



**Groupement de Recherches Economiques
et Sociales**

<http://www.gres-so.org>

**IFReDE
&
LEREPS**

Université Montesquieu-Bordeaux 4

Université des Sciences Sociales Toulouse 1

Cahiers du GRES

La dynamique institutionnelle des territoires : entre gouvernance locale et régulation globale

Jean-Pierre GILLY

GRES - LEREPS

Manufacture des Tabacs – 21, allées de Brienne
31000 Toulouse
gilly@univ-tlse1.fr

Jacques PERRAT

ADEES

*(Association pour le Développement des Etudes
Economiques et Sociales en Rhône-Alpes)*
BP 3059
69392 Lyon Cedex 03
perrat.adees@wanadoo.fr

Cahier n° 2003 - 5

mai 2003

**La dynamique institutionnelle des territoires
entre gouvernance locale et régulation globale**

Résumé

Ce texte est centré sur la problématique du développement local, analysé non pas selon une vision endogène mais, au contraire, selon une conception du territoire ouvert sur son environnement économique et institutionnel (nation et/ou international). Une telle conception implique de penser et d'explicitier les articulations, aussi bien économiques qu'institutionnelles, entre dynamique territoriale et dynamique globale. C'est toutefois sur les articulations institutionnelles que nous porterons plutôt notre attention et, tout particulièrement, sur les enchevêtrements entre les différentes échelles spatiales de régulation des systèmes économiques.

Dans une première partie, nous présenterons les fondements analytiques de notre approche (territoire, gouvernance locale, selon une approche et termes d'"Economie de la proximité".

Dans une seconde partie, nous tenterons d'appréhender comment fonctionne aujourd'hui l'articulation entre gouvernance locale et régulation globale, au moment où se transforment les modes d'exercice et de transmission du pouvoir et/ou de l'autorité.

Mots-clé : *territoire – gouvernance locale – local/global – régulation*

**Institutional dynamics of territories :
between local governance and global regulation**

Abstract

This paper is focused on the local development problematic, not analyzed according to an endogenous view but, on the contrary, according to a territory conception opened to its institutional and economic environment (nationally, international). Such a conception involves thinking and clearing the institutional and economic articulations between territorial and global dynamics. However, we'll essentially take an interest in the tangling between the various regulation spatial scales and the economic systems.

In a first part, we present the analytic basis of our approach (territory, local governance,...) in terms of "Economie de la proximité".

In a second part, we try to understand the today articulations between local governance and global regulation, when exercise and transmission of the power are changing.

Keywords: *Territory – local governance – regulation – local/global*

JEL : R1 R38

Introduction

Ce texte est centré sur la problématique du développement local, analysé non pas selon une vision endogène stricto sensu mais, au contraire, selon une conception du territoire ouvert sur son environnement économique et institutionnel (national et/ou international).

Il s'agit donc de penser et d'explicitier les articulations, aussi bien économiques qu'institutionnelles, entre dynamique territoriale et dynamique globale. C'est toutefois sur les articulations institutionnelles que nous porterons plutôt notre attention et, tout particulièrement, sur les enchevêtrements entre les différentes échelles spatiales de régulation des systèmes économiques. En effet, la compréhension de ces mécanismes institutionnels est indispensable aussi bien pour analyser les dynamiques locales que les mutations contemporaines (L'Année de la Régulation, novembre 2002).

Dans une première partie, nous présenterons les fondements analytiques de notre approche :

- une conception du territoire en termes de proximités, dans une vision dynamique. Ainsi, le territoire est défini comme un construit socio-économique produit par les interactions entre les acteurs locaux : économiques, techniques, sociaux, institutionnels qui participent à résoudre un problème productif ou à réaliser un projet de développement collectif. Tout particulièrement, le territoire est caractérisé par sa gouvernance, définie comme l'ensemble des processus institutionnels qui participent à la régulation locale du système économique territorial ;
- une appréhension des formes d'articulation entre gouvernance locale et régulation globale à travers le rôle des acteurs-clés. La gouvernance locale, en effet, n'est jamais la transposition à une échelle territoriale réduite d'une régulation globale. Elle est le résultat dynamique d'une tension entre des régularités verticales (sectorielles, macro-institutionnelles) et des régularités horizontales qui caractérisent un territoire (Colletis G., Gilly J.-P., Pecqueur B., 2002)

Dans une seconde partie, nous tenterons d'appréhender comment fonctionne aujourd'hui cette interrelation entre gouvernance locale et régulation globale, au moment où se transforment les modes d'exercice et de transmission du pouvoir et/ou de l'autorité. Les enjeux de ces repositionnements se déclinent principalement autour de trois questions : celle des transformations de l'Etat, celle de l'élargissement des stratégies d'externalisation des firmes et celle des nouvelles modalités de gestion de la relation salariale.

1. Dynamique territoriale, gouvernance locale et régulation globale : précisions méthodologiques

1.1. La notion de territoire : proximités et gouvernance

Dans la lignée des travaux de l'"Ecole de la Proximité" (Gilly, Torre, 2000), nous définissons le territoire comme le résultat de la combinaison des trois dimensions de la proximité : géographique, organisationnelle et institutionnelle.

