

République Algérienne Démocratique et Populaire

Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique
Université Mouloud Mammeri de Tizi-Ouzou
Faculté des Sciences Economiques, Commerciale et de Gestion

*Mémoire en vue de l'Obtention du diplôme de Magister en Sciences
Economiques
Option « Economie Publique Locale et Gestion des Collectivités Locales »*

Thème

**Les implications du management
territorial sur la gestion des
collectivités locales. Etude de cas :
Commune de Ouaguenoun**

Présenté par
M^{elle} BOURKACHE Ferroudja

Sous la direction de
M^r ALI ZIANE .M.O

Jury composé de :

M^r BELMIHOUB Mohamed Cherif, Professeur à l'ENA, Alger.....Président
M^r ALI ZIANE Mohand Ouamer, Maître de conférences à l'UMBB.....Rapporteur
M^r ZEGHDAR Ahmed, Maître de conférences à l'université d'Alger.....Examinateur
M^{me} MELBOUCI Née BELHOUT Leila, Docteur en Economie, UMMTO.....Examinatrice

Date de soutenance :

Sommaire

| | |
|---|------------|
| Introduction générale..... | 01 |
| Chapitre I : Le territoire, une variable centrale dans le renouvellement de la problématique du développement local..... | 09 |
| Introduction du chapitre..... | 09 |
| Section 1 : Les logiques de fonctionnement territoriales affectées par l'évolution de l'environnement..... | 11 |
| Section 2 : La problématique de l'attractivité économique du territoire..... | 26 |
| Section 3 : Quelques éclairages sur le développement local par le territoire..... | 36 |
| Conclusion du chapitre..... | 47 |
| Chapitre II : Le management territorial : pour une gestion performante du territoire..... | 48 |
| Introduction du chapitre..... | 48 |
| Section 1 : Généralités sur le management..... | 49 |
| Section 2 : Le management territorial et décentralisation..... | 61 |
| Section 3 : La démarche stratégique du management territorial..... | 72 |
| Conclusion du chapitre | 90 |
| Chapitre III : La nouvelle logique de l'action publique locale vue en termes de management territorial..... | 92 |
| Introduction du chapitre..... | 92 |
| Section 1 : Le marketing territorial, dimension essentielle de l'action publique locale.. | 93 |
| Section 2 : Le partenariat public/privé | 112 |
| Section 3 : La gouvernance locale..... | 120 |
| Conclusion du chapitre..... | 130 |
| Chapitre IV : Applicabilité du management territorial dans une commune : Cas de la commune de Ouaguenoun..... | 131 |
| Introduction du chapitre..... | 131 |
| Section 1 : De l'aménagement du territoire au territoire de développement..... | 132 |
| Section 2 : Etude de projet de développement intégré de la commune de Ouaguenoun.. | 150 |
| Conclusion du chapitre..... | 179 |
| Conclusion générale..... | 180 |
| Bibliographie..... | 183 |

Introduction générale

L'environnement économique aujourd'hui se complexifie. La forte croissance des échanges économiques dans le cadre de la globalisation contraint les collectivités territoriales à s'inscrire dans la nouvelle dynamique des économies mondiales. Les évolutions technologiques, juridiques et organisationnelles enclenchent un processus d'interconnexion grandissante des économies. De ce fait, les mutations de l'environnement des collectivités bouleversent le fonctionnement des sociétés et affectent les territoires et ses habitants.

Le raisonnement dans le champ du développement local n'admet plus la dichotomie « développement endogène » « développement exogène ». Le début des années 1980 est l'occasion non seulement de la remise en cause des théories qui dominaient cette époque, mais il apporte aussi, dans le domaine des structures territoriales, de multiples éléments novateurs. De nouvelles approches plaçant la vitalité des territoires au cœur des transformations structurelles des économies ont vu le jour.

Ainsi, la nouvelle vision du développement local impose la rupture avec la logique fonctionnelle de l'organisation de la vie économique et propose de revenir à une vision territoriale. C'est dans le cadre local, par une mise en valeur des ressources locales et avec la participation de la population que le développement peut réellement émaner. La nouvelle perception du rôle des collectivités territoriales qui consiste à positionner économiquement le territoire, à travailler sur l'environnement général de l'entreprise met l'accent sur les futurs choix stratégiques des acteurs locaux plus particulièrement les dirigeants des entreprises et les décideurs publics.

En effet, le territoire est une variable qui joue un rôle actif et dans certains cas décisifs dans la dynamique de développement économique. La dynamique territoriale repose sur l'existence de milieux spécifiques, porteurs d'externalités. Les différents éléments qui composent ces milieux ne sont plus considérés du seul point de vue micro-économique mais à travers les relations, les interdépendances, les réseaux qui influencent l'évolution économique. En économie industrielle, une démarche a été largement développée autour des dynamiques industrielles au travers desquelles s'opèrent des processus de différenciation, sur la base de relations concurrence/coopération.

La difficulté de cette approche est que la démarche se situe dans l'enjeu de la fusion des dynamiques internes et externes d'un territoire en développement. L'attractivité d'un territoire se construit à la fois des facteurs économiques, géographiques, historiques. Tous les acteurs, les services d'une collectivité, participent directement ou indirectement à sa construction. La notoriété des entreprises locales, l'image des décideurs locaux, de la main d'œuvre, l'environnement culturel, historique, patrimonial, participent à l'élaboration de l'image, et à la perception que le « client » a du territoire. La démarche de construction et de gestion d'une image commune aux collectivités et aux acteurs économiques se développe.

La question du territoire est loin d'être nouvelle pour les politiques publiques. Il est vrai que le territoire ne constitue pas l'objet même des politiques publiques mais l'ensemble des projets et leurs répercussions sont porteurs d'externalités pour ce dernier. La perception d'une véritable action publique territoriale n'est pas encore formulée, et le modèle de référence n'existe pas encore. Celle-ci agence une représentation prospective du territoire, un projet d'administration politique et un quadrillage juridique.

La décentralisation marque en fait le renoncement à un projet territorial d'ensemble pour l'action publique qui se confirme par le rétrécissement progressif de l'intervention de l'Etat aux territoires en crise et de nouveaux arrangements, non plus entre l'Etat et les collectivités territoriales mais entre collectivités territoriales. Trois mouvements simultanés justifient cette affirmation. De nouveaux territoires apparaissent pour les politiques. Cette redéfinition des territoires de l'action paraît s'accompagner d'une mutation tout aussi radicale de la régulation territoriale qui verrait enfin la logique ascendante, émanant des territoires et reconnaissant leurs diversités. Mieux, cette transformation des territoires, point d'appui des politiques publiques et de la régulation territoriale constitue alors un retour puissant de modernisation de l'action publique elle-même. C'est ce triple mouvement qui voit ainsi la question territoriale constituée à la fois en objet et en moteur de la transformation de l'action publique.

Ainsi, les enjeux des politiques publiques sont multiples et le recours à de nouveaux modes de gestion est indispensable. La collectivité territoriale voit aujourd'hui une évolution de son rôle qui peut porter de nouveaux lieux de concertation entre acteurs économiques, société civile et décideurs publics. La collectivité territoriale impulse, incite et construit autour d'elle des projets de développement. Dans notre propos nous nous limitons aux acteurs

publics et économiques. Différentes études ont montré l'intérêt des entrepreneurs pour une information et une connaissance des décisions locales et la majorité ne sont pas hostiles à une participation et une implication plus importante dans la gestion de leurs territoires, en terme d'aménagement et dans des démarches de développement.

Le management territorial s'inscrit d'autant mieux dans une démarche collective que la performance et l'efficacité de l'entreprise reposeront sur la capacité de la collectivité à porter des processus de valorisation de la ressource locale et à asseoir un consensus. Cela ne s'inscrit pas dans une approche ponctuelle mais dans le temps. Ce management suppose des allers-retours continuels entre la logique d'offre et la logique de demande. Il implique d'intégrer des compétences d'interface, de veille, de communication dans les structures de développement tels que : agence d'urbanisme, agence de développement, services économiques. C'est à cette condition que les acteurs privés s'inscriront dans la dynamique locale.

Un diagnostic partagé, une construction de la valeur, des objectifs communs autour d'une valeur et en réponse à un marché, l'unicité de message seront des garants d'une relation pérenne. Une démarche stratégique peut être l'opportunité d'asseoir des relations entre décideurs publics, entreprises qui ne soient pas artificielles. Cette démarche collective repose sur le partage d'information et de connaissance. Le rôle de la valeur est avant tout d'être le vecteur par lequel passe l'accès à l'information.

La valeur d'un territoire doit s'inscrire à deux niveaux : la reconnaissance par les acteurs locaux de leurs propres valeurs, et la perception du territoire par le client. L' élu peut faire appel aux techniques de marketing pour susciter la mise en place de lieux de discussions, la diffusion de l'information suscitent l'adoption de valeur par les acteurs économiques. Dans ce sens, le marketing territorial vise à mobiliser et à accompagner le développement dans l'objectif d'établir des relations capables de construire des ressources spécifiques.

Cette démarche collective où chacun devra faire appel à l'image partagée du territoire, nécessite de faire passer l'idée que la démarche vise un progrès pour tous, avant qu'il ne soit un pour chacun. Le territoire doit alors être un visage comme un ensemble stratégique une construction d'acteur qui s'organisent autour de valeur partagées dans un objectif de

développement économique. Le rôle de la collectivité publique est de fédérer autour d'une valeur et de la cogérer, au bénéfice de tous, y compris d'elle-même.

Le management territorial ne peut se limiter à des enjeux économiques de politiques publiques ou de marketing territorial. Il s'agit en effet d'un renouveau dans toute la démarche de gestion des collectivités territoriales. L'évolution de son rôle peut porter de nouveaux lieux de concertation entre acteurs économiques, société civile et décideurs publics. Le management territorial s'inscrit dans une démarche collective porteuse des processus de valorisation des ressources locales. **Sur la lumière de ce qui a été dit, on s'interroge sur la contribution du management territorial dans la gestion des collectivités territoriales pour une meilleure mobilisation des ressources locales en vue d'un développement local ?**

Nos hypothèses de départ sont :

- 1) Le management territorial est un concept non théorisé et donc ne peut contribuer à la formulation d'une stratégie efficace de gestion pour les collectivités territoriales.
- 2) Le management territorial contribue d'une manière importante à la définition de meilleurs modes de gestion pour les collectivités territoriales.

Afin d'accomplir ce travail, l'étude se fait sur la commune de « Ouaguenoun » qui relève de la wilaya de Tizi-ouzou. Elle consiste en une analyse d'un projet de développement intégré.

Définition des outils

- **Développement local** : « ni mode ni modèle, le développement local est une dynamique qui met en évidence l'efficacité des relations non exclusivement marchandes entre les hommes pour valoriser les richesses dont ils disposent »¹.
- **Territoire** : « En toute rigueur, on ne doit pas parler du territoire, mais des territoires. Au pluriel parce qu'à la différence de la notion d'espace, celle du territoire a un contenu

¹ B. PECQUEUR : « Le développement local », ed Syros, 1989, p 140.

précis, concret ». Il s'agit d'une portion déterminée de l'espace géographique qui a ses caractéristiques propres et qui, de ce fait, n'est réductible à aucune autre.

Les caractéristiques du territoire sont toujours selon le même auteur, de deux ordres : physico économique, d'une part et socioculturel d'autre part. Sur le premier plan, un territoire se distingue d'un autre essentiellement par la nature et la qualité des ressources qui s'y trouvent. Ces ressources peuvent provenir, soit du milieu naturel, soit elles sont le résultat d'une création ou recréation des hommes. Sur le plan socioculturel, un territoire se définit d'abord par la collectivité (ou la communauté) humaine qui y vit. Cette collectivité humaine elle-même se spécifie par une histoire, un vécu, une mémoire, une culture. Ces éléments se traduisent par la formation d'une communauté soudée ayant ses savoir-faire, des normes sociales, des règles et valeurs, un capital relationnel, ses acteurs, une organisation propre.

Cet ensemble forme ce que l'on appelle la «culture locale ». Sur la base des relations qu'entretiennent les individus peut s'esquisser une dynamique locale : ce sont ces éléments qui font « la différenciation des trajectoires des espaces ruraux semblables¹ ».

- **Marketing** : « on considère en général que le marketing a pour tâche de créer, de promouvoir et de livrer les biens et services aux consommateurs et aux entreprises. Les responsables marketing doivent simuler la demande pour les produits de leur société. De façon plus générale, ils sont responsables de la gestion de la demande ; ce qui implique d'influencer son niveau, son moment d'expression, et sa structure afin de la faire coïncider avec les objectifs de l'entreprise² ».

Intérêt de ce travail

Le choix d'un tel sujet de recherche est bien sur fonction de son originalité et de sa nouveauté. L'intérêt premier de ce travail est de donner un aperçu général sur le management territorial et sur sa réalité en Algérie à travers l'étude d'un cas concret. Ce travail vise aussi à répondre à quelques questions liées à la relation du management territorial avec la gestion des collectivités territoriales ainsi que son impact sur le développement territorial.

¹ A. Ferguane : « Gouvernance locale et développement territorial : le cas des pays du Sud », ed l'Harmattan, 2003, page 83.

² Kotler & Dubois: « Marketing management », ed Pearson Education, 2003, page 7.

En ce sens, il apporte des éclaircissements sur le développement local en Algérie, sur les obstacles que les collectivités locales rencontrent dans la gestion globale de leurs territoires.

