Royan, d'autre part, offrent aux actifs de ces territoires des opportunités d'emplois sur les territoires voisins et la possibilité d'organiser vie professionnelle et vie de famille, notamment pour l'emploi du conjoint, à une échelle territoriale élargie. Les compétences disponibles sur le territoire (pour ce qui concerne les mobilités vers les

territoires voisins) et les compétences recherchées (pour ce qui concerne les mobilités entrantes sur le territoire) offrent des possibilités d'emplois qui s'entendent au-delà des limites territoriales. Les similarités concernent, d'une part, les secteurs de l'agriculture et de la viticulture entre Saintes et Cognac et, d'autre part, les secteurs de la santé et du social entre Royan et Saintes. Le commerce et le tourisme peuvent également constituer des liens pour les actifs entre ces territoires.

2. Des liens siège social – établissements justifiés par l'histoire et par les choix économiques et politiques

La zone d'emploi de Saintes – Saint-Jean-d'Angély compte 19334 établissements et 17155 sièges sociaux (base INSEE SIRENE, Mai 2017). La très grande majorité des entreprises sont mono-établissement. Celles-ci représentent 94% des sièges sociaux et 84% des établissements mais ne comptent que pour seulement 36% des emplois du territoire d'étude. Les relations siège social – établissements infraterritoriales sont majoritaires : 642 sièges sociaux contrôlent 1932 établissements et 38% des emplois du territoire d'étude. Les relations interterritoriales pèsent peu en nombre d'établissements mais comptent pour une part importante en matière d'emplois. D'une part, 383 entreprises localisées sur le territoire contrôlent 884 établissements et 5157 emplois localisés hors zone d'emploi, soit 14% des emplois contrôlés par un siège social situé sur le territoire d'étude. D'autre part, 1224 établissements localisés sur le territoire ont pour siège-social une entreprise localisée hors zone d'emploi. Ceux-ci comptent 10525 emplois, soit 26% des emplois localisés sur le territoire.

Figure 2 : Lien Siège social – Établissements, zone d'emploi de Saintes –Saint-Jean-d'Angély



Zone d'Emploi Établissement	Nb Étab	Effectifs	%	% cumulé
Limoges	53	737	14%	14%
La Rochelle	105	550	11%	25%
Royan	119	524	10%	35%
Angoulême	48	511	10%	45%
Rochefort	91	289	6%	51%
Périgueux	13	225	4%	55%
Poitiers	27	216	4%	59%
Châtellerault	8	213	4%	63%
La Roche-sur-Yon	10	195	4%	67%
Vierzon	8	187	4%	71%

Zone d'Emploi Siège Social	Nb Étab ZE	Effectifs Étab ZE	%	% cumulé
La Rochelle	167	3264	31%	31%
Paris	221	2666	25%	56%
Bordeaux	83	1106	11%	67%
Poitiers	36	332	3%	70%
Rochefort	58	318	3%	73%
Angoulême	55	261	2%	75%
Niort	57	254	2%	78%
Rennes	12	177	2%	80%
Aix-en-Provence	6	152	1%	81%
Cognac	80	143	1%	82%

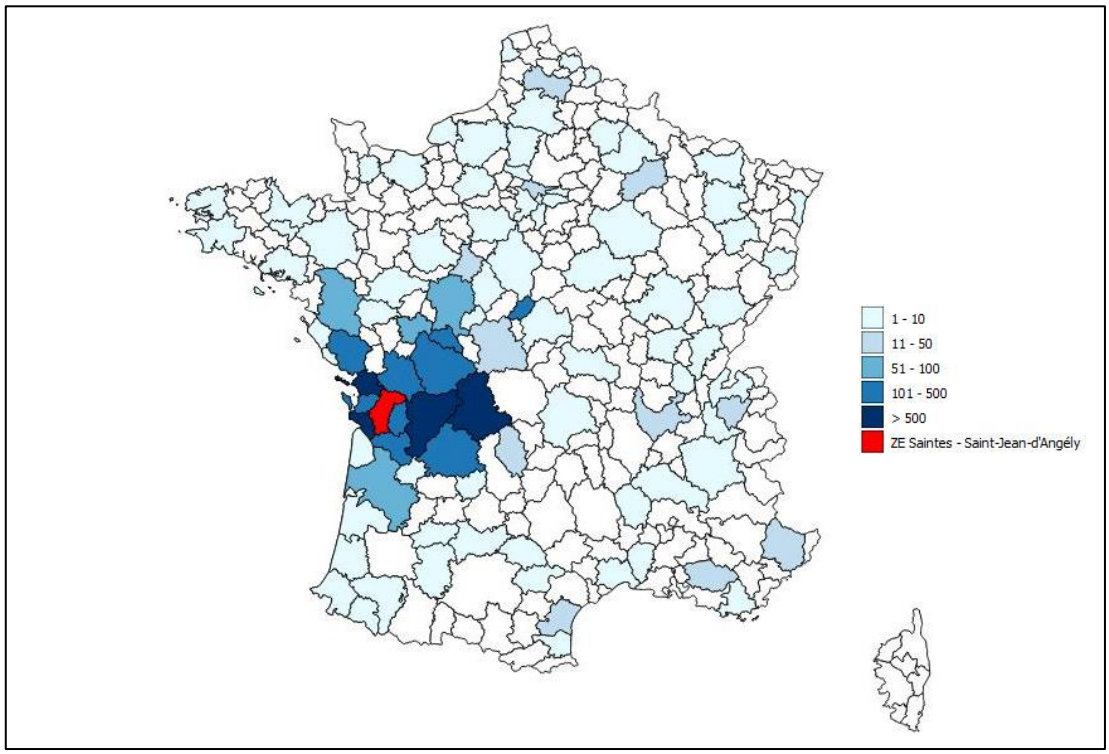
Données : INSEE SIRENE, Mai 2017. Conception & Réalisation : Auteur

Nous distinguerons par la suite de notre analyse : i) les sièges sociaux localisés sur la zone d'emploi qui contrôlent des établissements hors zone ; ii) les établissements localisés sur la zone d'emploi contrôlés par des sièges sociaux hors zone.

2.1. Les établissements hors zone contrôlés par un siège social localisé sur la zone d'emploi

Les premiers territoires entretenant des relations avec la zone d'emploi de Saintes – Saint-Jean-d'Angély, mesurés par le nombre d'emploi, sont situés dans le centre-ouest français. Relativement proches géographiquement, ils ne sont pas nécessairement limitrophes : Limoges, La Rochelle, Royan et Angoulême. Viennent ensuite Rochefort puis des territoires plus éloignés : Périgueux, Poitiers, Châtellerault, La Roche-sur-Yon et Vierzon. Les territoires voisins : Cognac, Niort et Jonzac viennent après. Bordeaux, capitale régionale, ne se trouve qu'à la 16ème place de ce classement. À noter enfin des relations, bien que de moindre importance, avec de très nombreux autres territoires en France. Les sièges sociaux localisés à Saintes – Saint-Jean-d'Angély entretiennent ainsi des relations avec 131 zones d'emploi en France (sur 321 zones d'emploi en France selon le découpage INSEE 2010).

Carte 10 : Localisation des établissements contrôlés par un siège social de la zone d'emploi de Saintes – Saint-Jean-d'Angély, mesuré par le nombre d'emploi



Conception & Réalisation : Auteurs. Données : INSEE SIRENE Mai 2017

Les établissements localisés en France et dépendant d'un siège social localisé à Saintes – Saint-Jean-d'Angély sont rattachés à 40 secteurs d'activités différents (mesuré selon la classification NACE de l'INSEE en A88). Cependant, seuls quelques secteurs d'activité expliquent cette géographie. Le secteur du commerce de détail compte pour 57% des effectifs hors zone contrôlés par un siège social localisé sur la zone d'emploi. Cela est lié à la présence à Saintes du siège social de la COOP Atlantique. À cela

s'ajoute l'entreprise Toquenelle, branche restauration-cafétéria de COOP Atlantique, qui explique également la présence du secteur de la restauration. Viennent ensuite le secteur des assurances, représentées sur le territoire notamment par la MAPA dont le siège social se situe à Saint-Jean-d'Angély, le commerce de gros avec notamment l'entreprise ZOLUX, spécialisée dans les produits pour animaux de compagnie et installée à Saintes, les activités juridiques et comptables avec la présence de sièges de plusieurs cabinets d'expertise comptable à rayonnement national ou régional.

Tableau 16 : Dix premiers secteurs d'activités des établissements contrôlés par un siège social localisé en zone d'emploi Saintes – Saint-Jean-d'Angély

Lib A88	Nombre d'étab. hors ZE5406	Effectifs hors ZE5406	%	% cumulés
Commerce de détail	238	2954	57%	57%
Assurance	85	396	8%	65%
Activités juridiques et comptables	55	242	5%	70%
Commerce de gros	71	231	4%	74%
Entreposage et services auxiliaires des transports	6	231	4%	79%
Restauration	18	206	4%	83%
Activités pour la santé humaine	45	152	3%	86%
Administration publique et défense ; sécurité sociale obligatoire	1	150	3%	88%
Transports terrestres et transport par conduites	12	129	3%	91%
Commerce et réparation d'automobiles et de motocycles	20	75	1%	92%

Données : INSEE SIRENE Mai 2017

L'implantation géographique des établissements hors zone d'emploi contrôlés par des sièges sociaux situés sur la zone d'étude s'explique par l'histoire et les choix stratégiques des entreprises : installation d'entrepôt, ouverture d'agence de proximité, stratégie de croissance externe, fusion-acquisition. Il convient dès lors de s'intéresser à l'histoire des organisations pour comprendre les relations économiques interterritoriales.

Dans le cas du secteur du commerce de détail, l'histoire du mouvement coopératif en France depuis la fin du 19ème siècle en général et l'histoire de la COOP Atlantique en particulier permettent de comprendre la localisation du siège social de la COOP Atlantique à Saintes et ses relations interterritoriales fortes avec plusieurs territoires du centre-ouest français. La géographie des liens interterritoriaux les plus forts entre Saintes et d'autres territoires du centre-ouest français s'explique principalement par l'histoire économique de la coopérative. La COOP Atlantique, aujourd'hui associée à Système U, tire son origine de La Saintaise, une épicerie coopérative créée en 1912 à Saintes. Le jeu des fusions avec des coopératives voisines, voulues par celles-ci afin de se développer ou imposées par l'État, ont étendu le rayonnement de la coopérative saintaise au-delà de son seul territoire jusqu'à constituer aujourd'hui une entreprise majeure dans le domaine du commerce. Dans les années 1920,

La Saintaise fusionne avec plusieurs coopératives voisines pour constituer la Coopérative Régionale des Charentes et du Poitou. Dans les années 1950-1960, à l'initiative de l'État, les coopératives sont amenées à se regrouper à une échelle macrorégionale. L'objectif était de n'avoir qu'une seule et même coopérative de consommateurs qui œuvre dans l'ouest atlantique entre Loire et Garonne. La Coopérative Régionale des Charentes et du Poitou fusionne avec une cinquantaine de coopératives locales. En 1972, l'Union des coopérateurs du Limousin et du Périgord, l'Union Syndicale Ouvrière de Saint-Junien et La Ruche Vierzonnaise fusionnent avec la Coopérative Régionale des Charentes et du Poitou pour devenir la Coopérative Régionale, qui deviendra plus tard la COOP Atlantique. À chaque fusion, Saintes fut conservée comme siège social de la nouvelle entité.

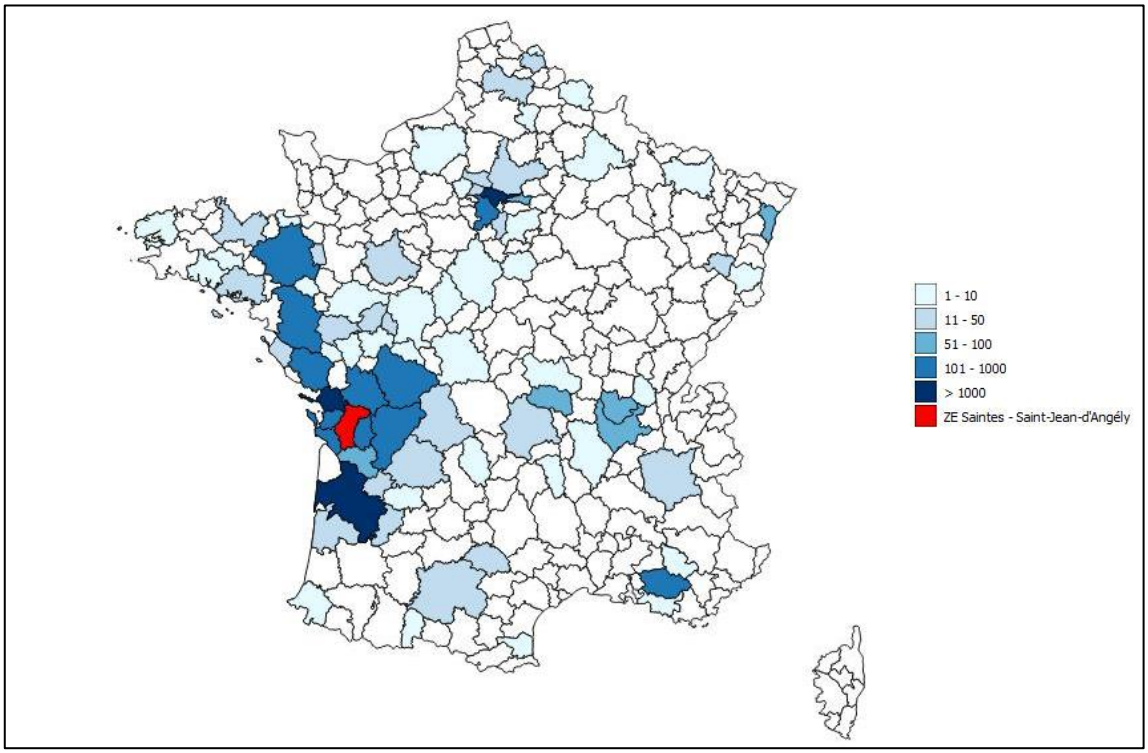
Dans le cas du commerce de gros, l'entreprise ZOLUX suit un chemin proche de la COOP Atlantique. ZOLUX est le résultat de la fusion de plusieurs entreprises de produits destinés aux animaux de compagnie situées en France, dont la graineterie HAURIT créée dans les années 1930 à Saintes. La famille HAURIT a pris le leadership du groupement et a maintenu le siège social à Saintes. Elle a maintenu des implantations partout en France afin de desservir l'ensemble du territoire national.

Enfin, l'assurance MAPA dont le siège social est à Saint-Jean-d'Angély fut créée en 1911 avec l'idée d'instaurer un système de solidarité entre les marchands de bestiaux pour les protéger des accidents entre animaux et carrioles. Chaque paysan payait une cotisation selon le nombre de bêtes qu'il possédait. Le système assurantiel s'est ensuite développé jusqu'à donner naissance à l'organisation actuelle définie comme la mutuelle d'assurance des professions alimentaires. La MAPA possède aujourd'hui des agences partout en France mais conserve son siège à Saint-Jean-d'Angély.

2.2. Les établissements localisés sur la zone d'emploi contrôlés par un siège hors-zone.

Les établissements sur la zone d'emploi localisés avec un siège hors zone d'emploi sont contrôlés par des sièges sociaux provenant de 122 zones d'emplois en France (sur 321 zones d'emploi en France selon le découpage INSEE 2010), auxquels il convient d'ajouter huit pays étranger : Guernesey, Allemagne, Sénégal, Alaska, Espagne, Roumanie, Luxembourg et Gabon. Les premiers territoires partenaires, mesurés par le nombre d'emploi, sont les grands pôles urbains desquels dépend administrativement la zone d'emploi de Saintes – Saint-Jean-d'Angély : La Rochelle, Paris, Bordeaux. Viennent ensuite des territoires géographiques proches sans être pourtant limitrophes : Poitiers, Rochefort, Angoulême et Niort. Cognac et Royan viennent un peu plus loin dans ce classement (10ème et 12ème). Nous retrouvons ensuite des territoires plus éloignés : Rennes (8ème), Aix-en-Provence (9ème), La Roche-sur-Yon (11ème), Saclay (13ème), Nantes (14ème), avec des effectifs dépendants de ces zones d'emploi compris entre 100 et 200 emplois chacun.

Carte 11 : Localisation des sièges sociaux contrôlant un ou plusieurs établissements sur la zone d'emploi de Saintes – Saint-Jean-d'Angély, mesuré par le nombre d'emploi



Conception & Réalisation : Auteurs. Données : INSEE SIRENE Mai 2017

Les établissements sur la zone d'emploi dépendants d'un siège social situé hors zone sont rattachés à 64 secteurs d'activité (sur 88 secteurs en NACE A88). Les deux secteurs les plus importants concernent les domaines de l'action sociale et du médico-social, comptabilisant 27% des effectifs de la zone contrôlés par un siège social hors zone. Viennent ensuite l'administration publique, les commerces de détails et de gros.

Tableau 17 : Dix premiers secteurs d'activités des établissements de la zone d'emploi de Saintes – Saint-Jean-d'Angély contrôlés par un siège social localisé hors zone.

LibA88	Nombre Étab.	Effectifs	% Effectifs	% Effectifs cumulés
Action sociale sans hébergement	27	1641	16%	16%
Hébergement médico-social et social	24	1151	11%	27%
Administration publique et défense ; sécurité sociale obligatoire	64	945	9%	35%
Commerce de détail	170	884	8%	44%
Commerce de gros	105	678	6%	50%
Transports terrestres et transport par conduites	15	573	5%	56%
Activités des services financiers	58	497	5%	60%
Activités de poste et de courrier	22	467	4%	65%
Services relatifs aux bâtiments et aménagement paysager	9	400	4%	69%
Travaux de construction spécialisés	25	293	3%	72%

Données : INSEE SIRENE Mai 2017

Ces chiffres par secteur d'activité et par zone géographique s'expliquent principalement par l'organisation géographique française héritée de l'histoire de France, avec des rôles clés réservés aux échelles nationales et départementales. À l'échelle nationale, les grands réseaux français ont leurs sièges sociaux à Paris : SNCF, La Poste, Orange, Pole Emploi, ENEDIS, etc., mais possèdent des établissements partout en France. Ceci explique la forte présence de la zone d'emploi de Paris dans le contrôle d'établissements localisés à Saintes – Saint-Jean-d'Angély. À l'échelle départementale, de nombreuses structures relevant du secteur social ont une envergure départementale et possèdent leur siège social à La Rochelle, Préfecture du département de la Charente-Maritime : les associations TREMÄ (ex. PEP17), ADEI, ADAPEI qui interviennent dans le domaine de l'accompagnement des personnes handicapées, des enfants et des personnes âgées, sont pourvoyeuses d'emplois sur la zone d'emploi de Saintes – Saint-Jean-d'Angély. De plus, de nombreuses administrations publiques ont leur siège social à La Rochelle : Préfecture, Département, Service d'Incendie et de Secours, CPAM, etc. Nous retrouvons enfin quelques entreprises privées dans les domaines de la banque, du commerce automobile ou encore des céréales : respectivement le Crédit Agricole, Comptoir Automobile Rochelais (groupe Audi-Volkswagen), Soufflet Atlantique, qui possèdent tous leur siège social sur la zone d'emploi de La Rochelle et des établissements à Saintes – Saint-Jean-d'Angély. Enfin, la zone d'emploi de Bordeaux est fortement liée à Saintes – Saint-Jean-d'Angély du fait d'établissements relevant du secteur privé. Plusieurs secteurs d'activités sont concernés : construction, commerce, action sociale, justice, etc. Le lien est principalement le fait d'une entreprise spécialisée dans le nettoyage industriel et tertiaire et relevant du secteur « Services relatifs aux bâtiments et aménagement paysager » : TFN Propreté. Celle-ci possède une unité importante à Saintes avec plus de 300 salariés. Le lien entreprise – établissement avec Poitiers relève principalement des secteurs de la justice et de la construction (notamment les installations électriques). Parmi les zones d'emploi les plus éloignées : la présence sur la zone d'emploi de Saintes – Saint-Jean-d'Angély d'une unité du groupe LG, spécialisé dans le nettoyage industriel et tertiaire, explique le lien avec Rennes, et d'une unité de l'entreprise Adrexo, spécialisé dans la distribution publicitaire, explique le lien avec Aix-en-Provence.

Les liens entre établissements localisés sur la zone d'emploi et dépendants de sièges sociaux hors zone répondent de plusieurs logiques. Cela est le fait tout d'abord de l'histoire politique et administrative française : l'État et ses services déconcentrés ainsi que les départements ont organisé la vie administrative et les grandes infrastructures sur les territoires, expliquant ainsi le rattachement de nombreux établissements publics à La Rochelle, Préfecture de département, et à Paris. Ensuite, les liens s'expliquent par la sur-représentation des activités relevant des secteurs de la santé et du social sur la zone d'emploi, dont de nombreuses organisations privées possèdent un siège social sur un autre territoire, notamment sur la zone d'emploi de La Rochelle. Enfin, les choix stratégiques des entreprises privées, dont nous faisons l'hypothèse qu'elles sont venues s'implanter pour se rapprocher

du marché local dans le cas des activités de commerce et/ou bénéficier d'une position géographique stratégique dans le cas d'activités de services aux entreprises, expliquent le rattachement d'établissements à des entreprises situées sur l'ensemble du territoire français. La présence d'établissements fortement pourvoyeurs d'emploi dépendants d'entreprises issues du secteur des services aux entreprises (nettoyage industrie et tertiaire ; distribution publicitaire) souligne la capacité du territoire à se positionner sur ces secteurs d'activité.

L'interterritorialité est une réalité économique et sociale forte. Évaluée à l'aube des relations entre sièges sociaux et établissements, elle démontre que les liens sont le fait de l'histoire politique et administrative française ainsi que de l'histoire économique et des stratégies des entreprises. Réfléchir à la dimension interterritoriale des activités économiques nécessite de tenir compte de l'histoire économique des entreprises et de la capacité des entreprises locales à se développer. L'interterritorialité constitue ainsi un facteur de développement économique pour les territoires. Les choix stratégiques des entreprises mais aussi des organisations publiques initient des processus de création d'emplois sur les territoires. En phase de croissance, les entreprises cherchent à se développer hors du territoire d'origine. Cela se traduit par la création d'établissements sur des territoires offrant une proximité au marché local ou un emplacement géographique favorable. Ces stratégies permettent la création d'emplois nouveaux sur les territoires d'implantation mais renforce aussi le poids de l'entreprise siège sur son territoire du fait de la dimension économique qu'elle acquiert. L'identification des réalités économiques et sociales interterritoriales soulève la question de la reconnaissance de ces caractéristiques par les acteurs locaux. Elle nécessite de s'intéresser aux perceptions des acteurs, de leur vision à l'égard des territoires partenaires et de leur capacité à s'organiser collectivement pour accompagner et encourager les démarches interterritoriales.

Section 3 - Des complémentarités nombreuses mais des coopérations quasi-inexistantes

Des entretiens semi-directifs (26) menés auprès des acteurs politiques et économiques du territoire d'étude ainsi que des entretiens de groupe focalisés (2) avec des élus et des techniciens de la région Nouvelle-Aquitaine entre juin et octobre 2017 ont apporté un regard sur la perception des acteurs sur les relations interterritoriales, les enjeux de gouvernance et de coopération territoriale.

L'interterritorialité à Saintes – Saint-Jean-d'Angély est identifiée, sans être nommée comme telle par les acteurs locaux, comme un enjeu majeur de développement du territoire. Les relations entre acteurs économiques et les complémentarités entre la zone d'emploi de Saintes – Saint-Jean-d'Angély et ses territoires voisins : notamment Royan à l'ouest et Cognac à l'est, sont nombreuses. Les complémentarités identifiées pourraient constituer des éléments de réflexion en vue de construire des actions pensées à une échelle interterritoriale. Or, les acteurs locaux ne perçoivent que très peu ces complémentarités et identifient les territoires voisins plus comme des concurrents que des partenaires.

Cette vision du territoire pose la question de la capacité des acteurs à s'organiser collectivement sur et au-delà du territoire. Cela renvoie alors à la question de la gouvernance territoriale et interterritoriale. Dans cette optique, il convient de distinguer au sein de la zone d'emploi la Saintonge romane (autour de Saintes) et les Vals de Saintonge (autour de Saint-Jean-d'Angély).

1. Des complémentarités nombreuses avec les territoires voisins

L'analyse quantitative des flux domicile – travail et des liens sièges sociaux - établissements démontre l'intensité des relations entre la zone d'emploi de Saintes – Saint-Jean-d'Angély et les territoires voisins : Royan, Cognac et Rochefort sur un axe est-ouest. L'analyse qualitative tend à renforcer cet attrait. Les acteurs locaux identifient ainsi de nombreuses complémentarités avec les territoires voisins dans les domaines de l'agriculture et de la viticulture, du tourisme, de la santé et du social. Celles-ci constituent des opportunités de développement pour les territoires dans une logique gagnant – gagnant. Les territoires de la Saintonge semblent ainsi avoir beaucoup à gagner en s'appuyant sur les forces voisines que constituent Royan à l'ouest et Cognac à l'est. La zone d'emploi est identifiée comme un territoire support en mesure d'apporter des solutions aux problématiques des pôles voisins. L'identification de complémentarités avec les territoires voisins génèrent ainsi des pistes de développement sur les territoires de la zone d'emploi.

L'agglomération de Royan et le littoral charentais sont portés par une dynamique touristique et résidentielle forte mais sont confrontés à des problématiques liées, d'une part, à la pression immobilière et au prix du foncier et, d'autre part, aux contraintes imposées par la protection du littoral avec l'érosion des côtes et les risques de submersion marine. La Saintonge, notamment dans sa partie sud et ouest bénéficiant d'un cadre de vie agréable et d'un prix de l'immobilier plus attractif, bénéficie d'effets rétro-littoraux importants. Des complémentarités sont ainsi possibles afin de répondre à la demande résidentielle et en matière de tourisme. Celles-ci pourraient être renforcées afin d'attirer dans l'arrière-pays une population importante présente le long du littoral.

La complémentarité de Saintes et Saint-Jean-d'Angély avec Cognac se comprend par le caractère agricole et viticole du territoire. Il est noté que la moitié de la production du cognac est située en Charente-Maritime, dont une grande partie sur le territoire de la zone d'emploi de Saintes – Saint-Jean-d'Angély. Néanmoins, si elle a fait l'objet d'initiatives ponctuelles, elle n'a jamais abouti à des projets communs. Cette complémentarité offre des opportunités sur plusieurs domaines. Tout d'abord, le territoire constitue un bon lieu d'installation pour des gens qui travaillent dans le Cognaçais et qui recherchent un cadre de vie jugé plus agréable et plus proche du littoral. De plus, Saintes et Saint-Jean-d'Angély bénéficient d'une position géographique favorable avec un accès direct à l'autoroute A10. Ce point constitue une opportunité pour le développement d'activités post-récolte qui recherchent un accès plus rapide aux grands axes de communication. Ces territoires sont également susceptibles d'offrir un espace d'accueil intéressant pour des activités relevant du transport et de la logistique.

Enfin, Saintes et Saint-Jean-d'Angély offrent une complémentarité en matière touristique. Avec la présence d'un patrimoine riche et d'un cadre plus orienté vers la nature, la Saintonge et le Cognaçais bénéficient d'une offre touristique complémentaire.

Si de nombreuses complémentarités sont identifiées par les acteurs locaux, elles souffrent de l'absence de coopération entre les territoires qui n'offrent ainsi aucune réponse pertinente aux réalités interterritoriales et aux enjeux en matière d'interdépendance.

2. Le défaut de gouvernance locale : un frein vers plus d'interterritorialité ?

Bien que de nombreux éléments plaident pour une coopération territoriale avec les territoires voisins, les relations entre les territoires s'avèrent quasi-inexistantes. Si des initiatives ont été ponctuellement menées, cela n'a jamais abouti à une réelle mise en œuvre coordonnée. Les acteurs se connaissent peu. Les territoires voisins sont d'abord perçus comme des concurrents. Cette perception d'une concurrence entre les territoires est principalement le fait des acteurs publics tandis que les entreprises font abstraction des frontières administratives. Les initiatives portées par certains acteurs sont limitées par une inertie collective locale et des situations conflictuelles entre acteurs au sein même du territoire. Ainsi, le défaut de gouvernance locale constitue un frein majeur vers plus de collaborations avec les territoires limitrophes.

Les enjeux en matière de coopération territoriale sont ainsi confrontés à la capacité des acteurs organisés sur un espace politico-juridico-administratif à porter une même approche et une même vision de leur territoire. La capacité des acteurs publics locaux à s'engager dans une démarche interterritoriale semble confrontée en amont à la capacité des acteurs à s'organiser sur leur propre territoire. L'analyse qualitative menée auprès des acteurs politiques et économiques démontre que la difficulté à établir des processus collaboratifs et de la confiance entre les acteurs situés au sein d'un même territoire politique bloque toute considération d'échanges et de partenariat avec des acteurs situés en dehors du territoire. Les intercommunalités autour de Saintes, d'une part, et de Saint-Jean-d'Angély, d'autre part, présentent des caractéristiques communes. Néanmoins, des différences en matière de gouvernance locale montrent qu'elles s'inscrivent dans des trajectoires différentes. Une classification reposant sur l'analyse de la gouvernance en mobilisant l'approche du développement économique territorial et le courant institutionnaliste permet de caractériser ces deux espaces territoriaux.

Tableau 18 : Caractérisation de la gouvernance sur la zone d'emploi de Saintes – Saint-Jean-d'Angély

	Approche développement économique territorial	Approche institutionnaliste
Saintonge romane (Saintes)	– Des visions de l'action publique différentes – Des rapports conflictuels et absence de synergie entre les acteurs locaux – Absence de stratégie et de projets collectifs – Inertie collective	– Instabilité institutionnelle – Méconnaissance et méfiance réciproque entre dirigeants d'entreprises et élus – Des forces collectives durables à reconstruire
Vals de Saintonge (Saint-Jean-d'Angély)	– Une volonté collective retrouvée – Définition de projets communs – Besoin d'associer l'ensemble des parties prenantes	– Stabilité institutionnelle – Méconnaissance et méfiance réciproque entre dirigeants d'entreprises et élus – Des forces collectives durables à reconstruire

Les deux territoires se trouvent ainsi dans des configurations et des trajectoires différentes. La Saintonge romane, actuellement organisée sous la forme d'un Pays, connait une relative instabilité institutionnelle du fait que son avenir, sous la forme d'une ou plusieurs intercommunalités, est incertain. À cela s'ajoute une situation conflictuelle au sein du territoire de la communauté d'agglomération de Saintes et une inertie collective importante, conséquence d'une méfiance et d'une méconnaissance réciproque des acteurs publics et privés. En Vals de Saintonge, la fusion récente de sept intercommunalités autour de Saint-Jean-d'Angély a permis de retrouver une volonté collective sur le territoire. Si la méfiance entre acteurs publics et privés persiste sur le territoire du fait d'une situation passée difficile, la capacité des acteurs locaux à s'organiser collectivement et porter une vision commune semble aujourd'hui sur la bonne voie.

3. Vers une gouvernance interterritoriale ?

Gouvernance locale et interterritorialité semblent liées. La recherche de complémentarités et l'élaboration de stratégies coopératives entre les territoires nécessiterait en premier lieu une organisation interne unifiée et la reconnaissance d'intérêts partagés. Elle requiert notamment une bonne connaissance de son propre territoire : son tissu économique, ses atouts et les problématiques auxquels les acteurs font face. Le développement de collaborations entre les territoires passe par un changement des mentalités avec la volonté de rechercher des complémentarités et de ne plus identifier les territoires limitrophes comme des concurrents. La recherche de synergies nécessite une culture de la coopération qui n'est jusque-là que peu ancrée dans les traditions locales. Coopérer prend du temps et nécessite une connaissance et une confiance réciproque entre les acteurs des territoires. Dans le contexte territorial et interterritorial, la confiance joue ainsi un rôle déterminant dans les coopérations au même titre qu'elle est reconnue comme une caractéristique essentielle de la coordination des

acteurs dans les travaux sur les systèmes locaux d'innovation (Dupuy et al. 2004; Gallaud 2006). Ces considérations renvoient aux enjeux de gouvernance qui s'entendent non plus seulement à l'échelle territoriale mais aussi interterritoriale. Ainsi, « l'interterritorialité a trouvé avec la très accueillante gouvernance le paradigme de son pouvoir : car si le gouvernement est la forme achevée du pouvoir territorialisé, alors la gouvernance est sans doute la condition du pouvoir interterritorialisé » (Vanier 2010).

En s'appuyant sur la définition initiale de la gouvernance proposée par Baudelle, Guy et Merenne-Schoumaker (2011), mettre en place *un système interterritorial* permettant aux acteurs de se comprendre, de coordonner leurs actions et définir des champs d'intervention s'avère un exercice complexe en l'absence de structures de gouvernance locale efficaces, d'autant que les champs d'intervention et les acteurs mobilisés seront multiples et varieront selon les enjeux identifiés. Il ne s'agit alors plus d'un système interterritorial mais des systèmes interterritoriaux. De plus, en l'absence d'institutions formelles dans un cadre interterritorial volontairement flexible qui s'inscrit en dehors de structures politico-administratives rigides, le poids des institutions informelles s'en trouve renforcé : habitudes individuelles, routines collectives, vie de groupe, réseaux informels, etc. Établir des relations de confiance entre les acteurs nécessite du temps et une volonté commune de se projeter sur le long-terme. L'enjeu est dès lors d'accompagner les dynamiques interterritoriales et de favoriser la collaboration entre les territoires. Cela requiert la mise en place de structures de gouvernance interterritoriales innovantes et flexibles. Si la gouvernance territoriale est identifiée comme un facteur de développement économique (Torre 2015), la gouvernance interterritoriale constitue un challenge pour les acteurs publics locaux du fait qu'elle s'inscrit dans un processus coopératif par-delà les limites politico-administratives. Elle requiert surtout de passer d'une vision concurrentielle à une logique coopérative.

Conclusion Chapitre 6

L'étude des pratiques socio-économiques interterritoriales, à travers l'analyse des mobilités domicile – travail et les liens entre sièges sociaux et établissements, de la zone d'emploi de Saintes – Saint-Jean-d'Angély met en lumière des relations inédites entre les territoires. Tandis qu'il pouvait être émis l'hypothèse que les pratiques interterritoriales privilégiaient des échanges avec la métropole voisine qu'est Bordeaux, la réalité interterritoriale s'avère plus complexe et se comprend par l'étude des caractéristiques économiques du territoire. D'une part, les relations domicile – travail s'expliquent par une proximité géographique mais aussi par une proximité de compétences. Les mobilités entrantes et sortantes s'effectuent avec les territoires voisins dont les tissus économiques présentent des similarités ou offrent des complémentarités aux actifs. Ceux-ci bénéficient d'opportunités d'emplois permettant de concilier vie professionnelle et vie de famille à une échelle territoriale élargie. Les similarités concernent notamment les secteurs de l'agriculture et de la viticulture entre Saintes et Cognac et les

secteurs de la santé et du social entre Royan et Saintes. D'autre part, l'étude des liens entre sièges sociaux et établissements démontre que les liens entre les territoires s'expliquent par l'histoire économique, la spécialisation du tissu économique sur le temps long et les choix stratégiques des entreprises. L'implantation géographique des établissements hors zone d'emploi contrôlés par des sièges sociaux situés sur la zone d'étude s'explique ainsi par l'histoire et les choix stratégiques des entreprises : installation d'entrepôt, ouverture d'agence de proximité, stratégie de croissance externe, fusion-acquisition. Les liens entre établissements localisés sur la zone d'emploi et dépendants de sièges sociaux hors zone répondent de logiques relevant de l'histoire politique et administrative française et des choix stratégiques d'entreprises recherchant un accès au marché local ou un emplacement géographique favorable. Enfin, l'identification des caractéristiques interterritoriales de la zone d'emploi de Saintes – Saint-Jean-d'Angély conduit à s'interroger sur l'accompagnement et la valorisation de ces pratiques comme enjeu de développement du territoire et des territoires partenaires. Or, il s'avère que les acteurs locaux sont ancrés dans une vision concurrentielle des territoires et négligent ces dimensions socio-économiques. Si des complémentarités et des opportunités nombreuses ont été identifiées, notamment avec les territoires de Cognac et Royan, les coopérations sont quasi-inexistantes. Il ressort que le territoire est confronté à des enjeux importants de gouvernance interne qui bloquent toute initiative au-delà des périmètres politico-administratifs. Le défaut de gouvernance locale constitue un frein vers plus d'interterritorialité. La capacité des acteurs à initier une gouvernance interterritoriale afin de se connaître, comprendre leurs intérêts mutuels et développer une vision partagée constitue un enjeu de développement du territoire. Leur capacité à mettre en œuvre conjointement des projets de coopération apparaît loin des préoccupations des acteurs locaux enfermés dans une perception concurrentielle des territoires.

CHAPITRE 7 - LA POLITIQUE CONTRACTUELLE DE LA NOUVELLE-AQUITAINE : UNE RÉPONSE AUX ENJEUX DE COOPÉRATION ?

La gouvernance territoriale constitue un facteur de développement territorial aux côtés des processus productifs (Torre 2018b). Si la notion est largement discutée en sciences régionales (Le Gales 1995; 2014; Leloup, Moyart, et Pecqueur 2005; Talbot 2006; Pasquier, Simoulin, et Weisbein 2007; Torre 2015; 2018b), tant bien est de constater qu'elle reste relativement absente du champ lexical des acteurs publics qui restent attachés à une approche descendante de l'action publique et une vision hiérarchique de l'organisation territoriale. Derrière la notion de gouvernance, il existe pourtant un ensemble de pratiques opérationnelles qui spécifient les modalités relationnelles et organisationnelles des acteurs locaux. Rarement nommées comme telles, les approches en termes d'intermédiation territoriale et de coopération territoriale apportent un éclairage sur certaines pratiques et soulignent l'importance des jeux d'acteurs. La première, mise en exergue par Nadou (2013), insiste sur la mise en relation des acteurs et la circulation de l'information. La seconde, que nous portons ici, caractérise le développement conjoint de stratégies et la mise en œuvre conjointe d'actions de développement territorial.

Ces pratiques questionnent les élus et les techniciens dans leurs modes opératoires et amènent à poser les bases d'une nouvelle approche de l'action publique. La région, entendue comme la collectivité territoriale gérée par le Conseil Régional en charge des affaires régionales au sens de l'organisation du territoire politico-administratif, s'est vue confiée un rôle et des responsabilités nouvelles lors des dernières réformes territoriales de 2015. Son rôle de chef de file des politiques de développement économique et d'aménagement du territoire l'oblige à repenser sa méthodologie d'action. Ces responsabilités nouvelles lui confèrent également une obligation de réussite et la contraignent à penser et imaginer des méthodes nouvelles pour assurer un développement économique, social et environnemental durable et équilibré des territoires.