La proximité géographique traite de la séparation des acteurs et des activités dans l'espace. Fonctionnellement exprimée en terme de coût et/ou de temps, elle est évidemment dépendante des infrastructures de transport et des technologies de communication. La proximité organisationnelle concerne les interactions entre acteurs mobilisant des actifs complémentaires et participant à une même activité finalisée, au sein d'une même organisation ou entre organisations (grand groupe, réseau, ...). La proximité organisationnelle se construit sur une proximité institutionnelle reposant sur l'adhésion des acteurs à des règles d'action et, dans certaines situations, à un système commun de représentations, qui orientent les comportements collectifs.

En tout état de cause, une proximité institutionnelle s'inscrit dans un rapport contradictoire de pouvoirs que ce soit entre employeurs et employés (rapport salarial capitaliste), entre firmes (concurrence vs coopération), entre acteurs privés et publics (logique de profit, logique de bien public), de sorte que la mise en compatibilité qu'elle permet est toujours provisoire.

Dans la diversité des contextes institutionnels et organisationnels locaux, il est possible de mettre en évidence trois catégories polaires d'organisations productives plus ou moins territorialisées .

- L'agglomération se fonde sur une concentration spatiale d'activités économiques hétérogènes, ne présentant pas a priori de complémentarités. Cette concentration résulte (et est créatrice) d'économies externes aux entreprises, principalement sous la forme d'"externalités pécuniaires", provoquées par la concentration des activités et des acteurs, qui se répercutent directement en termes de prix des facteurs de production. La particularité du processus d'agglomération, essentiellement caractérisé par la proximité géographique, est qu'il produit des effets externes qui ne répondent ni à une logique industrielle ni à une dynamique systémique.
- Le processus de spécialisation se fonde sur une structure organisationnelle forte (du type grand donneur d'ordres / sous-traitants) du tissu économique local dominée par une activité industrielle ou un produit. Le processus par lequel le tissu économique se structure est fondé sur une logique industrielle favorisant la concentration géographique d'activités complémentaires. Un tel processus correspond donc à un recouvrement des proximités géographique et organisationnelle qui ne nécessite pas une forte proximité institutionnelle.
- Le processus de spécification caractérise un territoire qui dispose, grâce à une forte proximité institutionnelle entre les acteurs, de modes de coordination entre les agents

économiques qui, outre les effets de proximité organisationnelle, permet une flexibilité dans le déploiement des ressources, des activités et des compétences sans faire éclater le contexte territorial. D'une façon différente des processus d'agglomération et de spécialisation, le processus de spécification repose essentiellement sur une capacité d'apprentissage collectif qui, en organisant une flexibilité de (re)combinaison de ses ressources et actifs, permet de mettre en œuvre des stratégies susceptibles d'infléchir le devenir économique du territoire selon de nouvelles trajectoires de développement.

Ces trois catégories de territoire sont caractérisées par des recouvrements de plus en plus denses des trois formes de proximité, depuis l'agglomération jusqu'à la spécification en passant par la spécialisation. Pour analyser ces trois formes et les types de coordination qu'elles recouvrent (de marché, hors marché, mixtes, etc.), il est néanmoins nécessaire d'élargir la notion de proximité institutionnelle en l'articulant avec celle de gouvernance locale.

La gouvernance locale sera définie comme un processus de mise en compatibilité de plusieurs proximités institutionnelles unissant des acteurs (économiques, institutionnels, sociaux...) géographiquement proches, en vue de la résolution d'un problème productif ou de la réalisation d'un projet local de développement.

Une telle définition insiste fondamentalement sur l'idée de processus, c'est-à-dire de dynamique institutionnelle collective qui articule, de manière toujours singulière, différentes logiques d'acteurs se confrontant et/ou coopérant sur un territoire. Ce processus n'est pas nécessairement vertueux : il existe des processus de déconstruction institutionnelle (crises industrielles, par exemple) qui correspondent à des situations de gouvernance "faible".

La gouvernance locale se concrétise par la construction de compromis locaux entre acteurs (aussi bien privés que publics) et se caractérise par le degré d'articulation et de cohésion des différentes proximités institutionnelles qui spécifient le territoire, qu'il s'agisse du rapport salarial, de l'affrontement entre capitaux individuels, des relations acteurs privés/acteurs publics,...

La gouvernance locale combine ainsi toujours des éléments de stabilité et d'instabilité dont l'importance relative évolue dans la durée, définissant des inflexions de la trajectoire de développement du territoire. Mais pour que l'on puisse parler de gouvernance locale, il faut que les éléments de stabilité l'emportent, c'est-à-dire que les compromis entre acteurs soient suffisamment stables et cohérents afin de lever, pour un temps, l'incertitude inhérente à l'action collective et ainsi de réduire rivalités et conflits. Alors, peuvent se mettre en place un système d'interdépendances sociales et un système de règles voire de représentations communes générant des régularités productives localisées (on parlera alors de structures de gouvernance). A l'inverse, lorsque les éléments d'instabilité, c'est-à-dire les rivalités et les conflits, mettent en cause les compromis jusqu'alors existants, on entre dans une phase de crise de la gouvernance locale pouvant conduire à une déstructuration territoriale.

Parmi les acteurs qui participent aux dynamiques territoriales, il existe des acteurs-clés, privés et/ou publics, qui jouent un rôle moteur en ce sens qu'ils constituent des repères institutionnels pour l'ensemble des acteurs et qu'ils structurent les mécanismes de coordination de ces derniers. Dans notre conception, ces acteurs, qui participent à l'émergence ou à la stabilisation d'une gouvernance locale, peuvent être aussi bien des acteurs économiques (établissements de groupe, associations d'entreprises...), que des acteurs institutionnels (collectivités territoriales, Etat, Chambres de commerce...) ou sociaux

(syndicats, associations...). La gouvernance n'est donc pas une configuration de coordinations strictement économiques ou strictement socio-politiques : elle est une combinaison de ces dimensions, caractérisée par une densité variable des interactions entre les trois catégories d'acteurs.