Ce travail fournirait aux étudiants qui s'intéressent à la question du management territorial des orientations, car il indique les résultats acquis par une étude de terrain. Aussi, il procure aux professionnels qui souhaitent l'intégrer dans un cadre plus large, des informations, des références à des situations passées et celles du présent qui feront avancer la recherche dans ce domaine.

Les raisons principales ayant motivé notre choix

Les principales motivations qui nous ont incitées à opter pour l'étude des implications du management territorial appliqué à la réalité algérienne sont :

- Le champ d'investigation et des travaux universitaires sur les collectivités territoriales est très limité ; la recherche est attrayante malgré les difficultés de se pencher sur ce sujet pluridisciplinaire.
- La place des communes dans un contexte de transition d'une économie centralement planifiée « l'Etat interventionniste » à une économie dite de marché « l'Etat régulateur » ou la commune joue le rôle d'agent économique à part entière.
- On assiste aujourd'hui à une remise en cause des théories de développement dites « par le haut » et l'émergence des modèle de développement « par le bas », car, les initiatives locales prennent de plus en plus de poids où les missions sont gérées près des intérêts concernés et les décisions sont d'autant mieux acceptées à la plus petite échelle.

Méthodologie

Afin de comprendre, dans un premier temps, sous quel axe ce travail devait être mené et quelles perspectives développer pour le management territorial, nous avons procéder de la façon suivante.

- **Survol de la littérature existante sur le sujet**

Pour mener à terme cette étude, nous avons effectué une recherche bibliographique qui nous permettra de constituer son canevas théorique. Il n'existe pas de manuel qui traite de manière directe la question du management territorial. Néanmoins, la consultation du fond

documentaire nous a permis la compréhension des concepts et des logiques sous-tendant le management territorial et le développement local, ce qui nous a amené à esquisser une synthèse sur la complexité d'appréhender le territoire, le développement et les politiques qui leurs sont inhérentes. En outre, l'étude des textes juridiques fondamentaux relatifs aux communes afin de cerner leurs portées dans le cadre de la complexité des contextes territoriaux communaux.

- **Technique de recueil d'information**

Etant donné que la recherche que nous avons décidé de mener s'apparente à une étude de cas qui ambitionne de comprendre précisément la manière dont le management territorial affecte la gestion des collectivités territoriales, les méthodes mises en œuvre pour collecter et analyser les données ont été de nature qualitatives.

En considérant le phénomène à étudier, une seule technique de recueil d'information ne saurait être à même de mettre en évidence toute sa richesse et sa complexité. C'est pour cette raison que nous avons opté pour une méthodologie qui combine plusieurs techniques de recueil d'informations. Dans cette perspective, nous avons choisi de collecter les informations par entretiens, mais aussi de rassembler tout un corpus de données (statistiques, document, fournis par les acteurs interviewés).

- **Les entretiens**

Le choix des entretiens semi directifs et libres comme méthode de collecte d'informations s'explique par le fait qu'elle convienne pour comprendre l'articulation des logiques des structures, pour analyser le sens que les acteurs institutionnels donnent à leurs pratiques, mais aussi pour examiner la logique de réception de la part des acteurs économiques. De plus, cette technique permet de tirer des informations particulièrement riches grâce au degré de liberté laissé aux personnes interrogées. En effet, nos entretiens contiennent des questions guides relativement ouvertes au sujet desquels nous voulions obtenir des informations, mais laissaient à nos interlocuteurs la liberté d'expression. Cette technique nous a permis parfois de mettre en évidence des aspects du problème auxquels nous n'avons pas pensé lors de la préparation des entretiens.

Le travail que nous présentons est articulé autour de quatre chapitres qui sont subdivisés en trois sections pour chacun. En voici la consistance :

- Le premier chapitre s'intéresse au changement de l'environnement qui affecte l'action publique et la nécessité de la prise du territoire comme nouvelle variable dans le développement territorial et l'indispensable recours à de nouvelles méthodes de gestion.
- Le second chapitre tente de définir la notion de management territorial relativement récente. Son apparition dans la littérature et son champ d'application et son rapport à la décentralisation. Il apporte aussi des éclairages supplémentaires à cette notion, ses modalités ainsi que les logiques qui la véhiculent.
- Le troisième chapitre étudie les implications directes du management territorial sur la gestion des collectivités territoriale.
- Enfin, le dernier chapitre essaie de ramener la notion du management territorial à la réalité algérienne à travers l'étude d'un cas pratique.

Chapitre I : Le territoire, une variable centrale dans le renouvellement de la problématique du développement local

Introduction

Le développement des territoires connaît un regain d'intérêt dans le contexte marqué par un paradoxe « A l'heure de la mondialisation, le monde devient local » comme le souligne A.BOURDIN dans son ouvrage « la question locale »¹. Les raisons de ce bouleversement sont de trois ordres. Elles sont de nature structurelle, politique et institutionnelle.

La crise du système productif fordiste et taylorien a marqué profondément les territoires. L'urbanisation croissante et mal contrôlée a eu un double effet, de causer les déséquilibres territoriaux et d'engendrer des coûts sociaux. La mondialisation (globalisation pour les auteurs anglo-saxons) a gommé les frontières pour les entreprises comme pour les Etats et ceux-ci n'ont pu qu'afficher une certaine impuissance face à ce phénomène d'ampleur sans précédent.

De tels bouleversements, d'ordre structurel, ont constitué une des causes essentielles de la crise des politiques d'aménagement du territoire conduites par l'Etat. Ces changements sont parfaitement résumés par O.Borraz² lorsqu'il écrit sur la gouvernance urbaine, qu'elle se situe « dans un contexte marqué par ces traits dominants : l'extension des processus de globalisation économique et la remise en cause de l'Etat-nation et de sa capacité à diriger l'économie et la société, et plus généralement, la perte de la centralité de l'Etat en matière de pilotage, de conduite, de direction dans l'action publique ».

C'est ainsi que la fonction de l'Etat en matière de développement territorial a été fortement remise en cause, notamment par les élus locaux. Ceux-ci ont, soit réclamé plus d'Etat, soit, et c'est la tendance dominante, réclamé plus d'autonomie et de moyens en faveur d'une politique de développement plus proche des territoires, en faveur de ce que l'on appelle le développement local.

¹J.Y.Gouttebel : « Stratégie de développement territorial », ed Economica, 2001, p 01.

² O.Borraz : « Pour une sociologie des dynamiques de l'action locale » in Les nouvelles politiques locales sous la direction de R.BALME, Paris, les presses de sciences Po, 1999, p 103.

Ce mouvement politique d'émergence de la base, du local, a contribué à redéfinir le rôle de l'Etat dans la politique de développement territorial. Des évolutions institutionnelles sont allées dans le même sens avec la décentralisation remise à l'ordre du jour par de nouvelles lois.

Ainsi, ce début de millénaire voit naître une problématique nouvelle du développement territorial marqué par le raccourcissement des circuits entre les décideurs et les territoires et une évolution des stratégies de développement. Le raccourcissement des circuits, c'est concrètement la volonté du local de s'affirmer comme concepteur et acteur du développement de son territoire. Les stratégies de développement des territoires sont elles mêmes amenées à évoluer. Si la compétition économique internationale conduit à adopter des stratégies territoriales de compétitivité, les déséquilibres qui en résultent suscitent des stratégies de solidarité et lorsque les enjeux se situent au niveau local, il peut être judicieux de mettre en œuvre des stratégies d'alliance, de coalition, de complémentarité, de mutualisation. Avant de nous pencher sur ces nouvelles stratégies à élaborer et à mettre en œuvre, observons d'abord les mutations de l'environnement.

Section 1 : Les logiques de fonctionnement territoriales affectées par l'évolution de l'environnement

Notre environnement est en perpétuelle évolution. Le rythme des changements semble s'accélérer. Cette dynamique est suffisamment puissante pour savoir que les économies sont passées d'un environnement stable à un environnement fluctuant et donc incertain. Des forces externes, sur lesquelles les territoires n'ont pratiquement aucune influence, déstabilisent les logiques de fonctionnement territoriales. Ces macro tendances sont amplifiées par des évolutions territoriales endogènes. Ensemble, elles contribuent à l'obsolescence des repères façonnant les modes d'intervention publique.

Les territoires n'évoluent plus dans un environnement porteur, mais dans un cadre façonné par des mutations profondes. De grandes tendances, parmi lesquelles la globalisation, influencent de manière structurelle la dynamique territoriale contemporaine. Ajoutons à cela, la dynamique d'évolution des territoires, en particulier les villes, s'est modifiée au cours des dernières années sous l'influence de plusieurs facteurs. Des phénomènes de concentration urbaine sont apparus et se sont étendus dans le monde. Ils engendrent des difficultés de gestion, accroissent la concurrence entre territoires et modifient fortement les possibilités d'action des instances urbaines.

Par ailleurs, en temps de crise, la concurrence entre territoires tend à s'intensifier, et ainsi contribue à développer un climat d'incertitude et un environnement en rapide transformation. La période est aussi caractérisée par des débats sur les pouvoirs à accorder aux différents échelons administratifs territoriaux. Face aux pressions dues au phénomène de globalisation, les possibilités d'action des instances territoriales, et donc des villes, évoluent considérablement. Ainsi, les collectivités territoriales ont la responsabilité de gérer, plus ou moins indépendamment du pouvoir central, un nombre croissant d'activités.

Pour étayer ces mutations, nous allons nous intéresser à trois points dont les effets sont considérables sur les évolutions que connaissent les territoires : la globalisation, la métropolisation et la décentralisation.

1.1. Les facteurs structurels

L'idée qui va être développée dans ce point est que la globalisation et la métropolisation des territoires, vont par leur logiques même, favoriser une dynamique inégale de développement, non seulement, entre les territoires d'une nation mais, également entre les régions au niveau national et continental.

a) La globalisation

La notion de globalisation largement utilisée dans la littérature économique reçoit de multiples définitions très souvent confuses pour interpréter la nouvelle tendance de la mondialisation qui se développe à partir des années 1980¹. La multiplication des publications sur ce sujet a conféré au terme de globalisation un caractère simultanément générique et ambigu. En effet, ce phénomène de globalisation semble s'appliquer aussi bien à l'environnement concurrentiel dans lequel les firmes opèrent (globalisation d'un marché, d'un secteur, d'un produit) qu'aux diverses modalités comportementales établies par les entreprises dans le contexte de (globalisation des stratégies). Il est clair que les deux dimensions sont étroitement liées, néanmoins, il serait réducteur de considérer simplement que la globalisation est une nouvelle étape de l'internationalisation. Il faut prendre en compte, l'interaction de deux paramètres. Le premier concerne l'accroissement de la mobilisation internationale des ressources. Le second a trait à l'ampleur que prend le jeu concurrentiel, caractérisé par l'intégration fonctionnelle des activités géographiquement dispersées au sein des firmes. « Dans le contexte de la globalisation et d'un progrès technique rapide, les territoires capables de se doter d'avantages comparatifs doivent s'engager dans un processus de création, de maintien et de renouvellement des ressources immatérielles spécifiques non reproductibles ailleurs »².

Pour saisir le sens de la globalisation et son impact sur les territoires, il importe, d'abord, de rendre compte des processus de spatialisation des grandes firmes comme les multinationales qui se basent sur leurs stratégies d'action et les avantages spécifiques des territoires.

¹ Dans ce travail nous utilisons les termes « globalisation et mondialisation » indifféremment, bien que la littérature économique les distingue.

² R.Camagni&D.Maillat : « Milieux innovateurs : Théories et politiques », ed Economica, p 18.

Stratégies d'action des firmes et globalisation

L'identification des dynamiques de spatialisation des firmes sans lesquelles la globalisation n'aurait pas de légitimité, recouvre diverses réalités qu'il convient d'esquisser. L'entreprise dans le cadre de la globalisation est par définition « mobile ». Sa stratégie est une stratégie de délocalisation, délocalisation des unités de production existantes ou de la croissance. La délocalisation est un élément de la stratégie de la firme qui a créé un véritable marché de sites d'accueil, une offre territoriale. La mobilité géographique de l'entreprise va générer des configurations spatiales que nous allons examiner plus loin.

La globalisation a induit de nouvelles règles du jeu, à la fois dans les stratégies d'investissement des firmes multinationales et dans le concurrence aiguë s'exerçant entre territoires potentiellement attracteurs des implantations des entreprises. En exacerbant la concurrence entre les firmes, la globalisation a également engendré une nouvelle logique comportementale des acteurs concernés par cette nouvelle dynamique économique. Les firmes multinationales développent des stratégies directement mondiales et arbitrent entre les localisations de plusieurs territoires d'accueil.

Traditionnellement, l'analyse économique retient que le jeu des entreprises se situe dans le cadre de trois formes d'internationalisation : le commerce, l'investissement direct et « l'entreprise réseau ».

Ce qui est de la première forme, elle est plus ancienne, même si aujourd'hui elle revêt une ampleur sans précédent. L'investissement à l'étranger, c'est la base de la constitution des firmes multinationales ; leur développement, qui peut se faire suivant des modalités variées, s'analyse en termes d'avantages comparatifs. A cet égard, la localisation sur un tel ou tel territoire correspond à une recherche de minimisation des coûts de production et/ ou distribution et c'est parfois pour transgresser des politiques protectionnistes.