En Nouvelle-Aquitaine, la région a initié une politique d'aménagement du territoire qui vise à créer de la cohésion et de la proximité entre les acteurs des territoires tout en conciliant enjeux régionaux et développement économique local. Parmi les outils relatifs à la mise en œuvre de cette politique, la région a élaboré une politique contractuelle territoriale ambitieuse. Celle-ci présente certaines caractéristiques nouvelles tant dans son contenu qu'au regard des enjeux en matière de gouvernance des territoires. Ainsi, la politique de contractualisation repose sur une logique de co-construction de la phase amont de diagnostic jusqu'à la mise en œuvre du plan d'actions contractualisées. La politique contractuelle régionale implique un ensemble d'acteurs dans un jeu mêlant intermédiation et coopération.

L'objectif principal de ce chapitre est d'interroger la politique contractuelle régionale de la Nouvelle-Aquitaine au regard des enjeux de gouvernance des territoires et de poser la question du rôle de la région, et plus spécifiquement celui du service baptisé « DATAR régionale » en charge de mettre en œuvre cette politique. Dans un premier temps, nous proposons un cadrage théorique des notions d'intermédiation territoriale et de coopération territoriale, adossées à celle de gouvernance territoriale. Nous présentons et interrogeons ensuite la politique contractuelle régionale sur le plan de son contenu. Nous adressons plus particulièrement deux dimensions : d'une part, les périmètres de contractualisation, d'autre part, le critère de vulnérabilité utilisé pour la mise en œuvre différenciée de la politique régionale sur les territoires. Enfin, nous focalisons notre analyse sur les jeux d'acteurs, auxquels nous avons pris part, dans le cadre de la politique de contractualisation de la région Nouvelle-Aquitaine.

Section 1 – De la notion de gouvernance aux pratiques opérationnelles d'intermédiation et de coopération

La gouvernance territoriale met en avant la capacité des acteurs locaux à s'organiser collectivement pour répondre à des problématiques communes en y apportant des réponses conjointes. L'idée de gouvernance relève d'un concept large englobant des éléments relatifs au partage des rôles et des responsabilités entre les acteurs et à leur façon de se coordonner. Le concept d'intermédiation (Lacour 1996; Nadou 2013) apporte une première réponse en insistant sur l'importance de la mise en relation des acteurs. La notion de coopération territoriale constitue une approche complémentaire insistant sur le développement et la mise en œuvre conjointe d'actions partagées. Ainsi, tandis que la gouvernance territoriale interroge la capacité des acteurs locaux à s'organiser collectivement, les notions d'intermédiation et de coopération territoriales insistent plus spécifiquement sur les rôles et les responsabilités des acteurs engagés dans la structuration d'actions collectives à l'échelle d'un territoire.

De manière synthétique, nous proposons de reprendre quelques éléments théoriques abordés dans la première partie. Ceux-ci nous permettent d'élaborer le cadre d'analyse spécifique au travail empirique présenté dans ce chapitre.

1. La gouvernance, un enjeu de développement territorial

La notion de gouvernance s'est construite en opposition à celle de « gouvernement » (Le Gales 1995; 2014). Tandis que le gouvernement renvoie à une vision « hiérarchique, descendante et contraignante » de l'action publique « avec ses lois et ses politiques publiques » (Torre 2018b), la gouvernance, au sens large, désigne un « processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux, et d'institutions en vue d'atteindre des objectifs définis et discutés collectivement » (Le Gales 2014). Plus spécifiquement, la « gouvernance territoriale » se définit comme une « forme d'organisation

capable de réguler un système territorial en aidant les acteurs à se comprendre, à coordonner leurs actions, à définir leurs champs d'interventions » (Baudelle, Guy, et Merenne-Schoumaker 2011). Elle constitue l'un des « moteurs du développement territorial » aux côtés des processus de production (Torre 2018b). Elle est ainsi identifiée comme un facteur de développement économique au même titre que les investissements en éducation, infrastructures et innovation. L'approche du développement économique territorial montre ainsi que le seul développement économique ou technologique ne peut suffire et qu'un processus de développement se pilote et se négocie. Celui-ci nécessite « l'implication de l'ensemble des acteurs afin de mettre en place les conditions pour une mutation des mentalités, un changement des structures économiques et sociales et la mise en œuvre de projets nouveaux » (Torre 2015). Le territoire « prend en main la direction et l'orientation de la stratégie de développement au travers de mécanisme de consultation, de concertation, de légitimation entre tous les acteurs du projet » (Baudelle, Guy, et Merenne-Schoumaker 2011). Ce processus, loin d'être simple, ne va pas de soi et nécessite une reconnaissance mutuelle des acteurs afin de mener une réflexion collective dans l'intérêt du développement du territoire et des parties-prenantes. Il requiert l'instauration d'une relation pérenne de confiance entre les acteurs (Rodriguez-Pose 2013; Amin 1999; Fukuyama 2000).

Derrière l'idée de la gouvernance territoriale et de la capacité des acteurs à s'organiser collectivement pour apporter des réponses à des problématiques communes, se cache un ensemble de pratiques opérationnelles relatives à la mise en relation des acteurs, à la construction d'une vision collective partagée, à la définition et à la mise en œuvre de stratégies et de projets communs. Les unes renvoient à la notion d'intermédiation territoriale, les autres désignent l'idée de coopération territoriale. Ces notions sont parfois mises en œuvre inconsciemment par les acteurs locaux eux-mêmes mais rarement nommées explicitement comme telles. Ces approches constituent cependant des pratiques essentielles de développement territorial. Leur absence des champs sémantiques des acteurs locaux tend à négliger leur importance dans les phases de constructions collectives au détriment d'une approche plus descendante, dite *top-down*, pour la définition des stratégies locales.

2. L'intermédiation territoriale : la mise en relation des acteurs

Si la notion d'intermédiation peut recouvrir différentes formes selon le contexte et les acteurs mobilisant la notion (Talandier 2016), nous adoptons pour nos propos une vision économique et aménagiste de l'intermédiation territoriale.

La notion d'intermédiation territoriale fut introduite par Lacour (1996) dans une réflexion sur la « tectonique des territoires » mettant en avant les interactions entre le local et le global. Lacour (1996) initie l'idée que les territoires ne sont plus seulement des lieux géographiques limités avec des caractéristiques données mais des entités mouvantes dans l'espace et dans le temps. Il substitue dès lors la notion de territoire par celle d'intermédiation territoriale dans le sens où « les territoires servent d'intermédiation, de révélation, de concrétisation à des comportements, à des processus d'acteurs ».

L'intermédiation territoriale conduit ainsi à « accorder plus d'importance aux acteurs et aux comportements non standards, non attendus » (Lacour 1996). Elle met en exergue des dimensions culturelles, sociales, familiales et même religieuses intervenant dans les dynamiques relationnelles. Les territoires sont dès lors identifiés comme des espaces d'intermédiation entre les trajectoires multiples d'acteurs. Nadou (2013) prolonge et développe par la suite largement la notion d'intermédiation territoriale. Dans une réflexion sur les facteurs de développement économique et social des territoires, Nadou souligne que peu de travaux en aménagement et en économie territoriale s'intéressent à la genèse des processus et cherchent à répondre à la question du « comment » quand il s'agit de faire du développement territorial. Nadou met dès lors l'accent sur la question stratégique de la mise en relation des acteurs du développement territorial (publics, privés, associatifs, citoyens, etc.) afin de faciliter leur connaissance, leur dialogue, leur confrontation au sein d'un environnement politico-institutionnel imbriqué d'échelons et d'acteurs multiples. L'intermédiation territoriale désigne ainsi « une dynamique relationnelle et organisationnelle entre acteurs locaux, variable dans le temps et dans l'espace » (Nadou 2013). L'intermédiation apparaît comme une modalité organisationnelle permettant la mise en relation des acteurs et la circulation de l'information. Elle souligne l'importance de la mise en relation et du dialogue entre les acteurs pour la construction et l'évolution d'un système territorial. Elle nécessite une coordination des acteurs. Elle met ainsi en exergue l'importance de la définition des rôles et responsabilités des acteurs dans le processus de développement territorial. Le territoire, fruit des interactions et des constructions sociales, joue dès lors le rôle d'un révélateur du comportement des acteurs locaux, de leurs pratiques et des processus qui les animent. L'intermédiation territoriale s'intéresse à la mise en relation des acteurs locaux et constitue dès lors une étape clé des questions de développement économique et social territorial, notamment dans leur genèse et dans la capacité des acteurs locaux à se connaître, à dialoguer et à initier une réflexion commune sur les enjeux et les stratégies de développement partagées. Elle renvoie à l'idée que certains acteurs se doivent d'avoir un rôle de facilitateur afin d'initier et de faciliter la mise en relation des acteurs sur les territoires.

3. La coopération territoriale : développement et mise en œuvre conjointe d'une stratégie de développement territorial

La coopération territoriale souffre d'un déficit théorique (Bussi 2009). Si la notion de coopération est abordée largement dans de nombreux champs disciplinaire (théorie des jeux, économie internationale, économie de l'entreprise), tant bien est de constater qu'elle est relativement absente du champ lexical de l'économie territoriale. Tandis que les notions de « territoire » en science régionale et de « coopération » en économie internationale ou en économie de l'entreprise sont largement discutées, la « coopération territoriale » est un concept peu mobilisé et mal défini. La coopération est appréhendée d'une manière générale comme « l'action de participer à une œuvre commune » (Levrat 2015). Coopérer consiste ainsi à travailler ensemble à une action commune et partagée. La coopération

territoriale renvoie à des cadres bien délimités. Bussi (2009), en s'appuyant sur la définition courante de « coopération », définit la coopération territoriale comme une « méthode d'action par laquelle des personnes ayant des intérêts communs constituent une association territoriale où le pouvoir de décision de chacun est égal et les risques comme les bénéfices sont partagés ». Cette première définition semble limiter l'idée de coopération territoriale à la création d'une structure coopérative spécifique. De même, la notion de coopération territoriale est mobilisée dans plusieurs champs d'études : la coopération intercommunale dans le cadre restreint de l'organisation territoriale française, la coopération territoriale européenne (Wassenberg et Reitel 2015) comme sous-ensemble de la politique régionale de l'Union Européenne, la coopération entre les métropoles et les territoires non-métropolitains dans l'analyse des systèmes productivo-résidentiels et des logiques de réciprocité territoriale (Talandier 2014). La notion nécessite ainsi d'être appréhendée dans un contexte plus général.

Penser la coopération territoriale requiert tout d'abord de concevoir le territoire dans la multiplicité des échanges qui le traversent, bien au-delà du système territorial hiérarchisé par l'État et les collectivités locales. Les pratiques économiques et sociales, individuelles et collectives, sont en effet désormais interterritoriales (Vanier 2005; 2010; 2015a). Liées à des mutations sociétales (individualisation, nouvelles temporalités, croissance de la mobilité, empire des réseaux), elles soulignent et accentuent les interdépendances entre territoires et amènent, par ailleurs, au dépassement du principe même de territoire. Il existe ainsi des interdépendances fortes entre les territoires quel que soit leur statut administratif ou leur localisation géographique. La prise en compte des interdépendances entre les territoires nécessite de dépasser une logique de concurrence territoriale, exacerbée par les notions de compétitivité et d'attractivité (Bouba-Olga et Grossetti 2018), et d'inscrire la trajectoire de développement du territoire dans une approche coopérative. Il s'agit de concevoir des stratégies de développement capables de répondre aux réalités socio-économiques interterritoriales et de stimuler les complémentarités entre territoires au-delà des cadres territoriaux restreints par les frontières politico-administratives.

La coopération territoriale peut ainsi être définie comme le développement conjoint de stratégies et la mise en œuvre conjointe d'actions visant à répondre à des problématiques communes et à stimuler les complémentarités entre les territoires. Elle nécessite la reconnaissance des interdépendances entre les territoires et des pratiques socio-économiques interterritoriales. La coopération territoriale s'entend à toutes les échelles, de l'infracommunale à l'internationale. Elle inclut des formes plus ou moins intégrées, allant de la concertation et l'échange de bonnes pratiques jusqu'à la mise en commun de ressources humaines et financières. La constitution d'une forme juridique pérenne ne constitue ici qu'un cas extrême de coopération territoriale, qui n'est pas nécessairement souhaitable dans le sens où elle crée de nouvelles frontières et enferme les acteurs dans un nouveau cadre restrictif. La coopération territoriale désigne ainsi une modalité organisationnelle visant à développer et à mettre en œuvre en commun des actions adoptant une approche à la fois multi-acteur et multi-échelle.

Section 2 - Ambition et limites de la politique contractuelle régionale de Nouvelle-Aquitaine

Avant d'apporter une réflexion sur les rôles et les responsabilités des acteurs parties prenantes de la politique contractuelle régionale, nous proposons une présentation et une lecture critique de celle-ci. Nous faisons le choix de nous concentrer sur les caractéristiques différenciatives essentielles de la politique contractuelle régionale de Nouvelle-Aquitaine. Celle-ci s'inscrit dans le cadre plus large de la politique d'aménagement du territoire de la Nouvelle-Aquitaine, définie et approuvée par le Conseil Régional entre 2016 et 2018. Si les pratiques de contractualisations infrarégionales sont des outils politiques régionaux quasi-généralisés depuis les premiers actes de décentralisation des années 1980 (Doré 2014b), le renforcement du rôle de la région comme chef de file des politiques de développement économique et d'aménagement du territoire confère à la politique contractuelle régionale une ambition mais aussi des obligations nouvelles. Nous insistons sur deux limites : la catégorisation et la classification des territoires selon un critère de fragilité nécessairement imparfait et la problématique de la définition des périmètres d'intervention.

1. Une ambition, des compétences mais aussi des obligations nouvelles pour la région Nouvelle-Aquitaine

La région Nouvelle-Aquitaine porte une politique d'aménagement du territoire régional ambitieuse visant à un développement équilibré des territoires. En Nouvelle-Aquitaine, l'agrandissement significatif du périmètre régional (une superficie similaire à l'Autriche qui la classe parmi les cinq plus grandes régions d'Europe) et l'affirmation de la région comme chef de file en matière de développement économique et d'aménagement du territoire contraignent et obligent l'exécutif régional à considérer de plus près l'ensemble des territoires, sous peine de voir se développer un discours sur « Bordeaux et le désert néo-aquitain », à l'instar du pamphlet de Gravier (1947, 1972) sur la situation française. De plus, dans un contexte de soutien accru aux métropoles, la région a reçu des compétences et des responsabilités nouvelles qui lui confèrent une certaine obligation de réussite sous peine de continuer à être perçue comme « une entité problématique dans le paysage politico-institutionnel français », sans cesse mise en avant comme l'échelon moderne mais décevant toujours (Béhar et Estèbe 2006). Les régions sont désormais responsables de l'élaboration de deux schémas majeurs prescripteurs[13] : le schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) définit les orientations en matière d'aides aux entreprises, de soutien à l'internationalisation et d'aide à l'investissement immobilier et à l'innovation des entreprises ; le Schéma régional d'aménagement de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) a

[13] Pour une présentation du rôle de la région avant les réformes de 2015, voir Doré (2014a)

pour vocation de corriger les déséquilibres territoriaux et d'offrir de nouvelles perspectives de développement et de conditions de vie à ses territoires.

Conscient de l'enjeu, la région Nouvelle-Aquitaine se donne pour objectif de trouver un équilibre entre compétitivité et cohésion. Elle présente ainsi sa politique d'aménagement du territoire : « la nouvelle région doit, malgré sa taille, être capable de créer de la cohésion et de la proximité tout en conciliant enjeux régionaux et développement local ». L'objectif affiché est de tendre « vers un modèle de développement territorial juste et équilibré, en préservant la qualité de vie des citoyens ». L'aménagement du territoire renvoie ici pêle-mêle à la mobilité, à la santé, aux services publics, aux commerces de proximité, à l'emploi ou encore à la formation. Parmi les principes retenus, nous notons le « souci d'un aménagement équilibré du territoire régional » et la « volonté de coopération permanente avec les acteurs du territoire ». Face à un désengagement progressif de l'État comme acteur de la politique d'aménagement du territoire français, la région Nouvelle-Aquitaine s'inscrit dans une tradition volontariste d'accompagnement et de soutien à un développement équilibré des territoires, comme si l'aménagement du territoire était et reste « une passion franco-française fortement nostalgique » (Lacour 2016). La politique régionale d'aménagement du territoire s'inscrit ainsi dans la continuité des politiques nationales incluant à la fois une dimension politique et opérationnelle et faisant le constat de l'impératif de mise en ordre du territoire. Son application se retrouve dans les cinq grands principes d'action de l'aménagement du territoire (Lacour, Delamarre, et Thoin 2015) : un principe de répartition qui suppose que certains espaces sont insuffisamment dotés et qu'il convient de ce fait d'assurer une meilleure distribution de la richesse ; un principe de création soutenant l'émergence d'une dynamique de développement économique ; un principe de réparation lié à une certaine idée de la justice territoriale consistant à réparer des préjudices externes qui peuvent, à un moment, frapper certains territoires ; un principe de protection des ressources, notamment en lien avec les objectifs de développement durable et de protection de l'environnement ; un principe de compensation consistant à équilibrer les moyens mis en œuvre dans un souci d'acceptabilité politique et sociale.

La politique contractuelle de la Nouvelle-Aquitaine constitue ainsi le promontoire chargé d'atteindre les objectifs visés par la politique d'aménagement du territoire. Elle vise à capitaliser sur le potentiel de croissance de tous les territoires. Elle s'inscrit dans une démarche d'aménagement du territoire par le développement économique. Cette approche est complétée par le souci d'équiper les territoires pour répondre aux besoins des populations présentes. La région s'est ainsi engagée à « aménager et développer durablement tous les territoires, des plus attractifs à ceux qui rencontrent le plus de difficultés, en zones urbaines comme en zones rurales ».

2. Le critère de la fragilité territoriale : d'un objectif de solidarité à une vision concurrentielle des territoires

La région Nouvelle-Aquitaine a adopté une approche consistant à différencier les aides apportées aux territoires selon un critère de fragilité territoriale. Si celle-ci porte un objectif louable de solidarité entre les territoires en tenant compte de leur diversité et des contextes socio-économiques, elle contribue également à entretenir une vision concurrentielle des territoires du fait qu'elle catégorise et classe ceux-ci les uns par rapport aux autres. La question de savoir si un territoire est fragile ou ne l'est pas s'avère de ce fait partiellement contre-productive.

2.1. Un objectif affiché de solidarité qui tient compte de la diversité des contextes territoriaux

L'un des objectifs principaux de la politique de contractualisation est d'exprimer « la solidarité régionale au bénéfice des territoires les plus vulnérables en mobilisant des moyens spécifiques, complémentaires et innovants ». Cet objectif vient du constat que les déséquilibres en matière d'emploi sur les territoires en France se sont accentués depuis la crise de 2008. En Nouvelle-Aquitaine, si la région résiste mieux que d'autres grâce à une dynamique économique macrorégionale positive, les gains d'emplois sont principalement concentrés sur la frange littorale, incluant la métropole de Bordeaux, jugée particulièrement attractive. En Nouvelle-Aquitaine, le contraste le plus marqué est donc celui entre les territoires de la façade atlantique, les plus dynamiques sur les plans démographiques et économiques, et les territoires situés dans les terres qui rencontrent plus de difficultés. Il convient néanmoins d'apporter des nuances à ces propos. Le Médoc, par exemple, territoire côtier par excellence car situé entre l'estuaire de la Gironde et l'Océan Atlantique, rencontre de nombreuses difficultés sur le plan social. Ce territoire appartient à l'arc de la pauvreté aquitain qui part du littoral, suit la vallée de la Dordogne de Libourne à Bergerac avant de redescendre vers le Lot-et-Garonne. Inversement, des territoires plus éloignés de la côte bénéficient d'une dynamique positive. Le Cognaçais en Charente, par exemple, profite d'une dynamique productive liée à la bonne santé économique du secteur viticole.

La région argue que les territoires n'ont pas tous les mêmes atouts, ni la même capacité à rebondir après une crise, ni à s'emparer des évolutions. De ce constat, la région a adopté une approche différenciée selon que le territoire est considéré comme vulnérable ou non. L'adjectif « vulnérable » est utilisé dans les documents officiels des délibérations régionales pour la politique contractuelle. Le terme « territoire fragile » est repris plus généralement par les services de la région. Il s'inscrit dans une réflexion plus large que le cadre formalisé de la politique contractuelle.

La volonté d'adresser de manière différenciée les territoires en apportant un soutien financier et humain supplémentaire à ceux présentant le plus de difficultés démontre une prise de conscience de la capacité de l'ensemble des territoires à mener des stratégies de développement territorial

indépendamment du modèle tout-métropolitain. Alors que de nombreux acteurs prônent un soutien plus important aux métropoles en supposant que les territoires non métropolitains bénéficient ensuite des fruits du développement métropolitain dans des logiques de processus productivo-résidentiel (Davezies et Talandier 2014; Talandier 2012) ou de redistribution liée aux politiques publiques nationales (Askenazy et Martin 2015), soutenir le potentiel de richesse et d'activité économique de l'ensemble des territoires démontre une stratégie renouvelée reposant sur les compétences et les savoir-faire des acteurs du territoire. Les contextes régionaux sont multiples et leurs analyses démontrent la diversité des configurations territoriales rencontrées (Bouba-Olga 2017). Les territoires sont en effet dotés de ressources propres, d'une histoire économique, de jeux d'acteurs différents, de spécialisations économiques différentes construites sur le long-terme sur lesquelles s'appuyer pour construire et orienter les stratégies de développement économique local. L'enjeu n'est dès lors pas de rechercher à dupliquer un modèle mais de s'appuyer sur les caractéristiques distinctives des territoires, quelles que soient leur taille et leur situation géographique et administrative, afin de développer et de mettre en œuvre des stratégies de développement économique cohérentes avec la réalité socio-économique du territoire.

2.2. La difficulté à sortir d'une logique de concurrence territoriale

La catégorisation et la classification des territoires répondent à des choix méthodologiques. La vulnérabilité, ou fragilité, d'un territoire est appréciée en comparant celui-ci aux autres territoires de Nouvelle-Aquitaine. Le « territoire » considéré dans l'analyse de la vulnérabilité est ici entendu comme l'intercommunalité. Le degré de vulnérabilité relative de chaque intercommunalité est mesuré par un indicateur synthétique de douze sous-indicateurs regroupés eux-mêmes en quatre domaines (trois indicateurs par domaine) : le revenu des ménages ; l'emploi et le marché du travail ; le niveau de formation de la population ; la démographie et l'accessibilité aux services de la vie courante. La vulnérabilité d'un territoire est définie par la notion de cumul de vulnérabilités socio-économiques selon la méthodologie suivante : les intercommunalités sont classées sur chaque indicateur en deux groupes en fonction de la valeur médiane de l'indicateur, l'un constitué des 50 % les moins favorisés, l'autre des 50 % les plus favorisés. Une intercommunalité présente une vulnérabilité relative, au regard d'un domaine, si pour au moins deux des trois indicateurs du dit domaine, il fait partie des territoires les moins favorisés. Un indicateur synthétique est enfin calculé et les intercommunalités sont classées en trois catégories : (1) les moins vulnérables (0 et 1 domaine de vulnérabilité) ; ceux en situation intermédiaire (2 et 3 domaines de vulnérabilité) ; les plus vulnérables (4 domaines de vulnérabilité).

Si l'objectif de catégoriser les territoires est louable dans un objectif de solidarité interterritoriale et avec l'ambition d'apporter un soutien accru aux territoires les plus en difficultés, cette stratégie porte également un certain nombre de limites. D'une manière générale, quels que soient les critères retenus, établir un classement des territoires contribue à entretenir une vision concurrentielle de ceux-ci. La

valorisation des enjeux de compétitivité et d'attractivité stimule une vision concurrentielle des territoires souvent contre-productive compte tenu des interdépendances qu'il existe entre eux. Ainsi, le classement des territoires en trois catégories : les plus vulnérables, les moins vulnérables et les intermédiaires, génère une perception simpliste laissant croire qu'il existerait des territoires ne connaissant aucune difficulté et des territoires en grande difficulté. Or, la situation économique et sociale est souvent plus complexe et relève de dynamiques socio-économiques propres aux territoires.

Plus qu'une classification comme territoire fragile ou non-fragile, il convient de considérer que tous les territoires présentent des fragilités, y inclus ceux supposés être les plus dynamiques sur le plan économique. Le cas de la métropole bordelaise est illustratif. Bénéficiant d'une dynamique économique positive, elle souffre également de certaines « fragilités » liées, par exemple, à la problématique de la congestion des transports ou au prix de l'immobilier. Inversement, des territoires dits « fragiles » possèdent également des atouts et des facteurs créateurs de richesse et d'emplois. La Vallée-du-Lot (zone d'emploi de Villeneuve-sur-Lot), qui est me territoire qui a perdu le plus d'emplois en Nouvelle-Aquitaine depuis la crise de 2008, possède certains secteurs d'activité dynamiques sur le plan économique, notamment dans le secteur de l'agro-alimentaire avec plusieurs unités productives (Maitre Prunille, Unicoque, etc.), d'envergure nationale et européenne, créatrices d'emplois.

D'autre part, la catégorisation des territoires a un effet stigmatisant pour ceux classés comme tels. Dans un temps où l'attractivité est érigée en enjeu clé de développement, désigner un territoire comme fragile et vulnérable contribue à l'enfermer dans une image négative de lui-même. Cette situation contraint le territoire dans sa capacité à réussir sa stratégie de développement du fait de l'intériorisation au sein de la population et chez les acteurs socio-économiques d'un sentiment d'échec généralisé. La Vallée-du-Lot, autour de Villeneuve-sur-Lot, est particulièrement concernée par cette problématique. Les collectivités locales cherchent dès lors à valoriser les réussites pour démontrer aux acteurs locaux et à la population qu'il est possible de réussir sur le territoire.

Enfin, la méthodologie choisie, quel que soit le niveau intrinsèque des territoires, fait qu'il existera toujours des territoires fragiles. En considérant les 50% des territoires sous la médiane pour chaque sous-indicateur, il peut être anticipé sans risque qu'il existera toujours des territoires fragiles de sorte que la politique régionale est, d'une certaine manière, vouée à l'échec. Au mieux, un territoire fragile ne le sera plus lors de la période suivante, mais il sera dans ce cas remplacé par un autre qui aura baissé dans le classement.

Aussi louable soient-ils, la catégorisation et le classement des territoires entretiennent une perception concurrentielle de ceux-ci tandis qu'il serait préférable d'insister sur les complémentarités, de penser en termes de réciprocité et d'adopter une logique gagnant-gagnant (Talandier 2014). Paradoxalement,

les territoires ont cependant un intérêt à être catégorisé comme fragiles du fait qu'ils reçoivent de ce fait des moyens humains et financiers additionnels.

3. L'impossible réconciliation des périmètres d'intervention régionale avec les réalités socio-économiques interterritoriales

La définition des périmètres d'intervention de la politique contractuelle régionale répond d'une volonté d'avoir des mailles géographiques suffisantes pour développer de véritables stratégies de développement autour de l'emploi, de la formation et de l'économie. Cette stratégie a donné lieu à la définition de 51 territoires de projets à l'échelle de la Nouvelle-Aquitaine. La superficie de la région contraint la région à déterminer des périmètres intermédiaires afin d'assurer un travail efficient dans la limite des ressources qui sont les siennes. Dans la pratique, les territoires de projets régionaux correspondent, lorsque cela fut possible, aux périmètres des Pays et des PETR (Pôle d'équilibre territorial et rural) en charge, à minima, de la définition et de la mise en œuvre des Schéma de cohérence territoriale (SCOT) et des programmes européens Leader. Ces structures regroupent au moins deux intercommunalités et constituent un échelon intermédiaire servant d'interface entre les intercommunalités et les services régionaux ou étatiques.

La question des périmètres pour l'analyse et l'intervention publique constitue un biais inévitable. Sur le plan de l'analyse statistique, ce point est illustré par la problématique des unités spatiales modifiables, connu sous l'acronyme *MAUP : Modifiable Areal Unit Problem* (Openshaw et Taylor 1979), qui démontre que l'inférence statistique diffère parfois considérablement selon la manière dont on agrège l'information : selon le niveau d'agrégation (taille des unités spatiales), le choix des frontières (forme des unités spatiales), le type d'agrégation effectué (somme, moyenne, etc.). Sur le plan de l'intervention publique, la définition des périmètres d'intervention publique, qu'ils répondent d'une logique politico-administrative tels que les intercommunalités, les départements, les régions, ou qu'ils s'inscrivent dans une logique de projets tels que les Pays ou les territoires de contractualisation, est confrontée au dépassement même de la notion de territoire. Le « grand débordement » (Vanier 2015a) souligne l'idée de dépassement des territoires par une « société de et en réseau » qui inscrit sa trajectoire de vie et de travail au-delà des mailles politiques territoriales. L'interterritorialité déborde ainsi les cadres géographiques codifiés par l'action territoriale (Vanier 2010). La « bonne taille » des systèmes d'action collective ne se définit plus par des périmètres mais par des réseaux d'acteurs et d'alliances, y compris géographiquement discontinus. Vanier (2015a) souligne que le monde institutionnel et politique territorialisé en France s'épuise à trouver dans le territoire des solutions à des problèmes qui le déborde. La volonté régionale de s'appuyer sur des territoires de projets regroupant au moins deux intercommunalités est louable mais est inévitablement confrontée à une problématique interterritoriale du fait de l'interdépendance croissante entre les territoires. Cette

situation est d'autant plus complexe qu'elle nécessite d'aborder les problématiques dans des stratégies partenariales multiples et adaptées au sujet traité.

Enfin, la définition des périmètres d'intervention est confrontée à la capacité des acteurs locaux à s'organiser collectivement pour répondre à des problématiques et à mettre en œuvre des solutions communes, autrement dit, à des enjeux de gouvernance et de coopération territoriale. Le refus de certains territoires de travailler conjointement dans le cadre de la politique contractuelle régionale illustre l'incapacité des acteurs à dépasser les clivages politiques locaux pour développer et mettre en œuvre des solutions communes à une échelle dépassant les périmètres politico-administratifs. Cette absence de volonté coopérative est, par exemple, illustrée avec le refus des agglomérations de Poitiers et Châtellerault de travailler ensemble dans le cadre de la politique de contractualisation régionale tandis que les réalités socio-économiques auraient dû amener ces territoires à collaborer plus étroitement. Ce fut également le cas de la Saintonge romane et des Vals de Saintonge qui refusèrent d'élaborer un projet de territoire commun.

Section 3 – Analyse des jeux d'acteurs dans le cadre de la politique contractuelle régionale

Interroger la politique contractuelle régionale au regard des enjeux de gouvernance des territoires nécessite de poser la question du rôle de la région et des jeux d'acteurs entre intermédiation et coopération, en insistant plus spécifiquement sur celui du service baptisé « DATAR régionale » en charge de mettre en œuvre cette politique. La DATAR régionale, mais aussi nous-mêmes, en tant qu'universitaires associés à la démarche de contractualisation, avons joué un rôle mêlant intermédiation et coopération territoriale.

1. Le retour de la DATAR en région Nouvelle-Aquitaine : vers plus d'horizontalité et de transversalité

La DATAR régionale s'est constituée avec un objectif fort de proximité avec les territoires. Elle a vocation à tisser des liens avec et entre les territoires. Son intervention mêle intermédiation et coopération. La DATAR s'inscrit dans une approche systémique du territoire avec un rôle clé de mise en relation des acteurs locaux et régionaux, y inclus les acteurs socio-économiques. Elle vise également à décloisonner les pratiques, y inclus au sein même de l'entité régionale.

1.1. La renaissance de la DATAR au niveau régional : une approche systémique du territoire

La politique contractuelle régionale est placée sous la responsabilité du pôle DATAR : Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale. La région Nouvelle-Aquitaine reprend l'acronyme de l'ancienne DATAR nationale. La Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (DATAR) a constitué un certain idéal en matière de politique d'aménagement du territoire

depuis sa création en 1963 avant de connaître des tourments dans les années 2000, ponctués symboliquement par des changements de noms : Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT) en 2005, puis Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR) en 2009 avant d'être fondue dans le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) en 2014.

Alain Rousset, Président de la région Nouvelle-Aquitaine, affirme vouloir constituer une « petite DATAR pour grande région »[14] ambitionnant de « reprendre le flambeau que tenait la DATAR des années 1970 – 1980 ». Il souligne la nécessité de créer une structure de mission ayant pour objectif de réfléchir à l'avenir des territoires avec une capacité d'anticipation « dans un état d'esprit d'agilité, de mobilité, d'anticipation et d'innovation territoriale ». Alain Rousset ambitionne de faire de la DATAR régionale « l'élément avancé de sa politique d'aménagement du territoire ». Il y a dans cette ambition une volonté de proximité avec l'ensemble des territoires composants la nouvelle grande région en tenant compte de leur diversité et de leurs capacités propres à innover et à s'inscrire dans des trajectoires de développement. La DATAR régionale de la Nouvelle-Aquitaine s'inscrit ainsi dans les idées de Tocqueville du 19ème siècle : « donner une vie politique à chaque portion du territoire afin de multiplier à l'infini, pour les citoyens, les occasions d'agir ensemble et de leur faire sentir tous les jours qu'ils dépendent les uns des autres » (cité par Monod et Castelbajac 2016).

Le pôle DATAR est porteur d'une approche horizontale visant à optimiser de manière contractuelle les politiques sectorielles régionales agissant dans une logique plus verticale. La région cherche, par l'entremise du pôle DATAR et de sa politique contractuelle, à initier une approche systémique du territoire, approche plus horizontale qui consiste à considérer toutes les composantes en matière de développement territorial, en opposition à une approche sectorielle verticale et trop souvent cloisonnée. La région définit ce rôle d'intermédiation des politiques sectorielles comme celui d' « ensemblier » des interventions régionales afin d'avoir une approche intégrée des politiques sectorielles qui restent le support privilégié de la politique contractuelle. Le financement des projets portés par les territoires continue en effet d'être de la responsabilité des politiques sectorielles. La politique contractuelle apporte une structuration des projets sur un territoire. Si cela ne change ainsi rien dans l'absolu pour les porteurs de projets, cette stratégie oblige les acteurs locaux et régionaux à adopter une approche systémique du territoire.

1.2. Un objectif de transversalité et d'intermédiation confrontée à la problématique du cloisonnement

Le pôle DATAR de la région Nouvelle-Aquitaine est composé de deux services : la Direction de l'observation, de la prospective et de la stratégie et la Direction de la cohésion et de l'ingénierie territoriale. Le premier est en charge de la veille, de l'observation, de la prospective et de l'évaluation.

[14] Discours d'Alain Rousset lors du congrès de l'Association des Régions de France de 2015.

Il participe à la préparation des orientations des politiques territoriales de la région. Dans le cadre de la politique contractuelle, ce service est en charge de mener des diagnostics territoriaux. Le second est responsable de la mise en œuvre opérationnelle de la politique contractuelle régionale. Le pôle DATAR se voit confier un rôle d'intermédiation stratégique à l'échelle régionale consistant à mobiliser les partenaires socio-économiques régionaux pertinents, en premier lieu desquels les universités. Le Président de la région souhaite mettre en place « une équipe permanente, composée de personnels de la grande région, qui crée un pont avec des acteurs universitaires et socio-économiques ». Son modèle consiste en « une structure favorisant la transversalité, qui élève la compétence des gens de la région. Comme une agence, sans en avoir le statut, avec un conseil très ouvert ». La DATAR régionale a ainsi un objectif fort d'intermédiation visant à favoriser la rencontre et l'échange entre les acteurs socio-économiques. L'aménagement du territoire se conçoit ainsi en région comme elle se concevait à l'échelle nationale dans les années 1960-1970, « non comme une politique particulière ayant ses moyens propres, mais comme une nouvelle méthode de pensée » (Monod et Castelbajac 2016).

Néanmoins, le pôle DATAR est confronté à une problématique majeure de cloisonnement des services sectoriels au sein même de l'institution régionale, de la même manière que la DATAR nationale fut créée dans les années 1960 pour surmonter les obstacles liés au cloisonnement des ministères. Nous retrouvons ainsi, dans la volonté régionale d'une approche systémique des territoires et de la conciliation des politiques sectorielles, la même ambition de dépassement des frontières administratives et de décloisonnement des pratiques. Dans un champ lexical militaire, Monod et Castelbajac (2016) soulignent que la DATAR nationale constituait à sa création un « état-major de quelques dizaines de chargés de mission, qui intervient par l'entremise de comités interministériels tenus sous la présidence du Premier Ministre pour procéder aux impulsions et aux arbitrages nécessaires ». L'équipe de la DATAR régionale de Nouvelle-Aquitaine est qualifiée de « commando » pour l'aménagement du territoire, insistant sur l'ampleur de la tâche qui attend le pôle DATAR au sein même de l'entité régionale. Pour paraphraser l'analyse que faisait Monod et Castelbajac (2016) de la DATAR nationale lors de sa création, une telle inflexion heurte de plein fouet les mœurs administratives. Les services sectoriels régionaux raisonnent verticalement, par secteur, et non horizontalement, par zone. Considérant le territoire comme un ensemble homogène, ils ne sont nullement préparés à différencier leurs actions en fonction des atouts et des besoins de chaque territoire. Au surplus, lorsque des objectifs régionaux leur sont imposés, ils répugnent à coordonner leurs efforts. Nous croyons souvent que l'administration est une, il existe en fait dans chaque service une volonté de puissance qui le pousse à ignorer les autres services. Le pôle Jeunesse et Formation a ses lycées, le pôle Tourisme a ses plages et le pôle Économie a ses PME, etc., et chacun voudrait mener seul son affaire, sans concertation avec ses voisins. Le pôle DATAR régional se voit de ce fait confier un rôle d'intermédiation entre les services mêmes de la région. Ceux-ci sont confrontés à un cloisonnement et une inertie des pratiques. Ce positionnement apparaît d'autant plus délicat, qu'au

contraire de l'ancienne DATAR nationale placée initialement auprès du Premier Ministre, le pôle « DATAR et Harmonisation des politiques publiques » constitue un service vertical au même titre que les services sectoriels dans l'organigramme régional.

2. Développement et mise en œuvre de la politique contractuelle régionale, entre intermédiation et coopération

La démarche de contractualisation est présentée comme une co-construction entre la région et les territoires, dits « territoires de projet ». L'objectif est de construire le projet de territoire avec les acteurs locaux dès la phase amont de diagnostic jusqu'à la mise en œuvre du plan d'actions contractualisées. Cette stratégie oblige les services de la région à alterner entre un jeu d'intermédiation et de coopération territoriale.

2.1. Une démarche de co-construction multi-niveau, un équilibre entre verticalité et horizontalité

La démarche de co-construction consiste à définir un projet de territoire conjoint entre la région et les acteurs locaux, avec une attention particulière portée sur l'emploi, l'économie et la formation au regard des compétences régionales. Cette démarche est soutenue par une gouvernance spécifique au sein de laquelle les rôles de coordination et d'animation sont partagées entre les acteurs régionaux et les acteurs locaux. La gouvernance vise à favoriser l'échange et une meilleure connaissance des attentes respectives des parties prenantes. La démarche de co-construction met en avant l'importance de l'instauration d'une relation de confiance pérenne. Elle consiste pour la région à aider le territoire à mettre en évidence ses difficultés et ses potentialités, à accompagner les acteurs locaux à faire émerger des enjeux ainsi que des réponses à ces enjeux. L'objet est d'élaborer conjointement un projet de territoire.

