

FORUM DE LA RÉGULATION 2009

1-2 décembre 2009, Paris

Gouvernance locale et développement régional, entre coordination marchande, régulation institutionnelle et conventions territoriales

Ben Amor MOULDI¹

Résumé :

L'importance accrue accordée à l'action publique et à la sensibilité de prise de décision relative à l'espace économique marque, aujourd'hui plus qu'auparavant, l'utilité d'apparition des nouveaux modes de gouvernance, de coordination et de régulation. Les partenariats entre collectivités publiques et acteurs privés traduisent un déplacement des frontières entre biens collectifs et biens marchands. Chacune des composantes de l'activité économique étant déterminée à une échelle spatiale particulière, une autorégulation globale du marché est impossible, faute de cadre territorial unique. Les conventions territoriales (au sens de la théorie des conventions) rendent compte de la réarticulation des représentations et des pratiques liée à l'affirmation concomitante de l'espace comme lieu de régulation et du développement régional comme référence commune. Ainsi se dessinent les contours d'un management territorial stratégique, intégrant à la fois proximité spatiale, institutionnelle et organisationnelle.

On focalisons sur l'utilité de la répartition et la fragmentation de l'espace et du marché globale en tant que réalité régionale imposées par les modes de régulations et de coordination efficace, nous avons essayé de définir la gouvernance local, comme concept non stabilisé et diversement définit, tout en développant un nouveau regard, interdisciplinaire, selon lequel la gouvernance est observée à un niveau local, là où les acteurs sont directement en contact avec leur environnement. En suite, nous avons souligné la nécessité de renouveler les modes de régulation et les stratégies de coordination qui réagissent le système économique du fin du XXème et XXIème siècle

Mots clés : gouvernance locale, modes de régulation, proximité spatiale, arrangement institutionnels, coordination

¹ Docteur en sciences économiques, chercheur attaché à Economix – Paris X, Nanterre et à l'Unité de Recherche et de Développement Economique et de l'Environnement (URDEE) à la faculté des sciences économiques et de gestion de Sfax (Tunisie). Tél : 0021697590168, E-mail : elmouldi2001@yahoo.fr

Introduction

L'approche régulationniste s'est intéressée dès ses débuts à la dimension spatiale des modes de régulation et d'accumulation¹. En effet la régulation est définie comme « l'ensemble des médiations qui maintiennent les distorsions produites par l'accumulation du capital dans des limites compatibles avec la cohésion sociale », Aglietta, 1997.

Ainsi, faisant référence à la proximité, la régulation est en relation étroite avec l'échelle spatiale dans laquelle est déterminée. Se pose à ce niveau la question de l'articulation entre les régulations partielles et la régulation globale. Autrement dit, il ne s'agit pas ici de considérer les espaces comme des simples lieux géométriques mais plutôt comme des systèmes complexes, organisés et dotés d'une capacité d'action qui ne se réduit pas à celle de leurs occupants. De multiples travaux et données empiriques soutiennent cette évolution et dès lors des questions fondamentales ont été posées. Une nouvelle configuration d'action collective est en train d'émerger, à laquelle la notion de développement régional donne toute sa portée.

Partant du fait que toute politique publique s'inscrit dans un cadre spatial qu'elle contribue à structurer, il devient utile que, Par l'organisation de la vie collective, l'action publique participe à la transformation de l'espace physique en une région. Pour l'Etat, régionaliser ses politiques n'est rien d'autre que prendre en considération la réalité là où elle s'exprime et c'est la condition même de l'efficacité de son action. Le fait nouveau est que cette importance accordée au région au niveau de l'action publique n'est plus considérée comme un mal nécessaire, mais comme une règle intrinsèquement positive.

Aujourd'hui, l'institution se fait modeste. Elle se décentralise, se régionalise ou se fédéralise, s'adapte aux réalités locales, se met à l'écoute du terrain d'en bas. En effet s'agissant de la prise de décision concernant un crédit ou un financement d'investissement d'une part, ou de la compétitivité des entreprises, de la qualification des salariés, de l'efficacité des dispositifs d'accès à la technologie et au savoir, de niveau des infrastructures de télécommunications et des questions d'image qui déterminent de manière essentielle les choix d'implantation d'autre part, la région constitue un acteur en elle-même qui permet d'influencer les choix, de réorienter les décisions et de renforcer la coordination via un système de régulation institutionnelle et une logique de convention territoriale qui lui est propre.

Dans ce contexte, beaucoup de ces facteurs de compétitivité relèvent de dynamiques régionales, et notamment de l'action des collectivités locales, de plus en plus averties des

enjeux de la compétition internationale et soucieuses d'attirer de nouveaux investisseurs ou de renforcer les chances des entreprises déjà implantées. De même, il est parfaitement logique que des acteurs privés en quête d'économies externes nouent des partenariats avec des acteurs publics susceptibles de les leur apporter (Le Galès P., 1998). De même il est parfaitement utile de mettre l'accent sur le rôle de proximité spatiale associé aux proximités institutionnelle et organisationnelle pour bien définir la notion de la gouvernance locale.