Les technologies nouvelles permettent aisément de sectionner en phases le processus de production. Les éléments d'un produit fini peuvent être produits en différents points de la planète et aboutir au final dans des usines de montage. L'entreprise réseau est sans aucun doute la forme la plus parachevée d'internationalisation. Elle repose sur des relations contractuelles avec des partenaires qui émergent dans les pays d'implantation, notamment dans les pays en phase de décollage industriel.

Tandis que les entreprises internationalisent leurs activités leur capital financier devient de plus en plus mobile, le facteur travail et les équipements collectifs collent aux

territoires. Ceci aboutit à deux logiques opposées : celle de l'attractivité des territoires pour l'Etat et celle du nomadisme pour l'entreprise. Il n'est pas dans notre intention d'approfondir dans ces différentes formes d'investissement, mais précisément d'expliquer les choix des entreprises dans le cadre de l'économie globale.

En d'autres termes, la compétition internationale implique que l'attractivité d'un espace géographique ne peut être conçue sans prendre en compte les finalités d'implantation à l'étranger des entreprises. Dans la logique de la globalisation, la dialectique de l'attractivité repose inévitablement sur une interaction entre les intérêts micro et macro-économiques, d'où l'indispensable convergence entre les stratégies des firmes et les politiques gouvernementales.

Globalisation et dynamique des territoires

La globalisation saisie en tant que stratégie visant à maîtriser la diversité complexe des ensembles productifs disparates implique la mise en œuvre d'un moyen pour atteindre un tel objectif. Ce processus va provoquer l'appauvrissement des territoires qui ont vu les entreprises les quitter et des perspectives de développement pour ceux qui les accueillent. « La globalisation, loin d'une quelconque forme d'uniformisation, façonnant un hypothétique espace mondial homogène constitue un mouvement qui trouve ses fondements dans l'affirmation et la valorisation des différences tant en termes de facteurs de production qu'en termes de marchés »¹. Il est clair que l'ancrage territorial des entreprises n'est pas une donnée évidente. Il est au contraire sélectif et instable. Il importe de ne pas perdre de vue la valeur symbolique du territoire. Ce n'est pas une sorte d'espace passif doté, simplement, d'une capacité de réception. C'est une entité active porteuse d'histoire.

Autrefois, la compétitivité de l'entreprise dépendait du choix des activités. Or, maintenant, tout un courant de recherche s'est développé autour de l'idée que la compétitivité de l'entreprise serait étroitement liée à l'acquisition et à la valorisation des actifs et des compétences qu'elle détient.

La notion de territoire occupe inévitablement une place considérable dans une conception de la firme privilégiant l'explication des performances à partir des compétences disponibles et mobilisables.

¹ J.B.Zimmermann : « Entreprise et territoires : entre nomadisme et ancrage territorial », in Revue de l'Institut de Recherche Economique et Sociale, n°47, trimestre 1, 2005, p 21.

b) La métropolisation de l'économie

De l'ouverture des économies à la mondialisation, l'horizon géographique des entreprises est devenu mondial pour le commerce global, pour les capitaux et la production. Ce mouvement s'est logiquement accompagné de l'apparition de concentration spatiale d'activités, de centre de service et de décision. La métropolisation est en quelque sorte le corollaire de la mondialisation. A son tour, la métropolisation ignore les frontières des Etats-nations. En quoi ce phénomène contribue-t-il à renouveler la problématique de développement territorial ?

Pour répondre à cette question il convient dans un premier temps de comprendre la nature de la métropolisation. Elle est certes de nature urbaine mais elle est plus complexe que l'urbanisation. La métropolisation est la traduction spatiale non seulement de la mondialisation mais aussi d'un changement d'un modèle économique qui va privilégier l'accumulation flexible. En second lieu, il faut apprécier la mesure du phénomène qui se produit à différentes échelles et qui peut donner lieu à des stratégies d'alliance de métropoles.

De l'urbanisation à la métropolisation

La métropolisation est une phase de l'urbanisation. Elle repose d'abord sur des économies externes de proximité ; comme les villes qui se sont formées et développées avec l'industrialisation. Si l'on schématise, les villes se constituent d'abord pour des raisons de défense, de sécurité. Leur localisation et leur configuration sont très liées à la géographie physique. En outre, la fonction religieuse est considérée comme l'une des anciennes origines des villes. A son tour, le commerce et le développement des échanges vont jouer un rôle essentiel dans le développement des villes. Là encore, la géographie physique est déterminante car il s'agit de se positionner sur les axes de passage, des sites facilement accessibles.

Conjugée avec la révolution industrielle, l'urbanisation va connaître un saut qui est loin d'être achevé. Les villes vont également être marquées à l'instar de l'économie, d'une tertiarisation notamment avec l'essor du secteur des services aux particuliers et aux entreprises.

Le développement des activités économiques autour des grandes villes (métropolisation de l'économie) et la croissance des régions pour attirer les investissements forment les tendances lourdes de la recomposition actuelle des territoires. Les entreprises

sont, en effet, de plus en plus sensibles aux avantages locaux, fiscaux, salariaux ou de taille et de qualité de marchés. La taille des zones d'accueil ainsi que les politiques d'aménagement locales sont en jeu. L'économie géographique permet d'analyser ces phénomènes. Elle trouve aussi des débouchés concrets : en témoignent les propositions des auteurs en matière d'organisation de l'espace et de stratégies régionales.

Depuis longtemps, les géographes ont montré que l'espace économique est le produit d'un jeu entre les forces d'agglomération et forces de dispersion. Le contenu et l'intensité de ces forces varient selon les lieux et les époques. Il s'ensuit assez naturellement que le paysage économique change avec la forme que prend l'organisation économique et sociale en vigueur dans un espace donné. Les premières villes sont nées en divers endroits de la planète dès qu'un surplus agricole y fut disponible¹. Cette condition satisfaite, l'apparition des groupements humains devenait possible et la division sociale du travail pouvait y faire sentir ses effets. Derrière celle-ci, on retrouve toujours, les économies d'échelles, et ce tant dans le secteur marchand que dans la fourniture de biens et services publics. La ville préindustrielle est dominée par les grands propriétaires fonciers qui y résident, ainsi que par l'activité des marchands et artisans qui y travaillent. Mais la ville préindustrielle est aussi, le lieu de marché et fournisseur de services pour les campagnes avoisinantes.

Les villes se sont multipliées et leur dynamique s'est transformée à partir de la révolution industrielle. Les économies d'échelles au niveau des établissements de production ont joué un rôle fondamental dans ce renouveau du processus d'urbanisation. La ville industrielle est en effet le lieu où les facteurs de production sont regroupés dans des usines afin de bénéficier des avantages de la division du travail. Dans un premier temps, ces nouvelles villes accueillent travailleurs et détenteurs de moyens de production. Toutefois, les détenteurs de capital vont les quitter progressivement pour rechercher les commodités des grandes villes, également centres financiers et de pouvoir politique.

¹ La théorie du surplus économique que l'on doit à J. Steuart nous donne une meilleure explication de l'apparition des villes. Très schématiquement, le progrès technique qui se diffuse dans l'agriculture va permettre une amélioration des rendements ; donc une productivité plus importante. Ainsi, pour produire une même quantité de denrées agricoles il ne sera pas nécessaire d'employer autant de mains d'œuvres. Ainsi un transfert de mains d'œuvres du secteur agricole s'opère vers un autre élément du secteur primaire (l'extraction du charbon et des matières premières) et vers le secteur secondaire. Cet excédent de mains d'œuvres va pouvoir être utilisé dans l'industrie. Le surplus produit va nourrir les populations non agricoles, urbaines.

Aujourd'hui, la formation des grandes villes repose sur une causalité plus riche qui englobe la spécialisation et diversification des tâches et l'élargissement de l'éventail des choix et les externalités de communication. La ville postindustrielle est associée à la croissance des services et récemment ; à son rôle de nœud de réseaux de communication. Elle est plus diversifiée que la ville industrielle. Enfin, elle est la source des principales innovations.

Avant de mettre l'accent sur le rôle grandissant des métropoles dans le développement de la concurrence entre régions, dans le but d'attirer des investissements, il faut d'abord définir le terme « métropole ». Pour faire simple, on peut dire que la métropolisation désigne la concentration d'une part de plus en plus importante des activités économiques et des individus dans des pôles urbanisés en nombre limités.

Une autre définition et cette fois-ci de la métropole est emprunté à G. Di Méo¹ : « La métropole au sens le plus large, c'est avant tout une place centrale, un nœud décisionnel dans un réseau de villes. C'est un lieu d'impulsion, de créativité, d'émission d'ordres et de connexion des flux variés qui parcourent l'espace ». Examinons à présent quels sont les facteurs qui contribuent à la métropolisation.

Les facteurs de la métropolisation

On peut dire tout d'abord que la métropolisation ignore les frontières régionales et/ou nationales. De ce point de vue la globalisation est un facteur dominant de la métropolisation contemporaine. La stratégie des firmes liée à la globalisation constitue un autre facteur de ce processus. A ces facteurs directs, il faut ajouter des conditions qui facilitent cette évolution, on peut parler de facteurs amplifiants.

- La globalisation : sous-bassement de la métropolisation. Nous n'allons pas revenir sur ce point qui est largement développé. Il faut noter que la métropole offre un espace privilégié pour les investisseurs internationaux et principalement pour les décisions des grandes firmes.
- Le mode d'accumulation flexible contribue, quant à lui, à expliquer l'avantage dont jouissent les grandes agglomérations dans l'économie mondiale. Les causes liées à la flexibilité sont : d'abord ; le vaste bassin d'emploi des métropoles offre à la fois une main

¹ G. Di Méo cité par J.Y. Gouttebel : « Stratégie de développement territorial », ed Economica, 2001, p 62.

d'œuvre diversifiée de dirigeants, de cadres, d'employés, d'ouvriers qualifiés pour constituer le noyau dur des entreprises principales et de leurs sous-traitants. Ensuite, la grande métropole possède aussi un marché développé et segmenté, quelques grands secteurs spécifiques aux grandes métropoles y attirent les investisseurs étrangers. Enfin, les métropoles offrent un accès à des marchés internationalisés de liquidité.

- Les nouvelles technologies de communication constituent précisément un facteur qui amplifie le phénomène de métropolisation. Se développe le travail à distance, encore marginal aujourd'hui. Le télétravail – c'est à dire sur un autre continent – et la pratique de la téléconférence pourrait d'ailleurs modifier sensiblement les données des conditions de travail et des implications des sociétés. Le développement du transport aérien a aussi largement contribué au phénomène de métropolisation et les zones aéroportuaires attirent les grands centres d'affaires.

Enfin, la métropolisation, dans un monde économique où la flexibilité est recherchée, constitue un lieu de performance économique, facilite les changements, les adaptations. C'est une sorte d'assurance en ce sens qu'elle permet aux firmes de faire face aux modifications en s'appuyant sur de vastes marchés de mains d'œuvre et de services privés et publics.

1.2 Le facteur institutionnel : La décentralisation

La voie néolibérale comme celle d'un interventionnisme étatique classique ne repose ni sur une analyse renouvelée ni sur des outils adaptés. Elles démontrent chaque jour leurs limites face à la problématique du global et du local conjugués et semblent ne pas pouvoir contribuer à une recomposition des espaces locaux mais contribue à les renforcer.

Pendant longtemps le développement local été du ressort quasi exclusif de l'Etat et de ses dénombrements. L'Etat aujourd'hui n'apparaît plus comme le seul porteur de l'intérêt général, les autres acteurs, publics rendus plus autonomes participent à la construction et à la négociation des règles et à leur application. L'Etat n'est plus l'architecte unique du territoire, l'aménagement de celui-ci devient aussi l'affaire de toutes les collectivités. Ces transformations du rôle de l'Etat sont visibles par deux mouvements :

- Le reflux de l'administration de la gestion directe de la sphère économique pour se réorienter davantage vers les missions de régulation,

- Une ouverture plus large du champ d'activité et manœuvre à l'initiative privée. Néanmoins, l'Etat n'est pas totalement absent de la sphère économique à cause des moyens administratifs et financiers puissants dont il dispose. L'administration locale, particulièrement les collectivités territoriales sont concernées en premier chef par le développement de leurs territoires. Effectivement, le développement local ne peut être qu'une question qui interpelle les collectivités locales en raison de leurs meilleures connaissances des ressources locales, des besoins et de la nécessité de répondre aux attentes de la population d'une manière concrète et immédiate.

a) La déclinaison locale des politiques de l'Etat

La nécessité de donner une dimension locale à l'acte public est autre donné désengagent de l'état nous constatons effectivement une authentique volonté de ce dernier d'abandonner sa posture centralisatrice, aujourd'hui qu'il est contraint, sous le poids du déficit de ses structures politiques et administratives ainsi que celui des limites de ses moyens financiers, de déléster nombre d'attributions qu'il se réservait jusque là jalousement¹. Mais le problème est qu'il ne trouve de structures adéquates au niveau local, pouvant constituer une alternative à une organisation territoriale de l'Etat relevant désormais d'un autre âge. Ce problème constitue surtout un syndrome des pays du tiers monde.

Dans le contexte de la décentralisation, il y a lieu de se pencher sur les changements introduits dans le domaine de la gestion des affaires publiques locales et corrélativement sur les modalités de l'exercice du pouvoir au niveau territorial. Afin d'élucider la logique sociale et politique de la décentralisation, il faut s'affranchir d'une vue globale sur la nature et le fonctionnement des institutions publiques territoriales. Celles-ci ne sont pas seulement des contraintes exogènes qui fixent des limites pour entraver des latitudes d'action, pas plus qu'elles ne sont uniquement la matérialisation de pratiques répandues ou installées.