La mise en œuvre d'une démarche de co-construction dans le cadre de la politique contractuelle régionale oblige la région à aller au-delà de la simple logique de financement de projets et d'inventer une nouvelle forme de verticalité. Traditionnellement, la verticalité de ce type de démarche s'inscrit, soit dans une approche descendante, dite *top-down*, consistant pour l'échelon supérieur à imposer une politique à l'échelon inférieur, soit dans une approche ascendante, dite *bottom-up*, pour laquelle le territoire fait remonter ses projets sans que l'échelon supérieur ne cherche à comprendre la réalité socio-économique locale et à confronter la stratégie du territoire avec la réalité des problématiques locales. La démarche de co-construction oblige ainsi les acteurs à initier un développement conjoint et à définir un plan d'actions en ayant une approche systémique du territoire. Cette démarche est renforcée par le développement d'une approche horizontale sur le territoire : d'une part, en encourageant les territoires à travailler au-delà des périmètres intercommunaux et tenir ainsi compte des interdépendances et des réalités socio-économiques interterritoriales ; d'autre part, en associant les

acteurs socio-économiques au diagnostic, à la définition des enjeux et à la priorisation du plan d'actions. La coopération territoriale s'inscrit de ce fait dans un jeu vertical (région - territoire) et horizontal (territoires entre eux incluant l'ensemble des parties prenantes).

2.2. Une alternance des jeux d'intermédiation et de coopération

Plusieurs phases peuvent être distinguées dans l'élaboration du projet de territoire qui sert de support à la mise en œuvre de la politique de contractualisation régionale. La région alterne entre un jeu d'intermédiation territoriale et un jeu de coopération territoriale.

Une première phase consiste à établir un diagnostic partagé et à définir les enjeux du territoire. Cette phase relève d'une coopération entre les acteurs locaux et les acteurs régionaux, auxquels il convient d'ajouter ce que nous pouvons qualifier de tiers-acteurs, des acteurs extérieurs au territoire, experts et universitaires, qui apportent des connaissances et une expertise objective. Le diagnostic territorial effectué par les services de la région repose sur une analyse statistique. Il est complété, lorsque disponible, par les diagnostics internes au territoire, menés soit à l'échelle du territoire de contractualisation lorsque celui-ci correspond au périmètre d'un Pays ou d'un Pôle d'équilibre territorial et rural (PETR), soit aux différents périmètres des intercommunalités. Ce travail est enfin enrichi, sur certains territoires, par un travail de diagnostic territorial et d'identification des enjeux par des chercheurs (à savoir, dans le cas présent, nous-mêmes), associant une analyse statistique quantitative et une analyse qualitative reposant sur un travail bibliographique et des entretiens semi-directifs menés sur le terrain auprès des acteurs socio-économiques. Le résultat consiste à la définition d'un diagnostic partagé et à l'identification des enjeux de développement du territoire. Cette première phase relève principalement d'un jeu de coopération dans le sens où un diagnostic est développé conjointement par les différentes parties prenantes : les collectivités locales (intercommunalités, Pays), la DATAR régionale et les universitaires. Un jeu d'intermédiation territoriale peut également être explicité par la mise en relation, d'une part, des acteurs publics locaux intervenant habituellement sur des périmètres politico-administratifs différents, les intercommunalités associées sur un même territoire de projet n'ayant pas nécessairement des habitudes de travail communes, et d'autre part, des acteurs locaux avec les acteurs régionaux et des universitaires.

Une deuxième phase consiste à confronter et à enrichir le diagnostic territorial lors d'ateliers participatifs impliquant des élus du territoire, des acteurs économiques, des représentants des institutions, des associations, des organisations socio-professionnelles, etc. Les ateliers s'appuient sur des méthodes de prospective territoriale développées par des experts extérieurs au territoire. Ces ateliers servent de support pour approfondir les enjeux du territoire, identifier et prioriser les actions à mener. La DATAR régionale intervient ici dans un rôle d'intermédiation en stimulant la mise en relation d'acteurs locaux venus d'horizons divers. L'objectif est d'attirer une variété d'acteurs le plus large possible afin d'initier une approche collective qui aille au-delà du cercle des élus et des

techniciens des collectivités territoriales. L'enjeu est ainsi l'implication des parties prenantes dans la définition du projet de territoire.

Une troisième phase consiste à la définition d'un plan d'actions partagées. Sur la base des travaux précédents, la région et les acteurs locaux définissent les actions prioritaires à soutenir. Ces actions peuvent provenir de projets existants sur le territoire ou de nouvelles idées qui ont émergé pendant la phase de diagnostic et d'identification des enjeux. Si le portage du plan d'actions repose sur les acteurs locaux, la région a vocation à appuyer et encourager la mise en œuvre de certaines actions du fait de ses propres priorités d'investissement. Le plan d'actions constitue ainsi le cœur du contrat entre la région Nouvelle-Aquitaine et le territoire. Il définit les axes prioritaires de travail de la région en lien avec ses compétences et les enjeux locaux.

L'analyse détaillée du développement du projet de territoire matérialisé par un contrat signé entre la région et le territoire démontre l'importance du rôle d'intermédiation et de la coopération territoriale dans la réussite de la démarche de co-construction. La région intervient comme facilitateur de la mise en relation entre les acteurs locaux issus des différentes collectivités locales et des organisations socio-économiques du territoire. La région s'insère dans un jeu coopératif avec le territoire. La régions et les acteurs locaux travaillent conjointement à l'élaboration d'un diagnostic partagé, à la définition des enjeux et au développement d'un plan d'action pour le territoire. Il y a une volonté d'être pro-actif tout en respectant les spécificités du territoire, notamment les jeux d'acteurs locaux ancrés dans des pratiques locales historiques.

3. Introspection d'un travail de recherche-action

Dans le cadre d'un projet de recherche collaboratif entre le laboratoire de sciences économiques CRIEF de l'Université de Poitiers et la région Nouvelle-Aquitaine, nous avons élaboré un diagnostic territorial et identifié les enjeux de développement économique sur un sous-ensemble de territoires infrarégionaux jugés fragiles. Nous avons élaboré un diagnostic territorial et contribué aux échanges amenant à la définition d'un projet de territoire pour cinq territoires infrarégionaux[15] : la Saintonge romane (Saintes), les Vals-de-Saintonge (Saint-Jean-d'Angély), la Haute-Corrèze (Ussel), le Grand Libournais (Libourne) et la Vallée-du-Lot (Villeneuve-sur-Lot). Les territoires ont été choisis conjointement par la région et nous-même en cherchant à répondre à un équilibre en termes de répartition géographique et de dynamique économique. Notre travail s'est inscrit à l'échelle des zones d'emploi avec la volonté de s'écarter des périmètres politico-administratifs et de se rapprocher de périmètres plus en adéquation avec les réalités socio-économiques. L'objet était de tester de nouvelles méthodologies et de questionner l'approche par le critère de fragilité territoriale. Les résultats de nos

[15] Le travail portant sur la zone d'emploi de Saintes – Saint-Jean-d'Angély a donné lieu à deux projets de territoire différents : l'un pour la Saintonge romane, l'autre pour les Vals de Saintonge. Deux projets de territoire sont également issus d'un travail du laboratoire CRIEF de l'Université de Poitiers : le Châtelleraudais (Châtellerault) et le Niortais – Haut-Val-de-Sèvre (Niort).

travaux ont été présentés dans un premier temps aux acteurs publics locaux avant d'être mobilisés lors des ateliers d'échanges avec les acteurs socio-économiques du territoire. Nous sommes ainsi intervenus lors des comités de pilotage et des ateliers impliquant les élus, les techniciens et les acteurs socio-économiques.

Nous sommes ainsi devenus acteurs de la politique contractuelle régionale, ce qui a nécessité un travail réflexif afin de penser notre rôle dans le processus de coopération territoriale, et de manière plus surprenante, notre rôle dans le jeu d'intermédiation territoriale. Notre premier travail de diagnostic s'inscrit ainsi dans un jeu de coopération territoriale avec la région et les acteurs locaux. Nous avons contribué à l'élaboration des diagnostics territoriaux et à l'identification des enjeux des territoires. Notre positionnement visait à apporter un regard extérieur et de confronter une analyse objective du territoire sur la base de l'état de l'art de la recherche en matière de développement territorial avec les idées des acteurs locaux et régionaux. Par ailleurs, de manière plus inattendue, nous avons joué un rôle en matière d'intermédiation territoriale, non pas dans un sens de mise en relation des acteurs, mais dans notre capacité à initier un dialogue entre la région et les acteurs du territoire sur certains sujets délicats. Ce point s'est notamment illustré sur les territoires de la Saintonge Romane et du Grand Libournais, confrontés à des enjeux majeurs de gouvernance territoriale allant de l'incapacité à faire émerger des enjeux communs jusqu'à des situations particulièrement conflictuelles. Ces situations génèrent une problématique dans le modèle d'intervention de la région qui se veut respectueux et à l'écoute de la volonté des acteurs locaux. Les relations entre les élus régionaux et les élus locaux amènent à une certaine retenue de la part des techniciens de la région. Lors des réunions de restitution des diagnostics ou lors des ateliers collectifs, nous avons été en mesure de pointer ces disfonctionnements du fait de notre statut universitaire extérieur au territoire et à la région. Ce rôle d'intermédiaire a permis à la région de nommer spécifiquement et d'aborder de manière objective les enjeux de gouvernance comme une problématique majeure de développement du territoire.

Conclusion Chapitre 7

La gouvernance territoriale souligne l'importance de la prise en compte des parties prenantes, la reconnaissance mutuelle des acteurs, leur capacité à coordonner leurs actions et leurs champs d'intervention en vue de stimuler le développement des territoires. Elle met l'accent sur une approche multi-acteur des problématiques territoriales. L'intermédiation territoriale insiste sur la mise en relation des acteurs et la circulation de l'information. Elle intègre ainsi le rôle d'intermédiaire et de facilitateur dans le processus de gouvernance territoriale. La coopération territoriale insiste enfin sur la capacité à faire, à développer conjointement des stratégies et à mettre en œuvre conjointement des actions. Elle adopte une approche multi-acteur et multi-échelle en réponse aux enjeux interterritoriaux et au besoin de stimuler les complémentarités territoriales.

L'analyse de la politique contractuelle régionale de Nouvelle-Aquitaine démontre l'importance des jeux d'acteurs dans la définition et la mise en œuvre des stratégies de développement territorial. La notion d'intermédiation territoriale témoigne du rôle stratégique de coordination et de mise en relation des acteurs. Dans le cadre de la politique contractuelle régionale, le pôle DATAR de la région a contribué à tisser du lien entre les acteurs locaux, incluant les élus et les techniciens des collectivités locales et les acteurs socio-économiques, les acteurs régionaux et les chercheurs universitaires. Ce rôle n'est cependant pas exclusif. Nous avons ainsi endossé cette responsabilité lorsque le statut d'institution publique et politique de la région constituait un frein au dialogue avec les acteurs des territoires, notamment dans le cas de situations conflictuelles. L'approche en termes de coopération territoriale démontre l'importance de valoriser les complémentarités territoriales et de s'appuyer sur les connaissances et compétences des acteurs parties prenantes du processus de développement territorial. L'analyse en termes de coopération territoriale souligne également la difficulté à initier un dialogue avec les acteurs situés hors du périmètre d'intervention d'une politique publique. Tandis que les réalités socio-économiques sont interterritoriales et qu'il y aurait une vraie plus-value à s'appuyer sur les complémentarités entre les territoires, la définition des périmètres d'intervention crée de nouvelles frontières infrarégionales. Elle bloque ainsi toute possibilité d'action interterritoriale, que ce soit au sein même de la région Nouvelle-Aquitaine ou aux frontières externes avec des acteurs localisés dans d'autres régions. La catégorisation des territoires, liée au critère de fragilité, entretient de plus une vision concurrentielle. L'ajout de critères de coopération territoriale, en s'inspirant du modèle de la coopération territoriale européenne, constituerait une approche nouvelle et souhaitable stimulant l'échange et la construction de visions collectives partagées quels que soient les périmètres d'intervention.

CONCLUSION PARTIE 3

L'objectif de notre troisième partie était d'identifier les éléments négligés en termes de développement économique des territoires infranationaux en s'interrogeant plus spécifiquement sur la prise en compte des pratiques interterritoriales et des interdépendances entre les territoires. Nous avons, dans un premier temps, ciblé notre travail sur les dynamiques de création de richesse et d'emplois des territoires de la Saintonge romane et des Vals de Saintonge (zone d'emploi de Saintes – Saint-Jean-d'Angély) en nous focalisant sur les caractéristiques interterritoriales et les complémentarités avec les territoires limitrophes. Dans un second temps, nous avons présenté la politique contractuelle régionale de la région Nouvelle-Aquitaine en adoptant une lecture critique en termes de gouvernance territoriale en questionnant les rôles et les responsabilités des acteurs parties prenantes.

Nous démontrons, tout d'abord, que, bien qu'ancrés de longue date au sein d'un système économique et politique national, les territoires tendent à négliger les interdépendances entre eux. Les pratiques interterritoriales ne sont pas ou peu prises en compte par les acteurs locaux qui restent enfermés dans une conception du territoire « juridiction ». La valorisation des enjeux de compétitivité et d'attractivité tend à développer une perception concurrentielle des territoires au détriment d'une approche coopérative. Nous mettons en exergue que les interdépendances entre les territoires sont nombreuses et constituent le socle de stratégies de développement pensées dans un cadre interterritorial. La gouvernance territoriale et la coopération territoriale constituent des enjeux stratégiques de développement territorial. L'analyse des pratiques interterritoriales de la zone d'emploi de Saintes – Saint-Jean-d'Angély démontre que le territoire, à dominante rurale, entretient des relations avec un nombre important de territoires en France qui rompt ainsi avec une approche considérant que les territoires non-métropolitains entretiennent de manière privilégiée des relations avec les métropoles voisines dans une logique hiérarchique de l'espace. Les mobilités domicile - travail et les liens siège social – établissements s'expliquent par une proximité de compétences, par l'histoire économique et politique du territoire et par les choix stratégiques des entreprises. Néanmoins, un travail approfondi sur les enjeux de développement du territoire souligne l'absence de coopération avec les territoires voisins. Ceux-ci sont perçus comme des concurrents. Les coopérations sont quasi-inexistantes malgré des opportunités nombreuses qui seraient sources de développement pour le territoire. La gouvernance apparaît alors non plus seulement comme le fait du territoire sur lequel les acteurs se situent mais s'inscrit dans un contexte interterritorial. La capacité des acteurs à se connaître, à échanger et à comprendre leurs intérêts mutuels et à développer une vision commune s'entend dès lors à une échelle interterritoriale en vue d'accompagner les pratiques socio-économiques existantes et de valoriser les complémentarités entre les territoires.

De plus, nous démontrons que la mise en œuvre d'une politique publique relevant de la gouvernance territoriale permet de mobiliser les compétences et les savoir-faire des acteurs locaux, caractérisés par

leur multiplicité et leur diversité. Elle souligne la difficulté à initier une approche multi-acteur et multi-échelle à la fois horizontale et verticale. Elle questionne notamment les rôles et les responsabilités des différentes parties prenantes, et notamment ceux des acteurs publics qui se voient confier un rôle d'animateur et de coordinateur inédit. La gouvernance territoriale trouve un écho dans des pratiques opérationnelles : l'intermédiation territoriale, qui permet la mise en relation des acteurs, et la coopération territoriale, qui initie le développement de stratégies et la mise en œuvre d'actions conjointes à travers la définition d'un projet de territoire commun et partagé par l'ensemble des acteurs. L'analyse de la politique contractuelle régionale de la région Nouvelle-Aquitaine démontre l'importance d'une approche multi-acteur et multi-échelle dans la définition des stratégies de développement territorial. Plus spécifiquement, l'attention portée sur le rôle de la DATAR régionale, et dans une certaine mesure à notre propre rôle, démontre que les acteurs alternent entre un jeu d'intermédiation territoriale et de coopération territoriale. Enfin, une lecture critique de la politique contractuelle régionale souligne, qu'aussi ambitieux soit-il, tout choix de politique publique est confronté à des limites. Ainsi, la catégorisation et la classification des territoires, voulues dans une optique de solidarité, entretiennent une vision concurrentielle. La définition des territoires de projets est confrontée aux réalités socio-économiques interterritoriales et à la problématique du choix des périmètres d'intervention.

CONCLUSION GÉNÉRALE

Objectifs et énoncé de notre thèse

L'objectif principal de notre thèse était d'interroger les enjeux de développement territorial en portant notre regard sur la problématique des jeux d'acteurs et de leur capacité à s'emparer des réalités économiques et sociales territoriales et interterritoriales. Nous faisions le constat que les espaces d'action publique et les espaces d'action économique sont déconnectés. Les formes d'organisation collective et les stratégies de développement économique sont pensées à l'échelle des territoires de l'action publique, lieu du pouvoir du politique délimité dans l'espace par des frontières. Elles ne sont pas en lien avec un système économique fait de relations interterritoriales. Les acteurs publics locaux ne tiennent pas suffisamment compte des interdépendances entre les territoires. Nous avons émis l'hypothèse que ce constat était vrai à toutes les échelles territoriales : nationales, régionales, départementales, intercommunales, communales.

Au terme de notre recherche, à la fois théorique et appliquée, nous affirmons que l'insuffisante prise en compte des réalités économiques et sociales interterritoriales et des interdépendances entre les territoires constituent une problématique majeure du développement des territoires. Elle requiert un changement des pratiques de l'action publique en intégrant, d'une part, la multiplicité et la diversité des acteurs à travers une approche plus horizontale et partenariale de l'action publique, et d'autre part, en cherchant à valoriser les complémentarités entre les territoires. Ces éléments requièrent de transposer la question de la gouvernance territoriale à une échelle interterritoriale. Nous énonçons la coopération territoriale comme le développement conjoint de stratégies et la mise en œuvre conjointe d'actions visant à répondre à des problématiques communes et à stimuler les complémentarités entre les territoires.

Nous proposons de reprendre, de façon synthétique, les principaux résultats nos travaux, afin d'exposer ensuite quelques implications en termes de politiques publiques. Nous considérons enfin les limites et les prolongements possibles.

Synthèse des principaux résultats

Notre principal résultat théorique se situe dans l'énoncé de la notion de coopération territoriale. Nous affirmons l'importance des pratiques économiques et sociales interterritoriales et la reconnaissance des interdépendances entre les territoires comme une problématique majeure du développement territorial. Nous transposons la problématique de la gouvernance territoriale à une échelle interterritoriale et dépassons ainsi les limites relatives à la notion de territoire. La notion de coopération territoriale peut

être dans une certaine mesure assimilée à la gouvernance interterritoriale, une modalité organisationnelle capable de réguler un système interterritorial en aidant les acteurs à se comprendre, à coordonner leurs actions, à définir leurs champs d'interventions. Nous allons plus loin et apportons un caractère plus opérationnel en spécifiant le développement conjoint de stratégies mais aussi la mise en œuvre conjointe d'actions visant à répondre à des problématiques communes et à valoriser les complémentarités entre les territoires. En s'appuyant sur les différentes approches de la coopération, de la biologie à la philosophie en passant par les mathématiques, nous avons spécifié les caractéristiques relatives à la coopération territoriale. Nous avons proposé une synthèse en spécifiant que la coopération territoriale consiste pour deux territoires ou plus à travailler ensemble à une action commune et partagée. La coopération territoriale désigne le fait de mener un projet de développement ou une action conjointement. Elle possède une dimension d'emblée collective mais n'efface pas le territoire qui reste libre de participer ou non à l'action collective. Il s'agit d'une action volontaire et non subie. Elle suppose toujours un désir ou une volonté individuelle de participer au collectif, de collaborer avec d'autres, de partager un projet commun. La coopération territoriale suppose une approche multi-acteur et multi-échelle.

Nos travaux sur les notions de territoire et de gouvernance conduisant à la formulation de notre énoncé de la coopération territoriale ont mis en exergue certaines limites relatives à ces notions.

D'une part, la notion de territoire comme système complexe témoigne de la difficulté à intégrer l'ensemble des caractéristiques s'y référant. Le territoire est lié à une réalité spatiale et à une réalité sociale. La notion de territoire est ainsi le fruit des interactions entre le groupe humain et l'étendue terrestre qui lui sert de support. L'appréhension du territoire comme système complexe souligne la difficulté à intégrer l'ensemble des composantes qui forment le territoire. Cette approche tend à identifier autant de territoires qu'il existe de systèmes de relations humaines attachés à une réalité spatiale. Cette définition nous semble pertinente du fait qu'elle intègre une dimension sociale qui dépasse la logique de territoire au sens du lieu délimité par les limites des découpages institutionnels infranationaux. Nous pointons néanmoins le fait que cette approche reste confrontée aux pratiques et aux représentations des acteurs publics locaux qui tendent à considérer le territoire comme une juridiction, à savoir l'espace délimité par des frontières sur lequel s'exerce le pouvoir politique. L'idée d'interterritorialité permet de dépasser cette complexité du fait qu'elle intègre l'ensemble des pratiques économiques et sociales qui traversent les territoires. L'interterritorialité ne cherche pas à définir un cadre géographique, lieu des relations et des interactions entre les hommes, mais se concentre sur ce qui relie les territoires et sur les activités humaines qui dépassent les cadres territoriaux établis par l'action publique. La notion d'interterritorialité questionne les espaces de l'action publique en invitant les acteurs à dépasser les cadres politico-administratifs existants pour s'inscrire dans une forme ouverte, flexible et adaptative de coopération entre les territoires, sans chercher à aller vers une intégration complète qui dessine de nouvelles limites.

D'autre part, nos travaux sur les jeux d'acteurs confirment l'importance de la gouvernance territoriale comme modalité organisationnelle visant à coordonner les acteurs. La gouvernance territoriale souligne le caractère stratégique de l'implication des parties prenantes afin de mobiliser les compétences et les savoir-faire existants et de tenir compte des intérêts des acteurs sur les territoires. La gouvernance territoriale met en avant une approche horizontale et partenariale de l'action publique. Elle s'affirme comme un enjeu de développement territorial aux côtés des processus productifs. La gouvernance territoriale est cependant confrontée aux pratiques des acteurs publics ancrés dans une approche verticale et hiérarchique de l'action publique.

Sur le plan empirique, nos principaux résultats sur les territoires d'étude appuient nos conclusions théoriques.

En Lorraine, la considération des enjeux de développement dans le cadre des politiques nationales françaises entretient l'idée d'un territoire périphérique en crise, dont l'avenir ne pourrait se comprendre que sur un axe ouest-est entre Paris et Strasbourg. Or, une analyse plus fine des dynamiques économiques et sociales à l'œuvre a mis en lumière l'existence de pratiques interterritoriales fortes avec des régions situées au-delà des frontières nationales, notamment avec le Luxembourg. La Lorraine, et notamment le nord de son territoire, est confrontée à des enjeux en termes de logement, de mobilité ou encore de services publics. Le fait interterritorial constitue une réalité au sein d'un espace macrorégional européen impliquant des régions de quatre États-membres. La question de la gouvernance territoriale apparaît comme un enjeu majeur. Des initiatives locales et le soutien de l'Union Européenne ont contribué à construire des instances de gouvernance interrégionale à l'échelle de la Grande Région. Le Sommet de la Grande Région et le programme INTERREG Grande Région constituent des modalités organisationnelles qui permettent la coordination des acteurs et le financement de projets de coopération. Il apparaît néanmoins que ces structures disposent de moyens humains et financiers limités. De plus, ces instances interrégionales restent marginalisées au regard des relations inter-étatiques qui prédominent et qui se veulent les lieux de régulation des relations internationales. Les pratiques de gouvernance et de coopération sont ainsi contraintes par la lourdeur des instances décisionnelles étatiques.

Sur les territoires de la Saintonge romane et des Vals de Saintonge (zone d'emploi de Saintes – Saint-Jean-d'Angély), l'analyse statistique des caractéristiques interterritoriales, à travers l'étude des mobilités domicile – travail et des liens entre les sièges sociaux et les établissements des entreprises, a mis en exergue l'existence de liens interterritoriaux inédits. Il apparaît, d'une part, que la complémentarité des activités économiques des territoires permet la constitution d'un marché du travail élargi, notamment sur un axe ouest–est, sur lequel les actifs peuvent concilier vie professionnelle et vie personnelle. D'autre part, les relations entre les sièges sociaux et les établissements s'expliquent par l'histoire politique et économique et les choix stratégiques des entreprises, en dehors de tout déterminisme reposant sur un modèle de développement.

L'identification des caractéristiques interterritoriales et des interdépendances entre les territoires a mis en lumière des potentialités de développement pour les territoires de la zone d'emploi de Saintes – Saint-Jean-d'Angély. Néanmoins, tandis que les opportunités de développement s'appuyant sur les complémentarités entre les territoires apparaissent nombreuses, le défaut de gouvernance et l'incapacité des acteurs à penser les stratégies de développement à une échelle interterritoriale constituent des freins majeurs pour le développement du territoire.

L'analyse, enfin, de la politique contractuelle régionale de Nouvelle-Aquitaine a mis en exergue le rôle stratégique des démarches de gouvernance territoriale comme activités motrices pour la définition d'un projet de territoire commun et partagé par l'ensemble des acteurs. Notre réflexion en termes d'intermédiation et de coopération territoriales a démontré que les pratiques de gouvernance territoriale conduisent à redéfinir les rôles et les responsabilités des acteurs locaux, à commencer par ceux des pouvoirs publics. L'adoption d'une approche multi-acteur et multi-échelle relevant d'une approche de coopération territoriale génère des interactions et des relations nouvelles entre les acteurs qui permettent l'élaboration d'un projet de développement conjoint. Néanmoins, les pratiques de gouvernance et de coopération sont confrontées aux conceptions traditionnelles de l'action publique. De nombreux acteurs publics continuent de concevoir l'action publique dans une approche restrictive du territoire sur lequel ils disposent d'un pouvoir politique. La définition des périmètres de contractualisation s'avère problématique du fait de l'incapacité de certains acteurs locaux à initier une démarche collective. Enfin, l'organisation des services administratifs au sein même du Conseil Régional entretient une approche sectorielle de l'action publique au détriment d'une vision territoriale élargie.

Implications en termes de politiques publiques

Nos résultats théoriques et empiriques ont des implications fortes en termes de politiques publiques et permettent d'apporter des éléments de critique vis-à-vis des modèles de développement actuels.

Tout d'abord, sur le plan de l'action publique, nous soutenons une action plus horizontale et partenariale visant à échanger et à mutualiser les connaissances et les compétences des acteurs sur les territoires. Il convient de tenir compte des intérêts de l'ensemble des parties prenantes en les resituant dans un contexte territorial plus large et en sortant d'une approche sectorielle, voire individuelle, des problématiques. Le recours à une approche systémique, malgré sa complexité, permet d'intégrer l'ensemble des problématiques auxquelles sont confrontées les acteurs locaux en cherchant une réponse collective qui permette de concilier, dans la mesure du possible, les intérêts de chacun. Cet enjeu questionne les modalités organisationnelles des acteurs locaux trop souvent ancrés dans une approche descendante de l'action publique et répondant à des logiques sectorielles. Si de nombreux acteurs témoignent d'une volonté de s'inscrire dans cette démarche, l'analyse des pratiques démontre

que les acteurs restent attachés à une organisation territoriale descendante et hiérarchique reposant sur les structures politiques et administratives. La mise en œuvre d'une gouvernance territoriale inclusive suppose l'instauration de relations de confiance entre les acteurs. Celle-ci s'inscrit nécessairement dans le temps long et recouvre un caractère fragile.

De plus, nous encourageons une prise en compte plus importante des caractéristiques interterritoriales et une réflexion sur les interdépendances entre les territoires. Cela suppose en amont d'initier un dépassement de la logique même de territoire au sens de juridiction. Les pratiques économiques et sociales sont interterritoriales et les enjeux de développement s'inscrivent à des échelles multiples. Il convient de sortir d'une logique reposant uniquement sur les structures politiques et institutionnelles pour inscrire les stratégies de développement territorial et l'élaboration de projets dans une approche multi-échelle et multi-acteur. Cela requiert d'adopter une approche coopérative par-delà les frontières des territoires d'intervention publique. L'approche en termes de coopération territoriale se veut flexible du fait que ce dispositif peut être durable ou temporaire et que les interactions entre les territoires restent non-obligatoires. Les acteurs locaux conservent une certaine liberté et les territoires demeurent juridiquement indépendants. La capacité des acteurs locaux à initier des coopérations territoriales supposent un changement de perspective de ceux-ci. Elle pose la question des représentations des acteurs. Ceux-ci tendent à entretenir et à stimuler une vision concurrentielle des territoires en considérant les dynamiques territoriales comme un jeu à somme nulle où ce qui est gagné par l'un est perdu par l'autre. Or, les territoires appartiennent à un environnement commun et font partis d'un système économique et social qui les dépasse. Ils ont intérêt dès lors à considérer leurs interdépendances et leurs complémentarités en vue d'inscrire leurs stratégies dans des démarches coopératives et non plus concurrentielles.

Sur le plan méthodologique enfin, ces questions soulignent les limites des analyses produites et mises à disposition des acteurs publics. Les logiques de stocks et de lieux stimulent une vision concurrentielle des territoires. Ceux-ci concourent au sein de nombreux classements pour mettre en avant leurs atouts. Nous encourageons le développement d'analyses de flux et de liens qui mettent en exergue ce qui relie les territoires au sein de systèmes territoriaux complexes. Les données disponibles restent peu nombreuses en comparaison des données localisées. La complexité à collecter ce type de données explique pour partie leur relative absence des portails statistiques. Ces limites soutiennent une approche plus qualitative des études territoriales. Les analyses quantitatives constituent des points d'entrée qui permettent d'établir un premier portrait du territoire et d'identifier les dynamiques à l'œuvre. Elles ne permettent cependant pas de tirer des leçons sur les problématiques territoriales et les solutions à mettre en œuvre. L'approche qualitative permet la collecte d'informations complémentaires et s'appuie pour partie sur les connaissances et les compétences des acteurs locaux. L'analyse qualitative intègre un travail bibliographique permettant de compléter les informations collectées et de questionner les problématiques locales au regard des connaissances scientifiques.

Sur un plan empirique, nous tirons un ensemble de recommandations spécifiques aux territoires et aux politiques publiques analysés dans le cadre de notre thèse.

En Lorraine, nous encourageons une approche macrorégionale multi-échelle et multi-acteur. La Grande Région constitue un cadre de réflexion et de mise en œuvre des politiques publiques pertinent. Il ne s'agit pas de substituer un ensemble par un autre, la région Grand-Est par la Grande Région, mais de s'appuyer sur une approche multi-échelle pour réfléchir aux réponses à apporter aux problématiques locales. Il convient en premier lieu de dépasser les logiques nationales étatiques et de permettre une plus grande fluidité entre les acteurs, quelle que soit leur niveau d'intervention. Nous soutenons un renforcement des modalités organisationnelles relatives à la gouvernance territoriale au sein de la Grande Région et encourageons le développement de projets de coopération à la hauteur des problématiques interterritoriales. Cela sous-entend un rééquilibrage des moyens financiers et des compétences. Les budgets alloués aux politiques de coopération territoriale, le programme INTERREG Grande Région notamment, s'avèrent relativement faibles en comparaison des budgets propres aux territoires d'intervention publique. Un rééquilibrage des budgets au profit des projets de coopération permettrait un soutien plus important à la résolution des problématiques interterritoriales et à la valorisation des complémentarités.

Sur les territoires de Saintes et de Saint-Jean-d'Angély, nous prônons un travail de mise en relation des acteurs et des territoires en vue d'effacer progressivement les conflits internes au territoire et d'initier des politiques partenariales. Cela requiert d'intégrer la problématique de la gouvernance territoriale comme un enjeu central du développement du territoire. Il convient de plus de poursuivre l'identification des complémentarités entre les territoires pour favoriser la mise en œuvre de projets de coopération. Ces enjeux nécessitent l'instauration progressive d'une relation de confiance entre les acteurs. Celle-ci ne peut s'inscrire que sur le temps long. Il s'agit de dépasser une approche du territoire juridiction et d'intégrer que chaque territoire appartient à un système économique territorial qui le dépasse. Les territoires de la Saintonge Romane participent aux dynamiques macro-territoriales sur un espace entre Royan et Cognac mêlant notamment des activités viti-vinicoles et des activités résidentielles en lien avec la dynamique du littoral.

Enfin, nous soutenons un approfondissement de la politique contractuelle régionale de la Nouvelle-Aquitaine. Cette dernière porte une ambition certaine consistant à dépasser les logiques sectorielles et politico-administratives. Malgré les difficultés, elle permet d'adopter une approche territoriale et interterritoriale des problématiques et d'initier une réponse multi-acteur et multi-échelle. La politique contractuelle régionale est néanmoins contrainte par la question des périmètres d'intervention publique. Si elle soutient et oblige les intercommunalités à travailler de manière partenariale au sein de territoires de contractualisation intégrant au moins deux d'entre elles, la politique régionale crée de nouvelles frontières avec la mise en place des territoires de contractualisation. L'analyse des dynamiques territoriales démontrent que les périmètres sont nécessairement imparfaits et dépassés par

des dynamiques interterritoriales. Plus qu'une obligation à travailler conjointement sur un périmètre d'action publique prédéfini, nous soutenons la mise en œuvre d'une politique de coopération territoriale qui favoriserait les collaborations entre les territoires quelle que soit leur échelle. Nous notons que, paradoxalement, il existe des dispositifs de soutien à la coopération aux frontières nationales (programme INTERREG), mais aucun dispositif ne cherche à favoriser la coopération entre les territoires aux échelles infranationales, comme s'il était supposé que ceux-ci entretenaient des relations étroites du simple fait d'appartenir au même pays. Or, l'analyse des problématiques et des enjeux de développement territorial sur les territoires infranationaux témoigne de l'inverse. L'instauration d'une politique de coopération territoriale infranationale ou infrarégionale, inspirée de la politique de coopération territoriale européenne, permettrait de dépasser la problématique des périmètres et d'initier la mise en œuvre de solutions collectives à des échelles plus flexibles et pertinentes selon les problématiques traitées.

Limites et prolongements / Perspectives de recherche

Notre travail de recherche présente plusieurs limites qui constituent des prolongements possibles et ouvre des perspectives de recherche.

Sur le plan méthodologique, la question de la disponibilité ou de la cohérence des données constituent la principale limite. Tout d'abord, la relative absence de données de flux nous contraint dans notre capacité à produire des analyses statistiques sur les relations entre les territoires. Les principales données disponibles concernent les mobilités domicile – travail. Ces données sont issues de l'exploitation complémentaire du recensement de l'INSEE qui possèdent elles-mêmes de nombreuses limites. D'une part, il est expliqué que les données en-dessous d'un certain seuil (moins de 200) doivent être considérées comme des ordres de grandeur du fait des méthodes de collecte des données. D'autre part, l'identification des lieux de travail et de résidence sont pris en compte de manière simplifiée : il ne peut y avoir qu'un seul lieu de travail et qu'un seul lieu de résidence. Or, cela peut être problématique dans de nombreuses situations. Pensons, par exemple, au télétravail qui tend à multiplier les lieux de travail, ou encore à tous les métiers « sur la route » dont les mobilités ne se limitent pas à un trajet domicile - travail. Tous ces flux sortent d'une logique binaire domicile – travail et s'inscrivent sur des trajectoires plus complexes. Par ailleurs, la mise en ligne des données du répertoire SIRENE des entreprises et des établissements ouvre la voie à de nombreuses études statistiques. Néanmoins, la complexité et la fiabilité des données peuvent poser question. Nos travaux ont, tout d'abord, relevé certaines incohérences mineures. D'autre part, extraire et analyser ces données nécessitent des compétences avancées en traitement statistique et la maîtrise d'outils d'analyse statistique évolués, du type « R » ou « Stata ». La disponibilité des données SIRENE ouvre la voie à de nouvelles études. Enfin, la cohérence des données peut constituer une limite certaine à

l'échelle européenne. L'institut européen de la statistique EUROSTAT fournit de nombreuses données à l'échelle des régions NUTS 2 ou NUTS 3. Néanmoins, les données à l'échelle européenne reposent sur les collectes effectuées par chaque institut national de la statistique. Si des normes visent à harmoniser la collecte d'information, il demeure des différences qui nécessitent une certaine prudence dans la manipulation des données. Sur le plan méthodologique, il peut être noté que les données relationnelles entre les territoires restent relativement peu nombreuses et nécessitent un traitement avec une certaine prudence. La nécessité d'aller vers ce type d'analyse requiert d'approfondir ces travaux, à l'image par exemple des travaux menés par Berroir et al. (2017) sur l'approche relationnelle des systèmes urbains.

De plus, les travaux relevant d'une approche qualitative, reposant pour partie sur des entretiens menés auprès des acteurs sur le terrain, peuvent présenter certaines limites. D'une part, ils requièrent une certaine prise de recul du fait que les acteurs rencontrés disposent d'informations et de connaissances limités à leur champ d'activité et peuvent faire preuve d'une subjectivité importante sur le regard qu'ils portent sur le territoire et ses enjeux. Il convient dès lors de penser l'analyse qualitative avec objectivité en croisant les témoignages des acteurs locaux et en s'appuyant sur la bibliographie existante ainsi que sur la littérature scientifique. D'autre part, le choix et le nombre des acteurs rencontrés peuvent faire débat. Il peut être remis en cause la mobilisation d'un acteur plutôt qu'un autre, l'approfondissement d'une thématique plutôt qu'une autre. De plus, le nombre d'acteurs s'avère nécessairement imparfait de sorte qu'il pourrait toujours être possible de faire plus. Notre expérience démontre ici qu'une vingtaine d'entretiens permettent d'obtenir une vision d'ensemble du territoire et de traiter certaines problématiques de manière satisfaisante. Ce nombre ne permet cependant pas d'approfondir l'ensemble des problématiques territoriales, ce qui peut être pointé comme une limite à toute étude qualitative. Ces limites s'appliquent à nos territoires d'études. Pour chaque territoire, des entretiens additionnels permettraient de compléter nos travaux en cherchant à approfondir certains enjeux territoriaux et approfondir les questions relatives à la gouvernance et à la coopération territoriale.

Sur le plan théorique, nos travaux ouvrent la voie à de nouveaux champs d'études.

Concernant la question de la gouvernance territoriale, nous avons souligné l'importance de la coordination des acteurs et celle du rôle et des responsabilités des acteurs publics. Approfondir ces questionnements sur les territoires nécessite un travail d'analyse des jeux d'acteurs sur le temps long. Plusieurs travaux ont cherché d'ores-et-déjà à construire des grilles méthodologiques pour analyser les question de gouvernance sur les territoires. Hufty (2011) a élaboré dans le cadre d'un travail collaboratif à l'échelle européenne un cadre d'analyse de la gouvernance, *the Governance Analytical Framework (GAF)*. Celui-ci est une méthodologie pour étudier les processus de gouvernance reposant sur cinq outils analytiques : les problèmes, les acteurs, les normes sociales, les processus et les points nodaux. Rey-Valette et al. (2011, 2014) ont développé une grille d'analyse de la gouvernance territoriale dans le cadre d'un projet de recherche pluridisciplinaire centré sur la question des

innovations organisationnelles dans les dispositifs de gouvernance. Quatre étapes ont été définies : compréhension des institutions et des dispositifs ; analyse des interactions fonctionnelles, territoriales et contextuelles ; analyse du système d'acteurs, des représentations et des controverses ; évaluation des pratiques, des produits et des effets. Ces travaux contribuent à construire un cadre opérationnel de l'analyse de la gouvernance sur les territoires. Ils offrent des outils pour approfondir la question de la gouvernance territoriale comme enjeu de développement territorial.