Les principes de prévention, de précaution et de participation des acteurs sont au cœur d'un mode de développement régional qui se veut solidaire et partagé. Toutefois, rares sont les analyses qui ont cherché à expliquer, non pas comment adapter le développement aux espaces locaux donnés, mais de façon inverse en quoi des relations fondées sur une proximité spatiale entre des acteurs sont elles-mêmes importantes ou non. C'est l'objet de cet article qui cherche à affirmer que l'espace, comme construit social, n'est pas un simple réceptacle de gouvernances autonomes mais peut au contraire contribuer à ces mêmes gouvernances qualifiées alors de locales.

Pour justifier cette affirmation, nous proposons d'associer de la proximité spatiale à deux autres formes de proximité, institutionnelle et organisationnelle. Cette association permet à notre sens de proposer une définition de la gouvernance locale. La mobilisation de ce dernier concept présente un certain nombre d'avantages. Bertrand et Moquay (2004) expliquent en effet que la gouvernance, en sciences économiques, est tour à tour définie dans les approches contractuelles comme une structure justement contractuelle et complémentaire au marché qui permet de se coordonner et, dans la théorie de la régulation, comme une structure politique représentée essentiellement par l'Etat. En science politique, la gouvernance renvoie au système de décision publique préconisant une diminution de l'intervention étatique et/ou une affirmation de la participation des acteurs privés à la définition et à la mise en œuvre de l'action publique. Malgré cette polysémie, elle présente un triple avantage : premièrement, elle permet de réintroduire dans l'analyse le pouvoir, Perroux (1973), à travers les conflits ; deuxièmement, elle autorise l'endogénéisation de l'espace entendu comme un construit social et non un simple réceptacle des relations économiques ; troisièmement, elle renouvelle le débat entre Etat, marché et société civile à travers par exemple la question de la démocratie participative (Baron, 2003).

Ainsi, il faut qu'il y a dans l'espace (pays, région,...) une instance d'animation, de concertation et de coordination prévue pour programmer et définir les priorités collectives, un outil institutionnel destiné à prendre la forme d'une gouvernance locale en mobilisant les

avantages supposés de la proximité spatiale. Ces espaces présentent un caractère spécifique car, comme exemple d'ordre social localisé, ils mobilisent des initiatives locales et constituent un cadre de mise en œuvre des nouveaux modes de régulation et de coordination et donc des nouvelles modalités d'action publique. Il s'agit, par exemple, de renforcer la démocratie participative en stimulant les initiatives locales. Sur cette base volontaire, ils fédèrent notamment des communes, des syndicats professionnels, des associations autour de questions diverses souvent délaissées par les collectivités locales qui renforcent la coordination des décisions des différents acteurs et garantissent le respect des intérêts de chacun.

Notre propos se structure en trois temps. Le rôle ambigu de la proximité spatiale sera tout d'abord souligné, considérant que si elle facilite la coordination, elle peut aussi être source de conflits qui freinent celle-ci. Une définition de la gouvernance locale sera ensuite proposée, en lui attribuant une dimension institutionnelle et une dimension organisationnelle, tel qu'elle peut être inscrite dans la théorie de régulation. Enfin, des éléments de conclusions seront identifiés.

I/ La proximité spatiale : cadre de développement régionale et facteur d'appui à la coordination dans la théorie de régulation

L'idée selon laquelle les relations économiques et les espaces qui les réunissent sont profondément intégrées n'a fait l'objet que de rares recherches et débats. L'espace géographique occupe donc une place marginale dans l'analyse économique contemporaine, donnant l'impression que les activités économiques se déroulent dans un monde a-spatial. Nous cherchons ici à dépasser cette limite, considérant que le lieu où prend place la gouvernance compte autant que le moment durant lequel elle se déroule. Et par la même considérant que le développement régional n'est faisable que si les proximités spatiale et institutionnelle sont pleinement associées et convenablement définies.

1- Médiation spatiale de la régulation et développement régional

L'espace géographique ne doit pas uniquement s'entendre comme un contexte purement physique doté d'attributs matériels dans lequel se déroulent les relations économiques. Cet espace possède une dimension sociale fondatrice qui permet de le saisir plus comme une construction active de relations. Nous nous situons dans une « *conception d'un espace physique, construit, travaillé, modelé, partagé par les hommes. (...) Les espaces construits sont des transformations de l'espace physique préexistant, conservant comme fondement le cadre matériel des interactions et des échanges* » (Grossetti, 1997, p. 3). La prise en compte des divers éléments qui composent l'espace permet à la fois la mise en place

des modes de régulations (institutionnelles et organisationnelles) nécessaires à la coordination des choix et des actions de ces acteurs et la pleine utilisation des ressources. en effet, l'espace est un objet de mémoire composé du nom de cet espace, de ses limites physiques, de son histoire, de son patrimoine, de modes de vie, de personnes, des coordinations précédentes, etc. Cet objet de mémoire constitue dès lors un référent cognitif, un ensemble de références communes, l'espace intervenant dans le processus de construction (destruction) des identités dans le sens où il est une composante essentielle du rapport aux autres (Pecqueur, 1997) puisque les acteurs locaux se le représentent et le font exister au regard des autres (Laganier, *et al.*, 2002). Comme émanation d'une logique de l'action collective, la gouvernance locale repose bien sur une transformation des propriétés de l'espace.