Ces interactions sont particulièrement complexes du fait, notamment, que le champ d'intervention administratif des collectivités locales ne coïncide pas avec celui des acteurs économiques et sociaux et que l'horizon temporel stratégique ou les visions du temps des acteurs publics et des acteurs privés peuvent différer. Ces différences sont à l'origine d'un engagement territorial de nature inégale selon les acteurs. Les acteurs institutionnels jouent ainsi souvent un rôle essentiel dans la construction de la gouvernance locale, en particulier, par le biais d'institutions formelles d'animation et de mise en réseau (contrats de pays, par exemple, en France).

Trois principales structures de gouvernance locale peuvent être distinguées en fonction de la nature des acteurs-clés, de leurs objectifs et de leurs modes d'appropriation des ressources produites localement :

- *gouvernance privée* : ce sont les acteurs privés qui impulsent et pilotent les dispositifs de coordination et de création de ressources selon un but d'appropriation privée. Il en est ainsi de la firme motrice, par exemple l'établissement d'un grand groupe, qui structure économiquement et institutionnellement l'espace productif de son site d'implantation.

- *gouvernance privée collective* : dans ce cas, l'acteur-clé est une institution formelle qui regroupe des opérateurs privés et impulse une coordination de leurs stratégies, comme par exemple les Chambres de Commerce, les syndicats professionnels et toute forme de clubs d'opérateurs privés.

- *gouvernance publique* : les institutions publiques ont des modes de gestion des ressources qui diffèrent de l'appropriation privée, notamment à travers la production de biens ou services collectifs, donc par définition utilisables par tous les acteurs, sans rivalité ni exclusion d'usage. Ce sont au premier chef, l'Etat, les collectivités territoriales et toutes les formes d'inter-collectivité, mais aussi les centres de recherche publique, ...

En fait, dans la réalité, rares sont les situations "pures" telles qu'elles viennent d'être décrites : on trouve le plus souvent une association des formes précédentes (on parlera alors de gouvernance mixte) mais avec une dominante, ce qui permet de caractériser chaque territoire comme un cas particulier entrant dans une catégorie générale (plutôt publique ou plutôt privée), selon un dosage spécifique et variable.

Cette typologie, comme toute typologie, est statique et renvoie à des structures de gouvernance stabilisées. En fait, il faut surtout retenir de notre définition de la gouvernance locale est qu'elle est un processus, qui donne au territoire sa dimension fondamentalement dynamique. En effet, les compromis qui stabilisent les coordinations entre les acteurs ne sont pas immuables et les contradictions, les conflits finissent toujours par l'emporter lorsque ces acteurs ne sont plus en mesure de résoudre collectivement le problème productif posé.

1.2. Gouvernance locale et régulation globale

Notre conception de la gouvernance locale renvoie à une vision ouverte et non pas "localiste" du territoire. En effet, les acteurs, et notamment les acteurs clés, qui y sont localisés développent des interactions à la fois à l'échelle locale et à l'échelle globale : leur registre d'action déborde ainsi de leur localisation et les conduit à être "ici et ailleurs" (Rallet, 2000) – ce qui est particulièrement vrai pour certains acteurs comme les établissements de grands groupes, les services déconcentrés de l'Etat, ... qui peuvent être des acteurs-clés de la dynamique territoriale.

Ces acteurs, en effet, construisent simultanément des proximités institutionnelles localisées et des proximités institutionnelles "éloignées" avec des acteurs "externes" qui agissent sur la scène globale. Par-là même, ils participent à articuler gouvernance locale et régulation globale, confortant ainsi l'idée d'un enchevêtrement des échelles spatiales de la régulation. La gouvernance locale est ainsi dynamisée non seulement par le jeu des compromis et des rapports de pouvoir localisés mais également par la tension entre des régularités "verticales" de type sectoriel et macro-institutionnel et des régularités "horizontales" qui caractérisent un espace économique local. Par exemple, la dualité des conventions qui régulent d'un côté le rapport salarial dans une branche professionnelle, de l'autre la relation salariale dans un marché local de l'emploi, constitue une modalité essentielle de cette tension.

La nature du rapport local-global, dans sa dimension institutionnelle, dépend donc à la fois du degré de stabilité des modes de régulation macro-économique¹ et de la capacité de résistance ou d'innovation permise par le mode de gouvernance locale. Entre ces deux niveaux, il n'y a pas de déterminisme de l'un ou de l'autre mais influence réciproque, variable dans l'espace et dans le temps. A cet égard, plusieurs situations doivent être distinguées :