Enfin, l'énoncé de la coopération territoriale comme le développement conjoint de stratégie et la mise en œuvre conjointe d'actions par-delà les frontières offre un champ d'étude nouveau. Il ne s'agit pas seulement de s'intéresser aux jeux d'acteurs et aux interactions mais d'étudier la mise en œuvre opérationnelle de projets de coopération. Le cadre européen de la coopération transfrontalière offre par exemple de nombreux terrains d'études. Se pose ainsi la question, d'une part, de l'opérationnalité de la mise en œuvre des projets de coopération territoriale par-delà les frontières nationales, et d'autre part, de la capacité de ces projets à initier un réel processus de développement territorial. Sur un plan conceptuel, définir une grille d'analyse de la coopération peut constituer un prolongement de nos travaux. L'apport de la notion de coopération territoriale amène à questionner la capacité des acteurs locaux à initier des processus de développement par-delà les frontières et les limites territoriales à toutes les échelles, de l'infracommunale à l'internationale. Les questionnements autour de l'interterritorialité ouvrent d'une manière générale la voie à des études territoriales et interterritoriales nombreuses, en s'interrogeant sur la prise en compte des interdépendances et des pratiques socio-économiques interterritoriales dans les processus de développement des territoires.

ANNEXES

Annexe 1 : Liste des entretiens menés sur les territoires d'études

Terrain n°1 : la Lorraine

	Organisation	Ville	Nom
E1	Agence d'urbanisme de l'aire urbaine de Nancy	Nancy	John BAUDE
E2	Agences d'intérim Nancy et Metz	Nancy et Metz	Genesis HOUILLON
E2	Agences d'intérim Nancy et Metz	Nancy et Metz	Péguy LECLERC
E3	Caisse des Dépôts et Consignations Lorraine	Nancy	Julien TARIS
E3	Caisse des Dépôts et Consignations Lorraine	Nancy	Patricia REMOND-REMONT
E4	DIRECCTE	Nancy	Marie DE MONTALEMBERT
E5	DIRECCTE	Nancy	Stéphanie MONIN
E6	Ville d'Hussigny-Godbrange	Hussigny-Godbrange	Jean-Marie PIERMANTIER
E7	Prism' Emploi Lorraine	Nancy	Muriel DELAVALLEZ
E8	AGAPE : Agence d'Urbanisme Nord-Lorraine	Longlaville	Aurélien BISCAUT
E9	Union des Industries et Métiers de la Métallurgie Lorraine	Metz	Stéphane PAVLOVIC
E10	GECT Grande Région	Esch-sur-Alzette	Florence JACQUEY
E11	CCI Lorraine / ARIA Association Régionale de l'Industrie Automobile de Lorraine	Nancy	Vincent CARREL
E12	SOVITEC	Florange	Vincent RIGGI

Terrain n°2 : la Saintonge romane et les Vals de Saintonge (zone d'emploi de Saintes et Saint-Jean-d'Angély)

	Organisation	Ville	Nom
E13	Communauté d'Agglomération de Saintes	SAINTES	Franck VORANO
E14	FINOVA Conseil + Pays Santon Entreprises	SAINTES	Jean-Marc BONNET
E14	ProActif Recrutement + Pays Santon Entreprises	SAINTES	Sarah FOURNIER
E15	FYMA Production	AULNAY	Nathalie MICHELIN
E16	Ville de Saint-Jean-d'Angély	SAINT-JEAN-D'ANGÉLY	Jean-François DAMAS
E16	Communauté de Communes des Vals de Saintonge	SAINT-JEAN-D'ANGÉLY	Johanna SERRA
E16	INTERBIO	SAINT-JEAN-D'ANGÉLY	Chloé BOUTON
E17	BATI-RENOV	SAINT-JEAN-D'ANGÉLY	Christophe LACOMBE
E18	L'ANGELYS	FONTCOUVERTE	Denis LAVAUD
E18	L'ANGELYS	FONTCOUVERTE	Carole BOUCHOT
E19	CCI Rochefort et Saintonge, Antenne Saintes	SAINTES	Marie-Laure ARTAUD
E20	CC de Gémozac et de la Saintonge viticole	GEMOZAC	Thierry LE NAY
E20	CC de Gémozac et de la Saintonge viticole	GEMOZAC	Loïc GIRARD
E20	CC de Gémozac et de la Saintonge viticole	GEMOZAC	Yves MASSIAS
E20	CC de Gémozac et de la Saintonge viticole	GEMOZAC	Michel PELLETIER
E21	Distillerie LATREUILLE	GEMOZAC	Xavier LATREUILLE

E22	MALVAUX	LOULAY	Philippe DENAVIT
E23	COOP Atlantique	SAINTES	Loïc PELLETIER
E24	CoWork-ETC	SAINTES	Aline MEROT
E24	CoWork-ETC	SAINTES	Bénédicte BUGEON
E25	Pays de la Saintonge Romane	SAINTES	Bernard ANDRIEU
E26	CEFAM-ATLAS	SAINTES	Franklin LANGDORF
E27	ZOLUX	SAINTES	Philippe GREGOIRE
E28	Chambre d'Agriculture 17	SAINTES	Frédéric ROUAN
E28	Chambre d'Agriculture 17	SAINTES	Andrée LAMY
E29	CCI Rochefort et Saintonge, Antenne Saint-Jean-d'Angély	SAINT-JEAN-D'ANGÉLY	Magali TRIOREAU

Terrain n°3 : le Libournais (zone d'emploi de Libourne)

	Organisation	Ville	Nom
E30	CC du pays de Saint-Aulaye	SAINT-AULAYE	Laurence GODET
E31	PETR du grand Libournais	SAINT-DENIS-DE-PILE	Jean-Charles JOURDAN
E32	CC du Grand Saint-Émilionnais	VIGNONET	Mathilde FELD
E33	Chambres d'hôtes Peyroutas	VIGNONET	Ludovic CABOT
E34	Chambre d'Agriculture Gironde	SAINT-EMILION	François MECHINEAU
E35	GELIB	LIBOURNE	Michel RICHARD
E35	GELIB	LIBOURNE	Marion ROUSSEAU
E36	Restaurant Le temps d'une pause	LIBOURNE	Karine AVOGE
E37	Union des Producteurs de Saint-Emilion	SAINT-EMILION	Édith MORVAN
E38	ENTOMO FARM	LIBOURNE	Grégory LOUIS
E39	Maire de Libourne, Président de la CALI	LIBOURNE	Philippe BUISSON
E40	Adjoint au Maire de Libourne, VP de la CALI	LIBOURNE	Jean-Philippe LE GAL
E41	CCI Bordeaux Gironde - Délégation Libourne	LIBOURNE	Laurent BEREAU
E41	CCI Bordeaux Gironde - Délégation Libourne	LIBOURNE	Jérôme MÉRIOT
E42	QHEAZ Cosmétique BIO	LIBOURNE	Isabelle PLAN
E43	GEIQ Interpro Libournais Haute-Gironde	LIBOURNE	Ludivine CAZENAVE
E44	SMICVAL	SAINT-DENIS-DE-PILE	Nicolas SENECHAU
E44	SMICVAL	SAINT-DENIS-DE-PILE	Éric BUFFO
E45	KIMO	MONTPON-MENESTEROL	Danièle MARCHADIER
E46	CC Montaigne-Montravel-Gurson	VELINES	Thierry BOIDÉ
E47	Communauté d'agglomération du Libournais	LIBOURNE	Stéphane CHANDES

Terrain n°4 : la Vallée-du-Lot (zone d'emploi de Villeneuve-sur-Lot)

	Organisation	Ville	Nom
E48	UNICOQUE	Cancon	Jean-Luc REIGNE
E48	UNICOQUE	Cancon	Maud THOMAS
E49	MGA	Villeneuve-sur-Lot	Patrick BERNEDE

E50	Chambre d'Agriculture 47	Sainte-Livrade-sur-Lot	Sylvie RABOT-VACCARI
E51	Union des Pruniculteurs Individuels	Sainte-Livrade-sur-Lot	*Anonymisé*
E52	Communauté de Communes Fumel Vallée du Lot	Fumel	Marine BEDRIL
E52	Communauté de Communes Fumel Vallée du Lot	Fumel	Sébastien RIBEIRO
E53	Pays de la Vallée du Lot en Lot et Garonne	Castelmoron-sur-Lot	Sylvain CHAUMERON
E54	Communauté d'Agglomération du Grand Villeneuvois	Casseneuil	Christophe MARTIN
E55	CCI Lot et Garonne	Agen	Paul BONNET
E55	CCI Lot et Garonne	Agen	Gaëtan VERGNES
E56	Conserves France	Saint-Sylvestre-sur-Lot	Michaël LORCY
E57	LES FLEURONS	Penne d'Agenais	Jean-Guy MARTINAUD
E58	ACOM	Pujols	Patrick MAURI
E59	Communauté de Communes des Bastides en Haut-Agenais Périgord	Monflanquin	Romain LABROUSSE
E60	Éducation nationale	Villeneuve-sur-Lot	Bruno PAPAIS
E61	Pôle Emploi Villeneuve-sur-Lot	Villeneuve-sur-Lot	Cédric GARDETTE
E62	LOU PRUNEL / VITAMONT / CCI47	Bias	Alain BRUGALIERES

Terrain n°5 : la Haute-Corrèze (zone d'emploi d'Ussel)

	Organisation	Ville	Nom
E63	MPS	Ussel	François LEGROS
E64	Office du tourisme d'Ussel	Ussel	Manon BODIN
E65	Constellium, Fonderie d'Ussel	Ussel	Jean-Baptiste FOISEL
E65	Constellium, Fonderie d'Ussel	Ussel	Daniel FOURNIER
E66	Le Tanneur – Maroquinerie des Orgues	Bort-les-Orgues	Céline TISSANDIER
E67	Communauté de communes Haute-Corrèze Communauté	Ussel	Lucile BENESTEAU
E67	Communauté de communes Haute-Corrèze Communauté	Ussel	Guillaume SAUTY
E67	Syndicat mixte du Pays de Haute-Corrèze - Ventadour	Ussel	Elodie GAILLAC
E68	CCI Corrèze	Brive	Anne MAMBRINI
E69	Pierre Fabre	Ussel	Yvan PONS
E70	Panneaux de Corrèze	Ussel	Philippe MOCAER
E71	Coopérative Forestière Bourgogne Limousin (CFBL)	Ussel	Chantal PREVOSTO
E71	Coopérative Forestière Bourgogne Limousin (CFBL)	Ussel	Gaël LAZZAROTTO
E72	Le Grand Hôtel d'Ussel	Ussel	Marc GUIBERT
E73	Lycée Henri Queuille de Neuvic	Neuvic	Éric CAZASSUS
E73	Lycée Henri Queuille de Neuvic	Neuvic	Julie LEROUX
E74	Fondation Jacques Chirac	Ussel	Françoise BEZIAT
E75	BoisLim	Tulle	Gaël LAMOURY
E76	Président de Haute-Corrèze Communauté	Ussel	Pierre CHEVALIER

Annexe 2 : Exemples d'entretiens menés sur les terrains d'études

Compte tenu du nombre d'entretiens réalisés, de la longueur du document et des exigences en matière de confidentialité, l'ensemble des comptes-rendus d'entretiens ont été regroupés au sein d'une annexe séparée. Celle-ci est disponible sur demande et est mis à la disposition des membres du jury.

Cinq comptes-rendus sont ici proposés à titre d'exemple :

- Entretien n°6 – Lorraine : J-M.P. : Sidérurgiste retraité – Adjoint au maire de Hussigny-Godbrange
- Entretien n°10 – Lorraine : GECT Grande Région : F.J.
- Entretien n°16 – Zone d'Emploi de Saintes – Saint-Jean-d'Angély : Ville Saint-Jean-d'Angély : J-F. D. / Communauté de Communes Vals de Saintonge : J. S. / INTERBIO : C. B.
- Entretien n°23 – Zone d'Emploi de Saintes – Saint-Jean-d'Angély : COOP ATLANTIQUE : L. P.
- Entretien n°25 – Zone d'Emploi de Saintes – Saint-Jean-d'Angély : Pays de la Saintonge Romane / B.A.

Entretien n°6 - Lorraine

J-M.P.
Sidérurgiste retraité – Adjoint au maire de Hussigny-Godbrange

Hussigny-Godbrange, 16 mars 2016

Hussigny-Godbrange
1 Rue Marechal Foch, 54590 Hussigny-Godbrange

J-M.P.
Adjoint au maire, retraité de la sidérurgie
41 rue Carnot 54590 Hussigny-Godbranche

M. J-M.P. a fait toute sa carrière dans la sidérurgie. Il est également adjoint au maire de Hussigny-Godbrange.

La commune et son rôle d'adjoint au maire
Hausse du nombre d'habitants et du niveau des revenus des habitants. Actuellement : 3500 habitants.
Initialement, les habitants étaient essentiellement des miniers et sidérurgistes. Le transfrontalier est prépondérant. A Hussigny-Godbrange, 80% population active travaille au Luxembourg. Jusque dans les années 2000, les habitants travaillaient essentiellement pour Arcelor-Mittal. Depuis, il s'agit davantage du domaine bancaire/finance.
Il existe plusieurs catégories de transfrontaliers : des sidérurgistes plus âgés (moyenne au-dessus 40 ans), des cadres financiers et des employés du BTP.
Il y a de plus en plus de travailleurs en décalé, ce qui engendre des incidences sur la commune.

Les collectivités locales du côté français sont en grande difficulté. La population transfrontalière est, désormais, composée de personnes plus riches et plus exigeantes concernant les services (école, garderie, crèche, club de sport). Cette population consomme peu sur place (Hussigny-Godbrange) surtout Thionville et Longwy. Malgré son développement, Longwy n'est pas encore au niveau de Thionville. Seule rentrée d'argent pour la commune : la taxe foncière. Mais offre foncière arrive à saturation. Plus de terrain constructible disponible.
Les entreprises ferment une à une côté français de la frontière. Exemple fonderie à Villiers-Montagne. Vinci Energie, installé à Hussigny-Godbranche, voit ses commandes baissé de 50%. L'usine de compte plus que 30 ouvriers. J-M.P. ne croit pas à un phénomène de relocalisation de l'activité en Lorraine. Par contre, de nombreuses entreprises installées en France ont une domiciliation au Luxembourg (système de boite aux lettres).
Les locaux sont très dynamiques, animant beaucoup d'associations. Ce contexte facilite l'intégration de nouvelles populations.
Historiquement il y a plusieurs vagues migratoires. Ces 6 dernières années, les nouveaux arrivants venaient principalement des communes avoisinantes. Depuis peu, arrivée de Portugais. D'abord au Luxembourg, puis déversement sur la frange transfrontalière. Cela engendre des problèmes, du fait de difficultés d'intégration, notamment dans les écoles. Il y a quelques années des Luxembourgeois ont voulu s'installer côté français. Cela a duré quelques années car des problèmes de fiscalités sont apparus et pas le gouvernement luxembourgeois n'apporté plus son aide.
Dans les années 30, entreprises et collectivités avaient obligation d'investir dans des forêts de la Meuse en contre partie des abattages locaux de sapins (mines).
Depuis quelques mois, un début de travail avec les élus de Differdange semble s'amorcer au travers d'une participation commune à un projet INTERREG (Differdange, Saulnes, Trêve et une commune en Belgique). L'Europe subventionne à 60%. Début également d'une idée d'identité commune autour de la pêche. Le regard sur le Luxembourg a changé à partir de 2005, devenant positif. Il y a quelques semaines, le Conseil Général a fait une demande auprès de l'Etat français pour entamer des discussions avec le Luxembourg en vue de dialoguer sur un éventuel accord similaire à celui du canton de Genève. Dans un tel schéma, la commune de Hussigny-Godbrange se verrait percevoir 400 000 euros par an de la part du Luxembourg (le budget annuel de la commune est 2,5M€.
Il y a eu des projets communs, exemple Pole Européen Développement : fort développement économique sur les zones Belge et Luxembourgeoise, rien du côté français. Problème lié au différentiel de fiscalité.
Pas de relation avec la Belgique.

Le Luxembourg
La dynamique à Belval est pour le moment le résultat d'un déplacement d'activité de Luxembourg Ville.
Le Luxembourg recrute des personnes qualifiées mais son système de formation ne lui permet de trouver en local, c'est pourquoi il fait appel à la main d'œuvre française.
Mise en place par le gouvernement luxembourgeois d'un réseau de bus dans les communes françaises pour les travailleurs transfrontaliers. Les communes françaises s'adaptent au rythme de travail du Luxembourg.
La frontière ne se ressent pas au quotidien, ce n'est pas une réalité visuelle. En revanche, elle prend son sens en termes de richesses et de différentiel de pouvoirs publics.
Les prestations sociales au Luxembourg sont nettement supérieures. Quelques exemples : congés maternité/paternité : 6 mois à 2000€. Bourses d'études (tous les étudiants). Allocations familiales pour tous, quel que soit les revenus. Retraite à partir de 10 ans de travail au Luxembourg ramené à 2 ans. Impôts à la source, plus élevés. Volonté de rapprocher le statut des transfrontaliers à celui des Luxembourgeois.

Parcours de J-M.P.
Fils d'immigré, J-M.P. est né à Hussigny-Godbrange. Son père est d'origine luxembourgeoise et sa mère, d'origine italienne, est arrivée à l'âge de 3 ans.
Dans les années 1920, ce sont les travailleurs luxembourgeois qui venaient travailler en France. Son père venait travailler dans la sidérurgie française. Il a travaillé à l'usine de Hussigny-Godbrange puis à partir de 1968 à l'usine de Saulnes. Puis lorsque le site a connu des difficultés, du fait de son statut de syndicaliste (délégué syndical CGT), il n'a pas eu le même traitement que les autres (reclassement moins intéressant ? pertes de salaire ?). En parallèle, il a été maire communiste dans les années 1970. À cette même période, par l'intermédiaire d'un cousin au Luxembourg, il réussit à rentrer à l'Arbed sous condition de non syndicalisation.

M. Parmentier, lui, rentre dans la vie active en 1971 à l'âge de 19 ans, après une formation locale. Il s'adresse d'abord au bureau d'embauche de Gorcy, mais il essuie un refus car il est le fils d'un maire communiste et syndicaliste. Il en sera de même à Micheville (Villerupt). Il finit par intégrer l'Arbed au Luxembourg comme aide-mouleur (sa formation initiale en France n'était pas reconnue). Là-bas, 99% du personnel était syndiqué. Le syndicat majoritaire était la CGT. Depuis, les syndicats ont décliné avec celui la crise sidérurgique.
Tout en travaillant, il suit un apprentissage au sein de l'usine dans ses débuts. Une fois l'apprentissage fini (« faire sa pièce »), il devient mouleur. Au début, ne parlant pas le luxembourgeois, il rencontre des difficultés d'intégration. Il est isolé, c'est un des premiers français à travailler au Luxembourg. A l'époque, les travailleurs français n'étaient pas bien perçus par les luxembourgeois.
Sidérurgistes français et luxembourgeois partagent un temps de travail commun mais pas une histoire commune. « Le soir chacun retourne chez soi, de son coté de la frontière ».
Quand l'Arbed va connaitre un boom dans les années 70, du fait d'un besoin important de main d'œuvre, la société recrutera en France au point que le dimanche, les recruteurs étaient présents au café de Hussigny-Godbrange pour embaucher (sans regard sur la qualification).
J-M.P. passera 7 ans à l'usine de Differdange. Cette usine a fermé lors de la 2ème crise pétrolière. A la fermeture, une division anti-crise est créée. Il s'agit d'un accord entre le gouvernement luxembourgeois, le patronat et les syndicats. Les personnes licenciées perçoivent leur salaire, dont 80% est payé par le gouvernement, en échange de travaux réalisés pour la collectivité (taille d'arbres, aménagements, etc) et ce, le temps de trouver un reclassement. En France, à la même époque, politiques de plans de départs. Les ouvriers partaient en retraite à 50 ans et percevaient 80% puis 60% de leur salaire. Il en résulte de petites retraites, incitant certains a recherché des mi-temps au Luxembourg.
En 1979, J-M.P. est reclassé dans une autre usine Arbed à Dudelange. Il y restera jusqu'en 1992. Cette date est marquée par une nouvelle crise. La pérennité du site n'était pas assurée. C'est à ce moment qu'à sa « grande surprise et satisfaction », il devient employé. Il s'agit d'un moment particulier dans sa carrière. Son contremaitre est venu lui annoncer la nouvelle lui demandant sa réponse pour le lendemain. J-M.P. a d'abord hésité, ne se sentant pas à la hauteur. Il a demandé conseil à son père qui lui a répondu « pense d'abord à toi, mais n'oublie jamais d'où tu viens ».
Il a ensuite poursuivi une carrière dans la maitrise au Luxembourg (chef d'équipe puis contremaitre). Entre temps, la fonderie dans laquelle il travaillait a fermé, l'obligeant à la mutation au haut fourneau de Belval jusqu'en 1997, date de la fermeture de la phase liquide de l'Arbed. Les hauts fourneaux de l'Arbed ont été remplacés par des fours électriques (peu de freins qualité, les fours sont doublés pour y remédier). A la fermeture, sur les 42 salariés en 1997, 40 ont intégré une division anti-crise, et 2 (dont J-M.P.) ont été dans un laminoir. Cela a été un grand changement pour lui car il y a de grosses différences entre la phase liquide (chaude) et la phase solide (froide). Les compétences entre ces deux phases (au niveau ouvriers) ne sont pas les mêmes.
Dans la phase froide, une pression plus forte est présente sur les responsables. Le travail se fait en équipes de 20 à 40 personnes. Les programmes de travail sont élaborés par les ingénieurs. Ces programmes définissent les tonnages à réaliser pour chaque type de produit, l'ordre et donc les temps de montage/démontage. Chaque jour, si le train s'arrête, les responsables doivent justifier.
Filière chaude et filière froide sont deux mondes différents, chaque usine a son identité. Il y a toutefois un socle commun, le statut de sidérurgiste.
En 2007, J-M.P. a été victime d'une hernie discale foudroyante dont il a dû être opéré et causant un arrêt de travail assez long. Le médecin du travail luxembourgeois lui a interdit la reprise au même poste et ce, à 18 mois de sa retraite. Il lui a été proposé une semi-invalidité. Grâce à une bonne entente et un arrangement il n'aura pas l'invalidité et obtient un poste moins contraignant physiquement jusqu'à son départ en retraite en 2009.
Quand son père a arrêté la mairie, il voulait qu'un de ses fils continue. Le fils ainé ayant refusé (ne voulait que cela soit préjudiciable à son poste d'ingénieur dans la sidérurgie luxembourgeoise). C'est donc J-M.P. qui s'est investi et ce depuis 1989. En 1997, il devient adjoint.

La sidérurgie au Luxembourg

Jusque dans les années 2000, à l'Arbed, le niveau de contremaitre s'acquière par expérience, échelon par échelon. À partir de l'année 2000, l'Arbed a mis en place une école de maitrise. Les plus méritants intégraient l'école, ce qui se traduisait par un stage de 6 mois.

Sur les dernières années (année 2000), le turnover des salariés au sein de l'Arbed était important. Les nouvelles générations ne veulent plus travailler le samedi ou encore estime que le travail est trop pénible.
En 1971, l'Arbed comptait 28 000 salariés, aujourd'hui 4 500. Grâce à l'Arbed, les transfrontaliers ont connu un niveau de vie correct, sans équivalent en France. Les sidérurgistes français au Luxembourg, étaient privilégiés au regard de ceux travaillant en France.
Exemple de Longwy : un ami de J-M.P. est passé du train unique de Longwy au TLM au Luxembourg, il a connu un doublement de son salaire.
A une période, la majorité des sidérurgistes qui restaient en France étaient d'origine maghrébine. En effet, le Luxembourg n'employait que des européens.
Le site du de Differdange produit des grosses poutrelles (exemples de clients : Rockefeller center, Dubai). Le site de Belval produit des pales planche sur un train et sur un autre train de petites poutrelles et des fers U. Le site de Rodange assure la production de rails pour les tramways. Il s'agit pour ce site, d'une reconversion, un second souffle. Environ 300 personnes employées sur ce site.

Florange
Laboratoire de recherche à Florange. Motivation achat d'Arcelor par Mittal : acquisition des brevets. Le seul qui a vu juste, l'ancien directeur de l'Arbed.

*****

Entretien n°10 - Lorraine

GECT Grande Région
F. J.

30 Mars 2016

GECT Grande Région
http://www.granderegion.net

F. J.
Directrice du GECT Grande Région.

Le sommet de la Grande Région
Le sommet de la Grande Région existe depuis 1995.
Coopération sur ce territoire initiée dans les années 1970. Début d'une coopération transfrontalière inter-gouvernementale entre la France et l'Allemagne, à laquelle s'est associée le Luxembourg pour répondre à la crise du charbon et de l'acier. Création d'une commission interrégionale sous une impulsion interétatique (Accord de Bonn 1975). Les acteurs des territoires vont s'impliquer progressivement jusqu'à la mise en place d'un cadre légal au niveau européen.
En 1995 : création du sommet de la Grande Région : réunion des exécutifs régionaux => coopération entre 4 Etats-Membres – 5 régions avec des compétences différentes et incluant un Etat souverain (le Luxembourg). Des régions aux tailles similaires mais des déséquilibres de compétences et de niveau juridique.
En 1995, la Grande Région incluait la Sarre – Lorraine – Luxembourg. Par la suite, la Rhénanie-Palatinat et la Wallonie (par extension successive des territoires impliqués) vont s'associer au sommet Grande Région.
Aujourd'hui, la Grande Région regroupe 11,5 millions d'habitants et 3,5% du PIB européen.
La Grande Région constitue **un laboratoire pour l'Europe**, du fait de ses caractéristiques particulières (différents niveaux de compétences, 4 Etats-Membres au cœur de l'Europe, …).
Le sommet de la Grande région est avant tout une **coopération politique et institutionnelle.**

Fonctionnement de la Grande Région

1. Le **sommet de la Grande Région**.

Les exécutifs des régions participantes se rencontrent tous les 2 ans. Le sommet de la Grande Région donne une impulsion stratégique : rencontre des exécutifs, déclaration commune, orientation stratégique pour la coopération, bilan du travail des années N-1 et N-2, programme de travail pour la nouvelle présidence (présidence tournante tous les 2 ans).

Définition des axes de travail. Exemple : sous présidence Rhénanie-Palatinat 2013-2014 : priorité donnée à la lutte contre le chômage, exclusion sociale. Rhénanie-Palatinat a poussé pour la mise en place d'un groupe de travail pour la lutte contre le chômage des jeunes. A partir de cette thématique, mise en place d'un plan de travail. Environ 20 thématiques traitées au niveau de la Grande Région. Pour chacune d'elle, mise en place d'un groupe de travail.

2. Deux organes consultatifs :
   - **Conseil régional parlementaire** : réuni des parlementaires des régions participantes (parlementaires en Allemagne et Luxembourg, Vice-Président régionaux pour la France, etc.). Avis consultatif. Retour fait aux différents organes régionaux et nationaux.
   - **Comité économique et social de la Grande Région (CESGR)** : représente les forces patronales et syndicales des territoires. Avis consultatif.
3. **Secrétariat du sommet de la Grande Région** : créé en aout 2013 avec une équipe au complet opérationnelle en septembre 2014. Organe administratif de soutien. Assure une continuité entre les présidences. Gestion des documents du site web. L'idée d'un secrétariat est née en 1999. Mais nombreuses discussions avant sa mise en place finale. Assure une visibilité à la Grande Région avec une adresse postale (Maison de la grande Région située à Esch-sur-Alzette). Assure la transversalité des discussions entre les groupes de travail, le suivi opérationnel, la logistique, interprétariat, participe aux réunions, rôle de coordination. Facilite la transversalité de l'information et la synergie entre les acteurs. Egalement en charge de la communication et des relations publiques : site web.

Les groupes de travail

Définition de projets communs : environ 20 groupes de travail réunissant les acteurs compétents des différents territoires sur des thématiques définies au niveau stratégique.

Exemple de groupe de travail:

Groupe de travail sécurité-prévention : principalement de l'échange d'information. Le sous-groupe 'sécurité routière' : mise en place d'une carte sur l'état des lieux de la sécurité routière au niveau de la Grande Région.

Groupe de travail marché du travail et emploi : réunis des acteurs compétents sur la thématique au-delà des participants habituels : regroupe les acteurs Pôle Emploi, universités, ADEM agence pour l'emploi du Luxembourg, etc. Accord cadre pour la formation professionnelle en Grande Région. Objectif d'échanges pour les apprentis : formation théorique dans un pays, formation pratique dans un autre. Glossaire des métiers : définition de ce qui est compris pour chaque métier et attendu du travailleur dans les différents pays (exemple dans le domaine des soins).

Groupe sur la cartographie : collaboration des IGN. Convention pour l'échange de données topographiques transfrontalières.

Groupe de travail sur l'Économie :

- Promotion internationale des entreprises : networking des entreprises de la Grande région, participation commune à des foires, brochure commune de présentation, promotion des échanges B2B en grande Région. Implication des chambres de commerce des 4 Etats-Membres.
- Analyse théorique des questions économiques. Développement d'un **schéma de développement territorial à l'échelle de la Grande Région** : volet économique et volet tourisme.

Soutien d'une **stratégie métropolisation** : polycentrisme.

2 secteurs soutenus :

- **Silver economy** : adoption d'une résolution pour le développement de 4 pistes d'actions stratégiques communes dans le secteur Silver economy en grande Région. Intégration de l'existant. Développement des 'comités de projets' pour rassembler les acteurs compétents. Plusieurs projet-pilotes à l'étude. Définition d'une feuille de route.

- **Nouveaux matériaux** : méthodologie similaire : identification des projets innovants, échange d'information, prise de position, recommandation. Vois projet INTERREG sur les nouveaux matériaux.

Plusieurs projets Grande Région sont nés d'initiatives soutenues par le programme INTERREG Grande Région. Exemple : université Grande Région, SIG-GR, task force sur la mobilité du travail : équipe d'avocats qui étudient les obstacles à la mobilité du travail au niveau transfrontalier.

INTERREG Grande Région

Création d'un GECT pour l'Autorité de Gestion et le Secrétariat Technique en charge de la gestion du programme INTERREG Grande Région.

Avant 2007 : 3 programmes de coopération transfrontalière en Grande Région. Depuis 2007 : un seul programme transfrontalier.

GECT INTERREG Grande Région en charge de l'instruction, la sélection et le suivi des projets.

GECT Interreg Grande Région ≠ GECT Grande Région.

Ce ne sont pas nécessairement les mêmes personnes des Etats-Membres participant au Sommet de la Grande Région et à Interreg grande région (en Allemagne, des institutions et personnes différentes).

Pas de cohérence directe et automatique entre Interreg grande Région et le Sommet de la Grande Région. Axes du programme Interreg suivent les objectifs politiques du sommet de la Grande Région. Mais pas de cohérence systématique et obligatoire. Certains souhaiteraient plus de liens, d'autres souhaitent garder une distinction. Aussi car il existe d'autres programmes de financement pour les projets en Grande Région (INTERREG B NWE, programme culturels de l'UE, etc.).

Orientation pour l'avenir

Les orientations prises vont dans le bon sens. Les acteurs participants des 4 États-Membres ont conscience de la nécessité de coopérer. Le territoire va pour **plus d'intégration, plus de cohérence**.

Il existe un noyau dur autour du Luxembourg. Mais de ligne définie où s'arrenterait cette cohérence Grande Région. Territoire en évolution. Réflexion sur l'impact de la grande région pour les territoires peut être plus large que se limitant au seul environnement proche du Luxembourg.

Perception de la Grande Région par les citoyens

Peu de connaissances. Les mesures de la Grande région parviennent aux citoyens par les organes classiques (exemple concernant l'emploi et la formation par l'EURES ou les pôles emploi).

L'identité grande Région peut se faire notamment par des projets et l'implication du secteur culturel et touristique. La prise de conscience grande-régionale n'est pas directe pour la majorité des acteurs.

Le sommet de la Grande région est avant tout une coopération politique et institutionnelle.

Autres GECT intéressants

GECT Pyrénées-Méditerranée

Eurorégio depuis 2014.

2 axes : 1/ accompagnement de la coopération institutionnelle : secrétariat général en charge de la communication et la gestion administrative à Barcelone ; 2/ porteur de projets à Toulouse, avec un budget de 2,5 million d'euros.

GECT Lille-Tournai-Kortrijk

Développement métropolitain. Développement territorial métropolitain.

*****

Entretien n°16 – Zone d'Emploi de Saintes – Saint-Jean-d'Angély

Ville Saint-Jean-d'Angély	**- J-F. D.**
Communauté de Communes Vals de Saintonge	**- J. S.**
INTERBIO	**- C. B.**

Saint-Jean-d'Angély, 16 Juin 2017

Ville de Saint-Jean-d'Angély
Hôtel de Ville
17415 Saint-Jean-d'Angély Cedex
http://www.angely.net/
J-F. D.
Responsable pôle Aménagement et Grands Projets

Communauté de Communes des Vals de Saintonge
55 rue Michel Texier
17413 Saint-Jean-d'Angély
http://www.valsdesaintonge.fr
J. S.
Directrice Économie et Tourisme

INTERBIO
1 Avenue Gustave Eiffel - Parc d'activités Arcadys
17400 Saint-Jean-d'Angély
https://www.interbionouvelleaquitaine.com/
C. B. (Remplacement de Mme C.)
Coordinatrice de l'Antenne de Saint-Jean-d'Angély

* Trajectoires personnelles et Représentations

J-F. D.
Originaire des Deux-Sèvres. A vécu dans le nord de la France. Études à Reims. DEA à Poitiers, faculté d'économie. Est venu à Poitiers par intérêt pour le DEA.
1er emploi : en Roumanie, dans la région d'HUMEDOARA (régions des mines, Olténie (?), sud-ouest de la Roumanie). JFD a travaillé pour le conseil régional et la préfecture : mission de conseil pour les investisseurs étrangers.
Retour en France : Emploi à Surgères, Charente-Maritime. Recherche d'emploi effectuée France entière + Europe. Avait trouvé un emploi au Luxembourg dans la grande distribution. JFD a préféré l'emploi de Surgères : intérêt pour la mission dans une collectivité locale, entre les élus et les acteurs du terrain. Missions de conseil à la création d'entreprise, puis en lien avec le tourisme et la communication.
Puis, emploi à la communauté de communes de Marennes : emploi plus axé aménagement du territoire.
Puis, ville de Saint-Jean-d'Angély, depuis 2011 : rôle d'aménageur.

C. B.
Originaire de Voujeaucourt (Département du Doubs) en Franche-Comté. Etude en Franche-Comté jusqu'au BAC.
Enseignement supérieur à Clermont-Ferrand : POLYTECH Clermont-Ferrand pendant 5 ans. Diplôme d'ingénieur agroalimentaire.
1er emploi : ECOCERT (organisme de contrôle et certification) à Clermont-Ferrand
Puis, emploi similaire à ECOCERT au Puy-en-Velay, Haute-Loire.
Fin de contrat à ECOCERT. Aire de prospection : France, sauf Bretagne et Nord de la France.
Depuis Octobre 2016 : INTERBIO Nouvelle-Aquitaine, Antenne de Saint-Jean-d'Angély. Contrat jusqu'en juillet 2017
INTERBIO Nouvelle-Aquitaine : association interprofessionnelle régionale rassemblant les acteurs de la filière Bio : producteurs, intermédiaires de la filière, coopératives, transformateurs, artisans, distributeurs...
Après, nouveau contrat à ECOCERT à Saint-Jean-d'Angély.

J. S.
Originaire de Bordeaux.
Étude à Bordeaux, Toulouse et Agen (Institut National du Développement Local). Diplôme en Aménagement.
1er emploi à La Réole (Gironde).
Puis, emplois en développement économique et aménagement à la Communauté de Communes du Pays Savinois à Saint-Savinien, puis à la communauté de communes des Vals de Saintonge à Saint-Jean-d'Angély (issue de fusion de 7 Communautés de Communes en 2014).
Aire de prospection : France entière.

* Les organisations

INTERBIO : Très bien, très dynamique, car secteur Bio très dynamique. Beaucoup de travail.

Communauté de Communes des Vals de Saintonge
Cela commence à fonctionner depuis la fusion. Des difficultés : Impact de la loi NOTRE, difficulté budgétaire. Contrôle de la Cour des Comptes plutôt négatif. Aucune marge pour le développement éco. Pas de moyens financiers. Pas de transfert de fonds avec le transfert de compétences.

Ville de Saint-Jean-d'Angély
Beaucoup de projets. Mais faiblesse de moyens. Contrôle cour des comptes : rapport pas élogieux. Situation financière tendue. Amorce de projets optimistes. Mais contexte difficile.

* Territoire et Tissu économique local

Le territoire : Saint-Jean-d'Angély et la Communauté de communes des Vals de Saintonge
« Parent pauvre » en Nouvelle-Aquitaine. « Zone rurale », « beaucoup de difficultés ». Saint-Jean-d'Angély renvoie une « image négative ».
Population rurale, plutôt précaire. Part importante de la population qui ne paye pas d'impôts. Beaucoup de ménages très pauvres. Mais aussi un petit pourcentage de très riches.
Population vieillissante, surtout sur la partie Est de la communauté de communes (Aulnay, Loulay).
Centre-ville de Saint-Jean-d'Angély : Situation difficile, zone tendue. Tissu économique accès sur le commerce. Depuis 2015 : perte de population en centre-ville.
3 pôles dans la CC : Saint-Jean-d'Angély, Matha, Saint-Savinien. Saint-Savinien bénéficie aussi du dynamisme de Rochefort.

Ville de Saint-Jean-d'Angély : Pendant longtemps, absence de politique de l'habitat à Saint-Jean-d'Angély. Travail réalisé aujourd'hui sur la politique de l'habitat. Peu de lotissements nouveaux. Problèmes de vacances en

cœur de ville. Communes en périphérie ont développé des lotissements. Fuite du centre-ville vers la périphérie. Mais aussi une population vieillissante qui essaye de revenir en ville.
Besoin de renforcer la ville-centre et soutenir le développement de Saint-Jean-d'Angély pour sortir du marasme. Appel à projets national pour redynamiser les centres-villes gagné par la ville. Soutien limité, voire désengagement de la communauté de communes sur ces questions.
Des enjeux sur le centre-ville :

- Beaucoup de gens qui vivent ailleurs mais qui travaillent à Saint-Jean-d'Angély. Donc besoin pour les commerces de rester ouvert à midi. Sensibilisation des commerçants.
- Construction d'une stratégie pour faciliter l'installation de projets. Ex : Appel à projets pour redynamiser la rue de la grosse horloge : 3 projets reçus dont deux intéressants. La ville essaie d'initier une dynamique.
- Rénovation de l'habitat : aide aux propriétaires pour aider à la rénovation des bâtiments.
- Un projet emblématique en centre-ville : 3 immeubles avec objectifs de logements, commerce et installation d'une maison paramédicale.

En périphérie Saint-Jean-d'Angély : 2 parcs d'activités : Le premier commercialisé fin 2016 ; Le second : 70% de pré-commercialisation.