2- La proximité spatiale en tant qu'atout :

Sur la base de cette conception élargie de l'espace, nous soulignons que le partage d'une identité facilite alors, le développement économique, les échanges et catalyse les interactions sociales (Vant, 1998). Les relations socio-économiques, encadrées dans des relations localisées de nature privée, peuvent alors être à la fois plus nombreuses et plus approfondies, sans pour autant être garanties. Déjà se pose le problème de coordination marchande qui peut se réaliser par d'autres supports que les prix. Les lois juridiques, les règles organisationnelles, les normes sociales ou les conventions de divers ordres sont d'autres supports tout aussi importants. Ils sont complémentaires aux prix lorsque la coordination marchande est défaillante ou encore lorsque la coordination n'est pas seulement marchande. De façon générale, tout problème dans la coordination ou dans la coopération, appelle un principe de résolution sans lequel l'interaction peut dégénérer en conflit.

Sur le plan institutionnel en effet, ce lien social identitaire, principalement de nature implicite et qui facilite les interactions sociales (Rallet et Torre, 2004), peut se révéler fondateur d'une confiance entre les acteurs locaux et plus généralement de ressources cognitives spécifiques qui, une fois combinées, aident à la résolution de problèmes et à la coordination des décisions (Colletis et Pecqueur, 1995, 2004).

Sur le plan organisationnel cette fois, le partage d'un même espace facilite le développement de la gouvernance. Nous renvoyons ici à l'idée classique selon laquelle l'espace physique est structuré par des infrastructures de transport et de communication, constituant un cadre matériel favorisant la circulation des informations, des biens physiques et des individus. En particulier, des acteurs ayant pour objectif la production de connaissances

vont profiter d'une localisation commune dans un tel espace structuré pour satisfaire leur besoin.

La proximité spatiale (communauté, région,...) qui lie certains acteurs est d'abord subie et peut se transformer en une contrainte, tant on voit mal les membres d'une association, d'un syndicat professionnel ou encore les élus se délocaliser pour se soustraire à un voisinage indésirable. Ainsi que le soulignent Rallet et Torre (2004), être voisin peut signifier s'ignorer, d'autant que les technologies de la communication offrent aujourd'hui la possibilité d'être présent ici et ailleurs, et donc d'être « proche » de quelqu'un géographiquement éloigné. Cela peut aussi signifier se détester car, si la proximité spatiale autorise une meilleure connaissance de l'autre du fait du partage d'une identité minimale, cette connaissance peut conduire tout autant les acteurs à favoriser des relations proches qu'à les rejeter, en fonction de la mémoire des coordinations réussies ou échouées. De façon intermédiaire, le voisinage peut aussi engendrer la méfiance. Ainsi, dans le cas d'une coordination réunissant une multiplicité d'acteurs, il peut exister des conflits latents résultant de relations passées entre une partie des participants. Dans la première situation, les ressources spécifiques cognitives sont inexistantes ; dans la deuxième et la troisième, ces mêmes ressources auront un impact négatif sur la relation. C'est notamment le cas lorsque l'objectif de la gouvernance locale est de permettre une utilisation raisonnée d'une ressource consommée conjointement entre les usagers d'un même lieu. La proximité géographique peut donc être constitutive d'inégalités fondamentales créant des rapports de pouvoir entre les acteurs d'une gouvernance locale. Ce n'est pas pour autant que toutes les interactions deviennent définitivement impossibles, car les acteurs qui n'ont pas la capacité de se relocaliser ailleurs doivent faire face à cette externalité négative de proximité, selon les termes de Rallet et Torre (2004). Cet état de fait constitue à lui seul une forte incitation au compromis, et plus généralement à la coordination en mobilisant la dimension positive des ressources cognitives communes. Cette coordination n'est efficace que grâce à la mise en place des lignes directrices des choix et des actions.

Ainsi, la proximité spatiale agit sur la coordination, certes en la facilitant, mais aussi en la contraignant : elle est tout à la fois un potentiel et une contrainte (Pecqueur et Zimmermann, 2004). Ceci dépend des propriétés relationnelles de la proximité, dite alors organisée, qui présentent une double dimension, institutionnelle et organisationnelle. Et c'est l'association des diverses formes de proximités qui définit la gouvernance locale.

II/ La gouvernance locale : réarticulation entre proximités spatiale, institutionnelle et organisationnelle

Juillet (2000) propose de distinguer, au sein de la coordination, la conceptualisation du monde réel des manifestations concrètes de patterns sociaux et organisationnels institués (les modes de gouvernance). Dans cette perspective, nous suggérons de caractériser la proximité organisée par la distinction de deux niveaux analytiques intimement liés : premièrement, elle se compose de repères nécessaires à toute coordination (niveau institutionnel), deuxièmement des formes mêmes de cette coordination marchande (niveau organisationnel). Autrement dit, nous déclinons la proximité en trois dimensions : géographique, institutionnelle, organisationnelle. Un débat s'est d'ailleurs fait jour entre les auteurs de la proximité, un premier courant qualifié d'interactionniste (Pecqueur et Zimmermann, 2004), se limitant à deux formes de proximité (géographique, organisée), un second, d'inspiration institutionnaliste (Kirat et Lung, 1995 ou encore Gilly et *al.* 2004), déclinant la proximité en trois composantes (géographique, institutionnelle, organisationnelle).