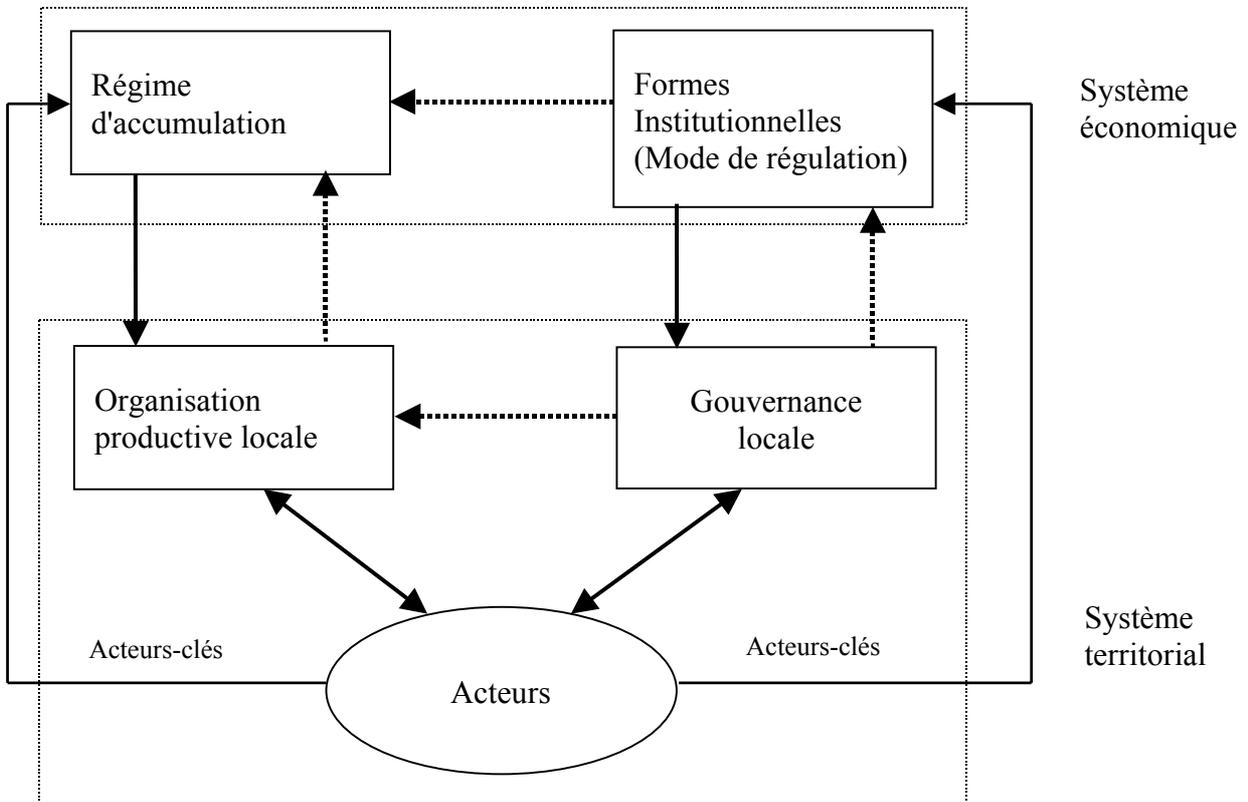
- celle pour laquelle on constate une homologie entre régularités institutionnelles locales et régularités globales du mode de régulation, entre dynamique économique locale et dynamique du régime d'accumulation. Les deux niveaux de régulation se confortent l'un l'autre : dans cette situation, les acteurs locaux adoptent des comportements routiniers car tel est leur intérêt.
- celle pour laquelle on constate un décalage voire une disjonction entre gouvernance locale et mode de régulation. Dans ce cas, les acteurs locaux sont incités à adopter des comportements innovants qui peuvent déboucher sur deux situations selon que la crise locale peut être dénouée ou pas dans le cadre des mécanismes existants de la gouvernance locale. Lorsque la crise perdure, la question est alors de savoir si les transformations locales sont porteuses de nouveaux principes d'organisation productive et de mécanismes institutionnels aptes à se diffuser dans l'ensemble du système économique et générer un nouveau mode de développement.

Cette dialectique institutionnelle du local-global passe par la construction de compromis "verticaux" entre acteurs : ainsi en est-il des compromis qui se construisent entre politique locale d'un établissement de groupe multinational et stratégie d'ensemble de ce dernier, entre action locale d'un service préfectoral de développement économique et politique globale de

¹ Nous nous référons ici à la théorie de la Régulation. Cf., entre autre, Boyer et Sallard (2001)

l'Etat, entre une firme et les autres acteurs d'un réseau de coopération industrielle, entre relation salariale locale et convention collective de branche...

On peut tenter de synthétiser notre approche par le schéma méthodologique ci-dessous.



Un tel schéma intègre l'idée du double registre d'action, le plus souvent à la fois local et global, des acteurs-clés présents sur un territoire. Seuls, en effet, des acteurs-clés, en tant qu'ils constituent des repères institutionnels pour l'ensemble des acteurs d'un territoire, peuvent créer les médiations sociales qui résorbent ou aiguissent les tensions entre gouvernance locale et régulation globale. Ces rapports local-global doivent donc être pensés dans une perspective dynamique d'articulation entre ces deux niveaux de régulation, faite de périodes d'ajustement et de périodes de décalage entre les proximités institutionnelles nouées par les acteurs-clés soit avec les acteurs locaux soit avec des acteurs extra-locaux.

Nous avons caractérisé ce processus (Gilly, Wallet, 2001) comme celui d'une hybridation, essentiellement organisationnelle en période de stabilité structurelle (adaptation des règles locales dans le cadre de principes globaux économiques et institutionnels) et principalement institutionnelle en période de mutation : la gouvernance locale prévalant jusqu'alors ne permet plus la dynamique territoriale. Une transformation des règles et des compromis locaux devient nécessaire : c'est le cas de la situation actuelle que nous allons examiner dans la seconde partie .