Des espaces de co-working qui émergent :

- À Saint-Jean-d'Angély : Espace de co-working en centre-ville « La Grappe ». Trois entreprises installées se sont finalement déplacées pour créer un espace numérique spécifique.
- Espace de co-working LECLAB : lieu d'émulation créative en Boutonne à Tonnay-Boutonne rattaché à l'entreprise LECUILLER : inclue des designers, concepteurs et anciens membres de LECUILLER.

Entreprises et Activités économiques principales
Des difficultés sur l'industrie. Plusieurs fermetures d'entreprises ont dégradé le tissu économique. Notamment fermeture de BROSSARD en 2013. Mais des entreprises qui se repositionnent, notamment sur la filière bois. Cela repart. Certaines entreprises sont des fleurons dans leurs domaines.

Administration publique : Hôpital, collectivités locales.
Une mutuelle privée : la MAPA.
Commerce : centre-ville Saint-Jean-d'Angély + 2 zones d'activités : (1) Zone de l'Aumônerie : autour d'Intermarché : alimentaire + garage automobile Roady ; (2) Zone de la Sacristinerie autour de Leclerc : alimentaire + pôle mécanique. Leclerc. 150 emplois.
Entreprise AGROMA (groupe suédois) à Matha : fabrication de pièces de tracteur dans la fonte.
Filière Bois : Exemples d'entreprises :

- JOUBERT, Fabrication de contreplaqué à partir de déroulé de peuplier. JOUBERT a toujours une longueur d'avance : Beaucoup d'innovation pour améliorer le processus de déroulage du peuplier. Possède un site de production au Gabon. Des investissements dans des certifications. Entreprise se maintient plutôt bien.
- SAUTRINBOIS : Fabrication de meubles, à VILLIERS-COUTURE (Est de la Communauté de Communes)
- MALVAUX. Bois. Environ 70 salariés.
- LECUILLER : Bois moulé à Tonnay-Boutonne.

Repositionnement stratégique des entreprises de la filière ; Acquisition d'autres entreprises complémentaires. Chaque entreprise a des logiques propres.
Beaucoup de TPE (2/3). Beaucoup d'artisanat.

* Les projets actuels

Des projets importants. Mais cela reste compliqué pour Saint-Jean-d'Angély.
Les « initiatives publiques initient les initiatives privées » : il faut « créer les conditions pour les initiatives privés ».

Centre thermal

Le projet date de 1998 sur le site de de l'ancienne caserne Voyer. Une Arlésienne pendant pas mal d'année pour la ville : le projet est relancé puis stoppé à plusieurs reprises (cas notamment du projet porté par le groupe Centre thermal du Soleil), projet enterré et relancé selon la majorité élue à la ville. Des diagnostics avancés ont été faits, les premiers forages réalisés en 1997. En 2014 : projet également lié d'un éco-quartier (en lien avec le projet de centre thermal : réutilisation de l'eau, etc.) abandonné.

Aujourd'hui : projet relancé par la majorité politique de la ville avec le groupe VALVITAL. Analyse de l'eau positive ; création d'un protocole de soin ; suivi du projet par un comité scientifique ; suivi et implication de professeurs référents en thermalisme : Professeur Pierre INGRAND du CHU de Poitiers, spécialisé dans les épidémiologies cliniques, Professeur Christian-François Roques, président de l'institut du thermalisme de Dax (rattaché à l'université de Bordeaux).

La ville de Saint-Jean-d'Angély a porté les premières étapes du projet : forage, câblage, analyse de l'eau. Projet organisé sur trois piliers : technique, administratif et médical.

Focus du projet sur la rhumatologie. Au départ, la ville voulait une complémentarité avec les autres centres thermaux, en ciblant sur d'autres types de soins (problèmes gastriques). Mais approche difficile donc recentrage sur la rhumatologie.

Prochaines étapes : Faire des essais cliniques, exploitation d'un module d'essai, etc. : Opérations estimées à 350 000 – 400 000 €. Une entreprise intéressée a été trouvée : VALVITAL.

L'enjeu concerne désormais le montage financier : La ville de Saint-Jean-d'Angély a renégocié pour se faire racheter le foncier et le forage sous condition que le groupe VALVITAL reprenne l'ensemble du projet, incluant une prise en charge des frais à venir. Le groupe VALVITAL veut 30% d'aides publiques pour reprendre le projet. Projet total estimé à 13M€ : 7,5M€ sur l'établissement thermal, 5,5M€ sur la partie hôtellerie-restauration. La région Nouvelle-Aquitaine travaille sur le dossier, avec une implication possible de la Caisse des Dépôts et Consignations. Réponse attendue de la région fin juin 2017.

Calendrier de travail : dépôt du permis de construire en 2018 et ouverture du site en 2019.

Le projet constitue un levier important pour la ville. La ville travaille également sur les besoins annexes : station d'épuration, animation, etc.

Cinéma 3 salles

Porté par la Communauté de communes des Vals de Saintonge. Projet également conditionné par le soutien de la région Nouvelle-Aquitaine.

Biscuiterie Bio

Projet qui date de 2015, qui faisait également suite à des projets précédents stoppés. Projet soutenu par l'essor de l'agriculture biologique. Biscuiterie ouvrira en 2018 sur le parc d'activité « Val Bio Ouest ».

Création à Saint-Jean-d'Angély du pôle d'activité « Val Bio Ouest » sur le zone d'activité ARCADYS avec pour objectif de rassembler tous les acteurs de la filière Bio. Projet soutenu par l'association INTERBIO (anciennement Croissance Bio). Le projet s'organise au départ autour du silo « Bio Ouest » dédié aux céréales Bio. Le Silo Bio Ouest a été inauguré en novembre 2011, dédiée à la filière alimentaire biologique issue de l'association d'agriculteurs, de transformateurs et de distributeurs, regroupés notamment autour de la CORAB (Coopérative d'agriculture bio), LEA NATURE (fabricant de produits bio localisé à La Rochelle) et la MINOTERIE BELLOT (fabrication de farine de céréales bio, localisé dans les Deux-Sèvres).

Sur la zone Val Bio Ouest actuellement : le silo Bio Ouest, l'association INTERBIO et depuis peu l'agence ECOCERT (organisme de contrôle et certification d'agriculture bio).

Val Bio Ouest est plus en charge de l'animation pour attirer les porteurs de projet agroalimentaires. L'association INTERBIO accompagne les porteurs de projets selon leurs besoins : terrain, recherche de subvention, fournisseurs, partenaires financiers, etc.)

Projet de biscuiterie : en 2015, l'association INTERBIO a permis la rencontre de Léa Nature (production et vente), la CORAB (fournisseur de grain) et la Minoterie BELLOT (mouture des grains) autour du projet de Biscuiterie Bio. Le partenariat inclut l'ensemble de la filière « de l'amont à l'aval ». Contrat de long-terme avec

les producteurs. Au départ, 100% de la production sera dédiée aux biscuits Léa Nature, puis il est prévu une baisse progressive de la part de Léa Nature avec le lancement d'une marque propre au site.
Coût total 7M€. Projet qui a été conditionné également à 30% de subvention publique, avec l'implication de l'Etat, l'agence Bio, les fonds FEDER, les fonds LEADER, la CC des Vals de Saintonge.
Ouverture prévu en 2018, avec début des travaux en Juillet 2017.
Une trentaine d'emplois attendus.

Le projet de biscuiterie et la dynamique Val Bio Ouest redonne de la visibilité au territoire. Redonne une identité pour redynamiser la zone.
Biscuiterie : « tout un symbole ». Palie à la fermeture de Brossard qui a été un choc économique et psychologique.

* Tourisme

Tourisme axé sport, famille, nature.
Un pôle office du tourisme commun à toutes les communes de l'intercommunalité. 10 salariés. Souhait de développer une offre touristique cohérente. Beaucoup de projets et des nombreux sites à valoriser.
Des projets en développement : offre touristique de kayak. Projet qui implique la ville et la Communauté de communes : achats des locaux, achat d'équipements.
Activités développées, en développement ou à redévelopper autour avec 3 aspects : Pierre, Eau et Vigne : activités autour du vignoble, base de loisirs, parcours nature, géocatching, itinéraire et randonnées pédestres : aménagements centre-ville – Boutonne, Itinéraire cyclable, etc.
Amorce sur la fluvial : croisières fluviales Le Palissy qui part de Saintes et vient jusqu'à Saint-Savinien.
Saint-Savinien : village de pierre et d'eau.
Château de Dampierre, situé au bord de la Boutonne.
Saint-Jean-d'Angély : labellisation les 100 plus beaux détours de France. Création d'un établissement public culturelle autour de l'Abbaye Royale. Faire de l'abbaye un levier de développement touristique et culturel.
Camping : Camping municipal vendu récemment. Forte fréquentation touristique. Surtout française, Également une clientèle britannique importante et un retour d'une population allemande et nordique. Camping : - 3 nuits en moyenne. Saint-Jean-d'Angély est plus un axe de passage. Création d'une aire de camping-car.
Complémentarité touristique avec Saintes – Cognac.
Caractéristique du territoire : beaucoup de résidence secondaire, surtout lié à un ancrage familial et une population étrangère plus forte qu'ailleurs.

* Coopération, Partenariat, Interterritorialité

Coopération à l'échelle de l'intercommunalité
Beaucoup de difficulté à travailler à l'intérieur même de l'intercommunalité (fusion récente de 2014) après la fusion. Quelques difficultés à mener des projets communs, Ex : sur le dynamisme du centre-ville de Saint-Jean-d'Angély, politique de l'habitat. Des difficultés au début mais une situation qui s'améliore et qui va globalement dans le bon sens. Toujours des clivages politiques, mais bon soutien en général. La situation s'améliore et va plutôt dans le bon sens. Ont compris que « la rivalité entre collectivité ne marche pas ». Intérêt à travailler ensemble et rassembler les « forces locales ». « Se rassembler pour faire face ». Partenariat étroit tant au niveau des techniciens que des élus. Il est aujourd'hui assez facile de mettre tout le monde autour de la table pour construire des projets communs.
Réflexion à l'intérieur de l'intercommunalité pour créer une identité du territoire avant de se rapprocher d'autres.
Saint-Jean-d'Angély : souffre d'une image négative par rapport aux territoires voisins. Besoin de cibler sur l'identité du territoire pour être concurrentiel. Ex : pôle d'activité bio : seule initiative sur la région.

Coopérations territoriales locales
Très peu d'échanges avec les autres territoires, hors intercommunalité.

Un peu avec Surgères, car Surgères a beaucoup développé l'agroalimentaire. Mais Surgères est plus tournée vers Rochefort, Niort, La Rochelle et Fontenay-le-Comte.
Sinon, pas du tout les mêmes problématiques que les autres territoires voisins.
Territoires voisins : plutôt perçus comme des concurrents. Notamment : évasion commerciale vers Saintes, Rochefort, Niort.

Coopération territoriale européenne, INTERREG

Ville / communauté de communes : Des amorces sur certains projets européens. Ont essayé de travailler avec Tournefeuille (proche Toulouse) en 2014 autour d'un projet culturel européen non-retenu : Principe de résidence d'artiste autour de valorisation du patrimoine. Projets qui impliquaient des grecs, espagnols, polonais, hongrois. Projet issu des liens de connaissance entre le 1er adjoint à la ville et un directeur de la ville de Tournefeuille.
Programme européen non identifié.

INTERBIO Nouvelle-Aquitaine : Projet Interreg Europe « SME Organics ». 2016-2020. Programme d'échanges entre l'Espagne, Italie, Roumanie, Pologne, Suisse et Finlande. Objectif du projet : Etudier les pratiques Bio sur plusieurs territoires européens, échanges de bonnes pratiques pour une application sur les territoires. Historique de la construction du projet : non connu.
Un évènement organisé à Saint-Jean-d'Angély à l'Abbaye Royale.

« Coopérer ça prend du temps ». Mais les moyens humains sont limités. Pas de recherche à tout prix pour y participer mais ouvert aux sollicitations et opportunités. D'une manière générale, les élus sont plutôt en veille sur les Appel à Projets.

*****

Entretien n°23 – Zone d'Emploi de Saintes – Saint-Jean-d'Angély

COOP ATLANTIQUE
L.P.

Saintes, 29/06/2017

COOP ATLANTIQUE
3 Rue du Docteur Jean 17100 SAINTES
https://www.coop-atlantique.fr/
70.10Z Activités des sièges sociaux

L.P.
Président du Directoire

* Trajectoire personnelle et Représentation

Trajectoire personnelle
Né en Seine-et-Marne. Des parents agriculteurs.
Étude d'ingénieur agronome + Science Po, option économie, finance et fiscalité en région parisienne.
1er emploi : consultant en organisation informatique en région parisienne.
LP a ensuite travaillé comme directeur financier du groupe BONGRAIN (agro-alimentaire) en région parisienne.
Est venu en Charente-Maritime en 1996 pour rejoindre la COOP Atlantique : opportunité professionnelle : offre d'emploi.

* L'entreprise

Coop Atlantique : une **coopérative de consommateurs**. Les magasins appartiennent à leurs clients. Part sociale pour devenir coopérateur : 7€. Les plus anciens coopérateurs possèdent en moyenne 150€ de parts sociales. L.P. possède 1500€ d'action (un des plus gros actionnaires) : croyance dans le modèle coopératif. Rare institution sous ce modèle en France. 1 voix par personne. L'objectif est d'avoir beaucoup de personnes actionnaires de la coopérative, pas d'avoir quelques personnes qui ont beaucoup d'actions. Au départ : l'effort financier pour être coopérateur était d'environ 1 semaine de salaire, payé en plusieurs fois : effort financier non-négligeable.
Plus ancienne coopérative de consommateurs de France. Héritier des Unions de Limoges. À Saintes depuis 1912. Plus gros employeur privé de Poitou-Charentes.

Entreprise avec une **démarche collective et citoyenne**. Discours moderne aujourd'hui. Les coopérateurs sont propriétaires des magasins. La Coopérative rend des comptes aux coopérateurs à travers une gestion transparente.
Actions de la coopérative et avantages pour les coopérateurs : (1) Défense des consommateurs : via la COOP Atlantique, les coopérateurs adhèrent à l'AACC (Association Atlantique des Coopérateurs Consommateurs) : donne droit d'être défendu gratuitement si un coopérateur a un litige en matière de consommation ; (2) Éducation à la consommation dans les écoles. Travaille avec l'éducation nationale (possède un agrément pour cela) ; (3) participe à la vie sociale : présent dans de nombreux quartiers et zones rurales avec un rôle important des cercles coopératifs : cinéma populaire, agence de voyage, associations culturelles (Ex historique : le théâtre de l'Union à Limoges) ; (4) avantage financier : distribution d'intérêt : intérêt aux parts sociales : 1,5% - 2% les bonnes années. Avantage financier modeste. Être coopérateur n'est pas une opération financière, pas de spéculation, pas d'avantage fiscal : la valeur de la part sociale reste fixe.
Les coopérateurs : renouvellement régulier. Env. 1000 démissionnent chaque année pour 2000 nouvelles inscriptions. Bonne dynamique avec un solde net d'environ + 1000 par an. En 2017 : solde positif de la valeur du capital : montants souscrits plus élevés que les montants remboursés.

Mouvement des coopératives s'est créé un peu partout en France fin 19ème siècle. Mouvement important qui structurait la vie des personnes parties-prenantes. Théâtre de l'Union à Limoges : l'une des plus grandes salles de France. Reference pour le monde ouvrier.
Pendant la guerre, les coopératives ont été utilisées par l'État pour gérer les tickets de rationnement.
Après-guerre, nombreuses COOP partout en France. Schéma directeur dans les années 1960 pour se regrouper. Coop Atlantique s'est organisé entre Loire et Dordogne. Pas de limites juridiques pour s'étendre mais pas de projets de s'étendre.

* Chaine de valeur

COOP Atlantique pratique une **activité de commerce classique** : paye des salariés et des fournisseurs et revente en hyper et supermarchés de proximité avec une marge. En moyenne, marge dans la grande distribution : env. 2%. Notion de **juste prix pour les fournisseurs et rémunérations décentes pour les salariés**. Logique opposé aux autres enseignes qui sont dans la course au prix le plus bas : approche qui parait intéressante à court-terme pour le consommateur mais est destructrice d'emploi et néfaste à moyen et long-terme autant pour les salariés que les fournisseurs : juste prix pour les fournisseurs, rémunération décente pour les salariés. Dès l'origine en 1881 : les ouvriers de la porcelaine ont créé l'Union de Limoges avec notamment la création d'une boulangerie coopérative. Très vite, en 1884, les ouvriers-boulangers qui avaient créé leur propre coopérative ont fait grève : revendication de hausse des salaires pour les salariés : besoin en permanence d'équilibre du juste prix pour les fournisseurs et d'une rémunération décente pour les salariés.
Gestion de bon père de famille de l'entreprise : les dividendes ne sont pas distribués, ils alimentent les fonds propres, notamment pour faire passer les années creuses. Approche qui a permis à COOP Atlantique de rester en vie.

Approvisionnement et Fournisseurs
Besoin d'une centrale d'achat pour les achats de gros (Coca, Ferrero, etc.). Pour cela, COOP Atlantique a besoin de s'allier car sinon trop petit pour peser face aux grands groupes. Dans les Années 2000 : alliée avec Carrefour pendant 13 ans. Mais Carrefour a changé. Rapprochement nécessaire avec une autre enseigne : rapprochement avec Système U en 2012 : cela fonctionne bien : même valeurs sociétales. Système U : patron de magasins et de supermarchés. COOP Atlantique est devenu adhérant de Système U. L.P. est aussi administrateur de Système U. Système U est également une coopérative (coopérative de commerçants): possède 1 centrale d'achat qui travaillent pour tous les adhérents : même prix, même enseigne pour tous les adhérents. Possède des entrepôts qui livrent ensuite les différents entrepôts des adhérents en France, puis distribution en magasins. Nécessite une logistique importante : tout le monde est au même niveau.

COOP Atlantique travaille aussi depuis toujours avec les **producteurs locaux** : cherche à valoriser les produits locaux. Ex : Viande du Limousin, Farine BELLOT (Deux-Sèvres), pineau et vins des producteurs locaux, maraichage, Eau JOLIVAL (Angoulême), galette GOULIBEUR (Poitiers), glace Angélys (Saintes), etc. Salon des produits régionaux chaque année : 117 producteurs locaux de la région.
Actuellement, travail avec les filières pour assurer la qualité des produits et un prix juste pour les fournisseurs :

- Filière boucherie : travaille avec les éleveurs et leurs représentants (Chambre d'agriculture, FNSEA) sur la qualité des produits (cœur de gamme): cahier des charges strict pour améliorer la qualité (élevage à l'herbe) et rémunérer décemment les producteurs. Ex : Augmentation de la rémunération des producteurs à 4,60€/kg, avant 3,80€. Besoin de maitriser la filière et d'assurer que tous les intermédiaires jouent le jeu pour que cela bénéficie vraiment aux producteurs.
- Même approche avec le lait. COOP Atlantique souhaite revaloriser le prix du lait. Elle, négocie avec les grandes coopératives laitières (LACTEL, CANDIA). Besoin de s'assurer que la revalorisation du prix du lait bénéficie vraiment aux éleveurs.

Besoin de survie de certaines professions. COOP Atlantique et Système U sont moteurs sur le sujet. Cela se met en place progressivement.

Vente. Modèle intégré : Environ 7 hypermarchés, 50 supermarchés et 150 magasins. La COOP Atlantique est propriétaire des murs, les gens qui y travaillent sont salariés de COOP Atlantique.

* Commerce et grande distribution : Secteur concurrentiel

Besoin d'être très compétitif dans un secteur très compétitif. 3 grands modèles dans la grande distribution :

- Coopérative de commerçants : Leclerc, Intermarché et Système U : à l'origine, des petits commerçants qui possédaient chacun leur magasin se sont regroupés ;
- Sociétés anonymes : Carrefour, Casino et Auchan
- Coopératives de consommateurs : modèle de la COOP Atlantique (style AMAP aujourd'hui).

Pouvoirs publics ont une vision erronée : pense qu'une grande entreprise est nécessairement riche. Les grosses entreprises n'ont pas d'avantages comme les petits commerçants indépendants : pas d'aide financière. Pas d'attente particulière envers les pouvoirs publics.

* Ancrage de l'entreprise sur le territoire

Lien COOP Atlantique et Territoires. Rapport au territoire de l'entreprise : une logique d'adaptation

Ancrage territorial à Saintes
COOP Atlantique a un impact important sur le territoire de Saintes. Le **siège social** est installé à Saintes. Lors de la fusion avec la coopérative de Limoges, **décision politique** d'installer le siège social à Saintes car la Charente-Maritime avait identifié avec plus d'avenir que le Limousin.
230 personnes travaillent au siège. Résident entre La Rochelle, Niort et Saintes.

Logistique avec un **entrepôt** à Saintes : 130-140 personnes. Entrepôt est soumis aux aléas de la conjoncture. Pas lié au territoire lui-même. Les métiers de la logistique sont plutôt autour des grandes villes. Soit proche des grands axes, soit proche des métropoles. Ex : Langon à Bordeaux. Un entrepôt dessert 200kms aux alentours. Saintes n'est pas idéale. À Saintes, entrepôt créé en 1973, proche d'une rocade mais **accessibilité** n'est pas bonne. Besoin d'être plus proche de l'autoroute. Aujourd'hui, pour accéder à l'entrepôt, les camions doivent traverser des zones résidentielles. L'accès à l'autoroute est difficile.
COOP Atlantique est une vieille entreprise. Les magasins, le siège social, les entrepôts : convenaient il y a 20-30 ans. Flux de circulation, population change. Plus du côté de Bordeaux. Projets de déménagement il y a 5 ans.

Magasins indépendants, liés à la présence de population. **Logique d'adaptation** de l'enseigne : besoin de s'installer au plus proche de la population et de suivre les flux de population. Soucis d'assurer la pérennité des magasins. Re-modernisation, déplacement ou fermeture de magasins lorsque nécessaire : magasins plus ou moins bien placés, trop petits, nouvelle concurrence, etc. Exemple :

- À Saint-Jean-d'Angély : le Super U qui existait depuis 30 ans était mal situé. D'autres enseignes se sont installés proche d'une rocade et étaient alors mieux placé. Du coup, Super U marche moins bien et a été fermé. L'enseigne a réinvesti dans un magasin en centre-ville.
- À Brizambourg : magasin coop était situé dans le bourg : petit magasin, pas pratique, pas de visibilité. Magasin a été fermé et ré-ouvert sur un nouveau site à la sortie de ville créé par la mairie.
- Idem à Chaniers.
- À Saintes : fermeture du magasin rue Gambetta, mais re-modernisation du magasin proche Lycée Bellevue.

Rôle sur le territoire et désintérêt des pouvoirs publics

COOP Atlantique est une entreprise avec un siège social à Saintes : rôle sur le territoire en matière d'emplois, notamment qualifiés. Contribue à maintenir une activité économique avec des « cerveaux » sur place. Mais la ville n'a jamais aidé l'entreprise. Cela a renforcé clairement les concurrents.

Les élus ne savent pas qu'on existe. Quelques contacts avec un sénateur ou un élu de temps en temps, mais pas d'intérêt fort pour les enjeux de développement de l'entreprise. Pour les élus, COOP Atlantique c'est la grande distribution. Donc pas de vrai enjeu. Désintérêt complet de la part des élus. L'entreprise est paradoxalement mieux reconnue au niveau national dans les milieux professionnels qu'au niveau local par les élus.
Ex : Martine PINVILLE, Secrétaire d'état chargée du Commerce, de l'Artisanat, de la Consommation et de l'Économie sociale et solidaire, députée de Charente : aucune réponse à ses demandes de contact, aucun intérêt porté à l'entreprise sur le salon Économie sociale à Niort. Les élus cherchent des choses nouvelles mais ne regardent pas ce qui existe. Ne cherchent pas à aider les entreprises déjà présentes sur le territoire.
Si le siège social de COOP Atlantique quitte Saintes, cela sera encore plus difficile. Risque pour la COOP à Saintes : partir s'installer ailleurs (notamment pour l'entrepôt mal situé actuellement) vers Bordeaux (projet déjà amorcé il y a quelques années), voire disparaitre car modèle de coopérative de consommateurs fragiles dans un secteur très concurrentiel : pression concurrentielle forte.

Les médias s'intéressent également plus à des petits projets plus facilement valorisable dans la presse. Médias s'intéressent au projet de maraichage Bio qui concerne 5 petits producteurs. AG de la COOP Atlantique à Cognac : 450 personnes (des cadres, des employés, des coopérateurs) : dynamique coopérative forte, 13 stands, Aucun média.

COOP Atlantique : entreprise fragile. Résultat déficitaire. Mais tout le monde s'en fout. Les milieux coopérateurs connaissent la situation. Mais les élus et les médias ne s'intéressent pas.

En région
Pas de politique de développement sur une région ou une autre. Mais volonté d'aider les PME à se développer dans la région. Pouvoir de décision local renforce la dynamique locale. Cherche à valoriser les produits locaux. Ex : glace L'Angélys, Unicognac, Eau Jolival à Angoulême, galette de Beurlay, huitres provenant d'une dizaine de producteurs locaux. Valorisation de produits de qualité comme les huitres de corde.
Des problèmes administratifs : Ex : Valorisation du foie gras comme produit régional en Limousin sur un territoire frontalier (10-15 kms) de la Dordogne où il était produit : Mais n'était pas considéré comme un produit régional au sens administratif car situé dans une région différente, au sens administratif. Remontrance de la direction des fraudes.
Aide ponctuelle à l'émergence de secteurs.
Ex : Filière de Maraichage bio du **Pôle Territorial de Coopération Économique** en Vals de Saintonge (Saint-Jean-d'Angély) : projet consistant à favoriser l'installation de 60 micro-fermes de maraichage Bio, incluant un programme de formation des chômeurs autour d'un projet de maraichage bio avec un engagement des acteurs locaux (Direction Régionale de l'Agriculture et de la Forêt, Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural, syndicats agricoles, etc.). Coop Atlantique s'engage à acheter tous les produits bio du PTCE. Cela créé une dynamique locale.

* Économie de Saintes

Économie de Saintes : économie qui **manque de points forts**.

Foncier : stratégie non cohérente. Développement de zones commerciales nouvelles géantes, autour de Leclerc notamment, en cassant les prix (25€ le m²) alors qu'il y a beaucoup de friches à Saintes : des friches commerciales et industrielles partout. Besoin d'intelligence collective, de travailler en réseau. Le site de Saintronic n'est pas réutilisé. Beaucoup de dents creuses. Ex : Ancien site des œufs BERTEAU abandonné depuis 10 ans. Beaucoup de gaspillage d'argent public : création de nouvelles zones alors que de nombreux sites sont abandonnés autour de Saintes.

Atouts de Saintes : **qualité de vie**. Proximité de la côte peut permettre d'attirer des entreprises, proximité de Bordeaux. Besoin d'une communication dans ce sens. Besoin d'intelligence collective.
La Rochelle : ville concurrente. Ex : les cadres du Crédit Agricole ont préféré aller travailler à La Rochelle. D'autres territoires restent plus attractifs. Mais Saintes peut avoir une place.

Gouvernance : Élus locaux à Saintes : la mairie qui ne s'entend pas avec l'agglo. Travail pas exceptionnel des collectivités. Aucun intérêt porté à la santé économique des acteurs locaux. Cherche à créer des nouvelles zones commerciales, attirer des projets mais ne se soucient pas de ce qui existe déjà.

Aide aux petits commerçants. Sujet de développement économique bien identifié dans l'entreprise. Permettre à des petits commerçants sans moyen financier de prendre une supérette coop en location-gérance. Au démarrage, besoin de payer un stock (même avec des facilités de paiement), besoin d'avoir entre 20000€ – 50000€. Besoin d'aide par exemple pour l'achat d'un camion de chinage. Coop Atlantique est une grande entreprise, dans le commerce, avec besoin d'achat d'un camion, n'a pas le droit aux aides. Les aides sont faites pour les projets qui n'existent pas, ou avec des quantités infinitésimales. Niveau intermédiaire peu aidé. Besoin de caution.

Économie Sociale et Solidaire : COOP Atlantique est l'une des entreprises historiques de l'ESS. Mais elle ne reçoit pas l'intérêt des élus. Les élus jouent sur rien, des micro-projets. Alors que COOP Atlantique est présent depuis toujours mais ne reçoit aucun soutien.
Ex de l'entreprise GM&S dans la Creuse : personne ne s'y intéressait jusqu'aux évènements récents. Les élus découvrent. Personne ne s'intéressait à la situation de l'entreprise avant. Élus ne connaissent pas les entreprises.

Interterritorialité

Territoires voisins
La Rochelle : concurrent sur le plan commercial.
Cognac : pas concurrent sur le plan commercial. Des liens forts entre Saintes et Cognac lié au cognac mais rien n'a jamais été fait. Le fleuve Charente mais rien d'autre.
Mille-feuille territorial très mauvais. La responsabilité du développement économique partagée au minimum entre la mairie, l'agglo, le département, la région. Concurrence au sein même de l'agglo de Saintes entre Saintes et Saint-Georges-des-Coteaux sur le plan commercial. Concurrence entre Saint-Jean-d'Angély et Saint-Savinien
Les commerçants s'adaptent. Soit, l'enseigne est leader et peut s'installer où elle veut (type Ikéa), soit elle suit les dynamiques et doit s'adapter. Coop Atlantique plus dans le second cas.

Coopération territoriale européenne Interreg
Non-connu.
« La frontière : c'est entre l'agglo de Saintes et la ville de Saintes, entre l'Aunis et la Saintonge ».

Europe : c'est compliqué.
Fonds européens : jamais utilisé à fonds. Bureaucratie lourde. Europe dit de voir avec la BPI, la BPI oriente vers les banques, etc. Manque de lisibilité dans les aides et les dispositifs d'accompagnement. Trop compliqué. Dossier de subvention européenne : trop compliqué. BPI : caution de prêt mais besoin de l'accord de la région et des banques. Énergie folle pour avoir 50000€, ça ne vaut pas le coup.
Lobbying européen. Représentant de système U, membre du lobby *Independant Retail Europe* qui défend les intérêts des chaines de coopératives indépendantes en Europe (tout type de commerce). Commission Européenne prend les recommandations du lobby. Y compris en matière de financement.

*****

Entretien n°25 – Zone d'Emploi de Saintes – Saint-Jean-d'Angély

Pays de la Saintonge Romane
B. A.

Saintes, 20/07/2017

Pays de la Saintonge Romane
Parc Atlantique - ZA de l'Ormeau de Pied - 7 rue des Fougères - 17100 SAINTES
http://www.payssaintongeromane.fr

B. A.
Directeur et responsable du SCOT

* Trajectoire personnelle et Représentation

Trajectoire personnelle
Né à Paris. Enfance en Ile-de-France.
Étude : géographie de formation : géographique physique et développement local (géographie rurale). DEA Géographie et pratique du développement dans le Tiers-Monde. Formation de Géographe, climato et agronome à Paris 10 Nanterre, l'Institut de géographie de la Sorbonne et l'Institut national agronomique Paris-Grignon (INA-PG).
1er emploi : programme de reconstruction post-conflit en Guinée-Bissau (Afrique de l'ouest). Souhait perso : a candidaté dans des ONG pour travailler en Afrique de l'ouest. Pendant le DEA, avait travaillé pour un

observatoire dans un réseau (ROSELT) : observatoire de désertification autour du Sahara (observation climato, entropie, surchauffe de consommation des ressources, développement local). Puis 2 ans en Guinée-Bissau après les études et 2 ans au Sénégal. Installé à Dakar. Des soucis financiers pour l'ONG : rapatriement en France car dernier embauché.
Recherche alors de travail en France, hors Paris. Entretien à Saintes : territoire sympa, cadre de vie. À l'époque, un territoire avec l'envie de faire, une bonne dynamique générale. Est devenu chargé d'étude SCOT en 2004 au Pays de la Saintonge Romane. En charge de la Charte de Territoire qui visait à débroussailler la situation en amont du SCOT : définition d'un cahier des charges, mise en place d'un conseil de développement jusqu'en 2007. À partir de 2007, début des conflits avec la CA Saintes. Puis, est devenu chef de projet SCOT et directeur adjoint (suite au départ du chef de projet de l'époque qui était à bout du fait des conflits). Puis directeur du Pays de la Saintonge Romane en 2014 (départ du directeur qui a jeté l'éponge à son tour). Désespéré du contexte : quantitativement et qualitativement difficile. Plus qu'une dizaine de personnes au Pays. Reste séduit par le territoire pour son cadre de vie : super beau territoire et agréable à vivre (climat, ambiance).

* Le Pays de la Saintonge Romane

Une série de RV manqués…

- **Compétences du Pays**

Porte le **SCOT**. Constitué notamment du Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD). PADD : propose un mode de développement du territoire. Une lecture par filière, par pôles de compétence. PADD s'appuie notamment sur un étudiant de la fac d'éco de Poitiers en 2007 (dirigé par Pascal CHAUCHEFOIN) : identification des spécialisations et spécificités du territoire.
Volonté : ne pas seulement décliner l'aspect Aménagement, mais creuser la dimension prospective et le projet de territoire. Manque en local : pas de projet de territoire, Pas de culture de projet. Commande pour le PADD : Volonté, d'une part, de concilier aménagement et urbanisme et, d'autre part, ouvrir des pistes en matière de stratégie (mode de développement du territoire). Mais positionnement du Pays fragile.

Soutien aux communes : Pays porte des compétences pour soutenir les communes : aménagement, urbanisme, conseil.

Porte le **SIG** : un des sites fédérateurs en Charente-Maritime. En Charente maritime, chaque territoire s'organise à l'échelle pertinente pour gérer le SIG et reçoit des dotations du département => sur le territoire du pays de Saintonge romane : c'est le Pays qui porte.

Programme **Leader** : en charge depuis 2007. Programme 2007-2014 : orienté circuits courts. Programme 2014-2020 : toujours un volet Circuit Court + un volet Transition Énergétique (notamment voulu par la région Poitou-Charentes) + un volet Culture et Patrimoine (besoins importants en financement en local).

En résumé, deux grands volets :
- Aménagement : SCOT & urbanisme + SIG
- Animation : programme Leader + Patrimoine & culture.

- **Périmètre et projets**

Périmètre du Pays sur CA Saintes, CC Gémozac et Saintonge Viticole et CC Charente-Arnoult-Cœur-de-Saintonge. Projet de fusion des 3 EPCI dans le périmètre du Pays de Saintonge Romane, pour 2020.
Pays progressivement raboté depuis 2010. Avant : 20 personnes au Pays qui s'occupaient de plusieurs dispositifs : thématiques développement économique, service aux personnes. Aujourd'hui plus qu'une 10aine de personnes. À court-terme, disparition du Pays d'ici 2020 si l'entente intercommunale porte ses fruits. Mais toujours beaucoup de divergences entre les EPCI. Pas tant sur le périmètre, mais sur la façon de manager le

projet. Le Pays n'est pas associé aux discussions malgré le fait qu'il est un EPCI également et porte des politiques et des missions de services publiques sur le territoire.
Ex. signature du contrat de ruralité, signé sur le territoire de la Saintonge Romane avec les EPCI mais sans l'organisation Pays. Alors que la circulaire BELLAY de 2016 prévoyait d'impliquer les Pays et structures similaires à la discussion. Le Pays n'a pas été associé.
Autre Ex. Signature du protocole proposé par l'État pour aller vers un rapprochement des EPCI. Mais le Pays pas associé dans le schéma départemental alors que le Pays est un EPCI au même titre que les CC et CA. Le Pays porte des missions, des politiques publiques mais n'est pas associé. Problème de gouvernance, de bonne entente.
Sur le plan économique : « des écoles qui se regardent en chien de fusil ». Une lecture critique du Pays dans la façon d'accompagner le développement économique sur le territoire.

* Le Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT)

Dans le SCOT, plusieurs documents : un rapport de présentation (pièce 1) : diagnostic territorial et état initial, identification des enjeux ; le PADD (pièce 2): lien avec la stratégie et transcription des enjeux en objectifs ; Une partie réglementaire (pièce 3) : Document d'Orientation et d'Objectif.
Le PADD : document stratégique : il fixe les objectifs des politiques publiques. Définit le mode de développement du territoire. PADD a vocation à irriguer sur les intercommunalités une vision de prospective stratégique : un aspect urbanisme mais aussi des choix plus opérationnels. Certains éléments nécessiteraient d'être mis à jour, car débattus en 2010-2012 mais SCOT approuvé qu'en 2017. L'approche, les enjeux et objectifs restent vrais.
SCOT présente la situation géographique du territoire dans un contexte élargi (axe centre ouest). Puis, 2 clés de lecture :

- Filières (peu appréhendées jusqu'ici) : d'abord sur les activités productives en identifiant les spécialisations – spécificités du territoire. Volonté de développer les activités locales.
- Outils d'animation : outillage du territoire pour faire.

Éléments de diagnostics

La Saintonge Romane :

- Territoire d'interface / territoire carrefour : Arrière-pays avec un nœud routier et ferroviaire à Saintes sur l'axe centre-ouest La Rochelle – Poitiers – Angoulême – Cognac – Bordeaux – Royan.
- Un territoire porté par les activités résidentielles fortes. Effet arrière-pays littoral.
- Lien avec le cognac : surtout le sud du territoire autour de Gémozac. Nombreuses activités en lien avec le cognac : tonnellerie, packaging, export, cuve, etc.
- Services publics : hôpital de la moitié sud du département, des lycées, collèges.

Activités du bassin de Saintes tiraillées entre le littoral et le cognaçais + Services publics.
Problème de culture et de prospective à Saintes (vrai aussi à Saint-Jean-d'Angély). Situation de plus en plus préoccupante.

Les filières

Filières identifiées par le SCOT :

- **Filière Services aux transports et réseau**, autour de 3 piliers : ateliers SNCF, SAINTRONIC, Base aérienne. Mais l'avenir des ateliers SNCF questionne : remise en question régulière entre Saintes et Périgueux. SAINTRONIC a fermé en 2016 : une 100aine de salarié + environnement de sous-traitance. Reste la Base aérienne au sud de Saintes (communes des Gonds et Thénac) : en charge de la formation des mécaniciens aéronautiques pour l'armée de l'air. Une partie des diplômés intègre des entreprises du civil par la suite.
  - ⇨ Cette filière n'est plus à jour actuellement. Actualisation nécessaire.

- **Filière productive des spiritueux**. Emplois autour du cognac. Moitié de la production du cognac est située en Charente-Maritime, notamment en Haute-Saintonge. La production concerne aussi les Vals de Saintonge et la Saintonge Romane (même si les grandes maisons et crus prestigieux sont autour de Cognac). 95% du CA hors production (valorisation, export…) se situe à Cognac.