A l'inverse de ces conceptions passives des institutions locales, il convient de mettre à jour leur rôle positif pour l'organisation de l'action collective locale. Dans cet ordre d'idées, les institutions se présentent comme des règles du jeu encadrant des répertoires variés

¹ A. Sedjari : « Administration, gouvernance et décision publique », ed l'Harmattan, 2004, p 53.

d'actions qui abaissent l'incertitude de conduites opportunistes et qui délimitent les droits et les obligations des acteurs, en référence à des normes et des valeurs collectives et partagées.

Plus fondamentalement, les politiques de développement locales et les actions qu'elles engendrent naissent et évoluent à la jonction de deux mouvements :

- Un mouvement exogène descendant, fait des procédures, d'incitations financières, de transferts de technologies et de capitaux par les appareils centraux (administratifs, économiques, sociaux, culturels) qui cherchent à susciter, à encadrer les actions locales dont ils ont besoins pour atteindre leurs objectifs.
- Un mouvement endogène ascendant enraciné dans une histoire et un territoire précis, porté par une dynamique interne de valorisation des ressources locales, mais qui doit composer avec les dispositifs institués pour se faire reconnaître et démontrer son efficacité.

Cette dialectique principale se combine avec une autre dialectique secondaire :

- Une approche sectorielle verticale, spécialisée ne retenant qu'un aspect de la réalité, mais qui s'ouvre progressivement à une perspective plus globale et localisée, pour mettre en mouvement une collectivité.
- Une approche territoriale horizontale, et globale qui, pour aboutir doit composer les logiques sectorielles dominantes.

C'est en croisant ces mouvements et approches que l'on voudrait cerner les dynamiques locales dans leur émergence, la structuration de leurs forces et de leurs programmes.

b) L'émergence des pouvoirs locaux

Bien que la décentralisation de l'administration publique et la dévolution de plusieurs responsabilités à l'échelon local soient des phénomènes plantaires, la nature de cette mutation et le défi qui en résulte, quant au renforcement des capacités des administrations locales, revêtent des caractéristiques particulières dans chaque pays.

L'intégration porte sur la pertinence de ces nouvelles politiques publiques menées à ce niveau infra étatique. Le dysfonctionnement du modèle d'administration et de direction centralisé tant dans le domaine économique que spatiale ainsi que la nécessité d'introduire une plus grande rationalité dans la gestion et l'organisation du système économique. Les collectivités territoriales sont des outils de planification conçue à leur échelle.

Dans ce cadre le rôle des pouvoirs locaux est stratégique puisqu'il leur appartient d'élaborer des plans de développement qui tiennent compte des conséquences des politiques nationales de développement et d'aménagement du territoire. C'est aux collectivités territoriales qu'appartient d'intégrer, déterminer une stratégie de développement spécifique à leurs territoires, déterminer les spécificités des actions de développement qui lui sont propres, assurer la remontée et la prise en compte des projets locaux.

Les interventions publiques traditionnelles dans le domaine du développement local doivent aujourd'hui chercher de nouvelles modalités de gestion au regard d'une concurrence croissante des territoires. Les élus locaux sont amenés à faire une analogie du fonctionnement de leurs territoires et celui de l'entreprise. Ceci se fait en termes de moyens, d'objectifs, de clients ou de marchés, de chiffres d'affaires ou de richesse. Les territoires doivent être saisis pour les mettre au service d'une démarche de différenciation. Dans ce contexte d'adaptation et de positionnement, la croissance de l'environnement de l'entreprise, la connaissance des nouvelles demandes de la société sont incontournables. Maîtriser l'information est un facteur de pérennité.

Il est clair, que dans une phase de développement la tendance naturelle n'est pas toujours spontanément à « se serrer les coudes » entre entreprise et institutions publiques. Toutefois il peut y avoir soit la volonté seule de la collectivité de forger une image porteuse à partir des réussites économiques, soit la volonté conjointe des institutions et des entreprises d'aller dans ce sens.

Lorsque la mobilisation est conjointe, le partenariat est alors fondé sur une vision commune. Bien qu'ils paraissent acquis, ces facteurs ne le sont jamais définitivement. Il faut faire face à un éventuel retournement de la situation. Cette démarche s'apparente au cycle du produit. Dès qu'un produit est en phase de maturité dans une entreprise il faut imaginer celui qui sera capable de prendre le relais. On peut aussi parler de ces cycles dans le développement des territoires. En d'autres termes, une telle approche suppose qu'un dialogue prospectif s'établisse entre les autorités du territoire et les entreprises, « gouverner c'est prévoir ».

La volonté d'attirer des entreprises est devenue une sorte d'obsession des élus locaux. Dans le même temps, le stock des projets locaux peut rester très limité, d'où une concurrence

exacerbée entre les territoires avec tous les effets pervers qui en découlent. La recherche et l'accueil d'investisseurs relèvent de la part des collectivités locales ou plus précisément de leurs outils de développement économiques, d'un vrai professionnalisme. Par ailleurs, une fois les orientations arrêtées, il est important que les professionnels du développement économique puissent disposer d'une marge d'autonomie pour mettre en œuvre les moyens destinés à atteindre ces objectifs. Ceci est essentiel car la politique apparaîtra en première ligne plus l'opération aura des chances d'être conduite jusqu'à son terme.

De nouveaux rapports entre l'Etat et les collectivités territoriales s'installent et de nouvelles modalités de gestion publique locale se répandent. Ce sont les conditions d'exercice du pouvoir local qui obéissent à de nouveaux critères et cela appelle des formes de justification adaptées pour renforcer les positions et les ambitions des acteurs publics locaux. Le mouvement engagé depuis quelques années décrit une tendance lourde issue du fonctionnement des institutions publiques, l'excès de centralisation entre les mains de l'Etat et les méfaits de cet héritage.

Une tendance issue de la décentralisation a été renforcée, qui puise ses racines dans des pratiques qui ont été déjà installées. Il s'agit de la participation des entreprises privées à la fourniture des services publics locaux. Par le biais des sociétés d'économie mixte et de la gestion déléguée, la régulation du système local se construit autour d'une présence importante des opérateurs des services publics dans le secteur public local.

La dénomination récente de cet état de fait- le partenariat public/privé. Avec la décentralisation, la montée en puissance de ce phénomène par deux forces exerçant conjointement leurs effets : d'une part les nouveaux moyens transférés aux collectivités locales et les choix visant à rationaliser la gestion des administrations locales ont conduit à externaliser la production des services publics locaux vers le privé.

Cette dynamique de rationalisation de la gestion publique locale accompagnée par le renforcement de la puissance des exécutifs des institutions territoriales, modifie les valeurs et les symboles qui légitiment l'exercice du pouvoir local. L'image traditionnelle de l' élu a été détrônée : au courtier mettant en liaison les circuits politico administratifs locaux et nationaux s'est substituée l'image de l' élu entrepreneur politique. Dès lors, les attributs du management peuvent s'étendre à s'appliquer à « l'entreprise municipale » qu'on apparente à une

organisation tournée vers la poursuite de buts utilitaires confrontée à des situations de marché (concurrence entre les collectivités territoriales). En maniant les outils de la planification stratégique- issue du monde des affaires- les autorités locales édifient des projets. Elles s'adonnent de bon cœur au partenariat public/privé.

Obsédée par des valeurs de performance, de compétition, d'efficacité elles obéissent à des critères de rationalité instrumentale à travers quoi est cherchée une nouvelle forme de consentement entre les différents acteurs locaux. Du coup, pour affirmer ce style nouveau de gouvernement local « l'entreprise municipale » doit s'affranchir des normes des principes auxquels est subordonné le comportement des acteurs publics et qui trouvent leur fondement dans le droit administratif et les règles constitutionnelles. Les contraintes du marché et de la concurrence appellent des latitudes d'actions qui s'accommodent mal avec les principes qui fondent la rationalité de l'intervention des collectivités publiques tels que le principe de l'équité et de solidarité.

En outre, s'agissant des institutions publiques locales, le système d'aides, primes, exemptions et taxes et avantages divers, constituent des éléments de différenciation et d'attraction mais représentent souvent une forme de compensation des handicaps du site. La qualité de vie et de l'environnement, au sens large conditionne en grande partie la qualité des hommes, la compétence ou la qualification. On ne peut plus attirer les meilleurs et les conserver sans leur offrir un cadre de vie correspondant à leurs aspirations d'épanouissement personnel et familial.

La densité, la qualité, la complémentarité du terreau industriel et économique local, les possibilités de maillage, de synergie ou l'ensemble des ressources que l'entreprise peut mobiliser, doivent s'inscrire dans cette vision globale, ce qui révèle l'importance du style du management au sein du territoire.

Le processus d'activation des potentiels latents peut se produire quand est défini et mis en œuvre un projet de développement local impliquant des acteurs publics et privés. Mais les entreprises peuvent également développer une stratégie d'utilisation des ressources locales afin d'optimiser leurs conditions de production ou de création de ressources nouvelles. On peut alors distinguer des stratégies de territoires menées par deux types d'acteurs. Ces deux processus ne s'opposent pas et peuvent se combiner. La dynamique des territoires résulte de la qualité de coordination entre les acteurs, les territoires peuvent suivre des trajectoires

différentes et passer d'un mode stratégique de développement à un autre¹. La mise en place d'un projet de développement esquissé à partir d'atouts, de potentialités et des difficultés propres au territoire montre qu'il n'y a pas de recette en matière de développement local. Une voie possible pour exprimer ces différences réside dans la spécificité du cheminement du maillage d'acteurs dans une relation de proximité. Les acteurs jouent un triple rôle dans le territoire. Ils identifient les ressources situées sur le territoire et rendent aussi possible le repérage de la potentialité. La ressource, identifiée puis révélée, est utilisée en tant qu'atout. Le cas des réseaux d'entreprises correspond à ce processus.

L'appui au développement économique des collectivités territoriales prend de façon classique différentes formes

- une aide aux entreprises : l'intervention publique se traduit par l'aide au foncier, à l'immobilier, à certains investissements, voire même par un renforcement de haut de bilan.
- Un développement exogène basé sur l'attractivité du territoire et l'accueil des investisseurs extérieurs. Améliorer l'image, asseoir la notoriété d'un lieu, ont été le cheval de bataille de nombreuses collectivités. Il faut rendre le territoire attractif pour accueillir des entreprises pourvoyeuses d'emplois et de taxes professionnelles.

Il faut noter l'évolution du rôle des élus locaux dans le développement économique « C'est faire venir des entreprises ». Aujourd'hui, les décideurs publics souhaitent influencer de façon concomitante sur plusieurs leviers : inciter à la création des entreprises, positionner économiquement le territoire, travailler sur l'employabilité et l'adaptation de la main d'œuvre, travailler sur l'environnement général de l'entreprise.

De même façon, les dirigeants d'entreprises s'intéressent à leur territoire et lient de plus en plus la santé de leur entreprise à celle de leur espace d'accueil. La complexification de l'environnement général les appelle à vouloir réduire les incertitudes de leur environnement local. Ceci est d'autant plus vrai qu'il existe une réelle dépendance au territoire, résultant de la faible mobilité des entreprises de petite taille dont la localisation n'est pas forcément liée à des critères économiques.

¹ C'est ce que l'on appelle la plasticité des territoires

Ainsi le passage de l'économie de production à une économie d'environnement pose l'accès à l'information et à la production des connaissances incontournables des futurs choix stratégiques des dirigeants d'entreprises et des décideurs publics. Or les liens entre les initiatives d'entrepreneurs et les stratégies élaborées par les élus politiques restent encore plus souvent partiels, et interrogent sur la performance et l'efficacité du territoire. La production de richesse et la création d'emplois relèvent du développement économique. Ils s'appuient sur la production et la mobilisation des ressources locales dans l'objectif d'un accroissement durable des richesses produites, pour le renouvellement du tissu économique.

Ces bouleversements structurels ont affectés les territoires qui sont contraints aujourd'hui d'entrer dans une logique de compétitivité. Dans ce contexte les territoires doivent se doter d'éléments qui leur permettent de résister à la concurrence accrue.

Section 2 : La problématique de l'attractivité économique du territoire

L'approche de l'attractivité territoriale s'insère parfaitement dans la problématique de la globalisation qui exprime la pluralité des dynamiques qui concourent aujourd'hui à la différenciation spatiale des capacités à promouvoir au sein des territoires. L'attrait d'un territoire n'est plus fonction des facteurs de localisation qu'il offre, mais son aptitude à créer des ressources et à générer des processus d'innovation. Dans ce contexte le territoire prend son sens car il souligne le rôle des ressources immatérielles (savoir-faire, formation), de la proximité, le capital relationnel, des diverses formes de coopération et d'apprentissage dynamique de la recomposition des activités.

2.1. La notion de territoire

Le mot territoire est très largement utilisé de nos jours lorsqu'il s'agit de faire référence à des phénomènes économiques et sociaux où l'espace physique joue un rôle. La multiplicité des usages du mot territoire qui est une portion de surface terrestre appropriée par un groupe social pour assurer sa reproduction et la satisfaction de ses besoins vitaux. Le territoire a de nombreuses dimensions : géographique, juridique, administrative, économique, sociologique et ethnologique.