2. Les transformations institutionnelles contemporaines : entre le local et le global

Les échelles spatiales traditionnelles sur lesquelles s'exerçait la coordination des acteurs publics et privés durant la période fordiste sont aujourd'hui largement remises en cause. Si les constructions amorcées à l'échelle mondiale restent, pour l'instant, partielles et précaires (mises à part celles concernant la mondialisation financière), le niveau national semble, sinon s'effacer, du moins reculer devant la montée, d'une part, d'une échelle "intermédiaire", celle de l'Europe (pour ce qui concerne notre continent) et, d'autre part, d'une échelle "locale", qui tend peu à peu à s'affirmer en France avec le renforcement institutionnel du rôle des régions et l'extension de l'intercommunalité et des "pays". Un tel processus affecte également les stratégies des firmes, et notamment les grands groupes industriels, qui décentralisent leurs activités dans l'espace afin de bénéficier des effets de proximité induits par les dynamiques territoriales.

Ces transformations ne sont pas encore stabilisées et des interrogations demeurent sur le caractère transitoire ou plus pérenne de leurs effets en termes de régulation. Le changement d'échelle dans le traitement des problèmes se traduit donc aussi par un changement dans la nature et la gestion des coordinations concernées, la difficulté étant d'en appréhender toutes les implications en termes d'articulation entre gouvernance locale et régulation globale.

2.1. Les transformations de l'Etat et la montée en puissance des institutions territoriales

La territorialisation des interventions publiques, amorcée en France il y a une vingtaine d'années, s'inscrit dans un processus qui organise "le passage d'une définition substantialiste de l'intérêt général porté par l'Etat à une conception essentiellement procédurale, c'est-à-dire construite collectivement, du bien commun, avec le risque d'une relative dilution des responsabilités" (Azema et Parthenay, 2001).

Désormais, l'Etat n'apparaît plus comme le seul porteur de l'intérêt général et les autres acteurs, publics ou privés, rendus plus autonomes, participent à la construction et à la négociation des règles et de leurs applications. Alors que la logique substantielle imposait, à un niveau macro-social, un certain nombre de droits et garanties aux accords locaux, en permettant des améliorations "descendantes" de niveau en niveau, on peut penser que la logique procédurale en reste à entériner des accords "collant" de très près au terrain, en se contentant d'une institutionnalisation de garanties très générales aux niveaux plus globaux. C'est dans cet esprit qu'il convient d'analyser le succès que connaît aujourd'hui la notion de "bonnes pratiques" : tout droit issue du contexte de l'entreprise, elle tend à s'imposer dans la construction de règles encadrant les relations entre partenaires sociaux, entre acteurs d'un projet territorial, entre territoires, entre pays, etc. Elle est d'ailleurs explicitement retenue par les institutions européennes comme logique de construction d'un système normatif fondé sur la notion de subsidiarité.

Mais, il faut relier cette logique "ascendante" d'articulation des niveaux de règles à une logique "descendante", qui fait obligation aux acteurs d'un niveau décisionnel de respecter des critères institutionnels d'orientation et des normes fonctionnelles fixés par ceux d'un autre

niveau. Cette logique, qui s'impose tout au long de la chaîne décisionnelle qui mobilise Europe, Etat, régions, pays, villes, doit être appréhendée sous tous ses aspects. Elle peut s'avérer le véhicule efficace d'une diffusion de normes innovantes aux niveaux environnemental, social, sociétal. Mais elle peut aussi renforcer la tendance des délibérations locales à apparaître essentiellement sous leurs aspects techniques, les aspects plus politiques étant renvoyés à d'autres niveaux. Il peut s'opérer ainsi une transposition au territoire d'un mode de coordination qui est celui de l'entreprise, où les concertations/négociations s'effectuent de plus en plus sous contrainte de l'adéquation à des normes (qualité, délais, coûts...) décidées en d'autres lieux.(Ughetto, 2001).

Ainsi, il se précise peu à peu, certes de façon non linéaire et contradictoire, une transformation de la situation qui prévalait antérieurement, où les règles étaient, sinon toutes établies mais du moins certifiées et garanties dans leur application par l'Etat, avec une diffusion hiérarchisée vers les niveaux infra-nationaux. La montée en puissance du principe de subsidiarité et de sa mise en œuvre contractuelle fait émerger des configurations locales nouvelles où Etat et acteurs publics locaux tendent à être mis sur le même plan, chacun étant – tendanciellement du moins – maître de son champ de compétences, en matière réglementaire (Perrat, 2002).

De cette situation, au carrefour des logiques descendante et ascendante, il résulte des tensions entre acteurs dont le champ d'action est national (Etat) et européen (UE) et acteurs dont les prérogatives sont régionales et locales (Collectivités Territoriales, Chambres de Commerce,...), tensions qui sont des facteurs de dynamique territoriale comme le sont également les conflits d'appropriation de compétences et de légitimité entre acteurs institutionnels, agissant localement pour résoudre un problème donné.