Idée il y a quelques années d'une collaboration entre élus de Saintes et de Cognac. Idée de créer plus de surfaces sur Saintes en lien avec les activités du cognaçais. Cognac était confrontée à un phénomène de saturation liée à une concurrence vigne – zone d'activité. Cognac avait exprimé une demande de 100 hectares pour l'implantation d'activités post-traitement récolte. Mais pas de suite donné à Saintes. Idée également d'une plateforme logistique autour de l'A10 et/ou du ferroviaire à Saintes. Le projet ne s'est pas développé. Reste de cela, dans le SCOT, 12 hectares sur la commune de Chérac. Entre-temps, Cognac a répondu à ses propres besoins en ouvrant 50 hectares à Châteaubernard, 50 hectares à Salles-d'Angles et une zone en périphérie de Cognac plus orientée commerce. Cognac reste plus tournée vers Saintes qu'Angoulême. Vraie proximité Saintes – Cognac. Mais Saintes ne profite pas de cela. Pour parler du cognac, l'ancien président du Pays disait avoir « le Koweït a quelques kilomètres, mais seules quelques gouttes retombent sur les territoires de la Saintonge ».

- Problème du **foncier** à Saintes depuis longtemps. **Pas de maitrise du foncier, ni d'anticipation foncière**. Récemment 50 hectares réaménagés à l'ouest de Saintes à Saint-Georges-des-Coteaux. Redéveloppement d'une offre de foncier. Environ 17 entreprises en pourparlers pour s'installer. Souhait de 70% d'offre productive.

Idée du SCOT est de pouvoir travailler sur les territoires Sud et Est pour rééquilibrer l'offre de parc d'entreprises. Le nombre de m² par habitant dédié au commerce est plafonné. Besoin d'orienter les zones d'activités vers des activités productives.

Friches à Saintes : chercher à privilégier l'installation d'activités dans les friches. De plus en plus de friches à Saintes. Ex. le plus marquant : SAINTRONIC. Sur la partie Sud, route de Pons, magasin d'ameublement Atlas, qui a fermé également. Zone Hyper U plutôt laissé en plan depuis fin 1990s - 2000s. Préférence donnée à la zone autour de Leclerc. Enfrichement de plus en plus visible. Ex. de la zone des Charriers. Gémozac : une friche avec départ de l'entreprise BTP (ALM Allain) à Saintes. À Saintes, phénomène qui risque de s'accentuer si des entreprises locales se déplacent vers la nouvelle zone. Enjeux du SCOT : renforcer l'offre de foncier et d'immobilier, notamment lié au problème des opérations à tiroirs. Objectif est de manager au mieux les hectares disponibles.

- Filière **Fonction support aux entreprises** en termes de sous-traitance, de post-production, de logistique, d'activités tertiaire, en lien avec le positionnement d'interface du territoire avec le littoral et le cognaçais. Une piste à explorer avec des travaux à mener.

- **Économie résidentielle** : commerce et service : niveau satisfaisant. Mais suivi nécessaire.

Appui à renforcer avec le pôle Santé (hôpital) d'une part et pole judiciaire (tribunal grande instance et maison d'arrêt) d'autre part. Imaginer le développement d'activités en lien avec ces pôles. Maintien nécessaire des structures publiques autour desquelles gravitent un certain nombre de métiers. Enjeu du maintien des métiers de robes noires du territoire par ex. : avocats, notaires, etc. Alors qu'il y a une remise en question régulière de la maison d'arrêt de Saintes. Risque d'un effet domino dans ce cas. Des projets de prison en Vals de Saintonge ou un transfert de l'ensemble à La Rochelle.

Économie résidentielle : valorisation patrimoniale, éco-construction. Territoire attractif sur le plan résidentiel. Compléter l'aspect quantitatif par du qualitatif : nouvelle formes urbaines, éco-matériaux, etc. Imaginer des choses en lien avec le cluster régional Eco-Habitat.

- Autres aspects à développer avec des actions à imaginer :

Volet **agriculture et viticulture +** Élevage, polyculture, vergers. Saintonge Romane est un territoire rural. Le développement des circuits-courts s'est inscrit dans cette logique. Également des enjeux autour du tourisme et des loisirs.

Économie numérique. Saintes n'avance pas sur ce sujet.

2 autres volets non abordés jusqu'ici : Économie sociale et solidaire ; Économie circulaire

« Outillage du territoire pour faire »

Idée de créer une **agence de développement** sur le territoire. Travailler sur une politique foncière et immobilière avec de l'anticipation (observatoire des Zones d'Activité). Travailler sur la desserte réseau et haut débit : enjeu d'accessibilité à ces nouvelles connexions. Travailler plus l'aspect qualitatif des parcs d'activités.
Dans le SCOT, il est prévu la mise en place d'un **outil pour la maitrise foncière : SIG, Observatoire des zones d'activités** : maitrise du foncier, des règlements d'urbanisation, anticipation, éléments prospectifs, connaissance fine des acteurs, des réseaux, des sous-traitants, outils de marketing territorial, etc. Mais discussions difficiles avec la CA Saintes, car le SCOT n'est pas considéré pour cela. Outil au service des collectivités en lien avec la mise en place du SCOT. L'État réclame la mise en place de cet outil. Mais des sujets qui sont plus sources de tension avec l'agglo de Saintes.
Développer l'interterritorialité : s'appuyer sur les forces voisines. Bénéficier d'un phénomène d'irrigation avec à l'Est Cognac et à l'Ouest le littoral. Ex. Entre Royan et Rochefort : problématique foncière. Saintes peut apporter des solutions. Saintes peut être support en lien avec les pôles voisins : Pont-l'Abbé, Gémozac, Corme-Royal tournées vers le littoral, Chérac et l'Est tournées vers Cognac.

SCOT a mis longtemps à sortir : Confit lié aux périmètres du territoire et des compétences, sources de conflits politiques. Pays a marché un peu sur les platebandes des EPCI. SCOT approuvé en juillet 2016. Ré-approuvé le 18 mai 2017 suite à des compléments voulus par l'État. Applicabilité à partir du 6 aout 2017.

Enjeu de la mise en œuvre

- **Aspects réglementaires : Urbanisme, aménagement**. Les documents d'urbanisme (PLU, zone d'aménagement etc.) des communes devront être conformes au SCOT. Éléments de contrainte définis dans le SCOT. Surfacique d'enveloppe foncière définie avec une logique de programmation. D'ici 2030 : 260 hectares.
Logique de SCOT Grenelle : Revendique l'attractivité et cadre de vie. Dans les 10 années de la période de référence (2000-2010) : 90% des env. 1000 hectares (920 hectares) consommées étaient pour du résidentiel. Seul 60 hectares ont été consacrés au développement économique. L'État demande que la consommation foncière soit divisée par 2 sur la période de 10 ans d'applicabilité. Objectif du SCOT: divisé par 3 l'espace consacré pour le résidentiel (307 hectares pour le résidentiel à 10 ans) pour libérer des marges de manœuvre pour le foncier économique : augmenter l'espace pour l'activité économique : 260 hectares à 15 ans avec 180 hectares à 10 ans. Ce qui représente env. 480 hectares en total à 10 ans (économie + résidentiel). De plus, les communes ne peuvent pas ouvrir du foncier d'activités en plus afin de privilégier et d'optimiser l'utilisation des zones existantes, et notamment les friches. L'État a souhaité une meilleure programmation du foncier. Enjeu de travailler sur les problématiques d'enfrichement, de requalification de certaines zones.

- **Aspect animation (agence de développement, observatoire, etc.)** : pas de contrainte du SCOT. Le SCOT est incitatif. Pas d'obligation.
Problème d'un manque de culture de projet. Sur foncier et animation : même problème. Pas de politique, pas de connaissance des dynamiques foncières. Pas de connaissance et de volonté d'animation économique. Idée que le fait d'ouvrir des hectares suffit pour faire du développement économique. Pas de culture d'accompagnement et d'accueil.

* Histoire politique récente

Jusqu'en 2014 : le président du Pays était le maire de Chaniers (Xavier DE ROUX), en conflit permanent avec la ville de Saintes (Jean ROUGER), puis avec la CA Saintes. En 2011, Chaniers (jusque-là restée hors intercommunalité) intègre la CC du pays Buriaud (Burie) pour contourner la CA Saintes. CA Saintes dans son périmètre actuel a été créée de force par la CA Saintes et l'État en 2013, malgré le vote défavorable de l'ensemble des communes de la CC du pays Buriaud. Une enclave reste dans la CA Saintes : la ville de Rouffiac (problématique pour les statuts du Pays). Démission de Xavier DE ROUX de toutes ses responsabilités politiques en 2014.

En 2014, Éric PANAUD devient maire de Chaniers. Jean-Philippe MACHON est élu maire de Saintes. Jean-Claude GRENON (maire de Saint-Porchaire) devient président du Pays. Suite aux conflits au sein de la CA de Saintes en 2016 et la démission du maire de Saintes de la présidence, Jean-Claude CLASSIQUE, maire de Fontcouverte, est devenu président de la CA Saintes.

Une série de Rendez-vous manqués sur le territoire : des potentialités du territoire fortes avec des richesses et des très bonnes entreprises. Des clubs d'entreprise volontaristes se sont développés sur la Saintonge romane (Ex. Club d'entreprise du Pays Santon), en remplissant notamment un vide des relais normalement assurés par les institutions. Implication des chefs d'entreprises, via les clubs d'entreprises, par le Pays pour la préparation du SCOT.
Des entreprises fortes sur le territoire : Ex. CEFAM-Atlas 1er employeur industriel.
La COOP Atlantique (1er employeur privé) : toujours le risque de partir. Mise en concurrence avec d'autres villes. COOP Atlantique : pas de relation avec la ville de Saintes, préférence donnée par la CA Saintes à la zone de Leclerc plutôt que celle de l'Hyper U, avec des friches autour de cette dernière. Projet de réinstallation sur la zone des Charriers (sud saintes). Mais absence de proposition accessible. La partie Est de l'agglo sur laquelle est installée la COOP Atlantique est le parent pauvre de l'agglo en termes de réaménagement. Pas d'intérêt majeur du sort de la COOP Atlantique. Pas d'amélioration de l'accès routier autour du site envisagé.

* Projet d'une grande Communauté d'Agglomération de Saintes

La CA de Saintes a pour objectif de s'agrandir à l'échelle du périmètre du Pays : échelle des 3 intercommunalités : CA Saintes, CC Gémozac et Saintonge Viticole et CC Charente-Arnoult-Cœur-de-Saintonge. Recherche d'un objectif Taille critique. La CA Saintes veut refaire un projet pour ce territoire, alors que le projet est présent avec le SCOT.
Pour aller vers la création d'une nouvelle CA Saintes et envisager un avenir commun à l'échelle du Pays : possibilité ouverte par la Loi française de transformer le Pays en PETR (Pôle d'Équilibre Territorial et Rural) : principe de créer une structure qui agrège progressivement des compétences nouvelles à l'échelle du nouveau territoire afin d'arriver à une structure unique. PETR se veut une structure intermédiaire vers la constitution d'une CA à une nouvelle échelle. Mais, les CC et la CA n'ont pas voulu s'appuyer sur la structure Pays. Problème de positionnement et de jeu d'acteurs.

Des risques de RV manqués à l'avenir sur le plan institutionnel. Dans l'idée d'une grande intercommunalité autour de Saintes, beaucoup de communes des CC Gémozac et Saintonge Viticole et CC Charente-Arnoult-Cœur de Saintonge vont se tourner vers Royan et Rochefort.

Problème également de moyens financiers. Budget des intercommunalités sur le territoire : Budget principal des 2 CC : env. 15-20M€ ; Saintes : env. 40-50M€. Les intercommunalités voisines : CC Haute-Saintonge : 80M€ ; Royan : env. 150M€. Budget d'Investissement : Saintes : 3M€ ; les 2 CC : 10M€ ; la CC Haute-Saintonge : 40M€. 10 fois plus d'investissement en Haute-Saintonge qu'à Saintes. Des fonctionnements très différents. Logiques de gestion et de politiques publiques très différentes : collectivité de gestion Vs collectivité de projet, d'investissement. Les CC Gémozac et Saint-Porchaire ne veulent pas que leurs budgets alimentent les coûts de fonctionnement de la CA Saintes.
CC Gémozac et Saintonge Viticole et CC Charente-Arnoult-Cœur-de-Saintonge : fonctionnement assez similaire. CC Gémozac et Saintonge Viticole : se met au service des communes : logique de saupoudrage afin que chaque commune bénéficie des infrastructures. CC Charente-Arnoult-Cœur-de-Saintonge : fonctionnement similaire mais plus un appui sur les pôles : Saint-Porchaire et Pont-l'Abbé-d'Arnoult.

* Région Nouvelle-Aquitaine

Appel au secours ! Besoin d'aide extérieure pour organiser le territoire et définir un projet commun dans le cadre de la contractualisation. Président du Pays : prévoit de faire un courrier à Alain ROUSSET pour appeler au secours !
Attend également une culture d'aménagement de la part de la région.

*** Europe & Coopération Territoriale Européenne INTERREG**

Fonds FEDER : En veille. Car le Pays porte le LEADER. Fait suivre les appels à projets intéressants FEDER-FSE-FEADER.

Connait. Suit de très loin. Pas une culture de coopération à Saintes pour suivre ces démarches interterritoriales. Loin de ces dynamiques-là.

*** Projet à titre privé de B.A. : création d'une ressourcerie et d'un atelier partagé**

Création d'une ressourcerie et d'un atelier partagé : Idée d'une couveuse d'entreprises pour des activités artisanales : 1/ Eco-artisans autour des métiers du bâtiment (chanvre, solaire…) qui cherchent à se structurer et 2/ des makers (soit plus côté artistique, soit type Fablab, bricoleurs avancés ou qui souhaitent apprendre). Difficulté pour trouver un lieu sur le territoire : pas d'espace test, de couveuse d'entreprise sur le territoire de Saintes. Pas d'offre pour ce type d'activités. Prix de l'immobilier à Saintes très cher. Plusieurs sites visités à Saintes. Mais marché du foncier sinistré. Vont finalement s'installé à Saint-Sauvant : loyer offert par la ville en échange d'un engagement à revaloriser et requalifier le site.

De plus, pas de suivi de la part de la collectivité, pas d'intérêt. Ont travaillé avec la CCI et la chambre des métiers (plus suivi par cette dernière). Aucune aide de la part de la CA Saintes. Intérêt porté par la Coopérative des Tiers-Lieux (coopérative régionale). Aide apportée au collectif pour se positionner sur l'appel à projets Gares & Connexions (mise à disposition de bâtiments pour les porteurs de projets).

BIBLIOGRAPHIE

Abdessemed T. 2001. La coopération interfirmes : mode de coordination hybride ou générique ? Xième Conférence de l'Association Internationale de Management Stratégique, Université de Laval, Québec.

Adda J. 2007. *La mondialisation de l'économie*. Repères. La Découverte.

Aglietta M. 1976. *Régulation et crises du capitalisme*. Calmann-Lévy, Paris.

Aglietta M. et Rebérioux A. 2004. *Dérives du capitalisme financier*. Albin Michel, Paris.

Ait Oumeziane A. 2000. Reconversion économique et construction d'un territoire transfrontalier : l'Agglomération Transfrontalière du Pôle Européen de Développement des Trois Frontières (Belgique-France-Luxembourg). *Annales de Géographie,* n°109 (611) : 65‑83.

Alchian A. 1950. Uncertainty, Evolution, and Economic Theory. *The Journal of Political Economy*, n°58 (3): 211‑221.

Allain R., Baudelle G. et Guy C. 2003. *Le polycentrisme, un projet pour l'Europe*. Presse Universitaire de Rennes.

Altaber C. 2019. Les coopérations interterritoriales. Zoom sur les coopérations entre métropoles et territoires environnants. Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), Paris.

Alter N. 1991. *La gestion du désordre en entreprise. Logiques sociales*. L'Harmattan, Paris.

Amilhat-Szary A-L. 2013. « Montagnes mobiles ? ». *Revue de géographie alpine*, n°101‑2 (novembre).

Amilhat-Szary A-L. 2015. *Qu'est-ce qu'une frontière aujourd'hui ?* PUF. Paris.

Amilhat-Szary A-L. 2016. La frontière au-delà des idées reçues. *Revue internationale et stratégique,* n°102 (2) : 147‑153.

Amilhat-Szary A-L. et Giraut F. 2015. *Borderities and the Politics of Contemporary Mobile Borders*. Palgrave Macmillan.

Amin A. 1999. An Institutionalist Perspective on Regional Economic Development. *International Journal of Urban and Regional Research,* n°23 (2): 365‑378.

Ancel J. 1938. *Géographie des frontières*. Gallimard, Paris.

André J-B. 2009. The Evolution of Reciprocity: Social Types or Social Incentives? *The American naturalist,* n°175 (décembre) : 197‑210.

André J-B. 2018. La coopération au sein du vivant. *SOLAAL.*

Anspach M-R. 2008. Le plaisir de la sympathie. *Revue du MAUSS,* n° 31 (1) : 67‑79.

Arbaret-Schulz C. 2002. Les villes européennes, attracteurs étranges de formes frontalières nouvelles. In Reitel B., Zander P., Piermay J-L., et Renard J-P. : *Villes et frontières*. Economica, Anthropos. Collection Villes. pp. 213‑230.

Arbaret-Schulz C., Beyer A., Piermay J-L., Reitel B., Selimanovski C., Sohn C. et Zander P. (Groupe Frontière). 2004. La frontière, un objet spatial en mutation. *Revue électronique des sciences humaines et sociales*.

Aristote. 4ème siècle av. J-C. *De Anima*.

Aristote. 4ème siècle av. J-C. *Historia animalum*.

Arrow K-J. 1962. The Economic Implications of Learning by Doing. *The Review of Economic Studies,* n° 29 (3) : 155.

Artus P. 2018. Allemagne : peut-on expliquer ses spécificités économiques par le vieillissement démographique ? *Natixis, Flash Économie*, n°942 (septembre).

Askenazy P. et Martin P. 2015. *Promouvoir l'égalité des chances à travers le territoire*. Note du CAE n° 20.

Aubin C. et Léonard J. 2003. *Politique économique*. Dyna'sup. Vuibert, Paris.

Aubin C. et Norel P. 2000. *Économie internationale. Faits, théories et politiques*. Le Seuil. Points Économie.

Auburtin É. 2005. Anciennes frontières, nouvelles discontinuités : les impacts du développement du travail frontalier sur les populations et les territoires du Nord lorrain. *Espace populations sociétés,* n°2005/2 (juin) : 199‑210.

Aumann R-J. 2000. *Collected Papers*. Vol 1-2. MIT Press, Cambridge.

Avgeris A., Kontogeorgos A. et Sergaki P. 2018. The "Reciprocity" Game: A Theoretical Basis for Measuring Reciprocity in Human Socio-Economic Interactions. *International Journal of Social Sciences*, n°7 (1) : 13-33.

Axelrod R. 1984. *The evolution of cooperation*. Basic Books, New York.

Axelrod R. et Dion D. 1988. The Further Evolution of Cooperation. *Science, New Series* n°242 (4884) : 1385‑1390.

Axelrod R. et Hamilton W-D. 1981. The Evolution of Cooperation. *Science,* n°211 (4489): 1390‑1396.

Aydalot P. 1985. *Économie régionale et urbaine*. Economica, Paris.

Aydalot P. 1986. *Milieux Innovateurs En Europe*. GREMI, Paris.

Badie B. 1995a. *La Fin des territoires. Essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect*. Sciences humaines. Fayard.

Badie B. 1995b. *La fin des territoires Westphaliens*. Colloque Le territoire, lien ou frontière ?, Paris.

Bagnasco A. 1977. *Tre Italie : la problematica territoriale dello sviluppo italiano*. Il Mulino, Bologna.

Bauchet P. 1977. Les mystères de la méso-économie, l'exemple du transport maritime. *Revue économique,* n°28 (4) : 497‑533.

Baudelle G. et Élissalde B. 2007. L'aménagement à l'heure de l'Europe : une construction territoriale imparfaitement partagée ? *L'Information géographique,* n°71 (4) : 43‑67.

Baudelle G., Guy C. et Merenne-Schoumaker B. 2011. *Le développement territorial en Europe : concepts, enjeux et débats*. Presses universitaires de Rennes, Didact, Rennes.

Baudelle G. et Peyrony J. 2005. *Le polycentrisme en France : cheminement d'un concept*. Territoires 2030, n°1 : 14.

Baumol W-J. 1959. *Business Behavior, Value and Growth*. Macmillan, New York.

Bazin M. 1990. Reims, de la croissance industrielle des années 60 aux perspectives européennes. *Travaux de l'Institut de Géographie de Reims,* n°77 (1) : 77‑95.

Becattini G. 1979. Dal settore industriale al distretto industriale : alla ricerca dell'unità d'indagine della economia industriale. *Revista di economia e politica industriale*, n°1.

Becattini G. 1989. Riflessioni sul distretto industriale marshalliano come conceto socio-economico. *Stato e Mercato*, avril, pp. 111‑128.

Becker G-S. 1976. *The Economic Approach to Human Behavior*. The University of Chicago Press Book, Chicago.

Becker G-S. 1991. *A Treatise on the Family*. Harvard University Press.

Béhar D. et Estèbe P. 2006. Développement économique : la fausse évidence régionale Analyse des schémas régionaux de développement économique. *Les Annales de la Recherche Urbaine,* n°101 (1) : 40‑49.

Béhar D., Estèbe P. et Vanier M. 2011. Pôles métropolitains : du « faire territoire » au « faire politique », ou la nouvelle bataille de l'interterritorialité. *Métropolitiques*, mai.

Belkacem, R., Borsenberger M. et Pigeron-Piroth I. 2006. Les travailleurs frontaliers lorrains. *Travail et Emploi*, n°106 : 65‑77.

Belkacem R. et Pigeron-Piroth I. 2012. Les travailleurs frontaliers au sein de la Grande Région Saar-Lor-Lux. In Belkacem R. et Pigeron-Piroth I. : *Le travail frontalier au sein de la Grande Région Saar-Lor-Lux. Pratiques, enjeux et perspectives*. Presse Universitaire de Nancy, pp. 25‑46.

Belkacem R. et Pigeron-Piroth I. 2019. Les impacts économiques et territoriaux du travail frontalier sur les territoires de résidence. L'exemple du bassin de longwy. In Pigeron-Piroth I. et Wille C. : *Les travailleurs frontaliers au Luxembourg et en Suisse : emploi, quotidien et perceptions*, Borders in Perspective - UniGR-CBS cahier thématique. Vol. 2 : 41‑55.

Bell D. 1987. *The World and the United States in 2013*. Daedalus 116.

Bell D. 1995. Rencontre avec Daniel Bell. La dynamique des sociétés. *Sciences Humaines*, décembre 1995.

Bellet M., Colletis G., Lecoq B., Lung Y., Pecqueur B., Rallet A. et Torre A. 1992. Études Empiriques : Et pourtant ça marche ! (Quelques réflexions sur l'analyse du concept de proximité). *Revue d'économie industrielle,* n°61 (1) : 111‑128.

Belton L. 2009. De la permanence du concept de frontière. Les liens entre travail et vie privée à La Défense. *Espaces et sociétés,* n°138 (3) : 99‑113.

Benko G. 1991. *Géographie des technopôles*. Masson, Paris.

Benko G. et Lipietz A. 1992. *Les régions qui gagnent : districts et réseaux, les nouveaux paradigmes de la géographie économique*. Presses Universitaires de France, Paris.

Berger S. 2013. *Made in Monde. Les nouvelles frontières de l'économie mondiale*. Points Économie, Paris.

Berle A-A. et Means G-C. 1932. *The Modern Corporation and Private Property*. Macmillan, New York.

Berroir S., Cattan N., Dobruszkes F., Guérois M., Paulus F. et Vacchiani-Marcuzzo C. 2017. Les systèmes urbains français : une approche relationnelle. *Cybergeo : Revue européenne de géographie*, n°807.

Bertrand N. et Moquay P. 2004. La gouvernance locale, un retour à la proximité. *Économie rurale,* n°280 (1) : 77‑95.

Beuret J-E. 2006. *La conduite de la concertation. Pour la gestion de l'environnement et le partage des ressources*. L'Harmattan.

Beuret J-E. et Cadoret A. 2008. Ensemble pour gérer le territoire : quand l'initiative locale complète ou corrige l'action publique. In Colloque de l'ASRDLF : Territoires et action publique territoriale : nouvelles ressources pour le développement régional, Rimouski, Canada. pp. 1‑17.

Blin A. 2006. 1648, *La Paix de Westphalie : Ou la naissance de l'Europe politique moderne*. Éditions Complexe.

Boino P. et Desjardins X. 2009. *Intercommunalité : politique et territoire*. La Documentation Française, Paris.

Bolgherini S. et Roux C. 2008. Les régions d'Europe et l'enjeu des coopérations. *Pôle Sud,* n° 29 (2) : 111‑130.

Bontron J-C. 2011. Territoires de projets et intercommunalités de gestion, la double inconstance. *Pour,* n° 209-210 (2) : 185‑192.

Borel E. et Ville J. 1938. *Applications de la théorie des probabilités aux jeux de hasard*. Jacques Gabay, Paris.

Bouba-Olga O. 2003. *L'économie de l'entreprise*. Éditions du Seuil, Points.

Bouba-Olga O. 2017. *Dynamiques territoriales. Éloge de la diversité*. Edition de l'Atlantique - Éditions de L'Actualité scientifique Nouvelle-Aquitaine, Poitiers.

Bouba-Olga O. 2019. *Pour un nouveau récit territorial*. Les Conférences POPSU.

Bouba-Olga O., Coris M. et Carrincazeaux C. 2008. La proximité, 15 ans déjà ! Avant-propos. *Revue d'Économie Régionale et Urbaine,* n°3 (Octobre) : 279‑287.

Bouba-Olga O. et Grossetti M. 2008. Socio-économie de proximité. *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, n°3 (Octobre) : 311‑328.

Bouba-Olga O. et Grossetti M. 2015. La métropolisation, horizon indépassable de la croissance économique ? *Revue de l'OFCE*, n° 143 (décembre) : 117‑144.

Bouba-Olga O. et Grossetti M. 2018. *La mythologie CAME (Compétitivité, Attractivité, Métropolisation, Excellence) : comment s'en désintoxiquer ?* hal-01724699.

Bouba-Olga O. et Zimmermann J-B. 2004. Modèles et mesures de la proximité. In Pecqueur B. et Zimmermann J-B. : *Économie de proximités*, Hermès, Paris, pp. 89‑111.

Boudon R. 1979. *La logique du social*. Hachette, Paris.

Boulineau E. 2017. Pour une géographie politique de la coopération territoriale. Régions transnationales et réseaux de villes en perspective. *L'Espace Politique*, n° 32 (septembre).

Bourdeau-Lepage L. et Gollain V. 2015. *Attractivité et compétitivité des territoires : Théories & Pratiques*.

Bourdieu P. et Passeron J-C. 1964. *Les Héritiers. Les étudiants et la culture. Le sens commun*. Les Éditions de Minuit, Paris.

Bourdin S. 2014. Les défis de la future politique régionale européenne 2014-2020 : on prend les mêmes et on recommence ? *Géoconfluences*.

Boussaguet L. et Jacquot S. 2009. Les nouveaux modes de gouvernance. In Dehousse R. : *Politiques européennes*, Presses de Sciences Po, Les Manuels de Sciences Po. pp. 409‑428.

Bowles S., Boyd R-K., Fehr E. et Gintis H. 1997. *Homo reciprocans: A Research Initiative on the Origins, Dimensions, and Policy Implications of Reciprocal Fairness*.

Bowles S. et Gintis H. 2004. The evolution of strong reciprocity: cooperation in heterogeneous populations. *Theoretical Population Biology*, n° 65 (1) : 17‑28.

Bowles S. et Gintis H. 2008. L'idéal d'égalité appartient-il au passé ? *Revue du MAUSS,* n° 31 (1) : 209‑241.

Boyer R. 1986. *La théorie de la régulation : une analyse critique*. La Découverte, Paris.

Boyer R. 2008. *Théorie de la régulation, 1. Les fondamentaux*. La Découverte, Paris.

Braudel F. 1967. *Civilisation matérielle et capitalisme : XVe-XVIIIe siècle*. Armand Colin, Destins du monde, Paris.

Bronstein J-L. 2015. *Mutualism*. OUP Oxford.

Bruneau P. 1998. Les réseaux de villes en France : quels acteurs? Quelles finalités? Quel avenir? *Cahiers de géographie du Québec,* n° 42 (116) : 177‑193.

Brunet R. 1973. Structure et dynamisme de l'espace français : schéma d'un système. *L'Espace géographique,* n° 2 (4) : 249‑254.

Brunet R. 1998. Le Ring. *L'Espace géographique,* n° 27 (4) : 369‑369.

Brunet-Jailly E. et Dupeyron B. 2007. Introduction: Borders, Borderlands, and Porosity. In Brunet-Jailly E.: *Borderlands : Comparing Border Security in North America and Europe*. Les Presses de l'Université d'Ottawa, Gouvernance, Ottawa. pp. 1‑17

Buckley P.J. et Casson A. 1988. A Theory of Cooperation in International Business. In Contractor F-J. et Lorange P.: *Cooperative Strategies in International Business.* Lexington Books.

Bussi M. 2009. *Un monde en recomposition : géographie des coopérations territoriales*. Publications des Universités de Rouen et du Havre.

Cabet É. 1840. *Voyage en Icarie*.

Callois J-M. 2004. Capital social et développement économique local. *Revue d'économie régionale et Urbaine,* n°4 (octobre) : 551‑577.

Camagni R. 2006. Compétitivité territoriale : la recherche d'avantages absolus. *Reflets et perspectives de la vie économique,* Tome XLV (1) : 95‑115.

Camagni R. 2009. Territorial capital and regional development. In Capello R. et Nijkamp P.: *Handbook of Regional Growth and Development Theories*, Edward Elgard, Cheltenham, UK - Northampton, MA, USA. pp. 118‑132.

Camagni R. et Gibelli M-C. 1994. Réseaux de villes et politiques urbaines. *FLUX Cahiers scientifiques internationaux Réseaux et Territoires* n°10 (16): 5‑22.

Camagni R. et Maillat D. 2006. *Milieux innovateurs*. Economica, Anthropos Géographie.

Capello R. 2009. Space, growth and development. In Capello R. et Nijkamp P.: *Handbook of Regional Growth and Development Theories*, Cheltenham, UK - Northampton, MA, USA. pp. 33‑52.

Castells, Manuel, et Peter Hall. 1994. Technopoles of the World. Routledge, London.

Catin M. 1997. Disparités spatiales de productivité, accumulation du capital et économies d'agglomération. *Revue économique,* n° 48 (3) : 579‑589.

Cattan N. 2010. Le système urbain français. In Cailly L. et Vanier M. : *La France - Une géographie urbaine*, Armand Colin, Paris. pp. 89‑112.

Cattan N. 2019. De la ville aux systèmes urbains, une nouvelle lecture des dynamiques territoriales. *Nectart,* n° 8 (1) : 88‑95.

Cattan N. et Saint-Julien T. 1998. Modèles d'intégration spatiale et réseau des villes en Europe occidentale. *L'Espace géographique,* n° 27 (1) : 1‑10.

Chanial P. 2008. L'« ère altruiste » ou le socialisme selon Benoît Malon. *Revue du MAUSS,* n° 31 (1) : 155‑174.

Chanial P. et Caillé A. 2008. L'homme est-il un animal sympathique ? Le contr'Hobbes. Présentation. *Revue du MAUSS,* n° 31 (1) : 5‑29.

Chauchefoin P et Guigou J-L. 2000. Réseaux et territoires : regard sur quelques aspects de la politique nationale d'aménagement du territoire. Un entretien avec Jean-Louis Guigou. *FLUX Cahiers scientifiques internationaux Réseaux et Territoires,* n° 16 (39) : 68‑75.

Chevalier J. 1996. La gouvernabilité. In CURAPP : La gouvernabilité. Presses universitaires de France, Paris. pp. 5‑14

Chia E. Torre A. et Rey-Valette H. 2008. Conclusion : Vers une « technologie » de la gouvernance territoriale ! Plaidoyer pour un programme de recherche sur les instruments et dispositifs de la gouvernance des territoires. *Norois. Environnement, aménagement, société*, n° 209 (décembre) : 167‑177.

Chopart J-N., Neyret G. et Rault D. 2006. *Les dynamiques de l'économie sociale et solidaire. Recherches*. La Découverte.

Christaller Walter. 1933. *Die Zentralen Orte in Süddeutschland*. [Traduction anglaise : The central places in southern Germany (1966)]. Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N.J.

Claval P. 1981. *La logique des villes*. Litec, Paris.

Claval P. 2003. *La géographie du XXI siècle*. L'Harmattan. Géographie humaine. Paris.

Claval P. 2008. Espace et territoire. *Géographie, économie, société.* n° 10 (2) : 157‑184.

Clerc D. 2017. L'homo œconomicus. *Alternatives Économiques*, Hors-série n°006, septembre 2017.

Coase R-H. 1937. The Nature of the Firm. *Economica,* n° 4 (16): 386‑405.

Cohen D. 2004. *La mondialisation et ses ennemis*. Grasset, Paris.

Cohen D. 2012. *Homo Economicus, Prophète (égaré) des temps nouveaux*. Albin Michel, Paris.

Cohen E. 2001. *L'ordre économique mondial : essai sur les autorités de régulation*. Fayard, Paris.

Cohen-Tanugi L. 1985. *Le Droit sans l'État*. Presses Universitaires de France, Paris.

Commission Européenne. 1999. *SDEC : Schéma de Développement de l'Espace Communautaire. Vers un développement spatial équilibré et durable du territoire de l'Union européenne*. Conseil informel des Ministres responsables de l'aménagement du territoire à Potsdam.

Commission Européenne. 2009. *GDP and beyond. Measuring progress in a changing world*. Communication from the European Commission to the Council and the European Parliament COM(2009) 433 final.

Commission Européenne. 2010. *Europe 2020, Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive*. Communication de la Commission Européenne COM(2010) 2020 final.

Commission Européenne. 2013. *Progress on "GDP and beyond" actions*. SWD(2013) 303 final. Commission Staff Working Document.

Commons, J-R. 1934. *Institutional Economics; Its Place in Political Economy*. The Macmillan Company, New York.

Cooper R-N. 1985. Economic interdependence and coordination of economic policies. In Jones R-W. et Kenen P-B.: *Handbook of International Economics*, vol.2. Elsevier. pp. 1195‑1234.

Coser L-A. 1982. *Les Fonctions du conflit social*. Presses Universitaires de France, Paris.

Courlet C. 2002. Les systèmes productifs localisés : Un bilan de la littérature. *Études et Recherches sur les Systèmes Agraires et le Développement*, INRA Éditions. pp. 27‑40.

Courlet C. 2008. *L'Économie territoriale. L'économie en plus*. Presses universitaires de Grenoble.

Courlet C. et Pecqueur B. 1991. Systèmes locaux d'entreprises et externalités : un essai de typologie. *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, n° 314.

Courlet C. et Pecqueur B. 2013. *L'économie territoriale*. Presses universitaires de Grenoble.

Courlet C. et Soulage B. 1994. Industrie, territoires et politiques publiques. L'Harmattan Logiques Économiques, Paris.

Cournot A-A. 1838. *Recherches sur les principes mathématiques de la théorie des richesses.* Hachette.

Crevoisier O. 2001. L'approche par les milieux innovateurs : état des lieux et perspectives. *Revue d'Économie Régionale et Urbaine,* n° 1 (février) : 153‑165.

Crozet M. et Lafourcade M. 2009. *La nouvelle économie géographique*. La Découverte. Repères. Paris.

Curien N. 2005. *Économie des réseaux*. La Découverte, Repères.

Curzi S., Delecosse É. et Moyse V. 2016. La coopération transfrontalière européenne. Les dynamiques décisionnelles du programme Interreg France-Wallonie-Vlaanderen. *Courrier hebdomadaire du CRISP* n° 2300 (15) : 5‑46.

Dalègre J. 2016. La Grèce : un nouveau carrefour de l'Europe du Sud-Est. *Questions internationales*, La Documentation française, n°81 (octobre) : 109-116.

Dardel É. 1946. *L'histoire, science du concret*. Nouvelle encyclopédie philosophique. Presses universitaires de France, Paris.

Dardel É. 1952. *L'homme et la terre : nature de la réalité géographique*. Nouvelle encyclopédie philosophique. Presses universitaires de France, Paris.

Darwin C. 1859. *L'origine des espèces : Au moyen de la sélection naturelle ou la préservation des races favorisées dans la lutte pour la vie*. Murray, London.

Darwin C. 1871. *The Descent of Man: And Selection in Relation to Sex*. Murray, London.

Daumas J-C. 2007. Districts industriels : du concept à l'histoire. *Revue économique,* n° 58 (1) : 131‑152.

Davezies L. 2008. *La République et ses territoires. La circulation invisible des richesses*. Seuil. La république des idées. Paris.

Davezies L. 2012. *La crise qui vient. La nouvelle fracture territoriale*. Seuil. La république des idées. Paris.

Davezies L. et Pech T. 2014. *La nouvelle question territoriale*. Terra Nova.

Davezies L. et Talandier M. 2014. *L'émergence de systèmes productivo-résidentiels. Territoires productifs, Territoires résidentiels : quelles interactions ?* La Documentation Française. Paris.

David P. et Samadi S. 2000. *La théorie de l'évolution : une logique pour la biologie*. Flammarion, Champs Sciences, Paris.

Dawkins R. 1976. *Le Gène égoïste*. Oxford University Press.

De Oliveira Barata M. 2002. *Éthymologie du terme "gouvernance"*. Commission Européenne.

De Rosnay J. 1975. *Le Macroscope. Vers une vision globale*. Seuil. Sciences humaines. Paris.

De Ruffray S., Hamez G., Grasland C., Lambert N., Hamm A. et Gallet-Moron É. 2011. *Enjeux des territoires frontaliers à l'échelle nationale. Vers la détermination et la délimitation de pôles transfrontaliers*. UMS Riate, DATAR.

De Waal F. 2010. *L'âge de l'empathie*. Les liens qui libèrent.

Del Biondo L. 2010. Esch-Belval : de la reconversion d'une friche sidérurgique luxembourgeoise à la recomposition d'une agglomération transfrontalière. *Bulletin de l'Association de Géographes Français,* n° 87 (3) : 395‑407.

Delapierre M. 1991. Les accords inter-entreprises, partage ou partenariat ? - Les stratégies des groupes européens du traitement de l'information. *Revue d'économie industrielle,* n° 55 (1): 135‑61.

Delcourt L. 2006. « Coopération » : une ébauche de problématisation. *Le regard du CETRI*.

Demazière C. 2003. *Développement territorial ? Effets spatiaux des mutations économiques, intérêts et limites des actions publiques locales*. Habilitation à Diriger des Recherches, Université de Tours.

Demoustier D. et Richez-Battesti N. 2010. Les organisations de l'Économie sociale et solidaire : gouvernance, régulation et territoire. Introduction. *Géographie, économie, société,* n° 12 (1) : 5‑14.

Denert O. et Hurel H. 2000. De l'espace frontalier au territoire transfrontalier. *Labyrinthe*, n° 6 (juin) : 141‑148.

Desage F. et Guéranger D. 2011. *La politique confisquée : Sociologie des réformes et des institutions intercommunales*. Éditions du Croquant, Bellecombe-en-Bauges.

Desage F. et Guéranger D. 2014. La démocratie locale, ils n'en ont pas voulu. *Mouvements* n° 77 (1) : 145‑156.

Desjardins X. 2014. La réforme par le changement d'échelle : retour sur une ambition déçue de la coopération intercommunale. *Géographie, économie, société,* n° 16 (2) : 147‑153.

Di Méo G. 1998. *Géographie sociale et territoires*. Nathan Université, Paris.