Le premier courant présente l'inconvénient de rendre moins aisée l'intégration dans l'analyse de l'influence des objets sociaux collectifs (concernant les biens collectifs, les choix des acteurs privés et l'action publique) que sont par exemple les repères communs ou plus généralement les institutions. Ou plutôt, en ne les intégrant pas d'emblée, le risque est plus important de sous-estimer leur rôle. De même que les chercheurs du groupe se sont rassemblés autour de la nécessité d'endogénéiser l'espace dans la théorie économique, nous plaçons pour une endogénéisation des institutions (règles collectives, représentations communes, repères partagés, conventions, etc.) à l'instar des travaux institutionnalistes sur la gouvernance. Ainsi, définir la gouvernance comme une combinaison de proximité nécessite d'accorder une large place à la dimension institutionnelle de cette dernière.

La gouvernance est en effet conditionnée par l'existence d'un partage minimum de repères que peut constituer par exemple un projet commun, constitutif d'une proximité institutionnelle entendue comme une condition certes contraignante, mais aussi permissive à la coordination. La réalisation concrète d'un projet commun implique, quant à elle, des actions collectives, une activité commune finalisée, bref une proximité organisationnelle.

1- Le niveau institutionnel : le rôle des repères

Dans une perspective institutionnaliste, les repères d'une coordination localisée apparaissent comme des modèles normatifs qui définissent ce qui semble devoir être fait dans un environnement économique partiellement connu et compris (Hodgson, 1998). Ces repères

sont à la fois des contraintes et des ressources pour l'action (Corei, 1995 ; Hodgson, 1996). Le premier aspect renvoie au contrôle de l'action, le second à sa libération (Commons, 1934). Ce contrôle se réalise par, d'une part, la détermination du champ des possibles. Les repères, à l'instar des règles qui présentent la particularité d'être formulées et acceptées (Renault, 1995) par les acteurs locaux qui les appliquent, vont définir les devoirs, les libertés et les droits de chacun, précisant donc ce qu'il est possible de faire et ce qui ne l'est pas. Mais il ne faut pas voir dans ces règles une proscription ou une prescription précise des comportements : les règles guident l'action sans la produire, ce sont en quelque sorte des « théories » de l'action. Elles nécessitent donc une interprétation, c'est-à-dire un accord (un compromis) sur le contenu de l'activité normale (Reynaud, 1994). Ici, l'existence d'une mémoire de coordinations réussies créatrice de confiance peut faciliter le passage d'un compromis, comme autant de ressources cognitives spécifiques accessibles aux acteurs de la gouvernance locale. Et d'autre part, la régulation des conflits. Ces derniers étant temporairement prévenus, ils ne peuvent plus ruiner la sécurité des anticipations nécessaire à l'action collective dans un monde incertain. L'efficacité de ce contrôle résulte des sanctions qui lui sont associées, ou plus précisément des anticipations que font les acteurs de ces sanctions (Commons, 1934). Un exemple de sanction peut consister en l'éviction d'un acteur d'un projet porté par la gouvernance locale.

La libération de l'action est rendue possible par un double phénomène de réduction de l'incertitude et d'homogénéisation des comportements, les deux processus s'entraînant mutuellement. En effet :

- les repères sont subjectifs, ils sont donc porteurs de sens, de valeurs, voire d'engagements réduisant l'incertitude inhérente à toute action. Il s'agit là d'une vision positive de leur finalité, les acteurs de la gouvernance les mobilisant non seulement pour satisfaire leur intérêt, mais aussi parce qu'ils leur semblent justes.
- les repères établissent des modèles : en bornant les comportements, ils rendent ces derniers plus semblables et donc plus prévisibles même si, nous l'avons vu, des problèmes d'interprétation peuvent se poser.

Ainsi, dans un monde moins incertain où, d'une part, les conflits sont transitoirement régulés par l'existence de repères, et où, d'autre part, l'espace ouvert par ces mêmes repères et par leur interprétation autorise une action commune, le passage de divers compromis fondant la gouvernance locale devient alors possible. Ces accords institutionnels portent sur les repères, à l'instar des règles, des principes et des jeux du développement économique

régional, qui se doivent d'être partagés au moins temporairement pour engager une action collective.

Ce partage suppose la mise en œuvre d'un apprentissage institutionnel. Il s'agit de réduire les blocages dans le processus d'apprentissage collectif en modérant la dissonance cognitive, ce qui suppose de se doter d'un même cadre de référence, d'une vision similaire du monde (Marengo, 1995) afin de rendre possible la coordination collective. Cremer (1990) rappelle que trois types de connaissances acquises, comme autant de repères, aident à la coordination : une connaissance commune des faits, une connaissance commune des règles et une connaissance commune d'un langage. Ces repères collectifs, en contrôlant et en libérant l'action, vont permettre aux agents d'apprendre à se coordonner, avant d'apprendre ensemble, ce qui renforce l'efficacité et la cohérence de la gouvernance locale. Les repères, une fois appris, facilitent les apprentissages futurs car ils constituent des structures de cognition et de comportement indispensables pour l'acquisition d'outils pratiques et intellectuels (Hodgson, 1997). Ces processus d'assimilation donnent en outre aux repères de la gouvernance locale un caractère partagé qui fonde l'appartenance à celle-ci. L'apprentissage institutionnel devient finalement un processus de généralisation et de transmission des repères aux participants à la gouvernance, constitutif d'une proximité institutionnelle. Il est supposé être intense, tant la gouvernance locale suppose le partage, toujours plus ou moins équitable, des ressources cognitives spécifiques. Il apparaît donc clair que la gouvernance, entreprise dans une logique de développement régional, a trait aux modes de régulation institutionnelles dans la mesure où la coordination marchande ne peut être assurée que via des repères, des règles et des normes propres à la région même.