2.2. L'élargissement des stratégies d'externalisation spatiale des firmes

La pratique de l'externalisation d'activités par les grandes firmes se développe mais change aujourd'hui de nature : il ne s'agit plus seulement de demander à un sous-traitant d'assurer une production banale mais de lui confier une réelle responsabilité en termes de qualité, de délais, de coût, mais aussi en termes d'innovations technologiques et organisationnelles. C'est ce nouveau positionnement réciproque que veut caractériser la notion de "rapport d'externalité" (Perrat, 1997). Elle rend compte essentiellement de la nécessité pour une firme, afin d'assurer son efficacité techno-productive et sa profitabilité, d'établir avec les acteurs extérieurs à elle des continuités technologiques, organisationnelles et institutionnelles qui, à la fois, les intègrent à ses décisions et objectifs et leur permettent de "rester eux-mêmes", c'est-à-dire de continuer à "fonctionner" et à poursuivre des objectifs propres.

La notion d'externalisation caractérise ainsi un nouveau mode de rapport de la firme à l'ensemble des ressources qu'elle entend mobiliser et/ou construire, tout particulièrement au niveau territorial. Mais elle caractérise en même temps un mode d'exercice du pouvoir et/ou de l'autorité par lequel les firmes, notamment lorsqu'elles sont des acteurs-clés d'un territoire, font prévaloir les objectifs liés aux intérêts qu'elles défendent. Avec des conséquences qui sont loin d'être unilatérales : le rapport d'externalité conjugue en effet subordination et autonomie et il peut faire naître, pour certains acteurs, des marges de manœuvre supérieures à celles d'un rapport soit purement hiérarchique, soit purement commercial.

Nous avons ainsi montré dans différents travaux antérieurs, comment, de manière croissante les grands groupes tendent à substituer à une stratégie spatiale de prédation de ressources génériques locales une stratégie de construction territoriale de ressources spécifiques qui implique une coopération étroite et durable avec tout un ensemble d'acteurs locaux (PME, sociétés de service, centres de recherches, institutions publiques ou parapubliques locales, ...). Stratégie qui a pour effet d'ancrer territorialement l'établissement du groupe au moins pour la période où les besoins technologiques de ce dernier ne sont pas satisfaits.

Plusieurs types de positionnement de firmes peuvent être ainsi définis, entre la simple "localisation" (entrepôt, exploitation minière, "usine-tournevis", recherche d'exonérations fiscales, internalisation sélective de facteurs de production disponibles sur un territoire) et "l'ancrage territorial", qui exprime une forte implication dans la co-construction des ressources externes à mobiliser sur place, avec un important effet en retour sur le territoire. On peut dire que se déploient ainsi des formes d'endogénéisation réciproque des externalités entre la firme et le territoire. Une position intermédiaire peut également exister, dans laquelle la firme combine des ressources disponibles sur le territoire avec ses propres ressources internes dans une logique visant surtout à assurer la consolidation de celles-ci. Cette approche permet ainsi de repérer différentes "trajectoires" de firmes dans leur rapport au territoire considéré, sachant que pour une même firme les trois positions ainsi définies ne sont nullement exclusives l'une de l'autre et que, surtout, ces trajectoires ne sont pas forcément linéaires : il peut y avoir "avancée" ou "recul", passage par plusieurs positionnements successifs.

2.3. De nouvelles modalités de gestion de la relation salariale locale

Le rapport salarial, tel que le définit la théorie de la régulation fournit le cadre réglementaire national dans lequel s'exerce concrètement la relation de travail localisée. Au cours des dernières années, on est passé d'une situation dans laquelle il y avait acceptation globale de ce cadre réglementaire (conventions nationales de branche) à une situation où émergent des règles de gestion de la relation salariale plus individualisées et des modes de négociation qui se rapprochent de l'établissement et du territoire.

Aujourd'hui, la nécessité pour les firmes de tisser des liens flexibles de coopération technique et industrielle, tout particulièrement dans le cas des processus d'innovation et de transfert technologique implique une relation salariale fondée sur l'apprentissage (individuel et collectif) et non sur des compétences figées. De telles coopérations, significatives de nouveaux compromis sociaux entre employeurs et salariés, sont facilitées par la proximité géographique entre les acteurs. Les acteurs-clés du territoire (firmes, Institutions publiques) en tant que repères institutionnels dominants, participent alors à la construction d'une relation salariale spécifique.

C'est ce qui est en émergence aujourd'hui, au travers des nouveaux rôles attribués aux régions (comme niveaux stratégiques) et aux échelons locaux (intercommunalités, "pays", comme niveaux de mise en œuvre au plus près du terrain) dans la gestion de l'emploi, de la formation, de l'orientation, de l'insertion, dans des configurations qui mobilisent de façon renouvelée l'Etat, les collectivités territoriales, les branches professionnelles, les firmes, les syndicats de salariés, etc. Des travaux sont évidemment nécessaires pour apprécier plus exactement la portée de ces évolutions.

2.4. Gouvernance locale et régulation globale : quelle dynamique ?

Le déploiement des évolutions décrites ci-dessus participent à la fois de nouvelles formes de gouvernance locale et de nouvelles modalités d'articulation de celle-ci avec des échelles plus larges : nationale, européenne voire mondiale.

Ces évolutions se caractérisent essentiellement par une tendance à décentraliser la résolution des problèmes productifs et institutionnels au niveau des territoires, les centres de décision ultimes pour ce qui concerne les aspects les plus stratégiques, restant l'apanage de lieux d'exercice du pouvoir extérieur aux territoires : maisons mères de grands groupes, Etat, Union Européenne,... Dans de tels processus, la proximité organisationnelle est conjuguée à la proximité géographique selon une logique fonctionnelle et pragmatique. De ce fait, les proximités institutionnelles générées territorialement sont faibles et la gouvernance locale est instable et assujettie aux contraintes institutionnelles globales.