Selon D.Maillat¹, Le concept de territoire est fondé sur le rôle joué par le contexte territorial et la capacité de celui-ci à valoriser la proximité des acteurs de manière spécifiques par rapport à l'environnement externe. C'est un ensemble spatial ayant une dimension territoriale et qui correspond à un espace géographique qui n'a pas de frontière a priori, qui ne correspond pas à une région donnée au sens du terme, mais qui présente une unité et une cohérence se traduisant par des comportements identifiables et une culture spécifique, entendue comme l'élaboration, la transmission et l'accumulation des pratiques, savoir-faire, normes et valeurs liés à une activité économique. Ces différents éléments génèrent des attitudes et des comportements qui sont à la base de l'organisation et de la régulation du territoire.

A. Ferguène ajoute en écrivant : « En toute rigueur, on ne doit pas parler du territoire mais des territoires. Au pluriel parce qu'à la différence de la notion d'espace, celle du territoire a un contenu précis, concret ». Il s'agit d'une « portion déterminée de l'espace

¹ Maillat. D, Op.cit, p68.

géographique qui a ses caractéristiques propres et qui, de ce fait, n'est réductible à aucune autre »¹.

Plusieurs travaux ont tenté de caractériser le territoire, voici une présentation succincte de ces approches :

- **L'approche micro analytique du territoire** : Elle est essentiellement fondée sur l'articulation des concepts d'incertitude, d'information et de coûts de transaction. Le territoire est un opérateur collectif de réduction du degré statique et dynamique d'incertitude auquel sont confrontées les firmes par l'organisation tacite et explicite d'interdépendances fonctionnelles des acteurs locaux, en assurant de manière informelle les fonctions de recherche, transmission, sélection, transcription, transformation et contrôle de l'information.

- **L'approche cognitive du territoire** : Elle s'articule principalement autour des notions d'apprentissage, de savoir-faire et de culture technique. Selon D. Maillat « Le territoire regroupe dans un tout cohérent un appareil productif, une culture technique et des acteurs, l'esprit d'entreprise, les pratiques organisationnelles, les comportements d'entreprises, le savoir-faire, la manière d'utiliser les techniques et d'appréhender le marché, sont autant d'éléments qui sont à la loi parties intégrantes et parties constitutives du territoire. Le territoire se présente comme un processus de perception, de compréhension et d'actions continues. Cette définition met en évidence deux éléments essentiels du territoire : d'une part, elle présente le territoire comme un processus et non comme un ensemble statique de ressources génériques, d'autre part, elle souligne l'importance du marché local du travail. Ce dernier assure la circulation et l'échange des savoir-faire, la transmission et la production et la reproduction de la culture technique locale et par conséquent, il contribue à la reproduction et à la transformation du territoire.

- **L'approche organisationnelle du territoire** : Elle a été principalement développée par Perrin et Quévit. Pour ce dernier, le territoire est un mix de formes d'organisation qui structure les stratégies d'entreprises selon la double logique d'externalisation et d'intégration organique. Le concept du territoire se réfère à des systèmes d'acteurs et à des structures appréhendées dans leurs interactions réciproques. La composante organisationnelle qui structure ces échanges est une variable essentielle à la compréhension des mécanismes qui constituent le territoire.

¹A. Ferguène : « Gouvernance locale et développement territorial : le cas des pays du Sud », ed Paris, l'Harmattan, 2004, p83.

La construction des spécificités qui intéressent les acteurs repose sur des éléments pertinents et fiables, en ce sens, le repérage des véritables atouts des territoires est indispensable. Ainsi, il faut définir une potentialité, un atout pour un territoire et s'interroger sur les relations qui existent eux.

a) Ressources et actifs génériques ou spécifiques

Pecqueur et Colletis¹ désignent les facteurs de concurrence spatiale en distinguant les ressources et actifs qu'ils soient génériques ou spécifiques. Les actifs sont des facteurs en activité et les ressources sont des facteurs à révéler, à exploiter et à organiser. Contrairement aux actifs, les ressources constituent ainsi une réserve, un potentiel latent. Le qualificatif de générique recouvre l'ensemble des facteurs traditionnels de différenciation spatiale discriminée par les prix et qui font l'objet de la part des agents d'un calcul de localisation. Les ressources comme les actifs génériques sont totalement dans le marché, on peut les acquérir au prix du marché et sont transférables et disponibles, leur acquisition ne nécessite aucune existence ou activation de formes de coopération hors marché (les réseaux).

Le qualificatif spécifique recouvre des facteurs, commensurables (on ne peut pas les mesurer en termes de prix et elles sont intransférables) ou non, dont la valeur est liée à un usage particulier². Les ressources spécifiques sont de nature particulière par rapport aux ressources et actifs génériques et spécifiques. Elles n'apparaissent qu'au moment des combinaisons des stratégies d'acteurs pour résoudre un problème inédit et ne sont pas commensurables. Leur nature hors marché n'est pas incompatible mais complémentaire au marché. Concrètement aux autres facteurs, elles sont indéfectiblement ancrées dans un territoire et sont le résultat de règles, de coutumes, d'une culture élaborée dans un espace de proximité géographique et culturel à partir d'une culture à partir d'une forme distincte de l'échange marchand : la réciprocité (le sentiment d'appartenance à un lieu ou un métier, la culture de l'entreprise ou encore l'esprit maison font partie des ressources spécifiques).

Les ressources spécifiques d'un territoire sont le résultat long d'apprentissage collectif qui aboutit à l'établissement de règles ayant pour fonction de trier, de sélectionner et de

¹ Pecqueur et Colletis : « Firms et territoires : entre nomadisme et ancrage, Syros, 1999.

² La main d'œuvre est un actif spécifique dès lors qu'elle est qualifiée.

hiérarchiser l'information et offrir ainsi à chaque secteur de territoire un espace d'intelligibilité.

Les ressources spécifiques qui naissent des processus interactifs localisés font partie de l'organisation territoriale elle-même. Comme ces ressources se révèlent et s'organisent pour répondre à une situation donnée, elles peuvent être appréciables à partir des problèmes techno-productifs posés et du potentiel de création. Les espaces économiques ne sont pas statiques, un espace caractérisé par une offre de facteurs génériques peu évoluer vers une offre de facteurs spécifiques (un même espace peut être considéré comme attractif par son offre de ressources et/ ou actifs génériques (terrain bon marché, main d'œuvre peu coûteuse) et non pas par son offre d'actifs et/ ou de ressources spécifiques (travail qualifié, qualité des coopérations interindustrielles ou, entre structures de recherche et entreprise.

b) Potentialités et atouts

Pour cerner la potentialité d'un territoire, il faut au préalable préciser la notion d'efficacité technique et économique. L'efficacité technique traduit l'état d'une unité économique qui utilise la petite quantité de ressources pour atteindre un certain niveau de production ou obtenir la plus grande production possible fixe de ressources. Ce terme s'applique sur une entreprise ou sur une économie. L'efficacité économique fait état d'une économie qui obtient un rendement maximal de ressources limitées en considérant les coûts et les bénéfices découlant de diverses décisions, c'est un concept plus général que l'efficacité technique. La potentialité recouvre l'idée de l'existante d'un ensemble, l'addition des ressources en fait une potentialité. Cet ensemble de ressources qui a été révélé, peut se retrouver dans d'autres territoires et ne caractérise donc pas encore la spécificité du territoire.

La potentialité est une ressource attractive surtout si elle prend la forme d'un potentiel humain (par potentiel humain élevé, on entend l'existence d'une population dense, disponible et surtout capable de s'adapter aux changements techniques et aux contraintes croissantes du marché mondial). On pourra alors parler de polarisation territoriale.

Quant aux atouts, ils relèvent de l'accumulation de compétences et de ressources technologiques, fondées sur des coopérations, des complémentarités et des spécialisations au sien d'un territoire. Ils peuvent se diviser en deux grandes catégories : les ressources

matérielles et les compétences ou la formation. Le renforcement des capacités par un meilleur usage de ces deux types d'atouts en les rendant interactifs et complémentaires. Pour devenir un atout, la ressource doit d'abord être révélée par les acteurs. C'est grâce à leur investissement autour de cette potentialité que va émerger l'atout. Le degré de coopération entre les acteurs différencie la potentialité et l'atout.

L'atout est une ressource compétitive et rend un territoire attractif. Les progrès technologiques et le degré d'investissement des acteurs dans le dynamique des territoires permettent de transformer une ressource en atout (compétence clé du territoire). La maîtrise de ces concepts permet de comprendre le processus des projets de développement local. Le territoire local est constitué de différents facteurs qui forment ses ressources. Les acteurs identifient ces ressources et décident par concertation d'élaborer un projet de développement qui utiliserait ces ressources, ainsi elles deviennent des potentialités. Le tableau qui suit retrace la transformation des ressources en atouts.

Tableau n° 01 : Des ressources aux atouts

| | Ressources | Potentialités | Atouts |
|-------------------|--|--|--|
| Situation | Présence dans tous les territoires. | Présence dans certains territoires. | Sont spécifiques à un territoire donné. |
| Utilisation | Sont des réserves des potentialités latentes. | Sont des réserves activées par les acteurs d'un territoire. Ne sont pas utilisées de façon optimale et n'ont pas encore donné de résultats, quelques acteurs en profitent. | Ressources utilisées par les acteurs de manière optimale ou non et profitent à tous les acteurs du territoire. |
| Cohérence interne | Ce sont des facteurs indépendants les uns des autres. | Constituées par un ensemble de ressources. Il n'y a pas de cohérence interne entre les acteurs. | Sont des facteurs combinés dans une stratégie d'acteur (réseaux de coopération, interdépendance). |
| Attractivité | Sont des facteurs de faible attractivité car ils ne permettent pas l'ancrage territorial (représente une forme de compensation). | Sont des facteurs attractifs qui peuvent permettre un ancrage. | Ce sont des facteurs très attractifs, ils permettent un ancrage territorial. |
| Compétitivité | Ils ne permettent pas de rendre le territoire compétitif. | Peuvent permettre de rendre le territoire compétitif. | Sont les avantages compétitifs du territoire. |
| Jeu des acteurs | Identification et densité du territoire. | Mise en place d'un réseau formel ou informel entre ces différents acteurs. La gouvernance est un mode de régulation de ces rapports. | Les acteurs se rassemblent d'une coordination de projet dans un milieu homogène |

Source : M. Rousseau, Management local et réseaux d'entreprises, Paris, Economica, 2004, page 47.

2.2. La concurrence des territoires

Le champ de la compétitivité des territoires notamment dans le contexte de la mondialisation dépasse les limites nationales. C'est une réalité incontournable qui oblige certains territoires à se positionner dans cette compétition, donc à mettre en œuvre une stratégie de compétitivité.

Ce contexte a pour corollaire des concurrences territoriales voire des rivalités. L'enjeu de cette concurrence, c'est évidemment en tout premier lieu la création d'emplois et dans une large mesure l'augmentation du potentiel fiscal des collectivités d'accueil. Mais l'implantation de telle ou telle entreprise sur un tel ou tel site ne s'accompagne pas forcément d'un gain net d'emplois. Pour mesurer l'impact d'un nouvel investissement sur un territoire, il faut examiner l'évolution des actifs ayant un emploi sur les différents sites.

Ce que nous venons de dire est valable pour tout type d'investissement productif qu'il s'agisse d'investissements nationaux ou d'investissements étrangers. Conduire une politique d'attraction des investissements au profit du territoire suppose une démarche en trois temps. Tout d'abord il faut établir un audit pour mesurer le niveau de compétitivité d'un territoire. En second lieu, il convient de s'attacher au positionnement du territoire dans la compétition en examinant notamment les relations territoire- entreprises. Enfin, nous devons nous poser la question de la démarche pratique pour attirer les entreprises.

a) L'enjeu des relations entre entreprises et territoires

Les relations entre l'entreprise et le territoire sont souvent analysées de manière traditionnelle dans une optique de choix de localisation et d'économie industrielle. Ces approches par rapport aux problèmes qu'elles traitent, donnent une image partielle de la complexité des rapports qu'entretient une entreprise avec son territoire. Pour mener à bien une analyse territoriale des entreprises il est nécessaire de replacer le développement de l'unité dans une perspective de développement local. Cet éclairage territorial ne doit pas faire oublier les contraintes relatives à l'exercice d'une activité dans un univers globalisé.

Toutefois, malgré l'élargissement géographique des marchés, les entreprises tissent des liens plus ou moins forts avec leur environnement immédiat. Ces liens représentent des

investissements pour les entreprises qui désirent tirer le meilleur parti de leur localisation. Ils sont aussi des opportunités pour initier un développement des ressources locales. Cet enjeu social des relations entre les entreprises et un territoire donné collectivise le problème productif en lui donnant un sens dans un projet de développement local. Le territoire ne plus être perçu comme un simple espace, vecteur de l'action mais comme une construction dynamique résultant des interactions entre les différents acteurs partie prenantes d'un territoire.

Pour traiter des rapports entre les entreprises et le territoire, il semble nécessaire d'examiner les modalités de congruence entre le projet entrepreneurial d'une firme particulière implantée dans un territoire et le projet de développement des différents acteurs sur le territoire concerné. Cet examen sera effectué au travers de l'analyse des différentes dimensions de la proximité.