2- Le niveau organisationnel : rôle des conventions et des pratiques

C'est dans ce cadre que vont s'exprimer les intentionnalités des individus. L'individu conserve en effet une liberté d'action face aux influences issues du contexte institutionnel, liberté qui s'exprime notamment dans l'intention. Dès lors, le mode de gouvernance est une expression collective de la volonté des acteurs de la gouvernance, un consentement issu de processus de conflits et de compromis, un arrangement sur les objectifs de l'action collective et sur les actions à mener afin de les réaliser. Ces actions collectives intentionnelles et délibératives, constitutives d'une proximité organisationnelle, sont orientées vers des objectifs communs (résoudre un problème productif, construire un projet de développement régional par exemple) et autorisées temporairement par l'existence de divers compromis collectifs, par nature instables, entre des intérêts divergents. Notamment, elles prennent la forme d'une

acquisition de compétences et de création de connaissances communes, c'est-à-dire d'un apprentissage organisationnel régi par un ensemble de conventions.

Ainsi, la gouvernance locale, comme combinaison de proximités, devient le vecteur d'une cohérence singulière levant provisoirement et partiellement l'incertitude inhérente à toute action collective par la réduction et non l'évacuation des conflits. Structurées par et pour la création et la mise en œuvre d'un projet commun, ces interactions sont enchâssées dans des rapports de pouvoir puisque les ressources matérielles et cognitives sont inégalement distribuées entre des acteurs économiques, politiques et sociaux aux intérêts variés. L'enjeu est de mettre en place une coordination efficace dans un contexte de multiplicité des sources d'autorité et de pouvoir (Juillet, *et al.*, 2001).

3- L'interdépendance des proximités et application locale d'une décision publique globale

Si l'on envisage le pouvoir comme une relation (Perroux, 1973), il apparaît alors comme un processus interactif se développant sur deux niveaux : au niveau institutionnel par les représentations du statut social de chaque agent comprises comme des repères dans la coordination, et au niveau organisationnel par une dimension conventionnelle et stratégique (Bernard *et al.*, 1997).

La compréhension de la première dimension du pouvoir nécessite d'intégrer le fait que les acteurs n'émergent pas *ex nihilo* afin de se coordonner, mais qu'ils sont situés au sein d'espaces de coordination à l'instar de la gouvernance, qui sont autant d'espaces de pouvoir. Cette dimension institutionnelle du pouvoir s'inscrit dans une problématique de légitimité. En effet, même si un acteur a le sentiment de subir ce pouvoir, le pouvoir n'existe que par le consentement tacite ou explicite de celui-ci (Huisman et Ribes, 1994), consentement qui suppose que le pouvoir soit reconnu comme légitime.

Cette légitimité concerne simultanément trois objets interconnectés : premièrement, un pouvoir est reconnu comme légitime s'il est exercé par le ou les agents légitimes ; deuxièmement le pouvoir doit s'exercer dans le cadre institutionnel de la gouvernance, c'est-à-dire dans l'espace ouvert par les repères appris et acceptés par les participants ; troisièmement, le pouvoir s'exerce pour atteindre un ensemble d'objectifs, un projet de développement (Reynaud, 1993). En ce sens, la légitimité renvoie à un problème d'efficacité en fonction de critères retenus par chacun des agents participant à la gouvernance. Le pouvoir est nécessairement performatif (Huisman et Ribes, 1994) se manifestant par une action

recherchant la réussite. Et cette réussite confère une légitimité, qui elle-même autorise l'exercice du pouvoir dans la gouvernance locale.

Cet exercice du pouvoir, qui relève du niveau organisationnel de la gouvernance locale, peut se définir à travers quatre traits distincts. Premièrement, le pouvoir est une relation, et non pas un attribut des acteurs ; deuxièmement, cette relation est déséquilibrée dans la mesure où il y a une asymétrie de ressources cognitives et matérielles entre les agents face à une situation, ce qui rend les termes de l'échange plus favorables à l'une des parties ; troisièmement, l'incertitude est une composante centrale de la relation de pouvoir, l'imprévisibilité potentielle du comportement des agents dépendant du degré d'autonomie dont ils disposent ; enfin et quatrièmement, la dimension relationnelle du pouvoir suppose une intentionnalité dans la coordination. Concrètement, un agent peut légitimement exercer une domination en imposant ses propres règles et objectifs à l'ensemble des participants à la gouvernance. Toutefois, la gouvernance se caractérise par l'absence d'un acteur central de type hégélien, à l'instar de l'Etat qui devient dans notre cadre un acteur moins régulateur que médiateur. Cette absence justifie d'ailleurs le recours à ce nouveau terme pour rendre compte de l'émergence de coordinations dans lesquelles le pouvoir est plus une affaire de réseaux que de hiérarchie (Baron, 2003). La notion de gouvernance permet donc, en décrivant une nouvelle organisation du pouvoir typique d'une démocratie participative, de le réintroduire. Cette particularité, parmi d'autres, est d'ailleurs souvent invoquée pour attribuer à la gouvernance locale des propriétés de régulation institutionnelle.