Dohmen T., Falk A., Huffman D. et Sunde U. 2009. Homo Reciprocans: Survey Evidence on Behavioural Outcomes. *The Economic Journal*, n° 119 (536) : 592‑612.

Donnadieu G., Durand D., Neel D., Nunez E. et Saint-Paul L. 2003. *L'Approche Systémique*. Synthèse des travaux du Groupe AFSCET.

Donnadieu G. et Karsky M. 2002. *La systémique : penser et agir dans la complexité*. Liaisons.

Doré G. 2014a. Les capacités des régions françaises en matière de développement économique et d'innovation. *Innovations* n° 44 (2) : 127‑150.

Doré G. 2014b. La contractualisation territoriale des conseils régionaux. *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, n° 1 (août) : 157‑172.

Dosi G., Teece D. et Winter S. 1990. Les frontières des entreprises : vers une théorie de la cohérence de la grande entreprise. *Revue d'économie industrielle*, n° 51 (1) : 238‑254.

Dowding K., John P., Mergoupis T. et Van Vugt M. 2000. Exit, Voice and Loyalty: Analytic and Empirical Developments. *European Journal of Political Research*, n° 37 (4) : 469‑495.

Draperi J-F. 2001. L'économie sociale et solidaire face aux nouvelles attentes de la société. *Revue internationale de l'économie sociale : recma*, n° 281 : 5‑14.

Dumont G-F. 2014. Les régions d'Europe : une extrême diversité institutionnelle. *Diploweb*.

Dupuy C. et Torre A. 2004. Confiance et proximité. In Pecqueur B. et Zimmermann J.B. : *Économie de proximités*. Hermès – Lavoisier, Paris.

Durand D. 2010. *La systémique*. Presses Universitaires de France. Que sais-je ?

Dziedzicki J-M. 2001. *Gestion des conflits d'aménagement de l'espace : quelle place pour les processus de médiation ?* Thèse d'aménagement de l'espace et urbanisme, Université de Tours.

Élissalde B. 2019. Polycentrisme. *Hypergéo*.

Escach N. 2014. *Réseaux de villes et recompositions interterritoriales dans l'espace baltique*. Thèse de doctorat, École normale supérieure de Lyon.

Escach N. 2015. Les réseaux de villes baltiques : la dimension spatiale de la recomposition des niveaux. *L'Information géographique,* n° 79 (3) : 34‑53.

Espon. 2005. *Potentials for polycentric development in Europe*. Rapport 1.1.1. Luxembourg.

Espon. 2016. *Polycentric Territorial Structures and Territorial Cooperation*. Policy Brief

Eurostat. 2017. *Eurostat regional yearbook 2017*. Publications office of the European Union, Commission Européenne.

Evrard E. et Schulz C. 2015. L'ambition métropolitaine : clé vers un aménagement du territoire transfrontalier en Grande Région SaarLorLux ? *L'Information géographique,* n° 79 (3) : 54‑78.

Farole T., Rodriguez-Pose A. et Storper M. 2011. Cohesion Policy in the European Union: Growth, Geography, Institutions. *JCMS: Journal of Common Market Studies,* n° 49 (5) : 1089‑1111.

Faure A. 1998. *Territoires et Subsidiarité. L'action publique locale à la lumière d'un principe controversé*. L'Harmattan. Logiques politiques. Paris.

Faure P. 2012. *La filière Acier en France et l'avenir du site de Florange*. La Documentation Française. Conseil général de l'économie de l'industrie, de l'énergie et des technologies.

Febvre L. 1962. *Pour une histoire à part entière*. Sevpen, Paris.

Fehr E. et Gächter S. 1998. Reciprocity and Economics: The Economic Implications of Homo Reciprocans. *European Economic Review*, n° 42 (mai) : 845‑59.

Fehr E. et Gächter S. 2000. Fairness and Retaliation: The Economics of Reciprocity. *The Journal of Economic Perspectives*, n° 14 (3): 159‑181.

Fehr E. et Schmidt K-M. 1999. A Theory of Fairness, Competition, and Cooperation. *The Quarterly Journal of Economics,* n° 114 (3) : 817‑868.

Ferru M. 2009. *La géographie des collaborations pour l'innovation : le rôle des contraintes de ressources et de mise en relation*. Thèse de doctorat, Université de Poitiers.

Filippi M., Wallet F. et Polge É. 2018. L'école de la proximité : naissance et évolution d'une communauté de connaissance. *Revue d'Économie Régionale et Urbaine,* Décembre (5): 939‑66.

Florent L. 2015. La place des régions françaises dans l'Union européenne : améliorée ou détériorée avec la suppression de 9 d'entre elles ? *Population & Avenir*, n° 721 (janvier) : 4‑7.

Foray D., David P-A. et Hall B-H. 2009. *Smart Specialisation - The Concept*. European Commission, « Knowledge for Growth » Expert Group, Knowledge Economists Policy Brief n° 9.

Foray D., David P-A. et Hall B-H. 2011. *Smart specialisation. From academic idea to political instrument, the surprising career of a concept and the difficulties involved in its implementation*. MTEI Working Paper.

Foucher M. 1991. *Fronts et frontières. Un tour du monde géopolitique*. Fayard, Paris.

Fourastié J. 1979. *Les Trente Glorieuses, ou la révolution invisible*. Fayard. Sciences humaines.

Fregosi R. 2010. *Gouvernabilité et gouvernance globale: défis théoriques et politiques*, halshs-00525735.

Friedman M. 1953. The Methodology of Positive Economics. In Friedman M.: *Essays in Positive Economics*, University of Chicago Press, pp. 3‑43.

Friedman T-L. 2006. *La terre est plate : Une brève histoire du XXIe siècle*. Éditions Saint-Simon, Paris.

Fukuyama F. 1992. *La fin de l'histoire et le dernier homme*. Flammarion, Paris.

Fukuyama F. 2000. *Social Capital and Civil Society*. International Monetary Fund (IMF), IMF Working Paper 00/74.

Furetière A. 1690. *Dictionnaire universel, contenant généralement tous les mots françois tant vieux que modernes, et les termes de toutes les sciences et des arts*.

Gadrey J. et Jany-Catrice F. 2016. *Les nouveaux indicateurs de richesse*. La Découverte. Repères, Quatrième édition.

Gallaud D. 2006. Conflits et proximités dans le cadre des coopérations pour innover des entreprises de biotechnologie françaises. *Revue d'Économie Régionale et Urbaine,* n° 4 (octobre) : 631‑650.

Gallez C., Kaufmann V., Thébert M. et Guerrinha C. 2013. Coordonner transport et urbanisme. Visions et pratiques locales en Suisse et en France. *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, n° 2 (avril) : 317‑337.

Gendrault C. 2009. Naples : repenser la ville à partir de la qualité des frontières internes. *Espaces et sociétés,* n° 138 (3) : 85‑97.

Généreux J. 2015. *Introduction à la politique économique*. Éditions du Seuil. Points Économie.

Géoconfluences. 2005. Territoires, territorialisation, territorialité. Terme.

Géoconfluences. 2019. *Glossaire : Réseau*. Terme.

Geoffroy F., Baumard N. et André J-B. 2019. Why Cooperation Is Not Running Away. *BioRxiv*, janvier.

Gethin A. 2018. Apports et limites de la théorie des jeux. *Regards croisés sur l'économie* n° 22 (1) : 68‑71.

Gilli F. 2001. Les modèles urbains en économie et géographie. Approche comparée. *L'Espace géographique*, n° 30 (2) : 165‑178.

Gilly J-P. et Perrat J. 2003. La dynamique institutionnelle des territoires : entre gouvernance locale et régulation globale. *Cahiers du GRES*, n° 5 : 15.

Gilly J-P. et Torre A. 2000. *Dynamiques de proximité*. L'Harmattan. Emploi, Industrie Territoire. Paris.

Gilly J-P. et Wallet F. 2005. Enchevêtrement des espaces de régulation et gouvernance territoriale. Les processus d'innovation institutionnelle dans la politique des Pays en France. *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, n° 5 (décembre) : 699‑722.

Girardon J. 2008. *L'intercommunalité*. Ellipses Marketing, Paris.

Gowdy J. et Seidl I. 2004. Economic Man and Selfish Genes: The Implications of Group Selection for Economic Valuation and Policy. *The Journal of Socio-Economics,* n°33 (3) : 343‑58.

Grandval S. et Hikmi A. 2005. L'apport de la théorie des jeux à la démarche d'analyse stratégique. *Vie et sciences de l'entreprise*, n° 168-169 (3) : 6‑19.

Granovetter M. 1973. The Strength of Weak Ties. *American Journal of Sociology*, n° 78 (6) : 1360‑1380.

Granovetter M. 1985. Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness. *American Journal of Sociology,* n° 91 (3) : 481‑510.

Granovetter M. 1995. *Getting a Job: A Study of Contacts and Careers*. Second Edition (orig. 1974). University of Chicago Press.

Granovetter M. 2008. *Sociologie économique*. Seuil. Économie humaine.

Gras J. 2009. Lorraine. In Boyer J-C., Carroué L., Gras J., Le Fur A. et Montagné-Villette S. : *La France. Les 26 régions*, Armand Colin, U. pp. 183‑200.

Grasland C. 2004. Les inégalités régionales dans une Europe élargie. In Chavance B. : *L'Europe centrale face au grand élargissement : L'Europe centrale et balte dans l'intégration européenne*. L'Harmattan, « Pays de l'Est ». Paris. pp. 181‑214.

Grasland C. et Hamez G. 2005. Vers la construction d'un indicateur de cohésion territoriale européen ? *L'Espace géographique,* tome 34 (2): 97‑116.

Gravier J-F. 1972. *Paris et le désert français*. Flammarion. Paris.

Greffe X. 2002. *Le développement local*. Éditions de l'Aube, DATAR, La Tour d'Aigues.

Grossetti M. 2004. Concentration d'entreprises et innovation : esquisse d'une typologie des systèmes productifs locaux. *Géographie, économie, société*, n° 6 (2) : 163‑177.

Grossetti M. 2015. Note sur la notion d'encastrement. *SociologieS*, mai.

Guérois M., Feredj A., Giraud T., Lambert N., Viry M. et Ysebaert R. 2016. *Typologie socio-économique des régions frontalières de l'Union Européenne (2000-2012)*. UMS-Riate.

Guichard O. 1986. *Propositions pour l'aménagement du territoire*. La Documentation française, Paris.

Guilbert L., Lagane R. et Niobey G. 1989. *Grand dictionnaire des lettres ; 1-7. Grand Larousse de la langue française. Tome 7, SUS-Z*. Larousse.

Guilluy C. 2014. *La France périphérique*. Flammarion. Champs actuel.

Guyot J-N. 1783. *Répertoire universel et raisonné de jurisprudence civile, criminelle, canonique et bénéficiale*. Tome 27. Paris.

Hagedoorn J. 2002. Inter-Firm R&D Partnerships: An Overview of Major Trends and Patterns since 1960. *Research Policy*, n° 31 (4) : 477‑492.

Hamel P. et Jouve B. 2006. *Un modèle québécois ? Gouvernance et participation dans la gestion publique*. Les Presses de l'Université de Montréal.

Hamilton W-D. 1963. The Evolution of Altruistic Behavior. *The American Naturalist*, n° 97 (896): 354‑356.

Hamilton W-D. 1964. The Genetical Evolution of Social Behaviour. *Journal of Theoretical Biology,* n° 7 (1): 1‑16.

Haskell, E-F. 1947. A natural classification of societies. *Transactions of the New York Academy of Sciences*, n° 29 (mars): 186‑196.

Haskell, E-F. 1949. A clarification of social science. *Main currents in modern thoughts*, n° 7 : 45‑51.

Hatem F. 2004. Attractivité : de quoi parlons-nous ? *Pouvoirs locaux*, n° 61 : 34‑43.

Hatziprokopiou P. 2005. Immigrants from Balkan Countries in Greece: Local and Transnational Processes of Incorporation in Thessaloniki. *Belgeo. Revue Belge de Géographie*, n° 1‑2 (juin) : 163‑174.

Haumont B. et Woehl B. 1986. Un territoire en crise. Le bassin sidérurgique lorrain. *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n° 29 (1) : 26‑34.

Heckscher E. 1919. The effect of foreign trade on the distribution of income. *Ekonomisk Tidskrift,* n° 21: 497‑512.

Hirschman A-O. 1970. *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Harvard University Press.

Hobbes T. 1651. *Léviathan*. Londres.

Hotelling H. 1929. Stability in Competition. *The Economic Journal*, n° 39 (153): 41‑57.

Houllier-Guibert C-E. 2019. L'attractivité comme objectif stratégique des collectivités locales. *Revue d'Économie Régionale et Urbaine,* n° 1 (janvier) : 153‑175.

Hufty M. 2011a. Governance: Exploring Four Approaches and Their Relevance to Research. In Wiesmann U. et Hurni H. : *Research for Sustainable Development: Foundations, Experiences, and Perspectives*. Geographica Bernensia, Social Science Research Network, Bern, Switzerland.

Hufty M. 2011b. Investigating Policy Processes: The Governance Analytical Framework (GAF). In Wiesmann U. et Hurni H. : *Research for Sustainable Development: Foundations, Experiences, and Perspectives*. Geographica Bernensia, Social Science Research Network, Bern, Switzerland.

Hume D. 1739. *Traité de la nature humaine*. London.

Hume D. 1751. *Enquête sur les principes de la morale*. A. Millar, Londres.

Hurpeau B. 2016. *Les produits intérieurs bruts régionaux de 1990 à 2013*. Insee Focus n°60.

Hutcheson F. 1725. *Recherche sur l'origine de nos idées de la beauté et de la vertu*. Londres.

Imai K-I, et Itami H. 1984. Interpenetration of organization and market: Japan's firm and market in comparison with the U.S. *International Journal of Industrial Organization,* n° 2 (4) : 285‑310.

Isard W. 1956. *Location and Space-Economy: A General Theory Relating to Industrial Location, Market Areas, Land Use, Trade, and Urban Structure*. The Technology Press of Massachusetts Institute of Technology and John Wiley & Sons, New-York.

Jacobs J. 1969. *The Economy of Cities*. Random House.

Jean Y. et Baudelle G. 2009. *L'Europe: Aménager les territoires*. Armand Colin, Paris.

Jensen M-C. et Meckling W-H. 1976. Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics,* n° 3 (4): 305‑360.

Joumard R. 2009. *Le concept de gouvernance*. LTE 0910. Laboratoire Transports et Environnement, INRETS, Bron.

Juan S. 1991. *Sociologie des genres de vie : morphologie culturelle et dynamique des positions sociales*. PUF, Le sociologue, Paris.

Julliard E. 1968. *L'Europe rhénane*. Armand Colin. Paris.

Kant I. 1795. *Projet de paix perpétuelle*.

Katz M-L. et Shapiro C. 1985. Network Externalities, Competition, and Compatibility. *The American Economic Review,* n° 75 (3) : 424‑440.

Kazancigil A. 2009. La gouvernance : itinéraires d'un concept. In Santiso J. : *À la recherche de la démocratie. Mélanges offerts à Guy Hermet*. Editions Karthala. Recherches internationales. pp. 121‑131.

Kébadjian G. 1999. *Les Théories de l'économie politique internationale*. Editions du Seuil. Points Économie. Paris.

Kestemont B. 2008. Les fondements utilitaristes et anti-utilitaristes de la coopération en biologie. *Revue du MAUSS,* n° 31 (1): 242‑269.

Kirat T. et Lung Y. 1995. Innovations et proximités : le territoire, lieu de déploiement des processus d'apprentissage. In Lazaric N. et Monnier J-M. : *Coordination économique et apprentissage des firmes*. Economica, Paris.

Klein O. et Sutto L. 2011. La question du franchissement des Alpes : un enjeu de la gouvernance territoriale en Europe. *Revue d'Économie Régionale et Urbaine,* n° 5 (décembre) : 869‑886.

Kooiman J. 2000. Societal governance: levels, modes, and orders of social-political interaction. In Pierre J.: *Debating Governance. Authority, steering and democracy*. Oxford University Press. Oxford.

Krasner S-D. 1983. *International Regimes*. Cornell University Press, Ithaca.

Kropotkin P. 1902. *Mutual Aid: A Factor in Evolution*. McClure Phillips & Co, New York.

Krugman P. 1979. Increasing returns, monopolistic competition, and international trade. *Journal of International Economics,* n° 9 (4) : 469‑479.

Krugman P. 1980. Scale Economies, Product Differentiation, and the Pattern of Trade. *American Economic Review,* n° 70 (5) : 950‑959.

Krugman P. 1981. Intraindustry Specialization and the Gains from Trade. *Journal of Political Economy,* n° 89 (5) : 959‑73.

Kunzmann K-R., et Wegener M. 1991. The Pattern of Urbanization in Western Europe. *Ekistics: Reviews on the Problems and Science of Human Settlements,* n° 58 (350‑351) : 282‑291.

Lacour C. 1996. La tectonique des territoires : d'une métaphore à une théorisation. In Pecqueur B. : *Dynamiques territoriales et mutations économiques*. L'Harmattan. Paris.

Lacour C. 2016. La chronique de Claude Lacour. *Revue d'Économie Régionale et Urbaine,* n° 5 (décembre) : 1139‑1151.

Lacour C., Delamarre A. et Thoin M. 2015. *50 ans d'aménagement du territoire*. La Documentation Française. Territoires en mouvement.

Lacour C., Leloup F., Chiasson G. et Robitaille M. 2018. Territoires et frontières. *Revue d'Économie Régionale et Urbaine,* n° 3 (juin) : 567‑580.

Lacroix I. et St-Arnaud P-O. 2012. La gouvernance : tenter une définition. *Cahiers de recherche en politique appliquée*, n° 4 (3) : 19‑37.

Lajudie B. 2014. *Réforme régionale : un enjeu pour la croissance?* France Stratégie, Note d'analyse. Paris.

Lajudie J., Lacour C. et Delfaud P. 1979. *Espace régional et aménagement du territoire*. Dalloz.

Lamarck J-B. 1809. *Philosophie zoologique*.

Lamy P. 2005. La gouvernance, utopie ou chimère ? *Études,* Tome 402 (2) : 153‑162.

Langlois R-N. et Robertson P-L. 1995. *Firms, Markets and Economic Change: A Dynamic Theory of Business Institutions*. Routledge, New York.

Larousse P. 1866. *Grand dictionnaire universel du XIXe siècle : français, historique, géographique, mythologique, bibliographique (1866-1877).*

Lascoumes P. 1996. Rendre gouvernable: de la traduction au transcodage. L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique. In CURAPP : *La gouvernabilité*. Presses universitaires de France, Paris. pp. 325‑338

Laville J-L. 2001. Vers une économie sociale et solidaire ? *Revue internationale de l'économie sociale : recma*, n° 281 : 39‑53.

Laville J-L. 2008. Encastrement et nouvelle sociologie économique : de Granovetter à Polanyi et Mauss. *Revue Interventions économiques. Papers in Political Economy*, n° 38 (décembre).

Le Berre M. 1995. Territoires. In Bailly A., Ferras R. et Pumain D. : *Encyclopédie de géographie*. Economica. Paris.

Le Gales P. 1995. Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine. *Revue française de science politique,* n° 45 (1) : 57‑95.

Le Gales P. 2014. Gouvernance. In Boussaguet L., Jacquot S. et Ravinet P. : *Dictionnaire des politiques publiques*. 4ème édition, Presses de Sciences Po. Références. pp. 299‑308.

Leca J. 1996. Ce que l'analyse des politiques publiques pourrait apprendre sur le gouvernement démocratique. *Revue française de science politique*, n° 46 (1) : 122‑133.

Lecointre G. 2009. *Guide critique de l'évolution*. Belin.

Leloup F. 2010. Le développement territorial et les systèmes complexes : proposition d'un cadre analytique. *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, n° 4 (octobre) : 687‑705.

Leloup F. et Gagnol L. 2017. Présentation. De la barrière à la coopération transfrontalière : frontière, développement et gouvernance de l'environnement. *Mondes en développement,* n° 177 (1) : 7‑12.

Leloup F., Moyart L. et Pecqueur B. 2005. La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale ? *Géographie, économie, société,* n° 7 (4) : 321‑332.

Lemoigne J-L. 1984. *La Théorie du système général, théorie de la modélisation*. PUF. Paris.

Leonard R. 2012. *Von Neumann, Morgenstern, and the Creation of Game Theory: From Chess to Social Science, 1900-1960*. Cambridge University Press.

Lepelley D., Paul M. et Smaoui H. 2013a. Introduction à la théorie des jeux (1) : les jeux non coopératifs. *Ecoflash, Scérén,* n° 282 (novembre) : 6.

Lepelley D., Paul M. et Smaoui H. 2013b. Introduction à la théorie des jeux (2) : les jeux coopératifs. *Ecoflash, Scérén*, n° 283 (décembre).

Leroux I., Gilly J-P. et Wallet F. 2004. Gouvernance locale et Proximité. In Pecqueur B. et Zimmermann J-B. : *Économie de proximités.* Hermes. pp. 187-207.

Levrat N. 2015. *Le droit applicable aux accords de coopération transfrontière entre collectivités publiques infra-étatiques*. Graduate Institute Publications, International, Genève.

Littré É. 1873. *Dictionnaire de la langue française*. Tome 4

Lorenz E-H. 1996. Confiance, contrats et coopération économique. *Sociologie du travail,* n° 38 (4) : 487‑508.

Lösch A. 1954. *The Economics of Location*. Yale University Press, New Haven.

Luce R-D. et Raiffa H. 1957. *Games and Decisions: Introduction and Critical Survey*. John Wiley and Sons, New York.

Lundvall B-Å. 1994. The Learning Economy. *Journal of Industry Studies,* n° 1 (2): 23‑42.

Lundvall B-Å. 2006. Interactive Learning, Social Capital and Economic Performance. *Advancing Knowledge and the Knowledge Economy*, pp. 63‑74.

Machiavel N. XVIème siècle. *Discours sur la première décade de Tite-Live*.

Magdelain A. 1990. Le pomerium archaïque et le mundus. *Publications de l'École Française de Rome,* n° 133 (1) : 155‑191.

Malon B. 1881. *Le nouveau parti*. Derveaux, Paris.

Malon B. 1895. *La morale sociale*. V.Giard et E.Brière, Paris.

Marié M. 1989. *Les terres et les mots : une traversée des sciences sociales*. Meridiens Klincksieck. Analyse institutionnelle. Paris.

Marinos C. 2015. *Le développement des entreprises et des territoires en ville moyenne analysé au prisme des réseaux : le cas de la Bretagne Sud*. Université de Rennes 2.

Maris B. 2012. *Plaidoyer (impossible) pour les socialistes*. Albin Michel, Paris.

Marris R. 1975. *L'entreprise capitaliste moderne*. Dunod, Paris.

Marshall A. 1890. *Principles of Economics (1st ed.).* London: Macmillan and Co., Ltd.

Marshall A. 1920. *Principles of Economics (8th ed.).* London: Macmillan and Co., Ltd.

Mauss M. 1923. *Essai sur le don.* Presses Universitaires de France, Paris.

May N. 1988. *Transformations territoriales et politiques de développement local : le bassin sidérurgique Nord-Lorrain*. n°43002. GIP, CNRS.

Mayntz R. 1993. Governing Failures and the Problem of Governability : Some Comments on a Theoretical Paradigm. In Kooiman J.: *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. SAGE, London. pp. 9‑20.

Mead M. 1937. *Cooperation and competition among primitive peoples*. McGraw Hill Book Company Inc., New -York, London.

Méda D. 1999. *Qu'est-ce que la richesse ?* Flammarion. Champs essais n° 462. Paris.

Melé P. 2013. Conflits de proximité et dynamiques urbaines - Introduction ». In Melé P. : *Conflits de proximité et dynamiques urbaines*. Presses universitaires de Rennes.

Mériaux O. 2005. Le débordement territorial des politiques sectorielles. In Faure A. et Douillet A-C. : *L'action publique et la question territoriale*. Presse Universitaire de Grenoble. pp. 27‑32.

Merlin P. 2002. *L'aménagement du territoire*. PUF.

Mettan N. 2003. Enjeux et perspectives de la coopération transfrontalière dans le domaine de l'aménagement du territoire : l'exemple de la Suisse romande. *Revue d'Économie Régionale et Urbaine,* n° 5 (décembre) : 951‑972.

Mévellec A., Chiasson G., et Gauthier M. 2018. Gouvernance métropolitaine et régimes politiques de frontière. *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, n° 3 (juin) : 581‑600.

Mill J-S. 1848. *Principles of Political Economy*. John W. Parker, London.

Miotti E. et Sachwald F. 2003. Cooperative R&D: why and with whom? An integrated framework of analysis. *Research Policy,* n° 32 (8) : 1481‑1499.

Mission Opérationnelle Transfrontalière. 2007. *Atlas de la coopération transfrontalière. Dynamiques transfrontalières et projets de territoires*.

Mission Opérationnelle Transfrontalière. 2015. *Développement économique transfrontalier. Une Introduction à la thématique*.

Moati P. et Mouhoud E-M. 1994. Information et organisation de la production : vers une division cognitive du travail. *Économie appliquée*, n° 47 (1) : 47–73.

Moine A. 2006. Le territoire comme un système complexe : un concept opératoire pour l'aménagement et la géographie. *L'Espace géographique,* Tome 35 (2) : 115‑132.

Monod J. et de Castelbajac P. 2016. *L'aménagement du territoire*. 17e édition. Que sais-je ? n° 987. Presses Universitaires de France.

Montabone B. et Baudelle G. 2008. *Les échelles de la cohésion spatiale en Europe*. Colloque ERSA Congress 2008: Culture, Cohesion and Competitiveness: Regional Perspectives, Liverpool.

Moullé F. 2007. Les espaces de la coopération transfrontalière institutionnelle. *Territoire en mouvement Revue de géographie et aménagement*, n° 4 (octobre) : 76‑81.

Moullé F. 2017. *Frontières*. Presses Universitaires de Bordeaux.

Moullé F. 2018. La sécurisation de la frontière ou l'apparition de territoires-frontières. *Revue d'Économie Régionale et Urbaine,* n° 3 (juin) : 601‑618.

Mundell R-A. 1960. The Monetary Dynamics of International Adjustment under Fixed and Flexible Exchange Rates. *The Quarterly Journal of Economics*, The MIT Press, n° 74 (2) : 227‑257.

Nadou F. 2013. *Intermédiation territoriale et spatialisation des activités économiques. Cohérences et contradictions de l'action publique locale. Investigation par la planification stratégique*. Thèse de doctorat, Université de Tours.

Nalebuff B. et Brandenburger A. 1996. *La Co-opétition : Une révolution dans la manière de jouer concurrence et coopération*. Village Mondial, Paris.

Nash J-F. 1950. Equilibrium Points in N-Person Games. *Proceedings of the National Academy of Sciences,* n° 36 (1): 48‑49.

Nelson R-R. et Winter S-G. 1982. *An Evolutionary Theory of Economic Change*. The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, Mass.

Nicot J. 1606. *Thresor de la langue francoyse tant ancienne que moderne*. David Douceur, Paris.

Nogatchewsky G. 2003. L'exercice du contrôle dans la relation client-fournisseur. *Revue française de gestion* n° 147 (6) : 173‑183.

Nordman D. 1996. Territoire. In Bély L. : *Dictionnaire de l'Ancien Régime*, PUF, Paris. pp. 1204‑1206.

Nordman D. 1999. *Frontières de France. De l'espace au territoire 16e-19e siècles*. Gallimard, Paris.

Norel P. 2004. *L'invention du marché. Une histoire économique de la mondialisation*. Seuil. Economie humaine.

North D-C. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press. New-York.

Nowak M-A. 2006. Five rules for the evolution of cooperation. *Science*, n° 314 (5805) : 1560‑1563.

Nowak M-A. et Sigmund K. 1998. Evolution of Indirect Reciprocity by Image Scoring. *Nature,* n° 393 (6685) : 573‑577.

Observatoire Interrégional du marché de l'Emploi (OIE). 2014a. *Situation du marché de l'emploi dans la Grande Région - Mobilité des frontaliers*.

Observatoire Interrégional du marché de l'Emploi (OIE). 2014b. *Situation du marché de l'emploi dans la Grande Région - Situation du marché de l'emploi*.

Odum E-P. 1959. *Fundamentals of Ecology*. Saunders.

Ohlin B. 1933. *Interregional and International Trade*. Harvard University Press, Cambridge.

Ohmae K. 1985. *La Triade. Émergence d'une stratégie mondiale de l'entreprise*. Flammarion.

Ohmae K 1990. *The Borderless World. Power and Strategy in the Interlinked Economy*. Harper Business ,New York.

Ohmae K. 1996. *De l'Etat-nation aux Etats-régions*. Dunod, Paris.

Openshaw S., et Taylor P.J. 1979. A million of so correlation coefficients: three experiments on the modifiable areal unit problem. In Wrigley N.: *Statistical Applications in the Spatial Sciences*. Pion, Londres. pp. 127‑144.

Ostrom E. 2015. Des individus rationnels sont-ils désespérément piégés dans des dilemmes sociaux ? L'analyse d'Elinor Ostrom. Traduit par Laurent É. *Annales des Mines - Responsabilité et environnement* n° 79 (3) : 31‑35.

Ostrom E. et Laurent É. 2012. Par-delà les marchés et les États. La gouvernance polycentrique des systèmes économiques complexes. *Revue de l'OFCE* n° 120 (1) : 13‑72.

Owen R. 1803. *Observations on the Cotton Trade of Great Britain, and on the Late Duties on the Importation of Cotton Wool*. Glasgow.

Owen R. 1813. *A New View of Society. Essays on the Principle of the Formation of the Human Character, and the Application of the Principle to Practice*. CreateSpace Independent Publishing Platform, New York.

Owen R. 1821. *Report to the County of Lanark of a Plan for Relieving Public Distress and Removing Discontent*. Glasgow University Press.

Paquot T. 2011. Qu'est-ce qu'un « territoire » ? *Vie sociale*, n° 2 : 23‑32.

Pareto V. 1909. *Manuel d'économie politique*. Traduction française par A. Bonnet. V. Giard et E. Brière.

Pasquier R., Simoulin V. et Weisbein J. 2007. *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories.* LGDJ. Droit et société. Paris.

Paulet J-P. 2010. *La France : villes et systèmes urbains.* Armand Colin.

Paye O. 2005. La gouvernance : D'une notion polysémique à un concept politologique. *Études internationales*, n° 36 (1) : 13‑40.

Pecqueur B. 2000. *Le développement local : pour une économie des territoires*. Syros, DL 2000, Paris.

Pecqueur B. 2006. Le tournant territorial de l'économie globale. *Espaces et sociétés,* n° 124-125 (1) : 17‑32.

Pecqueur B. 2007. L'économie territoriale : une autre analyse de la globalisation. *L'Économie politique,* n° 33 (1) : 41‑52.

Pecqueur B. et Zimmermann J-B. 2004. *Économie de proximités*. Hermès. Paris.

Penrose E. 1952. Biological analogies in the theory of the firm. *American Economic Review*, n°42: 819–824.

Penrose E. 1959. *The Theory of the Growth of the Firm*. Oxford University Press.

Pereira Carneiro Filho C. 2012. La Grande Région, région transfrontalière européenne. *Confins. Revue franco-brésilienne de géographie*, n°16 (novembre).

Pérez R. 2003. *La gouvernance de l'entreprise*. La Découverte. Repères. Paris.

Perrin T. 2011. L'institutionnalisation de la coopération transfrontalière en Europe. *CERISCOPE Frontières.*

Perroux F. 1955. Note sur la notion de pôle de croissance. *Économie Appliquée,* n° 1‑2 : 307‑320.

Perroux F. 1969. *L'Économie du XXe siècle*. Presses universitaires de France, Paris.

Piermay J-L. 2005. La frontière et ses ressources : regards croisés. In Antheaume B. et Giraut F. : *Le territoire est mort : vive les territoires ! : une refabrication au nom du développement*. IRD, Paris. pp. 203‑221

Piermay J-L. 2009. La frontière, un outil de projection au monde. Les mutations de Tanger (Maroc). *Espaces et sociétés,* n° 138 (3) : 69‑83.

Piore M et Sabel C. 1984. *The second industrial divide.* Basic Books. New-York.

Platon. 4ème siècle av. J-C. *La République*. Flammarion, Paris.

Poirot J. et Gérardin H. 2010. L'attractivité des territoires : un concept multidimensionnel. *Mondes en développement,* n° 149 (1) : 27‑41.

Polanyi M. 1966. *The Tacit Dimension*. University of Chicago Press.

Porter M. 1990. The Competitive Advantage of Nations. *Harvard Business Review*, Mars-Avril.

Porter M. 1998. Clusters and the New Economics of Competition. *Harvard Business Review*, November-December.

Porter M. 1999. *La concurrence selon Porter. Éditions* Village Mondial.

Porter M. 2003. The Economic Performance of Regions. *Regional Studies,* n° 37 (6‑7) : 549‑578.

Predhol A. 1928. The theory of location in its relation to general economies. *Journal of Political Economy,* n° 36: 371‑390.

Putnam R-D. 1993. *Making Democracy Work : Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton University Press.

Raggi P. 2013. Industrialisation, désindustrialisation, ré-industrialisation en Europe. Le cas de la sidérurgie lorraine (1966-2006). *Rives méditerranéennes*, n° 46 (octobre) : 11‑28.

Rallet A. 2000. De la globalisation à la proximité géographique. In Gilly J-P. et Torre A. : *Dynamiques de proximité*. L'Harmattan, Paris.

Rallet A. et Torre A. 1995. *Économie industrielle et économie spatiale.* Economica. Bibliothèque de science régionale. Paris.

Rallet A. et Torre A. 2005. Proximity and Localization. *Regional Studies*, n° 39 (1) : 47‑59.

Rapoport A. 1958. Nets with Reciprocity Bias. *The Bulletin of Mathematical Biophysics*, n° 20 (3): 191‑201.

Ratzel F. 1897. *Politische Geographie (Géographie politique).* R. Oldenbourg, München und Leipzig. [Traduction française: Éditions régionales européennes et Economica, Paris, 1988].

Raveyre M-F. et Saglio J. 1984. Les systèmes industriels localisés : éléments pour une analyse sociologique des ensembles de PME industriels. *Sociologie du travail,* n° 26 (2) : 157‑176.

Reitel B. 2006. Governance in Cross-Border Agglomerations in Europe – the Examples of Basle and Strasbourg. *Europa Regional*, n° 14 : 9‑21.

Renard J-P. 2002. La frontière : limite politique majeure, mais aussi aire de transition. In Collectif : *Limites et discontinuités en géographie.* Sedes, Paris. pp. 40‑66.

Rey A. 1992. *Dictionnaire Historique de la langue française*. Le Robert. Paris.

Rey J. 1828. *Lettres sur le système de la coopération mutuelle et de la communauté de tous les biens, d'après le plan de M. Owen*. A. Sautelet et Cie, Paris.

Rey-Valette H., Chia E., Mathé S., Michel L., Nougarèdes B., Soulard C-T., Maurel P., Jarrige F., Barbe É. et Guiheneuf P-Y. 2014. Comment analyser la gouvernance territoriale ? Mise à l'épreuve d'une grille de lecture. *Géographie, économie, société*, n° 16 (1) : 65‑89.

Rey-Valette H. et Mathé S. 2012. L'évaluation de la gouvernance territoriale. Enjeux et propositions méthodologiques. *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, n° 5 (décembre) : 783‑804.

Rey-Valette H., Pinto M., Maurel P., Chia E., Guihéneuf P-Y., Michel L., Nougaredes B., Soulard C-T., Jarrige F. et al. 2011. *Guide pour la mise en œuvre de la gouvernance en appui au développement durable des territoires*. Research Report.

Ricard M. 2013. *Plaidoyer pour l'altruisme*. Nil Editions, Paris.

Ricardo D. 1821. *Des principes de l'économie politique et de l'impôt*. John Murray, 3ème édition. Londres.

Richardson G-B. 1972. The Organisation of Industry. *The Economic Journal*, n° 82 (327) : 883‑896.

Rifkin J. 2000. *L'âge de l'accès. La nouvelle culture du capitalisme*. La Découverte, Paris.

Rist G. 2013. *Le Développement, Histoire d'une croyance occidentale*. 4ème édition. Presses de SciencesPo. Monde et sociétés. Paris.

Robertson R. 1994. Globalisation or glocalisation? *The Journal of International Communication*, n° 1 (1) : 33‑52.

Rodriguez-Pose A. 2013. Do Institutions Matter for Regional Development? *Regional Studies,* n° 47 (7): 1034‑1047.

Rodriguez-Pose A. et Storper M. 2006. Better Rules or Stronger Communities? On the Social Foundations of Institutional Change and Its Economic Effects. *Economic Geography*, n° 82 (1) : 1‑25.

Rodrik D., Subramanian A. et Trebbi F. 2004. Institutions Rule: The Primacy of Institutions Over Geography and Integration in Economic Development. *Journal of Economic Growth*, n° 9 (2): 131‑165.

Romer P-M. 1986. Increasing Returns and Long-Run Growth. *The Journal of Political Economy,* n° 94 (5) : 1002‑1037.

Rosenberg N. 1982. *Inside the Black Box: Technology and Economics*. Cambridge University Press.

Rousseau J-J. 1755. *Discours sur l'origine et les fondements de l'inégalité parmi les hommes*. Marc-Michel Rey.

Rousseau J-J. 1762. *Du Contrat Social; ou principes du droit politique.* Marc-Michel Rey.

Royoux D. 1997. Réseaux de villes et logiques d'efficacité et d'équité. *FLUX Cahiers scientifiques internationaux Réseaux et Territoires,* n° 13 (27) : 17‑24.

Ruggie J-G. 1975. International Responses to Technology: Concepts and Trends. *International Organization,* n° 29 (03) : 557‑583.

Rullière J-L. et Torre A. 1995. Les formes de la coopération inter-entreprises. *Revue d'économie industrielle*, n° exceptionnel « Développements théoriques récents en Économie Industrielle » : 215‑246.

Sack R-D. 1986. *Human Territoriality: Its Theory and History*. Cambridge University Press.

Saint-Augustin. 1864. *Oeuvres complètes de Saint-Augustin*. Traduit par L'abbé Raulx (dir.). Tome VIème. L.Guérin & Cie, Poujoulat et Raulx, Bar-le-Duc.

Samuelson P. 1993. Altruism as a Problem Involving Group versus Individual Selection in Economics and Biology. *The American Economic Review,* n° 83 (2): 143‑148.

Samuelson P. et Stolper W. 1941. Protection and Real Wages. *Review of Economic Studies,* n° IX (novembre) : 58‑67.

Santamaria F. 2012. Les villes moyennes françaises et leur rôle en matière d'aménagement du territoire : vers de nouvelles perspectives ? *Norois. Environnement, aménagement, société*, n° 223 (mars) : 13‑30.

Santamaria F. et Élissalde B. 2015. Parlez-vous l'européen ? Enquête sur quelques notions clés de la politique régionale de l'UE auprès d'acteurs français de l'aménagement. *L'Information géographique* n° 79 (1) : 55‑71.

Sassen S. 1991. *The Global City: New York, London, Tokyo*. Princeton University Press.

Sassen S. 2004. Introduire le concept de ville globale. *Raisons politiques* n°15 (3) : 9‑23.