Les modalités d'insertion territoriale de la stratégie de l'entreprise sont, selon B. Pecqueur, un préalable à toute analyse en terme de développement local. Les liens qui existent entre proximité géographique, proximité organisationnelle et proximité institutionnelle permettent de comprendre comment le territoire ait sens dans l'organisation productive des activités. Mobiles ou nomades, l'entreprise doit gérer des contraintes liées à la réalisation de son activité, contraintes qui ne sont pas nécessairement antagonique avec un ancrage territorial des entreprises nécessite une réflexion sur les dynamiques territoriales et sur l'importance des effets de proximité. Les différentes modalités de construction territoriale affectent autant les stratégies des entreprises que la nature des processus de développement. C'est alors grâce à cette approche territoriale de l'activité de l'entreprise qu'il est possible de reconstruire les trajectoires par lesquelles la croissance des activités peut contribuer au développement.

La démarche suivie repose d'abord sur une analyse des rapports entre les entreprises et le territoire, puis sur un renversement de l'approche de ces rapports au travers des relations entre l'entreprise et le territoire au moyen, notamment, d'une compréhension plus précise des différentes dimensions de la proximité. Cette double analyse permet alors de mieux comprendre la notion de « rencontres productives » entre firmes et territoire via la mise en évidence des différents modes de développement et celle de la variété des configurations de situation de création des ressources localisées.

Concilier les impératifs d'efficacité dans le but de mobiliser et de produire des ressources territoriales en relation avec les attentes du marché se pose comme l'enjeu des territoires. Cela s'inscrit totalement dans une perspective de marché tout en étant en marge du champ de l'économie. Les entreprises disposent de différentes options stratégiques pour se différencier : innovation, mise en réseaux (travail en partenariat et en coopération avec d'autres entreprises pour améliorer sa propre rentabilité), stratégie de grappes (les PME s'installent à proximité de leurs concurrents pour bénéficier, entre autre, de leur savoir), positionnement sur un segment particulier de marché.

Une stratégie de différenciation territoriale ne sert pas qu'à positionner un produit, elle sert à construire une image distinctive qui s'appuie sur ses propres ressources, dans la perspective d'un positionnement ciblé.

b) La mise en évidence des interactions locales

En considérant que les milieux sont incubateurs d'innovation, il faut souligner qu'ils ne correspondent pas à des territoires considérés comme de simples supports d'activités économiques. Au contraire, chaque territoire se présente comme une configuration d'agents et d'éléments économiques, socioculturels, politiques, institutionnels, possédants des modes d'organisation et de régulation spécifiques. Cette démarche se départit de l'approche en termes de critères et de facteurs de localisation (présence de mains d'œuvre qualifiées, de centre de recherche, d'un climat agréable) qui a souvent été utilisée pour expliquer le développement de nouvelles activités, notamment des activités de haute technologie.

En effet, en considérant le territoire comme un simple support d'activités, l'approche en termes de facteur de localisation postule que ce sont les possibilités d'exploitation de ce support qui vont déterminer son intégration à la dynamique économique globale. Il devient dès lors difficile de comprendre le développement de régions a priori peu favorisées par rapport aux régions centrales qui ont accumulé de nombreux avantages.

En revanche, en mettant l'accent sur l'organisation des milieux dans lesquels des relations variées de coopération se tissent entre entreprises, clients et fournisseurs, centre de recherche et de formation, on peut dire que ce n'est pas le territoire en tant que tel qui est un élément essentiel est le regroupement d'acteurs économiques et des ressources immatérielles (formation, recherche) qui par leurs interactions, développent des compétences, des savoir-

faire et des règles spécifiques. En d'autres termes, il convient de ne pas considérer le territoire comme une donnée a priori, mais comme le résultat d'un processus de construction (on parle de territoire construit) issu des stratégies des acteurs et des phénomènes d'apprentissage collectif.

Les entreprises et les autres acteurs du développement territorial, clients, fournisseurs, grand public, collectivités territoriales, chambres consulaires et d'autres organisations interagissent dans le territoire dans un système de relations plus ou moins structurées qui constituent un ensemble de réseaux. Un réseau est un cadre dans lequel les ressources et les capacités s'agencent entre les différentes parties prenantes. Une partie prenante d'une organisation est tout groupe ou individu qui peut affecter ou qui est affecté par la réalisation des objectifs de l'organisation.

Economiquement, le réseau apparaît comme un ensemble de moyens (infrastructures et échange d'information) permettant aux parties prenantes d'établir des relations spécifiques créatrices de valeur par la synergie dégagée. La théorie des parties prenantes a mis en évidence plusieurs types de réseaux, en fonction de la nature des interactions et des actifs spécifiques engendrés par le réseau. Un repérage des types de réseaux composant un territoire permet de mieux comprendre les conditions de la performance à réaliser.

Section 3 : Quelques éclairages sur le développement local par le territoire

La plupart des auteurs qui se sont consacrés à l'étude des questions du développement local s'accordent à dire que ce concept est apparu à la fin des années 1960 et au début des années 1970. Son apparition coïncidait avec les premiers symptômes de la crise qui allait affecter les économies industrialisées. Cette période marquée par l'affaiblissement du poids des grandes entreprises, dont les multinationales, a impulsé les dynamiques territoriales.

Ces changements ont entraîné un accroissement des disparités régionales en raison de la plus grande concentration des activités dans les régions et métropoles en croissance et dans de nouveaux sites compétitifs. Encore, le renversement des hiérarchies spatiales ne provenait pas de simple mouvement de délocalisation des activités des régions développées vers celles qui ne l'étaient moins, mais bien de processus de développement ayant pour origine des dynamiques internes propres aux régions.

Le renversement des hiérarchies spatiales s'est accompagné de la constatation que certains mécanismes relatifs au processus de développement et d'innovation avaient changé. Aux modèles de développement venant de l'extérieur et se propageant du centre vers la périphérie par les grandes entreprises selon la logique fonctionnelle et hiérarchique se substituent des modèles pour lesquels les territoires n'apparaissent plus comme supports passifs destinés à accueillir des entreprises en raison de certaines caractéristiques de localisation, mais comme des organisations territoriales actives capables de créer des ressources spécifiques.

Aujourd'hui les expériences de développement local par le territoire essaient à travers le monde et un début de théorisation est amorcé. Si une théorie de développement local n'est pas encore disponible, un certain nombre de travaux ont été réalisés et permettent d'analyser le phénomène. Les expériences de développement local sont tellement diverses et spécifiques à chaque territoire qu'il est difficile de les loger dans une seule et même définition.

Nous allons successivement pointer du doigt trois approches théoriques qui étudient le développement sur la base du territoire en essayant de souligner les points forts de leurs contributions ainsi que leurs singularités.

3.1. Le district industriel comme cas particulier d'une tendance générale

C'est un courant annoncé par Becattini qui a repris l'apport marshallien du district¹ industriel. L'idée développée par Alfred Marshall, à la fin du 19^{ème} siècle, est que les rendements croissants ne sont pas seulement dus aux économies d'échelle, mais aussi aux économies d'agglomération et d'organisation. En d'autres termes, l'efficacité de l'entreprise passe par l'établissement de relations immatérielles avec les autres entreprises qui existent dans son environnement. Elles peuvent, notamment, se matérialiser par l'échange d'informations diverses aussi bien sur le plan de la technologie que sur ceux des marchés, des produits ou des actifs. Cette dynamique relationnelle se développe dans une atmosphère de confiance mutuelle entre les agents économiques. Bien entendu, l'intensité de ces relations sera d'autant plus élevée que les entreprises sont dans une situation de proximité géographique.

Le district industriel présenté par Becattini est défini par ce dernier comme « une entité socio-territoriale caractérisée par la coexistence active d'une communauté ouverte d'individus et d'une population segmentée d'entreprises » dans un espace géographique et historique donné. Dans cette définition, l'expression hybride « entité socio-territoriale » évoque bien, le processus d'appropriation de l'espace par l'homme. Cette logique d'action de l'homme sur l'espace l'enracine dans une structure de communauté où la culture partagée va être le ciment, par excellence, qui unifiera le processus productif pluriel.

L'apparition et l'évolution des districts industriels doit être interprété dans le contexte des diverses transformations du système productif des économies développées depuis les années cinquante. De point de vue du développement territorial, deux groupes d'explications émergent de la littérature consacrée à ce phénomène :

- celles qui, dans la lignée des analyses de Piore et Sabel (1984), interprètent l'apparition des districts industriels comme système de production flexible s'étant substitué au système de production de masse (fordiste).

¹ Le mot district provient de l'anglais et signifie « quartier ». Ce que Marshall entend par district industriel est un quartier à spécialisation industrielle appartenant à une grande ville.

- Celles qui, à partir d'A. Marshall, s'intéressent aux processus par lesquels les ressources spécifiques territorialisées (savoir faire, compétences scientifiques et techniques) sont créés et mobilisés par des dynamiques territoriales autonomes.

a) Le district industriel comme système de production flexible alternatif à la production de masse

Selon ce courant, à l'origine de la formation des districts industriels se trouvent les grandes entreprises qui, au cours des années septante, ont procédé à l'externalisation de certains segments de production (processus de décentralisation productive). Comme le relève Peyrache-Gadeau, « Ce processus d'externalisation impulsé par les mouvements de restructuration liés à la crise économique, a permis aux grandes firmes de se désengager des activités les moins compétitives et de contourner les rigidités au niveau de la gestion de l'emploi »¹.

Dans le contexte italien, en particulier, cette politique a ouvert la voie au développement de l'économie informelle et à la création de nombreuses petites entreprises locales sous-traitantes. Peu à peu la division du travail entre les diverses petites entreprises a poussé à leur spécialisation dans différentes phases du processus de production ainsi qu'à leur interdépendance. Des mécanismes de concurrence/coopération se sont mis en place assurant la coordination et la cohérence du système. Ainsi, se sont constitués des systèmes de production, organisés sur une base territoriale ; dégagés de l'influence des grandes entreprises qui leur avaient donné naissance au fur et à mesure de leur capacité à se créer de nouveaux débouchés.

La caractéristique de ces systèmes de production réside dans le fait que la coordination entre les différentes phases de production n'est pas organisée sur le modèle hiérarchique de la grande entreprise, mais qu'elle est le résultat d'un ensemble complexe de relations qui assurent la cohérence et la souplesse de l'ensemble.

L'efficacité de ces systèmes de production a paru si réelle que la tentation était grande de les considérer comme la forme standard des organisations productives territorialisées. Ce fut notamment le cas de Piore et Sabel (1984) qui « avancèrent qu'à la production de masse

¹ Peyrache-Gadeau : « La contribution de P.Aydalot à l'édification de la théorie des milieux innovateurs » in Revue d'Economie Régionale et Urbaine, n°03, 1999, p 101.

fordiste rigidement structurée, allait succéder un régime fondé sur la spécialisation flexible dont la forme serait le district »¹.

Une telle interprétation était naturellement exagérée. Partir des succès des districts industriels pour aboutir à un basculement de système global de production (du fordisme à la production flexible) revenait à oublier la complexité des interdépendances existant entre le global et le territorial pour une interprétation privilégiant une évolution univoque de la logique fonctionnelle vers une logique territoriale.

b) Le district industriel comme système d'avantages spécifiques et de dynamiques territoriales autonomes

Le courant de pensée d'inspiration marshallienne n'a pas pour ambition d'expliquer le basculement d'une logique vers une autre, mais de remettre en évidence l'influence de la logique territoriale dans les processus de développement. Les travaux de Marshall sur les avantages que présentent les concentrations des industries spécialisées dans certaines localités ont incontestablement fécondé la pensée contemporaine. Ces concentrations offrent des avantages qui résident essentiellement dans la capacité qu'elles ont de transmettre et de créer des compétences à travers les formes d'apprentissage qui se mettent en place en leur sein.

Le district industriel se caractérise par une coexistence singulière de concurrence et de solidarité entre les entreprises ce qui réduit les coûts de transaction du marché local. Des innovations qui viennent de la base, favorisées par le climat industriel régnant dans le district, grande mobilité, tant horizontale que verticale, des postes de travail. Une émulation que se communiquent les membres du district, tant pour atteindre les objectifs économiques, que parfois, pour améliorer et parfaire l'environnement géographique et social du district proprement dit.

Le district industriel apparaît comme une forme typique d'organisation productive territorialisée dans laquelle les relations entre les firmes sont régies par un ensemble de normes alliant règles de marché et code social. La construction de ces normes, qui sont généralement instituées au fil du temps sous forme d'accords tacites entre les partenaires locaux, est fonction des exigences particulières à la production.

¹ Benko et Lipietz : « Les régions qui gagnent », ed Paris, PUF, 1992, p 25.

Dans cette optique, il est évident de dire que le district est une organisation productive qui fonctionne selon une logique territoriale où le principe de la hiérarchie est remplacé par celui de la réciprocité qui détermine, entre les agents qui échangent une relation qui possède une vie propre au-delà de la transaction purement commerciale.

c) Le système productif localisé comme forme généralisée d'organisation productive territorialisée

Le concept de système productif localisé provient de l'économie industrielle, il puise sa source de la notion fondamentale du district industriel. Utilisée par plusieurs auteurs sous des formes et appellation diverses, cette notion peut être défini¹ comme un ensemble caractérisé par la proximité d'unités productives au sens large du terme (entreprises industrielles, de services, centre de recherche et de formation) qui entretiennent entre elles des relations d'intensité plus au moins forte. L'intensité des liens entretenus entre les différentes unités de production dépend, avant tout, de l'organisation et du fonctionnement du système de production. Les rapports des unités entre elles sont divers et se présentent sous plusieurs formes : formels, informels, immatériels, marchand et non marchand. Ces rapports peuvent porter sur des flux de biens matériels, de services financiers, de mains d'œuvre, de technologie ou encore de connaissance.