L'interdépendance n'est donc pas un simple phénomène local et pose notamment les questions de la concurrence *versus* coopération des territoires et des rapports local / global. La question est maintenant de savoir en quoi la gouvernance locale, lorsqu'elle prend la forme d'un espace particulier (région ou pays), est porteuse de tels principes.

En endogénéisant l'espace, la gouvernance locale autorise l'introduction de la proximité géographique comme contrainte dans l'analyse des choix et des actions et comme un atout pour le développement économique au sein de la région. Par le rappel du caractère irréversible de la localisation de certains acteurs, la démarche de pays souligne de la sorte l'interdépendance spatiale entre les acteurs locaux. Elle cherche d'ailleurs à accentuer ce principe en insistant sur les interactions entre villes et espaces ruraux. Considérant que les espaces ruraux ne disposent que rarement des ressorts de la croissance interne, cette démarche prend en compte les effets de polarisation et d'agglomération qui caractérisent les centres urbains (Aubert *et al.*, 2004). Cette interdépendance spatiale concerne aussi l'articulation des

espaces locaux et globaux. Si parler de gouvernance locale permet en effet de souligner la relative autonomie des processus locaux de développement (Bertrand et Moquay, 2004), cela ne signifie pas que le niveau global est oublié et que les causalités entre les deux niveaux sont occultées. Les acteurs sont aussi insérés dans des réseaux a-territoriaux, en relation avec des acteurs éloignés (Gilly et Wallet, 2004). Ils mobilisent simultanément dans leur coordination diverses échelles spatiales. Autrement dit, il existe une causalité circulaire entre le local et le global, une influence mutuelle qui souligne l'interdépendance entre les échelles spatiales.

dans un grand nombre de pays, on trouve aujourd'hui une illustration de ce logique de coordination assuré par régulation institutionnelle et conventions territoriales via des repères et de pratiques de gouvernance locale, définies et impulsées à l'échelon national pour être déclinées localement de façon plus ou moins diverse. Ainsi, la politique des pays est l'expression d'une nouvelle représentation du développement local qui se fait d'une manière permanente dans la pensée publique d'une nation. Cette création des pays renvoie à la nécessité de repenser les interventions publiques, cherchant à simplifier les procédures de décisions et les actions, dans un contexte de politiques s'appuyant sur un principe de subsidiarité et de solidarité. Dorénavant, le développement local se veut le résultat d'un partenariat entre acteurs locaux en associant les aspects économiques, sociaux et culturels et en rompant avec une politique d'aménagement fondée sur une logique purement redistributrice des richesses nationales sous formes d'aides et de primes diverses. Fondamentalement, les richesses ne sont plus allouées par l'Etat, mais doivent être créées localement avec le concours de l'Etat. Le territoire ne doit plus être seulement aménagé mais d'abord développé (Bernard, 2001).

Cette dynamique institutionnelle, au-delà des seules transformations des représentations, a conduit à la création de règles juridiques régissant l'organisation des pays. En effet, le pays n'est ni une nouvelle circonscription privée de toute vie juridique autonome, ni une nouvelle collectivité agissant en nom propre : sur un plan juridique, il se définit comme un groupement territorial d'aménagement et de développement local possédant sa personnalité sans détenir la gestion de ses propres affaires, le situant entre la circonscription et la collectivité. Le but est de réorganiser les services de l'Etat, en établissant comme règle, la primauté des projets sur la structure et en autorisant les acteurs locaux à s'organiser et à se coordonner en dehors des périmètres administratifs et dans un cadre commun cohérent (Gilly et Wallet, 2004). Cet espace de coordination cherche à réunir de façon peu contraignante le

territoire institutionnel, celui de l'action publique, avec le territoire économique, celui des acteurs socio-économiques.

Dans ce contexte, la démocratie participative qui caractérise le fonctionnement du pays joue un rôle important pour la réussite d'un modèle de gouvernance locale. La notion de gouvernance locale a permis de souligner que la proximité spatiale ne peut suffire à elle seule pour impulser une relation, qu'il faut y associer l'intentionnalité des acteurs s'exprimant par exemple dans la réalisation d'un projet commun. Il s'agit de passer de l'existence d'une identité locale, portée par la proximité spatiale, à la définition d'un intérêt commun aux acteurs proches, porté par la proximité institutionnelle, à l'origine d'actions collectives constitutives d'une proximité organisationnelle, l'ensemble définissant la gouvernance locale. La causalité inverse est aussi vraie puisque la définition de l'intérêt commun peut être favorisée par l'instauration d'un mode de gouvernance fondé sur la démocratie participative. Cette démocratie (parfois qualifiée de « démocratie de proximité ») est un outil de résolution de problèmes locaux par la création de compromis. Cette pratique est une modalité de gestion de la tension permanente entre intérêts individuels et compromis collectif, en associant les bénéficiaires d'un projet à sa définition. On suppose alors que le programme défini localement sera mieux compris (et donc légitimé) car il est censé mieux répondre aux besoins des bénéficiaires. Le principe de démocratie participative ouvre la voie aux initiatives individuelles, autorise l'expression des intentionnalités des individus dans une démarche avant tout collective.