La pratique croissante du couple contrat-projet qui est devenu le mode privilégié de coordination des interventions des acteurs (à un même niveau territorial, ou entre niveaux d'échelle spatiale différents) est significative de ces évolutions. Elle a pour principal intérêt d'offrir un cadre fonctionnel à la division et la coordination des tâches, permettant d'atteindre des objectifs précis. Mais elle occulte généralement une logique de domination dans la mesure où elle peut inciter les acteurs locaux à mettre de côté leurs divergences et à se concerter sur les décisions concrètes à prendre, un tel traitement fonctionnaliste des problèmes "gommant" les aspects les plus contradictoires des objectifs poursuivis. On assiste ainsi à un recul des pratiques de négociation et de construction de véritables compromis sociaux locaux au profit d'une concertation selon une logique "problem solving". Dans ce contexte, la négociation en effet apparaît moins nécessaire et peut être contournée, voire supplantée par d'autres pratiques. En ce sens, Jobert (2000) a raison de souligner que dans les procédures contractuelles actuelles, "compte davantage le processus d'élaboration du contrat que l'acte lui-même, c'est-à-dire plus l'engagement des partenaires que son produit", l'objectif étant d'"impliquer les acteurs dans des projets plus vastes, plus globaux que l'objet traité".

Dans ces conditions, la gouvernance locale tend à se réduire à une dynamique principalement organisationnelle faite d'une addition et/ou succession de contrats-projets, soutenus au coup par coup par les institutions locales et donnant lieu à une gestion spécifique de la relation salariale locale. L'espace local obéit donc à une logique fonctionnelle², en référence au monde de l'entreprise, rendant très difficile la construction de compatibilités institutionnelles et de compromis entre les acteurs, publics et privés, dont les intérêts sont différents, voire divergents. C'est pourtant la stabilité et la cohérence de ces compromis qui sont garants de la réussite des projets locaux et surtout à plus long terme, de dynamiques véritablement territoriales, c'est-à-dire de processus de recouvrement / articulation de proximités géographique, organisationnelle et institutionnelle.

De telles dynamiques ne sont cependant pas absentes de la réalité territoriale contemporaine. En effet, la "rencontre" des trois formes de proximité est toujours possible et les tendances évoquées plus haut ne sont pas univoques. La dynamique organisationnelle peut

² Un texte sur la « loi Voynet » évoque une volonté de « gérer les pays dans une logique de mission ». *Lettre de la DATAR N°167* (automne 1999)

ainsi se combiner localement avec une dynamique institutionnelle forte. Alors il y a construction territoriale, capable non seulement de s'adapter aux normes "venues" d'en haut mais aussi d'infléchir, voire de transformer, des orientations, des objectifs et des règles à portée plus globale. Un exemple en est donné, par la façon dont le Pôle Scientifique de Toulouse a su développer et, d'une certaine façon imposer un projet de satellite (SPOT) aux instances nationales du CNES (Colletis, Gilly, et alii. 1999).

Bien des questions se posent dans un tel contexte, touchant notamment au positionnement des acteurs-clés et à l'ouverture des territoires locaux sur d'autres niveaux de régulation.

- La question du positionnement des acteurs-clés que sont les grandes firmes est, nous l'avons dit plus haut, décisive en termes à la fois de fonctionnement de la gouvernance locale et de ses articulations avec les autres niveaux de régulation : en effet, les décisions stratégiques de ces firmes influent fortement sur les dynamiques locales dans un sens qui peut être positif (investissements, création d'emplois, participation à la création de ressources locales etc.) mais aussi négatif (décision de vente ou de fermeture d'un site, etc.). Or, en même temps, ces décisions restent le plus souvent complètement extérieures au champ de fonctionnement de la gouvernance locale. Alors qu'elles demandent aux acteurs locaux d'alimenter leur développement productif par des investissements matériels et/ou organisationnels, elles refusent quasi-systématiquement de mettre en débat leurs options stratégiques et leurs intentions à l'égard du territoire concerné. Les acteurs locaux n'ont donc pas toutes les cartes en main pour maîtriser la cohérence et la pérennité des projets ainsi mis en oeuvre (Perrat, 1998). Reste ainsi posé le problème de l'articulation des différents "territoires-entreprise" et des territoires régionaux et locaux, au sens institutionnel du terme.

- L'autre question, essentielle, concerne la façon dont la gouvernance locale s'articule ou non avec d'autres niveaux participant à l'émergence et à la dynamique de régulations spatiales plus larges. En effet cette articulation n'est pas du seul fait des grandes firmes mais également de celui de l'Etat et d'autres grands acteurs (syndicats), etc., qui agissent à la fois sur le territoire et sur le système socio-économique global. Comment, dans un tel contexte, assurer à un niveau global la viabilité des compromis noués localement par les acteurs-clés d'un territoire ? L'émergence d'un nouveau modèle de coopération entre Etat, grands groupes (industriels et financiers) et autres acteurs-clés est-elle susceptible de favoriser les cohérences nécessaires à cette viabilité ? Les dynamiques économiques et institutionnelles qui caractérisent les territoires de spécification (cf. § 1) préfigurent-elles de nouveaux compromis et de nouvelles cohérences au niveau macro ?