Le concept de système productif localisé doit rendre compte des relations d'interdépendance techno productives qui lient les entreprises un sein d'une même zone géographique en prenant en compte le fait que celles-ci ne sont pas matérielles et marchandes mais aussi immatérielles et non marchandes (échanges d'informations, de connaissances, d'expériences) et que la proximité et les interdépendances génèrent des avantages sous formes de ressources et d'externalités spécifiques.

Pour appréhender de manière simple le système de production localisé, les auteurs Storper et Harrison sont partis de la notion input output entendue comme un ensemble d'activités, réunies en un même lieu, conduisant à la production d'un bien commercialisable, caractérisé par un nombre variable d'unités de production interdépendantes et fonctionnant selon une division de travail et une cohérence technique qui lui sont propres.

¹ Maillat.D : « Milieux innovateurs : Théories et pratiques »,ed Paris, Economica, 2006, p141.

Le système productif localisé se présente donc comme un ensemble d'activités interdépendantes, techniquement et économiquement organisées et territorialement agglomérées. Il se caractérise par la présence de ressources, de compétences et d'externalités spécifiques qui se développent par l'action collective des différents agents locaux et qui sont mises en commun pour produire. En outre, le système productif localisé s'inscrit dans un ensemble de relations avec l'extérieur qui détermine le cadre avec lequel il interagit.

C'est notamment avec B. Pecqueur que la densité conceptuelle, concernant le développement local, se fait le plus sentir. Selon lui, un territoire peu s'inscrire dans une logique de développement s'il présente un milieu innovant et dynamique.

L'innovation est du ressort de la logique d'acteur. Celui-ci est un entrepreneur inséré dans son milieu. Il est différent de l'entrepreneur schumpétérien, seul contre les autres. La culture partagée des différents acteurs les renforce dans cette dynamique d'aller de l'avant d'une manière soudée. Le résultat est que l'innovation est le résultat d'un processus qui s'intègre dans le patrimoine commun.

Mais l'innovation à elle seule n'est pas suffisante pour garantir le développement endogène d'un territoire. Celui-ci doit pouvoir s'adapter à la dynamique de mutation de l'environnement. Selon Pecqueur, cette adaptation peut être mesurée par la solidarité spatiale qui peut être évaluée par plusieurs paramètres, tel que la densité du milieu, par sa trajectoire historique et par son degré d'ouverture à l'extérieur. Ce dernier constitue, en quelque sorte, le baromètre de l'efficacité de réaction aux contraintes exogènes.

Si le territoire est en mesure d'innover et de s'adapter, il doit également, posséder une capacité de régulation. L'objet de celle-ci est d'assurer le mouvement régulier et saine des formes différentielles de solidarité qui soient en mesure d'assurer la reproduction des conditions propices à l'innovation.

3.2. Milieux innovateurs et développement local

Le concept de milieu innovateur donne une explication du développement spatiale comme la résultante des processus, des innovateurs et des synergies à l'œuvre sur des espaces circonscrits. L'initiateur de l'approche dite du « milieu innovateur est PH.Aydalot. Ce dernier écrit en 1985 que « ce n'est pas l'entreprise qui innove, mais ce sont les milieux »¹. PH.Aydalot pose les bases de cette approche qui relève du développement endogène pour lequel la bonne échelle en France est de l'ordre de l'arrondissement, le pays, où la proximité qui est essentielle voire dominante. C'est principalement D.Maillat qui va développer à la suite de PH.Aydalot l'approche du milieu innovateur. Les façonniers de cette approche sont loin de contester l'idée du district industriel ou de système productif localisé. Ils poussent plus loin l'analyse des causes de l'existence des systèmes productifs territoriaux. Pour eux, ces systèmes ont en commun des éléments tout à fait déterminant : « une culture économique longuement mûrie, créatrice d'une ambiance ou d'une atmosphère dans laquelle les acteurs économiques dépassent les seules relations de marché et entretiennent de relations privilégiées de proximité »².

Pour arriver au milieu innovateur l'auteur D.Maillat procède par étapes. Tout d'abord, il s'intéresse à la dynamique des systèmes territoriaux de production, ensuite aux éléments qui sont constitutifs du milieu, enfin au rôle et aux mécanismes de l'innovation et de la diffusion.

Selon l'auteur il y a deux processus qui modèlent l'organisation et la répartition dans l'espace des hommes et des activités : une logique fonctionnelle et une logique territoriale. La première aboutit à la division spatiale des fonctions et à l'éclatement spatial de la production ; la seconde met en action les interdépendances au niveau territorial. La première n'a pas besoin de territoire pour se constituer, elle est généralement l'apanage de la grande entreprise ; il y a intégration au sein d'une même entité des différentes fonctions liées à la production. A l'opposé, la logique territoriale va mettre en valeur les spécificités propres à chaque territoire et les relations que les entreprises entretiennent entre elles dans l'espace où elles sont localisées.

¹ Aydalot PH, « Economie régionale et urbaine », Paris, Economica, 1985, p 148.

² Maillat.D : « Systèmes productifs territoriaux et milieux innovateurs » in J.Gouttebel « Stratégies de développement territorial », Paris, Economica, 2001, p 116.

Les entreprises qui obéissent à la logique fonctionnelle entretiennent en général des relations asymétriques avec leur territoire d'implantation et n'entrent pas dans un système d'insertion locale. A l'inverse les entreprises situées dans une logique territoriale développent des réseaux d'échanges, de coopération au sein de leur territoire d'implantation. De la même manière, leur territoire est pour elles une source de richesses car il leur apporte des appuis en terme d'effets de proximité et d'externalités.

Les entreprises qui fonctionnent dans une logique fonctionnelle utilisent les territoires comme des supports passifs au contraire de celles qui fonctionnent dans une logique territoriale pour lesquelles le territoire constitue un élément actif. De tout cela il est facile de déduire que les systèmes territoriaux de production sont influencés différemment par ces deux logiques.

Certains systèmes sont plus générateurs de processus d'innovation et de renouvellement de leur activité que d'autres. C'est précisément les caractéristiques du milieu innovateur qui vont contribuer à maintenir ou à améliorer le positionnement d'un système territorial de production par rapport à un autre.

a) Les constituants des milieux innovateurs

Les chercheurs du GREMI¹ définissent le milieu innovateur comme un ensemble territorialisé ouvert sur l'extérieur et intègre des savoir-faire, des règles et du capital relationnel. C'est un milieu attaché à un collectif d'acteurs ainsi qu'à des ressources humaines et matérielles. Ce n'est pas un univers clos mais au contraire une interaction permanente avec son environnement. Nous pouvons préciser les termes de cette définition qui nous fournit une sorte de liste des ingrédients du système innovateur.

Les savoir-faire correspondent à une capacité de maîtrise du système de production. Ils ne recouvrent pas seulement les aspects techniques mais également les aspects commerciaux, organisationnels, relationnels. Ce sont ces savoir-faire qui fournissent la capacité d'adaptation à des changements de toute nature. Les règles sont les modalités qui régissent les comportements des acteurs et les relations qu'ils entretiennent entre eux. Elles

¹ GREMI : Groupe de Recherche Européen sur les Milieux Innovateurs en France.

sont la base de valeur propre à l'espace concerné. Elles posent des principes de confiance et de réciprocité, de coopération, de concurrence et de solidarité.

Le capital relationnel c'est la connaissance qu'a chaque acteur des autres acteurs du milieu, c'est-à-dire non seulement des autres entreprises, mais des institutions de toutes sortes. Cette connaissance est le fruit d'un travail commun avec des relations qui peuvent être formalisées ou non, marchandes ou non marchandes. Ce capital relationnel est l'élément constitutif des réseaux.

L'ouverture sur l'extérieur se traduit principalement par la connaissance de l'environnement de marché et de la technologie. L'environnement est constitué par l'ensemble des éléments extérieurs au territoire, au milieu, mais avec lequel celui-ci entretient des relations et puise des informations sur les produits et la technologie.

S'agissant du milieu, celui-ci comprend des entreprises industrielles et de services liés à l'industrie, des organismes financiers, des institutions de formation et des centres de recherche qui peuvent être aussi bien publics que privés, des organismes fédérateurs sur le plan professionnel et des institutions publiques représentatives des pouvoirs locaux et éventuellement des pouvoirs régionaux et territoriaux. Tous ces acteurs jouissant d'une large autonomie dans la définition de leurs objectifs stratégiques.

Le milieu innovateur est le lieu des processus d'ajustement, de transformation et d'évolution à caractère permanent. Les moteurs de ces processus sont d'une part une logique d'interaction, d'autre part une dynamique d'apprentissage. La première est liée à la capacité des acteurs à coopérer, elle dépend du capital relationnel qui s'est accumulé dans le temps. La dynamique d'apprentissage, quant à elle, est la capacité des acteurs à s'adapter aux changements et à mettre en œuvre de nouvelles réponses à un environnement mouvant. La dynamique d'apprentissage telle qu'elle est définie par D.Maillat apparaît bien comme le moteur essentiel du développement du milieu innovateur car elle a aussi des retombées sur les interactions décrites ci-dessus.

b) Le rôle du milieu innovateur dans l'évolution des systèmes productifs localisés

Lorsqu'un changement intervient, tous les systèmes productifs localisés ne réagissent pas de la même manière car tous ne sont pas nécessairement innovateurs. Selon D.Maillat, le milieu innovateur remplit la fonction de cerveau du système territorial de la production.

Les systèmes productifs localisés sont généralement spécialisés. Ils maîtrisent des techniques de fabrication et des produits très identifiés. Spécialisation et spécificité confèrent à ces espaces des avantages comparatifs par rapport à d'autres territoires. Mais si c'est là une condition nécessaire pour faire évoluer le système productif localisé, elle n'est pas suffisante. Il faut aussi que le milieu ne rejette pas de nouvelles techniques, de nouvelles attitudes. Lorsque le milieu est innovateur il est capable d'identifier des projets, de les formuler et de les mettre en œuvre. Le processus d'innovation se fait en deux temps. Une première phase correspond à une sorte d'évaluation des ressources propres et de celles qui peuvent être mobilisées dans la proximité. Une seconde phase consiste à développer les savoir-faire, à les exploiter les ressources pour mener à bien le projet. Cette transformation ouvre à son tour de nouvelles perspectives pour d'autres projets innovateurs.

Ce sont là les conditions d'évolution des systèmes productifs localisés. On mesure bien à quel point la présence du milieu innovateur est déterminante. Elle est le cœur du dispositif, le moteur et l'élément de survie.

Il faut aussi souligner que l'innovation n'est qu'exceptionnellement le fait d'un acteur isolé. On doit parler de réseaux d'innovations. Ce réseau est appelé par D.Maillat comme un ensemble coordonné d'acteurs hétérogènes mais professionnels qui participent collectivement à la conception, à l'élaboration, à la production et à la diffusion des procédés de production de biens et services dont certains donnent lieu à une transaction marchande. Ceci suppose donc des liens directs, sans intermédiaires, et non hiérarchisés entre tous les éléments qui composent le réseau. C'est une stratégie de coopération qui participe à une amélioration de la créativité et constitue une mutualisation des risques et des coûts propres au processus d'innovation. Ces réseaux se différencient voire s'opposent par leur nature à ceux qui correspondent aux accords stratégiques qui sont en principe le fait de la grande entreprise multinationale.

Dans le cas des réseaux d'innovation les partenaires ont bien sûr d'autres rapports, qui s'ils viennent à l'efficacité et à la réussite acceptent de partager des risques inhérents à l'innovation ne serait-ce que dans la mesure où la finalité n'est pas aussi clairement affichée que dans le cas précédent. Alors les partenaires s'engagent dans une démarche plutôt collective et de laquelle on peut extraire et affecter individuellement les coûts et les bénéfices.

Ce cheminement nécessite de la part de tous les partenaires des rapports de confiance plus forts que ceux qui reposeraient sur la formalisation ou la contractualisation.

En considérant le territoire comme un système local. Ces approches basées sur les concepts de réseaux, d'organisation, de système. L'hypothèse centrale est que la dynamique territoriale repose sur l'existence de milieux spécifiques, porteurs d'externalités. Le développement peut y être envisagé comme une question d'organisation. On se situe entre l'échelon micro et macro, c'est-à-dire dans une approche méso systémique qui permet de donner une place de premier plan aux relations entre les acteurs au sein du système considéré.

Conclusion du chapitre

A plusieurs reprises dans les pages qui précèdent, nous avons introduit l'idée d'un renouvellement de la problématique du développement à partir des systèmes productifs ancrés dans les territoires. Cette idée se justifie pour deux raisons liées. D'une part, au niveau élémentaire, les résultats obtenus dans plusieurs expériences et qui témoignent son efficacité, sur le double plan économique et social, l'approche par le bas est ainsi mise en œuvre. D'autre part, cette approche se révèle singulièrement adaptée au contexte des territoires reposant essentiellement sur les ressources locales notamment les savoir-faire traditionnels.

Il est possible de parler de problématique nouvelle dans la mesure où l'émergence du local est récente mais aussi parce que cette approche situe les acteurs du développement dans la sphère locale. Cette problématique nouvelle est l'affirmation d'enjeux nouveaux, elle s'appuie sur le dialogue entreprise- territoire.

Désormais, le territoire est une variable centrale dans la création d'une dynamique de développement local, grâce aux relations avantageuses des acteurs du territoire mobilisés en réseaux d'actions. Le rôle des collectivités territoriales dans cette démarche de développement par le territoire est prépondérant. Il leur revient de qualifier les territoires et de revitaliser leur tissu socioéconomique.