Conclusion

Cet article a débuté par une analyse des vertus de la proximité spatiale tout en soulignant dans le même temps les limites de celle-ci. Il est notamment apparu, que si elle constitue indéniablement un facilitateur de la coordination marchande- en tant que déterminant de développement régional-, elle peut aussi être vécue comme une contrainte par des acteurs proches qui doivent faire face à des externalités négatives. Cela souligne le fait que la proximité spatiale, au-delà de l'opportunité qu'elle représente, doit être associée, pour produire du développement, à des proximités institutionnelle et organisationnelle, l'ensemble pouvant conduire à la création d'une gouvernance locale. La question est de savoir comment induire une telle association dans le cadre de la théorie de régulation. Peut-on l'impulser à partir d'un échelon spatial supérieur à celui du territoire, comme c'est le cas dans la politique de pays, en espérant que les acteurs locaux relaieront cette impulsion ? La politique des pays consiste finalement, et c'est probablement sa principale limite, à vouloir universaliser le

singulier, à reproduire une gouvernance locale dont les principales règles de fonctionnement sont inscrites dans la loi, réduisant de la sorte le caractère original et spontané du développement local. Conscient de cette limite, le législateur laisse d'ailleurs une forte autonomie de gestion aux acteurs locaux. Mais plus fondamentalement, ne s'agit-il pas là d'une idéalisation du rôle de la proximité spatiale, perçue comme une condition suffisante au développement d'une multitude d'espaces ? La proximité spatiale reste une opportunité toujours singulière d'impulser un développement local particulier.

Ainsi, il nous semble bien à l'issue de cette analyse, que le besoin d'une régulation plus poussée se confirme dans le monde d'aujourd'hui. Un monde en crise à la fois de régulation et d'accumulation. Ce constat justifie l'intérêt de développer de nouveaux outils de régulation, permettant aux acteurs de mieux assurer la coordination marchande qui se voit efficace et utile pour le développement régional.

Il en ressort de même que cette coordination marchande, basées sur la gouvernance locale, ne peut exister que lorsque on accorde un rôle primordial aux processus sociaux et politiques dans l'émergence de compromis institutionnalisés même porteurs de nouveaux modes de régulation.

Bibliographie

- AGLIETTA Michel (1976), *Régulation et crises du capitalisme*, Calman-Lévy, Paris, 2e édition 1982. Réédition, Nouvelle préface, Odile Jacob, Paris, 1997.
- Aubert F., Lepicier D., Perrier-Cornet P., et Wavresky P., 2004, "Structure économique des territoires : une analyse des disparités micro-régionales à l'échelle des pays en France", in XLème Colloque de l'ASRDLF, *Convergence et disparités régionales au sein de l'espace européen*, Bruxelles, septembre.
- Baron C., 2003, "La gouvernance : débats autour d'un concept polysémique", *Revue Droit et Société*, n°54, juin.
- Benoit-Guilbot O., 1993, « Les acteurs du développement économique local : y a-t-il un 'effet localité' ? », *Sociologie du travail*, XXXIII, 4, p. 453-459
- Bernard P., Talbot D., Wallet F., 1997, "Pouvoirs, proximités et apprentissages, une relecture des relations par la dynamique interaction/action", colloque *Proximités et coordination économique*, Creuset, Gate, Lyon, mai.
- Bertrand N., Moquay P., 2004, "La gouvernance locale, un retour à la proximité", *Economie rurale*, n° 280, mars-avril, pp. 77-95.