Conclusion

L'ambition de ce texte n'étant pas de répondre à de telles interrogations, il nous semble cependant que nos développements sont susceptibles d'éclairer les conditions actuelles dans lesquelles se développent les coordinations d'acteurs, à un même niveau socio-économique (territoire, région, nation, ensemble de nations...) et entre plusieurs de ces niveaux. Ils mettent notamment en lumière la nécessité de ne pas réduire ces coordinations à des logiques fonctionnelles, organisationnelles et procédurales, et d'en souligner les enjeux en termes de pouvoirs, mais aussi en termes de droits à (re)construire pour lutter contre les tendances à la subordination et aux inégalités dont ces logiques sont porteuses.

Dans une phase du capitalisme appelant de nouvelles modalités de régulation que ce soit au niveau national, continental ou mondial, émerge la nécessité de régulations enchevêtrées et productrices de dynamiques territoriales et de création de ressources locales, afin de contrer les logiques purement financières aujourd'hui à l'œuvre et qui participent à aggraver le phénomène de polarisation et de renforcement des inégalités spatiales.

Il serait ainsi possible d'imaginer ce que pourraient être, en prenant acte d'un enchevêtrement de différentes échelles de régulation, les fondements d'une politique économique visant à favoriser un développement local plus équilibré et plus solidaire. Pour nous, une telle politique ne saurait se réduire à une logique de marché ; elle devrait plutôt s'inscrire dans des politiques de long terme visant la construction de ressources spécifiques territoriales, et notamment de capacités organisationnelles spécifiques aux acteurs locaux, gages d'un développement local plus autonome et au sein desquelles les institutions publiques ont un rôle éminent à jouer.

Bibliographie

- AZEMA A., PARTHENAY D. (2001), "Les schémas de services collectifs, poisson pilote des politiques publiques territoriales", *Territoires 2020*, N°4, DATAR, La Documentation Française, pp. 45-49.
- BOYER R., SALLARD Y., Ed. (2001), *Regulation theory : the state of the art*, Routledge, London and New-York.
- COLLETIS G., GILLY J.-P. *et alii.* (1999), "Construction territoriale et dynamiques économiques", *Sciences de la Société*, n° 48, octobre.
- COLLETIS G., GILLY J.P., PECQUEUR B. (2002), "Inscription spatiale des firmes, gouvernance des territoires et régulation d'ensemble", *L'année de la régulation*, à paraître.
- GILLY J.-P. et TORRE A. sous la dir. (2000), *Dynamiques de proximité*, l'Harmattan, Paris.
- GILLY J.P. et WALLET F. (2001), "Proximities, local governance and the dynamics of local economic spaces : the case of industrial conversion process", *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol.23, N°3.
- JOBERT A. (2000), *Les espaces de la négociation collective, branches et territoires*, Octares Editions.
- PERRAT J. (1997), "Une clé de lecture du rapport firmes/territoires : la notion d'externalité", *Espaces et Sociétés*, N°88-89, pp.207-236.
- PERRAT J. (1998), "Stratégies globales des firmes, gestion locale des ressources et marge de manœuvre des acteurs territoriaux", in Loinger G., Némery J.C., *Recomposition et développement des territoires - Enjeux économiques, processus, acteurs*, L'Harmattan, Paris.
- PERRAT J. (2002), "Dynamiques territoriales et dynamiques salariales : de nouvelles règles pour une nouvelle donne ?", *Géographie, Economie, Société*, Vol.4.-N°4.
- RALLET A. (2000), "Economie de proximité", *Cahiers d'Economie et de Sociologie Rurales*.
- UGHETTO P. (2001), " Tendances contradictoires de l'évolution du travail et renouvellement des analyses : une interprétation à partir des représentations de l'acteur patronal ", *Revue de l'IREs*, N°37, 31-58.

Cahiers du GRES

Le Groupement de Recherche Economique et Sociales (GRES) réunit deux centres de recherche :

- *IFReDE* (Institut Fédératif de Recherches sur les Dynamiques Economiques), Université Montesquieu-Bordeaux IV
- *LEREPS* (Laboratoire d'Etudes et de Recherche sur l'Economie, les Politiques et les Systèmes Sociaux), Université des Sciences Sociales Toulouse 1.

www.gres-so.org

Université Toulouse 1
LEREPS – GRES
Manufacture des Tabacs
21, Allée de Brienne
F - 31 000 Toulouse
France
Tel. : +33-5-61-12-87-07
Fax. : +33-5-61-12-87-08

Université Montesquieu-Bordeaux IV
IFReDE – GRES
Avenue Léon Duguit
F - 33 608 Pessac Cedex
France
Tel. : +33-5-56-84-25-75
Fax. : +33-5-56-84-86-47

Cahiers du GRES :

2003-1 : DARAUT Sandrine, *Le système d'information organisationnel, objet et support d'apprentissage. Essai d'une analyse théorique*

2003-2 : VICENTE Jérôme, *De l'économie des interactions à l'économie géographique : théories et évidences*

2003-3 : OLTRA Vanessa, SAINT JEAN Maïder, *The dynamics of environmental innovations: three stylised trajectories of clean technology*

2003-4 : FRIGANT Vincent, *Défection et prise de parole dans les relations verticales interfirmes : propositions pour une transposition du modèle d'Hirschman*

2003-5 : GILLY Jean-Pierre, PERRAT Jacques, *La dynamique institutionnelle des territoires: entre gouvernance locale et régulation globale*

La coordination scientifique des Cahiers du GRES est assurée par Alexandre MINDA (LEREPS) et Vincent FRIGANT (IFReDE). La mise en page est assurée par Dominique REBOLLO.