Schmidt C. 2006. Quelques repères historiques sur la théorie des jeux. *Revue de Synthèse,* n° 127 (1) : 141‑158.

Schneider C. 1994. L'Europe des régions : la réforme de la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe. *Annuaire Français de Droit International,* n° 40 (1) : 597‑617.

Schulz C. 1996. L'agglomération transfrontalière du Pôle Européen de Développement (P.E.D.) Longwy-Rodange-Athus. Expériences et perspectives d'un programme trinational de restructuration économique. *Revue Géographique de l'Est*, n° 36 (2) : 133‑150.

Sciama Y. 2013. Penser coopération plutôt que compétition. *Science et Vie*, avril 2013.

Scott A-J. 1988. *Metropolis.* University of California Press. Los Angeles.

Scott A-J. 1993. *Technopolis: High-Technology Industry and Regional Development in Southern California*. University of California Press, Berkeley.

Scott A-J. 2001. *Les régions et l'économie mondiale.* L'Harmattan. Paris.

Scott J. 2002. A Networked Space of Meaning? Spatial Politics as Geostrategies of European Integration. *Space and Polity,* n° 6 (août) : 147‑167.

Sen A. 1995. Moral Codes and Economic Success. In Brittan S. et Hamlin A.: *Market Capitalism and Moral Values.* Aldershot, Elgar.

Sen A. 1999. *Évaluer le développement humain. Contribution spéciale au Rapport sur le Développement Humain 1999*. Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD).

Shaftesbury (comte de) - Cooper A-A. 1699. *Essai sur le mérite et la vertu: Principes de la philosophie morale*. Traduction française par Denis Diderot (1745). Alive, Paris.

Shleifer A. et Vishny R-W. 1997. A Survey of Corporate Governance. *The Journal of Finance,* n° 52 (2) : 737‑783.

Silva P, Teles F. et Ferreira J. 2018. Coopération intercommunale : vers plus de capacité de gouvernance ? *Revue Internationale des Sciences Administratives,* n° 84 (4) : 639‑657.

Simard S. et Gagliano M. 2018. *Thus Spoke the Plant: A Remarkable Journey of Groundbreaking Scientific Discoveries and Personal Encounters with Plants*. North Atlantic Books, Berkeley, California.

Siméon O. 2012. Robert Owen, père du socialisme britannique ? *La Vie des idées*, septembre.

Siméon O. 2017. *Robert Owen's Experiment at New Lanark - From Paternalism to Socialism*. Palgrave Macmillan.

Simmel G. 1995. *Le Conflit*. Circé, Paris.

Sinou B. 1977. La Lorraine face à la crise sidérurgique. *Économie et Statistique,* n° 92 (1) : 29‑36.

Sintès P. 2007. Les travailleurs balkaniques en Grèce. *L'Espace géographique* Tome 36 (4) : 353‑365.

Smith A. 1759. *Théorie des sentiments moraux*. Traduction de S. de Grouchy et Melle de Condorcet (1860).

Smith A. 1776. *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations*.

Sobel J. 2005. Interdependent Preferences and Reciprocity. *Journal of Economic Literature,* n° 43 (février) : 392‑436.

Sohn C. 2009. Des villes entre coopération et concurrence. Analyse des relations culturelles transfrontalières dans le cadre de « Luxembourg et Grande Région, Capitale européenne de la Culture 2007 ». *Annales de géographie* n° 667 (3) : 228‑246.

Sohn C. et Walther O. 2009. Métropolisation et intégration transfrontalière : le paradoxe luxembourgeois. *Espaces et sociétés*, n°138 (septembre) : 51‑67.

Solal P. 2014. À quoi sert la théorie des jeux ? *La Vie des idées*, décembre.

Solal P. 2017. Théorie des jeux coopératifs : applications en sciences économiques et politiques Introduction. *Revue d'économie politique,* n° 127 (4) : 455‑465.

Spencer H. 1857. Progress : Its Law and Cause. In Spencer H.: *Illustrations of Universal Progress: A Series of Discussions.* D'Appleton & Company, New York. pp. 1‑60.

Spencer H. 1895. Le Principe de l'évolution, Réponse à Lord Salisbury. In Spencer H.: *Illustrations of Universal Progress: A Series of Discussions*. pp. 1‑60.

Stein M. 2008. *How the States Got Their Shapes*. Harper Collins, Michigan.

Stiglitz J-E. 2002. *La grande désillusion*. Fayard, Paris.

Stiglitz J-E. 2003. Démocratiser la mondialisation. *Problèmes économiques*, n°2798. La Documentation française.

Stiglitz J-E., Sen A. et Fitoussi J. 2009. *Report of the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress (CMEPSP).*

Storper M. et Walker R. 1989. *The capitalist imperative: territory, technology, and industrial growth*. Basil Blackwell, Oxford.

Swyngedouw E. 1997. Neither Global Nor Local: “Glocalization” and the Politics of Scale. In Cox K.: *Spaces of Globalization: Reasserting the Power of the Local*. Guilford/Longman, New York/London. pp. 137‑166.

Swyngedouw E. et Kaika M. 2005. La production de modernités urbaines « glocales » : explorant les failles dans le miroir. *Géographie, économie, société*, n° 7 (2) : 155‑176.

Talandier M. 2012. L’émergence des systèmes productivo-résidentiels. XLIXe Colloque de l'ARSDLF: "Industrie, villes et régions dans une économie mondialisée", Belfort.

Talandier M. 2014. Penser la réciprocité territoriale. *Urbanisme*, n° 47 : 22.

Talandier M. 2016. *Mutations des systèmes territoriaux. Vers un modèle résidentialo-productif*. Habilitation à Diriger des Recherches, Université Grenoble Alpes.

Talandier M. 2018. Réciprocité productivo-résidentielle entre les métropoles et leur hinterland. In Huré M., Rousseau M., Béal V., Gardon S. et Meillerand M-C. : *(Re)penser les politiques urbaines - Retour sur vingt ans d’action publique dans les villes françaises (1995-2015)*. Éditions du PUCA, Recherche, n° 238 : 105-115.

Talandier M. 2019. Métropoles et Territoires : et si on parlait « réciprocité » ? *Tendances Villes moyennes, villes multiples*, n° 6 : 10‑12.

Talbot D. 2005. Les proximités, entre contrainte et libération de l’action : le cas d’EADS. *Économie et institutions,* n° 6‑7 (décembre) : 153‑180.

Talbot D. 2006. La gouvernance locale, une forme de développement local et durable ? Une illustration par les pays. *Développement durable et territoires. Économie, géographie, politique, droit, sociologie*. Dossier n° 7 (mai).

Talbot D. 2008. Les institutions créatrices de proximités. *Revue d’Économie Régionale et Urbaine,* n° 3 (octobre) : 289‑310.

Talbot D. et Kirat T. 2005. Proximité et institutions : nouveaux éclairages. Présentation du numéro. *Économie et institutions*, n° 6‑7 (décembre) : 9‑15.

Taylor P-J. 1994. The State as Container: Territoriality in the Modern World-System. *Progress in Human Geography,* n° 18 (2) : 151‑162.

Tesson F. 1996. *Les réseaux de villes en France, recherche sur le rapport de l’élu local à l’espace*. Thèse de doctorat, Université de Pau et des Pays de l’Adour.

Tesson F. 1997. Les Expériences françaises de réseaux de villes : des dynamiques pour de nouveaux territoires. *FLUX Cahiers scientifiques internationaux Réseaux et Territoires,* n° 13 (27) : 25‑40.

Tesson F. 2000. Réseau de villes. In Paquot T., Lussault M. et Body-Gendrot S. : *La ville et l'urbain, l'état des savoirs.* La Découverte, Paris. pp. 255‑264.

Tesson F. 2011. Des réseaux toujours à l'ombre des métropoles ? *Urbanisme*, Dossier Les villes moyennes contre-attaquent (juin) : 13‑15.

Tesson F. 2014. *Territorialités et réticularités - essai sur les registres de spatialité des acteurs politiques locaux.* Mémoire d'habilitation à diriger des recherches, Université de Pau et des Pays de l'Adour.

Thépot J. 1998. *Gestion et théorie des jeux*. Vuibert, Paris.

Théry F. 2010. Histoire d'une pensée en évolution. *DocSciences*, octobre.

Thomas F., Lefevre T. et Raymond M. 2016. *Biologie évolutive.* De Boeck supérieur, Louvain-la-Neuve.

Tirole J. 2002. La gouvernance des institutions internationales. In Jacquet P., Pisani-Ferry J. et Tubiana L. : *Gouvernance mondiale*. La Documentation française, Paris. pp. 291‑300.

Torre A. 2011. Les processus de gouvernance territoriale. L'apport des proximités. *Pour* n° 209-210 (2) : 114‑122.

Torre A. 2015. Théorie du développement territorial. *Géographie, économie, société*, n° 17 (3) : 273‑288.

Torre A. 2016a. La proximité territoriale au cœur des dynamiques de développement des territoires. In Glon E. et Pecqueur B. : *Au cœur des territoires créatifs, Proximités et ressources territoriales*. Presses Universitaires de Rennes.

Torre A. 2016b. La figure du réseau : dimensions spatiales et organisationnelles. *Géographie, économie, société*, n° 18 (4) : 455‑469.

Torre A. 2018a. Développement territorial et relations de proximité. *Revue d'Économie Régionale et Urbaine,* n° 5 (décembre) : 1043‑1075.

Torre A. 2018b. Les moteurs du développement territorial. *Revue d'Économie Régionale et Urbaine,* n° 4 (octobre) : 711‑736.

Torre A. et Beuret J-E. 2012. *Proximités territoriales*. Economica, Anthropos.

Torre A. et Traversac J-B. 2011. *Territorial Governance: Local Development, Rural Areas and Agrofood Systems.* Physica-Verlag Heidelberg.

Torre A. et Zimmermann J-B. 2015. Des clusters aux écosystèmes industriels locaux. *Revue d'économie industrielle* n° 152 (4) : 13‑38.

Toucas P. 2005. *Les Coopérateurs : deux siècles de pratiques coopératives*. Editions de l'Atelier, Paris.

Touzard H. 2006. Consultation, concertation, négociation. *Négociations,* n°5 (1) : 67‑74.

Tremblay D-G. 2002. L'apport des théories institutionnalistes au renouvellement de l'approche d'économie politique. *Revue Interventions économiques*. *Papers in Political Economy*, n°28 (janvier).

Trivers R-L. 1971. The Evolution of Reciprocal Altruism. *The Quarterly Review of Biology,* n° 46 (1) : 35‑57.

Tucker A-W. 1983. The Mathematics of Tucker: A Sampler. *The Two-Year College Mathematics Journal*, n° 14 (3) : 228‑232.

Urban S. et Vendemini S. 1994. *Alliances stratégiques coopératives européennes*. De Boeck Université, Bruxelles.

Vanier M. 2005. L'interterritorialité: des pistes pour hâter l'émancipation spatiale. In Antheaume B. et Giraut F. : *Le territoire est mort, vive les territoires*. IRD Editions, pp. 317‑336.

Vanier M. 2010. *Le pouvoir des territoires*. Economica. Anthropos Géographie. Paris.

Vanier M. 2015a. *Demain les territoires*. Hermann. Paris.

Vanier M. 2015b. Réforme territoriale et espace rural. *Pour,* n° 228 (4) : 147‑153.

Veblen T. 1898. Why is Economics not an Evolutionary Science? *The Quarterly Journal of Economics*, n° 12 (4) : 373‑397.

Velasco-Graciet H. 2008. La frontière, discontinuités et dynamiques. Des frontières et des géographes. *Géoconfluences*, octobre.

Veltz P. 1996. *Mondialisation, villes et territoires. Une économie d'archipel*. Presses Universitaires de France, Paris.

Veltz P. et Vanier M. 2016. L'économiste et le géographe : territoires et réseaux. *Urbanisme*, n° 400 : 65‑68.

Vienney C. 1994. *L'économie sociale*. La Découverte, Repères, Paris.

Virol S. 2008. L'intégration régionale des espaces en Europe : un processus tridimensionnel. *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, n° 5 (décembre) : 701‑724.

Voiron-Canicio C., Dutozia J., Basse R-M., Dubus N., Maignant G., Saint-Amand P. et Sevenet M. 2010. L'imbrication spatiale dans l'analyse des territoires : formalisation, modélisation, simulation. *Revue d'Économie Régionale et Urbaine,* n°4 (octobre) : 707‑728.

Von Neumann J. 1928. Zur Theorie der Gesellschaftsspiele. *Mathematische Annalen,* n° 100 (1) : 295‑320.

Von Neumann J. et Fréchet M. 1959. Le rôle d'Émile Borel dans la théorie des jeux. *Revue d'économie politique,* n° 69 (2) : 139‑167.

Von Neumann J. et Morgenstern O. 1944. *Theory of Games and Economic Behavior*. Princeton University Press.

Von Thünen J-H. 1826. *Der isolirte Staat in Beziehung auf Landwirthschaft und Nationalökonomie* [Traduction française : l'État isolé en relation avec l'agriculture et l'économie nationale]). Perthes, Hamburg.

Wallerstein I. 1974. *The modern world system*. 3 vol. (1974, 1980, 1989). Academic Press, New-York.

Walras L. 1874. *Éléments d'économie politique pure.* Routledge. Londres.

Wassenberg B. 2007. *Vers une eurorégion ? La coopération tranfrontalière franco-germano-suisse dans l'Espace du Rhin supérieur de 1975 à 2000*. Peter Lang, Bruxelles.

Wassenberg B. et Reitel B. 2015. *La coopération territoriale en Europe - Une perspective historique.* Office des publications de l'Union Européenne, Luxembourg.

Weber A. 1909. *Ueber den Standort der Industrien* [Traduction française : La Théorie de la localisation des industries]. J.C.B. Mohr, Tübingin.

Weinstein O. 2012. Les théories de la firme. *Idées économiques et sociales*, n° 170 : 6‑15.

West S-A., Griffin A-S. et Gardner A. 2007. Social Semantics: Altruism, Cooperation, Mutualism, Strong Reciprocity and Group Selection. *Journal of Evolutionary Biology,* n° 20 (2) : 415‑432.

Wieviorka M. 2007. *Les Sciences sociales en mutation*. Sciences Humaines, Paris.

Williamson O-E. 1963. *Managerial Discretion and Business Behavior*. Bobbs-Merrill, Indianapolis.

Williamson O-E. 1975. *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications: A Study in the Economics of Internal Organization*. Free Press. New-York.

Williamson O-E. 1979. Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations. *The Journal of Law & Economics,* n° 22 (2) : 233‑261.

Williamson O-E. 1981. The Modern Corporation: Origins, Evolution, Attributes. *Journal of Economic Literature,* n° 19 (4): 1537‑1568.

Williamson O-E. 1985. *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*. Free Press [Traduction française : Les institutions de l'économie, InterEditions, 1994].

Wilson D-S. 1997. Human Groups as Units of Selection. *Science,* n° 276 (5320) : 1816‑1817.

Wirtz P. 2008. *Les meilleures pratiques de gouvernance d'entreprise*. La Découverte, Repères.

Wishlade F., Yuill D., Davezies L. et Prud'homme R. 1999. L'Agenda 2000 et l'orientation de la politique de l'UE. *L'information régionale au service de la politique régionale en Europe*. Eurostat, série « études et recherches », Actes du quatrième séminaire CEIES, pp. 92‑137.

Woessner R. 2016. Territoires européens et transport ferroviaire. *Population & Avenir*, n°726 (janvier) : 14‑16.

Wynne-Edwards V-C. 1962. *Animal Dispersion in Relation to Social Behaviour*. Oliver and Boyd.

Yildizoglu M. 2011. *Introduction à la théorie des jeux*. 2e édition. Dunod.

Zanardelli M., Genevois A-S. et Schuller G. 2012. Les comportements de dépenses des salariés frontaliers sur le territoire luxembourgeois. In Belkacem R. et Pigeron-Piroth I. *: Le travail frontalier au sein de la Grande Région Saar-Lor-Lux, Pratiques, enjeux et perspectives*. Presse Universitaire de Nancy, Salariat et Transformations sociales, Nancy. pp. 47‑70.

Zimmermann J-B. 2005. Entreprises et territoires : entre nomadisme et ancrage territorial. *La Revue de l'Ires,* n° 47 (1) : 21‑36.

Zimmermann J-B. 2008. Le territoire dans l'analyse économique. *Revue française de gestion,* n°184 (4) : 105‑118.

TABLE DES TABLEAUX

Tableau 1 : Données mobilisées pour la décomposition du PIB par habitant 156
Tableau 2 : Indicateurs de la décomposition du PIB par habitant 157
Tableau 3 : Données sur l'emploi des travailleurs frontaliers lorrains 158
Tableau 4 : Entretiens semi-directifs en Lorraine 158
Tableau 5 : Les dix premières régions européennes mesurées par le PIB par habitant 161
Tableau 6 : Données de cadrage Décomposition PIB/Habitant - Europe à 15 - 2011 164
Tableau 7 : Croisements des régions européennes par quintile 166
Tableau 8 : Rhône-Alpes et régions proches sur l'indicateur PIB par habitant 172
Tableau 9 : Décomposition du Pib par habitant de la Grande Région, 2011 182
Tableau 10 : Salariés frontaliers lorrains employés au Luxembourg par secteur économique, NACE A21 (NACE rév. 2) au 31/03/2013 195
Tableau 11 : Données relationnelles de la zone d'emploi de Saintes – Saint-Jean-d'Angély 214
Tableau 12 : Entretiens semi-directifs menés sur la zone d'emploi de Saintes – Saint-Jean-d'Angély 214
Tableau 13 : Entretiens semi-directifs menés sur la zone d'emploi de Libourne 215
Tableau 14 : Entretiens semi-directifs menés sur la zone d'emploi de Villeneuve-sur-Lot 215
Tableau 15 : Entretiens semi-directifs menés sur la zone d'emploi d'Ussel 216
Tableau 16 : Dix premiers secteurs d'activités des établissements contrôlés par un siège social localisé en zone d'emploi Saintes – Saint-Jean-d'Angély 227
Tableau 17 : Dix premiers secteurs d'activités des établissements de la zone d'emploi de Saintes – Saint-Jean-d'Angély contrôlés par un siège social localisé hors zone. 229
Tableau 18 : Caractérisation de la gouvernance sur la zone d'emploi de Saintes – Saint-Jean-d'Angély 234

TABLE DES GRAPHIQUES

Graphique 1 : Décomposition PIB par habitant - Lorraine et régions en apparence similaires 173
Graphique 2 : Première décomposition du PIB par Habitant Grande Région, 2011 184
Graphique 3 : Décomposition du ratio Emploi/Habitant en Grande Région, 2011 186

TABLES DES FIGURES

Figure 1 : Mobilité Domicile – Travail, zone d'emploi de Saintes –Saint-Jean-d'Angély 224
Figure 2 : Lien Siège social – Établissements, zone d'emploi de Saintes –Saint-Jean-d'Angély..... 225

TABLE DES CARTES

Carte 1 : PIB par habitant des régions Europe à 15 161
Carte 2 : Productivité apparente du travail des régions Europe à 15 165
Carte 3 : Effets socio-économiques des régions Europe à 15 167
Carte 4 : Indice de concentration de l'emploi des régions Europe à 15 168
Carte 5 : Taux d'emploi des régions Europe à 15 168
Carte 6 : Taux d'activité des régions Europe à 15 169
Carte 7 : Indicateur démographique des régions Europe à 15 169
Carte 8 : La Grande Région 181
Carte 9 : Zone d'emploi et EPCI de la zone d'emploi Saintes – Saint-Jean-d'Angély 222
Carte 10 : Localisation des établissements contrôlés par un siège social de la zone d'emploi de Saintes – Saint-Jean-d'Angély, mesuré par le nombre d'emploi 226
Carte 11 : Localisation des sièges sociaux contrôlant un ou plusieurs établissements sur la zone d'emploi de Saintes – Saint-Jean-d'Angély, mesuré par le nombre d'emploi 229

TABLE DES MATIÈRES

LA PRISE EN COMPTE DES INTERDÉPENDANCES DANS LES PROCESSUS DE DÉVELOPPEMENT DES TERRITOIRES. DE LA GOUVERNANCE À LA COOPÉRATION TERRITORIALE

REMERCIEMENTS 3

SOMMAIRE 7

INTRODUCTION GÉNÉRALE 11

PARTIE 1 – LA COOPÉRATION TERRITORIALE : UNE RÉPONSE AUX INTERDÉPENDANCES ENTRE LES TERRITOIRES 27

CHAPITRE 1 - TERRITOIRE ET INTERTERRITORIALITÉ 29

Section 1 - Le territoire 29

1. Du territoire « juridiction » au territoire « construit social » et l'appréhension d'un système complexe 29

1.1. Le territoire « juridiction » 30

1.2. Le territoire aménagé 30

1.3. Le territoire « construit social » 31

1.4. Le territoire, un système complexe 32

2. Mondialisation et crise de l'État-nation : de l'hypothèse de la fin des territoires à l'émergence du tout-territorial 33

2.1. La mondialisation et la fin supposée de l'ordre international westphalien. L'hypothèse de la fin des territoires 33

2.1.1. Le système international westphalien 33

2.1.2. Un système mondialisé 34

2.1.3. L'hypothèse de la fin des territoires westphaliens 35

2.2. La réponse territoriale : la confrontation du global et du local 36

2.2.1. La mésoéconomie et la transformation des modes de pensée 36

2.2.2. Les approches en termes de développement local 37

2.2.3. Le fait territorial 38

2.2.4. Du développement local au développement territorial 38

2.2.5. La question du rapport des territoires à la mondialisation 39

2.3. La multiplicité des territoires et les limites du tout-territorial 40

2.3.1. Le renforcement des échelons infranationaux par les lois de décentralisation 40

2.3.2. Le sur-régime territorial 41

2.3.3. Le retour du territoire juridiction 42

2.3.4. Une vision concurrentielle des territoires....43
Section 2 - Un monde interterritorial, des territoires interdépendants....44
1. L'interterritorialité où le dépassement des territoires....44
1.1. Le débordement territorial et le dépassement de la notion de territoire....44
1.2. Une économie mondialisée en réseau....45
1.2.1. Fragmentation des processus productifs dans une économie mondialisée....45
1.2.2. Capitalisme réticulaire et économie des réseaux....46
2. Interdépendance et complémentarités....47
2.1. Des territoires interdépendants....47
2.2. L'articulation des systèmes territoriaux. Penser ce qui relie les territoires.....48
CHAPITRE 2 - LA GOUVERNANCE TERRITORIALE, UN ENJEU DE DÉVELOPPEMENT....51
Section 1 - Retour sur la notion de gouvernance....52
1. Aux origines de la gouvernance....52
2. La gouvernance d'entreprise : la prise en compte des parties prenantes et des jeux d'acteurs....54
3. La gouvernance mondiale : une réponse à la mondialisation et au défaut des instances de régulation des États....56
4. La gouvernance, une réponse à l'échec des gouvernements et à la crise de la gouvernabilité....58
5. Définition générale de la gouvernance....60
Section 2 - La gouvernance territoriale....61
1. Émergence de la notion de gouvernance territoriale. Le rapport à l'État et l'opposition au gouvernement....62
1.1. Du gouvernement local à la gouvernance locale....62
1.2. Le cas de la gouvernance urbaine dans l'analyse des villes....63
2. La gouvernance territoriale....64
2.1. Des définitions multiples de la gouvernance territoriale....64
2.2. Une approche multi-acteur : la multiplicité des parties prenantes....66
2.3. Une organisation collective partenariale et horizontale....67
2.4. Les nouveaux rôles de coordinateur et d'animateur des pouvoirs publics....68
2.5. Modalités d'échanges entre les acteurs et les interactions entre des forces coopératives et conflictuelles....69
3. La gouvernance territoriale, un enjeu de développement territorial....71
3.1. La gouvernance territoriale, un moteur du développement territorial aux côtés des processus productifs....71
3.2. Un objectif d'efficience et d'innovation territoriale....72
3.3. Une approche systémique du territoire....72

3.4. Une dynamique de projets fruit des interactions entre les acteurs locaux 73
3.5. Les limites de la gouvernance territoriale 73
4. Le rôle de la confiance et des relations interpersonnelles pour l'instauration des forces collectives durables 74
4.1. Le rôle des institutions formelles et informelles 74
4.2. L'importance des relations sociales interpersonnelles dans la construction d'une relation de confiance 76
4.3. L'approche de la gouvernance territoriale par la proximité 77
CHAPITRE 3 – DE LA GOUVERNANCE À LA COOPÉRATION TERRITORIALE : LA PRISE EN COMPTE DES INTERDÉPENDANCES 81
Section 1 - Origine de la notion de coopération. De la biologie aux mathématiques en passant par la philosophie 82
1. La coopération, origine du concept et approche multidisciplinaire 82
1.1. Origine et première définition de la notion de coopération 82
1.2. La coopération, l'utopie communautaire d'Owen 82
1.3. Du modèle coopératif à l'économie sociale et solidaire 83
2. La coopération, une interaction facultative et bénéfique. Une approche par la biologie 85
2.1. La biologie évolutive et la survie du plus fort 86
2.2. La coopération au cœur du vivant 87
2.3. La coopération, une interaction bénéfique et facultative 89
3. La coopération au cœur des comportements humains. Une approche par les sciences humaines 90
3.1. La coopération comme un acte lié à la nature humaine 90
3.2. L'exploration des comportements coopératifs chez l'homme : de l'*homo œconomicus* à l'*homo reciprocans* 92
3.2.1. L'homo œconomicus 92
3.2.2. L'homo reciprocans 93
4. La théorie des jeux, une modélisation mathématique des interactions coopératives 95
4.1.1. Un outil de gestion de la complexité des interactions humaines 95
4.1.2. Jeux coopératifs et non-coopératifs 96
Section 2 - Interdépendance, coordination et coopération en économie politique internationale ..97
1. Interdépendance des marchés et enjeux de coordination des politiques macroéconomiques… 97
2. Interdépendance entre les pays, enjeux de coordination et de coopération en économie internationale 99
Section 3 - La coopération en économie de l'entreprise 101
1. Entre firme et marché, la diversité des systèmes coopératifs en économie de l'entreprise… 101

1.1. La coopération, une structure hybride relevant d'une relation contractuelle 101
1.1.1. L'existence de structures hybrides entre firme et marché par la théorie des coûts de transaction 101
1.1.2. La coopération, une relation contractuelle 102
1.2. La coopération interentreprise : une réponse à l'interdépendance des activités de production 103
1.2.1. L'obligation d'externaliser et le recours à la coopération par la théorie des compétences 103
1.2.2. Les limites cognitives de la firme et la nécessité de coopérer pour innover 104
1.3. La coopération, un mode de coordination interentreprise générique 105
2. L'introduction de l'espace et du territoire dans les stratégies de développement économique. La coopération interentreprise territorialisée 106
2.1. La prise en compte des interdépendances territoriales 106
2.1.1. La prise en compte de l'espace 107
2.1.2. Externalités et interdépendance territoriale 108
2.2. La coopération, caractéristique essentielle d'un développement territorial entre acteurs localisés 109
2.2.1. Les districts industriels de la Troisième Italie : des rapports étroits entre concurrence et coopération 109
2.2.2. La coopération interentreprise territorialisée au cœur des systèmes productifs localisés 111
2.2.3. La coopération localisée par et pour l'innovation 113
2.2.4. La coopération interentreprise « a-territoriale » : l'approche par la proximité 114
Section 4 - La coopération territoriale 115
1. Frontières et coopération territoriale 115
1.1. La frontière 116
1.1.1. Origine de l'idée et de la notion de frontière 116
1.1.2. Définition de la frontière 118
1.1.3. Formes et caractéristiques de la frontière 119
1.1.4. Du frontalier au transfrontalier, le lieu de la coopération et de l'échange 120
1.2. La coopération territoriale européenne, un cadre d'analyse privilégié pour l'analyse des pratiques et des projets interterritoriaux 122
1.2.1. La coopération territoriale européenne et l'affaiblissement des effets négatifs liés aux frontières 122
1.2.2. L'émergence de la coopération territoriale en Europe : le rôle précurseur du Conseil de l'Europe et les premières formes de coopération en Europe 123
1.2.3. L'institutionnalisation de la coopération territoriale en Europe 125
1.2.4. Les programmes INTERREG : de l'initiative communautaire à la confirmation d'un objectif majeur de la politique régionale européenne 126

1.2.5. La coopération territoriale européenne, une montée en puissance à relativiser ..128
2. La coopération intercommunale et les réseaux de villes ..129
2.1. La coopération intercommunale : l'intercommunalité ..129
2.1.1. Le développement de la coopération intercommunale en France ..130
2.1.2. Ambitions et limites de l'action intercommunale ..132
2.2. Des réseaux de villes aux villes en réseau, une coopération territoriale dans le cadre des systèmes urbains et l'idée d'un développement territorial polycentrique ..134
2.2.1. Les réseaux ..134
2.2.2. Les réseaux de villes, une alternative à la métropolisation et un levier de développement territorial ..136
2.2.3. Des villes en réseaux : l'analyse des systèmes urbains par les dynamiques relationnelles ..139
2.2.4. La promotion d'une organisation polycentrique du territoire ..140
3. Les formes émergentes de coopération territoriale : le lien à la métropole ..141
3.1. Pôle métropolitain et Pôle d'équilibre territoriale et rural : entre formalisme intercommunal et liberté de coopération ..142
3.2. La réciprocité territoriale ..143
4. La coopération territoriale : énoncé et principes ..145
4.1. Énoncé d'une définition de la coopération territoriale ..145
4.2. Les caractéristiques de la coopération territoriale ..146

PARTIE 2 – ANALYSE DES INTERDÉPENDANCES MACRORÉGIONALES. LE CAS DE LA LORRAINE ..153

CHAPITRE 4 - AU-DELÀ DU PIB PAR HABITANT, L'IDENTIFICATION DES INTERDÉPENDANCES MACRORÉGIONALES ..159
Section 1 – Les effets de composition du PIB par habitant ..160
1. Le PIB par habitant, indicateur de référence pour la mise en œuvre des politiques régionales en Europe ..160
2. Une décomposition statistique du PIB par habitant ..163
Section 2 – Analyse du niveau de richesse des régions européennes ..165
1. Une relative déconnexion entre le PIB par habitant et la productivité apparente du travail 165
2. La diversité des effets socio-économiques ..167
Section 3 – La prise en compte de la diversité des contextes territoriaux ..171
1. Une illustration de l'importance de la décomposition. Le cas de la Lorraine ..172
2. La difficulté à saisir une réalité nécessairement complexe ..174
CHAPITRE 5 – CE QUE CACHENT LES FRONTIÈRES. LE CAS DE L'ÉCONOMIE LORRAINE ..177
Section 1 – La Lorraine : d'une région en périphérie du territoire national à une région au cœur de l'Europe ..178

1. D'une analyse régionale infranationale à une analyse transfrontalière 178
2. La Lorraine et l'émergence du territoire transfrontalier de la Grande Région 179
2.1. La Lorraine, la perception d'une région périphérique en crise 179
2.2. La Grande Région, une macrorégion européenne 181
Section 2 - Positionnement de la Lorraine au sein de la Grande Région 182
1. L'analyse traditionnelle du PIB par habitant : une macrorégion polarisée par le Luxembourg 182
2. Vers une recomposition territoriale à l'échelle de la Grande Région 183
3. Des effets socio-économiques caractéristiques d'un marché du travail interrégional 185
Section 3 – L'économie lorraine : d'un tissu mono-industriel à la constitution d'un marché du travail transfrontalier 188
1. Une histoire économique marquée par la sidérurgie 189
1.1. La construction d'une économie mono-industrielle 189
1.2. La crise sidérurgique 190
1.3. La réponse à la crise sidérurgique et la restructuration du tissu économique lorrain…. 191
2. Essor du marché du travail transfrontalier 192
2.1. Mobilité transfrontalière à sens unique 192
2.1. Le développement de l'économie luxembourgeoise 193
2.2. Profil et spécialisation des travailleurs frontaliers lorrains au Luxembourg 194
3. Impacts et enjeux du travail transfrontalier en Lorraine 196
3.1. Rebond démographique et résidentialisation du tissu économique 197
3.2. Immobilier, transport, services publics : des enjeux nouveaux pour l'économie lorraine mais des moyens limités pour les collectivités locales 198
Section 4 - La gouvernance et la coopération territoriale : des enjeux majeurs à l'échelle du territoire transfrontalier 200
1. Une importante asymétrie institutionnelle 200
2. Des initiatives portées par les acteurs locaux 202
3. La Grande Région : un espace de gouvernance transfrontalière 203
4. Limites de la gouvernance territoriale à l'échelle transfrontalière et difficultés à initier un processus de coopération territoriale 204

PARTIE 3 - ANALYSE DES JEUX D'ACTEURS. LE CAS DE TERRITOIRES INFRARÉGIONAUX EN NOUVELLE-AQUITAINE 211

CHAPITRE 6 - GOUVERNANCE ET INTERTERRITORIALITÉ. LES CAS DE SAINTES ET SAINT-JEAN-D'ANGÉLY 217

Section 1 - Gouvernance et interterritorialité : les nouveaux enjeux de développement des territoires 218
1. La gouvernance, enjeu de développement économique territorial 218

2. Des territoires à l'interterritorialité 220

Section 2 - Caractériser l'interterritorialité. Le cas de la zone d'emploi de Saintes – Saint–Jean-d'Angély 222

1. Des mobilités domicile – travail inscrites dans une proximité de compétences 223

2. Des liens siège social – établissements justifiés par l'histoire et par les choix économiques et politiques 225

2.1. Les établissements hors zone contrôlés par un siège social localisé sur la zone d'emploi 226

2.2. Les établissements localisés sur la zone d'emploi contrôlés par un siège hors-zone…. 228

Section 3 - Des complémentarités nombreuses mais des coopérations quasi-inexistantes 231

1. Des complémentarités nombreuses avec les territoires voisins 232

2. Le défaut de gouvernance locale : un frein vers plus d'interterritorialité ? 233

3. Vers une gouvernance interterritoriale ? 234

CHAPITRE 7 - LA POLITIQUE CONTRACTUELLE DE LA NOUVELLE-AQUITAINE : UNE RÉPONSE AUX ENJEUX DE COOPÉRATION ? 237

Section 1 – De la notion de gouvernance aux pratiques opérationnelles d'intermédiation et de coopération 238

1. La gouvernance, un enjeu de développement territorial 238

2. L'intermédiation territoriale : la mise en relation des acteurs 239

3. La coopération territoriale : développement et mise en œuvre conjointe d'une stratégie de développement territorial 240

Section 2 - Ambition et limites de la politique contractuelle régionale de Nouvelle-Aquitaine 242

1. Une ambition, des compétences mais aussi des obligations nouvelles pour la région Nouvelle-Aquitaine 242

2. Le critère de la fragilité territoriale : d'un objectif de solidarité à une vision concurrentielle des territoires 244

2.1. Un objectif affiché de solidarité qui tient compte de la diversité des contextes territoriaux 244

2.2. La difficulté à sortir d'une logique de concurrence territoriale 245

3. L'impossible réconciliation des périmètres d'intervention régionale avec les réalités socio-économiques interterritoriales 247

Section 3 – Analyse des jeux d'acteurs dans le cadre de la politique contractuelle régionale 248

1. Le retour de la DATAR en région Nouvelle-Aquitaine : vers plus d'horizontalité et de transversalité 248

1.1. La renaissance de la DATAR au niveau régional : une approche systémique du territoire 248

1.2. Un objectif de transversalité et d'intermédiation confrontée à la problématique du cloisonnement 249

2. Développement et mise en œuvre de la politique contractuelle régionale, entre intermédiation et coopération 251
2.1. Une démarche de co-construction multi-niveau, un équilibre entre verticalité et horizontalité 251
2.2. Une alternance des jeux d'intermédiation et de coopération 252
3. Introspection d'un travail de recherche-action 253

CONCLUSION GÉNÉRALE 259

ANNEXES 269

BIBLIOGRAPHIE 297

TABLE DES TABLEAUX 331

TABLE DES GRAPHIQUES 332

TABLES DES FIGURES 333

TABLE DES CARTES 334

TABLE DES MATIÈRES 335

RÉSUMÉ 343

RÉSUMÉ

FR

LA PRISE EN COMPTE DES INTERDÉPENDANCES DANS LES PROCESSUS DE DÉVELOPPEMENT DES TERRITOIRES. DE LA GOUVERNANCE À LA COOPÉRATION TERRITORIALE

Les interdépendances entre les territoires constituent un élément négligé dans l'analyse du développement économique des territoires infranationaux. Les stratégies de développement économique sont le plus souvent pensées à l'échelle des territoires d'intervention publique tandis que les pratiques économiques et sociales sont interterritoriales et dépassent les cadres territoriaux. Dans cette thèse, nous proposons une réflexion sur les enjeux de développement territorial en portant notre attention sur les jeux d'acteurs et les relations interterritoriales. Nous nous interrogeons sur les raisons de la relative absence de considération pour les enjeux interterritoriaux et les moyens pour inscrire l'analyse des faits interterritoriaux dans le cadre plus large de l'analyse des problématiques de développement économique territorial. Nous portons plus spécifiquement notre attention sur les questions de gouvernance territoriale. En nous appuyant sur un travail statistique et qualitatif aux échelles macrorégionales européennes (la Lorraine et la Grande Région) et infrarégionales (Saintes, Saint-Jean-d'Angély et la région Nouvelle-Aquitaine), nous démontrons que les interdépendances entre les territoires sont insuffisamment prises en compte dans les processus de développement territorial. Dans le prolongement de la notion de gouvernance territoriale, nous introduisons l'idée de la coopération territoriale comme une modalité organisationnelle visant à accompagner les pratiques socio-économiques interterritoriales et à valoriser les complémentarités entre les territoires. L'instauration de pratiques coopératives constitue une réponse aux interdépendances entre les territoires.

Mots clés : Développement territorial ; interterritorialité ; interdépendance ; gouvernance territoriale ; coopération territoriale.

TAKING INTO ACCOUNT THE INTERDEPENDENCIES IN TERRITORIAL DEVELOPMENT PROCESSES. FROM GOVERNANCE TO TERRITORIAL COOPERATION.

Interdependencies between territories are a neglected element in the analysis of the economic development of sub-national territories. Economic development strategies are often designed at the level of territories of public intervention, while economic and social practices are inter-territorial and go beyond territorial frameworks. In this thesis, we propose a reflection on the challenges of territorial development by focusing on the interactions between actors and inter-territorial relations. We question the reasons for the lack of consideration for inter-territorial issues and the means to place the analysis of inter-territorial facts within the broader framework of the analysis of territorial economic development issues. We focus more specifically on territorial governance issues. Based on statistical and qualitative work at macro-regional European level (Lorraine and the Greater Region) and subnational level (Saintes - Saint-Jean-d'Angély and the Nouvelle-Aquitaine Region), we demonstrate that interdependencies between territories are not sufficiently considered in the territorial development processes. As an extension of the notion of territorial governance, we introduce the idea of territorial cooperation as an organizational modality aimed at supporting inter-territorial socio-economic practices and enhancing complementarities between territories. The establishment of cooperative practices is a response to interdependencies between territories.

Key words: Territorial development; inter-territoriality; interdependence; territorial governance; territorial cooperation.