- BOYER Robert (1999a), « Une lecture régulationniste de la croissance et de la crise », dans P. COMBEMALE, J.P. PIRIOU (dir.) *Nouveau Manuel Sciences Economiques et Sociales, réédition mis à jour et complétée, La Découverte, Paris, p.290-304.*
- BOYER Robert, ORLÉAN André (1992), « How do conventions evolve ? », *Journal of Evolutionary Economics*, Vol. 2, p. 165-177.
- Boyer R., Saillard, Y., 2002, *Théorie de la régulation : L'Etat des savoirs*, Paris, La Découverte, 588 p.
- Caron A., Torre A., 2004, "Quand la proximité devient source de tensions : conflits d'usages et de voisinage dans l'espace rural", 4th Proximity Congress *Proximity, Networks and Co-ordination*, Marseille, june.
- Colletis G., Pecqueur B., 1995, "Politiques technologiques locales et création de ressources spécifiques", in Rallet A., et Torre A., (eds), *Économie Industrielle et Économie Spatiale*, Economica, Paris.
- Colletis G., Pecqueur B., 2004, "Révélation de ressources spécifiques et coordination située", 4th Proximity Congress *Proximity, Networks and Co-ordination*, Marseille, june.
- Commons J.R., 1934, *Institutional Economics. Its Place in Political Economy*, The MacMillan Compagny, New York.
- Corei T., 1995, *L'économie institutionnaliste, les fondateurs*, collection "Économie de poche", Economica, Paris.
- Cremer J., 1990, "Common knowledge and the coordination of economic activities", in Aoki M., Gustafsson B., Williamson O. E. (eds), *The Firm as a Nexus of Treaties*, London Sage, London.
- Dufourt D., 1996, "Le territoire comme création institutionnelle dans une conception spatiale des politiques technologiques", in Massard N. (éd.) *Territoires et politiques technologiques : comparaisons régionales*, collection "Villes et entreprises", L'Harmattan, Paris.
- Dupuy C., Burmeister A., (eds), 2003, *Entreprises et territoires, les nouveaux enjeux de la proximité*, La Documentation Française, Paris.
- Dupuy C., Gilly J. P., 1996, "Apprentissage organisationnel et dynamique territoriale", in Pecqueur B. (ed.), *Dynamiques territoriales et mutations économiques*, L'Harmattan, Paris.
- Gilly J. P., Leroux I., Wallet F., 2004, "Gouvernance et proximité", in Zimmermann J.B., Pecqueur B., (eds), *Economie de proximités*, Paris, Hermès-Lavoisier.
- Gilly J. P., Wallet F., 2004, "Enchevêtrement espaces de régulation et gouvernance locale. Les processus d'innovation institutionnelle dans la politique des pays en France", in XLème Colloque de l'ASRDLF, *Convergence et disparités régionales au sein de l'espace européen*, Bruxelles, septembre.
- Grossetti M., 1997, "Proximité spatiale et proximité relationnelle", colloque *Proximités et coordination économique*, Creuset, Gate, Lyon, mai.
- Hodgson G., 1996, "Corporate culture and the nature of the firm", in Groenewegen J., ed., *Transaction Cost Economics and Beyond*, Kluwer Academic Publishers, Boston / Dordrecht / London.
- Hodgson G., 1997, "The ubiquity of habits and rules", *Cambridge Journal of Economics*, vol. 21, n°6, pp. 663-684.
- Hodgson G., 1998, "The Approach of Institutional Economics", *Journal of Economic Literature*, vol. 36, n°1, pp. 166-192.
- Huisman B., Ribes F., 1994, *Les philosophes et le pouvoir*, Dunod, Paris.
- Johnson B., Lundvall B. A., 1992, "Closing the institutional gap ?", *Revue d'Économie Industrielle*, n°59, premier trimestre, pp. 111-123.

- Juillet L., 2000, "Pouvoir, démocratie et gouvernance en réseaux" in Andrew C., Cardinal L. (éd.), *Gouvernance et démocratie*, Presses de l'Université d'Ottawa, Ottawa.
- Juillet L., Paquet G., Scala F., 2001, "Gouvernance collaborative, imputabilités douces et contrats moraux : un cadre d'analyse", in *Revue Gouvernance*, 2:1, pp. 85-95.
- Kirat T., Lung Y., 1995, "Innovations et proximités : le territoire, lieu de déploiement des processus d'apprentissage", in Lazaric N., Monnier J. M. (coordonné par), *Coordination économique et apprentissage des firmes*, Economica, Paris.
- Laganier R., Villalba B., Zuideau B., 2002, "Le développement durable face au territoire : éléments pour une recherche pluridisciplinaire", in *Revue Développement Durable et Territoires*, dossier n°1 Approches territoriales du Développement Durable.
- Le Galès P., 1998, « Régulation, gouvernance et territoire », in Commaille J., B. Jobert, *Les métamorphoses de la régulation politique*, LGDJ, Paris, p. 203-240
- Le Galès P., 1998, « Regulations and governance in European cities », *International Journal of Urban and Regional Research*, 22, 3, p. 482-506
- Marengo L., 1995, "Apprentissage, compétences et coordination dans les organisations", in Lazaric N., Monnier J. M. (éd.), *Coordination économique et apprentissage des firmes*, Economica, Paris.
- Pecqueur B., 1997, "Processus cognitifs et construction des territoires économiques", in Guilhon B., Huard P., Orillard M., Zimmermann J. B. (sous la direction de), *Économie de la connaissance et des organisations*, L'Harmattan, Paris.
- Pecqueur B., Zimmermann J. B. (eds), 2004, *Economie de Proximités*, Hermès, Lavoisier, Paris.
- Perroux F., 1973, *Pouvoir et Économie*, Dunod, Paris.
- Rallet A., Torre A., 2004, "Proximité et localisation", *Economie rurale*, n° 280, mars-avril, pp. 25-41.
- Renault M., 1995, "Communication, interactions et coordination des comportements", colloque *La connaissance dans la dynamique des organisations productives*, CEFI-GRACSE-GREQAM-LEST, Aix-en-Provence, septembre.
- Reynaud B., 1994, "De la règle à l'apprentissage de la coordination", colloque *Limitations de la rationalité et constitution du collectif*, Cerisy, septembre.
- Reynaud J. D., 1993, *Les règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale*, série Sociologie, Armand Colin, Paris.
- Vant A., 1998, "Proximités et géographies", in Bellet M., Kirat T., Largeron C. (éd.), *Approches multiformes de la proximité*, Hermès, Paris.