Cette régénération des territoires passe par la mise en œuvre d'une politique de développement qui conjugue à la fois, la compétitivité, l'efficacité et l'équité. Les combinaisons des instruments macroéconomiques ne permettent plus aujourd'hui d'atteindre

cet objectif à elles seules. Cette innovation passe par la capacité des territoires à offrir aux acteurs des ressources stratégiques nécessaires. Ensuite, les mesures prises au niveau central des décisions, dans la résorption des problèmes posés au niveau local, ne peuvent être efficace que si elles s'ajustent bien avec ces derniers.

Chapitre II : Le management territorial : pour une gestion performante du territoire

Introduction

Les politiques territoriales présentent aujourd'hui une nouvelle physionomie que de puissants facteurs de changement ont fait évoluer. Si les acteurs et les processus affrontent une phase de transition cela résulte sans nul doute du rôle qu'occupe actuellement le territoire dans les mutations de l'action publique. L'espace local est devenu le terrain d'élaboration d'une action publique pluraliste et renouvelée.

Le management de la motivation et de la participation des acteurs locaux ainsi que la gestion du consensus social constituent, les facteurs de réussite de la stratégie territoriale. Pour atteindre son efficacité, la gestion territoriale doit se doter d'un management territorial avec envie des performances et des rendements de l'entreprise privée. L'activation des réseaux économiques et sociaux semble jusqu'à présent se révéler le mode de développement le mieux adapté d'une part, aux objectifs ambitieux des démarches de régénération de nouvelles ressources et d'autre part, aux moyens limités dont disposent les autorités locales.

En matière de gestion du territoire, la complexité des questions abordées et la distribution des enjeux, moyens et connaissances nécessaires rendent difficile la détermination d'une formulation efficace du problème. Aucun acteur ne peut prétendre avoir une vision de l'ensemble des aspects qui le constituent. Cette vision se construit collectivement et permet de formuler progressivement le problème.

Section 1 : Généralités sur le management

1.1. La notion de management des entreprises

« Lorsque nous pensons organisation, nous pensons management »¹. Il est certain que l'organisation ne se réduit pas aux managers et aux systèmes de gestion qu'ils créés. Mais ce qui distingue, avant tout, une organisation de quelconque rassemblement d'hommes c'est la présence d'un système d'autorité. Le terme de management est tiré directement de l'anglais. Il signifie gestion, direction et pilotage. Le management d'une entreprise recouvre les différents types de pilotage.

a) Définition du management

Le management est un processus, une suite d'activités dont le but consiste à réaliser l'objectif de l'organisation². La nécessité du processus managérial provient de l'obligation de réunir plusieurs individus et de combiner leurs efforts afin de réaliser certaines tâches et certains objectifs trop lourds pour un seul individu. Il ressort de cette définition que le management est lié à la notion d'organisation.

L'organisation est tout groupement de personnes et d'autres ressources consacrées systématiquement à la réalisation d'un objectif précis. Chaque organisation comprend différents éléments dont les principaux sont les personnes qui la composent, les tâches qu'elles accomplissent et le management, c'est-à-dire le processus qui consiste à prendre les décisions, à fixer les buts, à organiser les ressources, à les diriger et à contrôler la réalisation des objectifs³.

Les organisations sont des entités imbriquées dans un environnement dont elles sont dépendantes. Les variables politiques, légales, économiques, sociales et technologiques affectent la vie des organisations. De cette définition on peut dire que le management ne s'ajoute pas à l'organisation, il s'y incorpore. C'est un catalyseur. Il couronne l'effort des individus en établissant une meilleure utilisation des ressources de l'organisation.

¹ H. Mintzberg : « Management, voyage au centre des organisations », ed d'Organisation, 2004, p 21.

² B. Turgeon : « La pratique du management », ed Chenelière/ McGraw-Hill, 1997, p 05.

³ Nous allons revenir avec plus de détails sur la notion de management plus loin dans le présent chapitre.

b) Les éléments du processus de management

La cohérence entre les différentes parties est assurée par le respect de quatre étapes du processus de managements et qui sont :

- a) la planification du travail. Elle consiste pour un gestionnaire à fixer les objectifs de l'entreprise, à déterminer le but de la tâche de chacun, établir les ressources dont il devra disposer et déterminer les moyens à utiliser. Il s'agit de définir la nature de l'entreprise et son positionnement dans l'environnement ;
- b) L'organisation vient en second lieu après la planification. C'est l'organisation du travail des autres, la répartition des tâches et l'établissement du niveau d'autorité et de responsabilité de chacun entrent dans le champ d'action du gestionnaire ;
- c) La phase de direction consiste en la bonne coordination des différentes activités et en la motivation de l'équipe ;
- d) Enfin, l'étape du contrôle qui assure le déroulement du plan d'action et de la réalisation des résultats.

1.2. Le management public

Au début des années 1980, de nombreux pays ont dû faire face à une crise financière caractérisée par un important déficit public et un endettement élevé. Dans ce contexte, afin de mieux répondre aux exigences des citoyens, et dans le but d'encadrer, de rationaliser voire de réduire les coûts, des solutions ont été envisagées en terme de management.

Ainsi, des méthodes de management - traditionnellement employées dans le secteur privé- se sont peu à peu répandues dans le secteur public constituant le courant du nouveau management public. Un débat s'est alors instauré entre les partisans et les opposants de l'introduction de la logique de marché dans le secteur public. Le développement et l'apparition de nouvelles notions dans le secteur public tel que la flexibilité, l'efficacité, l'efficience ou encore l'évaluation soulève plusieurs questions. Appliqué aux organisations publiques le management peut être conçu au moins de deux façons, l'une restrictive, l'autre beaucoup plus extensive. Le management public peut être considéré comme « le management des services publics ». Tourné vers l'intérieur des administrations, à la recherche notamment de gains de productivité, cette conception du management risque, si elle n'est pas élargie,

d'oublier que les organisations publiques sont extraverties, qu'elles visent à modifier l'environnement. De ce fait, les auteurs définissent le management territorial.

L'adaptation des méthodes de management privé au secteur public est-elle pertinente ? Jusqu'à quel point le transfert des méthodes de gestion privée est-il soluble dans le secteur public et dans quelle mesure participe-t-il à la satisfaction des citoyens ?

Avant de répondre à cet ensemble de questions, nous allons voir quels sont les instruments de management appliqués au secteur public.

a) Les outils du management public

Le management public ne peut être réduit à une simple boîte à outils où les responsables chercheraient indifféremment une comptabilité analytique, un système d'information, une communication externe ou un tableau de bord. Le management public n'est pas la somme des outils modernes de gestion : c'est la mise en perspective stratégique de ces outils.

Il est possible de classer les outils de gestion en trois catégories interdépendantes : les outils de finalisation, les outils de contrôle et les outils d'animation. Aucune de ces catégories ne peut prétendre, à elle seule, apporter de solution globale à l'ensemble des problèmes rencontrés par une organisation publique. C'est précisément dans la recherche d'équilibre entre finalisation, contrôle et animation que les problèmes doivent être inscrits.

Les outils de finalisation : En accord avec l'approche systématique des organisations, le système de finalisation présent dans toute organisation vise à en déterminer les objectifs à tous les niveaux et pour l'ensemble des fonctions la composant. Les objectifs d'une organisation doivent former un ensemble pyramidal et cohérent. La base de la pyramide est composée d'un ensemble d'objectifs quantifiés, suffisamment précis pour pouvoir influencer l'activité des opérateurs.

Ensuite, à un niveau intermédiaire, les axes stratégiques sont généralement formulés de manière qualitative et visant à exprimer les grandes options qu'il conviendrait de mettre en œuvre afin d'atteindre les finalités de l'organisation. Dans ce schéma théorique, l'on trouve le niveau d'objectifs le plus élevé et, corrélativement, celui dont l'expression garde le caractère le plus général.

Les finalités sont le reflet du système de valeurs d'une organisation ; elles formulent les règles du jeu en vigueur en leur sein et dans leurs rapports avec l'environnement. Ainsi, le système de finalisation se définit en tant que « processus d'orientation des activités qui déterminent leur nature, leur localisation, leur niveau, leur distribution temporelle, leurs composantes opératoires principales, en référence à des principes d'action collective définis ou simplement pratiqués par les décideurs ».¹

Pour ce qui concerne les organisations publiques, nombreux sont les obstacles qui s'opposent à l'existence d'un système de finalisation aussi convergeant que celui qui vient d'être présenté. Finaliser une organisation, lui assigner des objectifs portant tant sur le court que sur le moyen terme, est une étape déterminante de la démarche managériale. Les outils généralement utilisés sont d'une part la stratégie² et d'autre part la direction participative par objectifs.

- ❖ **L'analyse et la planification stratégique** : démarches largement répandues auprès des entreprises, visent à assister la direction générale dans sa mission de pilotage stratégique de l'organisation. Il faut noter que celle-ci n'est plus en vigueur depuis les années 1980 et fut vite remplacée
- ❖ **Des stratégies de coopération** : se sont développées visant à partager entre plusieurs entités un investissement lourd qu'une organisation pourrait difficilement supporter seule. Ces coopérations ont été promues tant au sein du secteur public même, qu'entre le secteur public et privé.

Les outils de contrôle : parmi les outils modernes de contrôle, trois d'entre eux se dégagent dans les expériences de mise en œuvre dans les administrations : les systèmes de comptabilité analytique, les tableaux de bord et l'audit.

- ❖ **Les systèmes de comptabilité analytique** : ainsi que l'ensemble des méthodes relevant d'une approche économique de l'entreprise, analyse des investissements, contrôle budgétaire ont été élaborés et éprouvés au sein du monde industriel. La comptabilité analytique constitue un système d'information financier qui vise à déterminer les coûts affectables à un pôle d'activité ou à un produit. Il s'agit en premier lieu de l'un des premiers systèmes

¹ V.M. Santo et P.E. Verrier : « Le management public », série Que sais-je ? 2724, ed PUF, 1993, p 21.

² La stratégie est entendue ici comme une méthodologie d'affectation des ressources afin d'assurer le développement de l'organisation, nous allons reprendre cette notion avec plus de précision plus loin dans ce chapitre.

d'information¹ dont dispose une organisation. La notion de coût est au centre de toute démarche de comptabilité analytique.

❖ **Le tableau de bord** : peut être défini comme un ensemble d'indicateurs susceptibles d'aider un gestionnaire de mesurer la performance de l'organisation dont il est responsable ainsi que l'environnement dont elle s'inscrit. Ce type d'outils constitue ainsi un système de suivi des indicateurs physiques et financiers déterminants pour un centre de responsabilité. Aussi il permet à la fois d'opérer une mesure d'écarts et de procéder à l'évaluation des performances.

La mise en évidence d'écarts entendus comme la différence entre les prévisions et les réalisations constatées, représente l'un des axes fondamentaux du contrôle de gestion, le suivi des écarts permet d'introduire un effet de retour, de nature à conduire l'organisation sur la voie de l'apprentissage en corrigeant les lignes d'actions préalablement mises au point. De même, le calcul d'écarts permet de localiser et d'imputer les responsabilités parmi les maillons intervenants dans le processus inducteurs de coûts.

❖ **L'audit** : est désormais considéré comme un simple synonyme d'étude, de diagnostic, voire même d'enquête. Aussi les domaines auxquels il trouve à s'appliquer sont-ils aujourd'hui quasiment sans limites. « L'audit est l'examen professionnel d'une information en vue d'exprimer sur cette information une opinion responsable et indépendante, par référence à un critère de qualité ; cette opinion doit accroître l'utilité de l'information »². Dans le cadre du renouveau de service public la démarche d'audit est l'objet d'un très vif intérêt, notamment de la part des inspections générales qui envisagent d'intégrer ces principes dans leurs propres missions.

Au total, il apparaît que les caractéristiques des organisations publiques n'ont pas permis le plein épanouissement des outils modernes de contrôle. Les critiques attribuées aux outils de contrôle mis en œuvre par les organisations publiques sont de deux ordres :

Tout d'abord ; on peut noter que parfois mis en cause pour des raisons techniques au sein même de leur secteur d'origine, le secteur industriel. L'appartenance au secteur public a souvent constitué un frein à l'introduction d'outils managériaux de contrôle : la mise en

¹ Sous le vocable « système d'information », aujourd'hui fortement utilisé par les techniciens et les théoriciens, l'on fait généralement allusion aux moyens humains et matériels (en particulier informatique) dont la fonction est de collecter, traiter, stocker et communiquer des informations.

² Viriato-Manuel Santo et Pierre-Eric Verrier, op.cit, p 38.

œuvre d'une mission de service public, par exemple, peut servir dans certains cas d'alibi, de facteur de résistance. La nature des activités développées par les organisations est un élément perturbateur pour la mise en oeuvre de système de contrôle. Il en est ainsi par exemple de leur caractère difficilement mesurable.

Les outils d'animation : les outils d'animation permettent aux organisations publiques de renouveler leur image auprès de leurs propres agents et de leurs publics traditionnels. C'est également l'occasion de mieux faire passer les changements radicaux auxquels les administrations sont confrontées.

Avec les outils d'animation, les services entrent dans une nouvelle génération de management, un pilotage en quelque sorte au second degré de l'organisation : le management du management. Depuis quelques années, divers outils d'animation ont été expérimentés dans les services publics aussi bien dans les administrations de l'Etat que dans les collectivités territoriales.

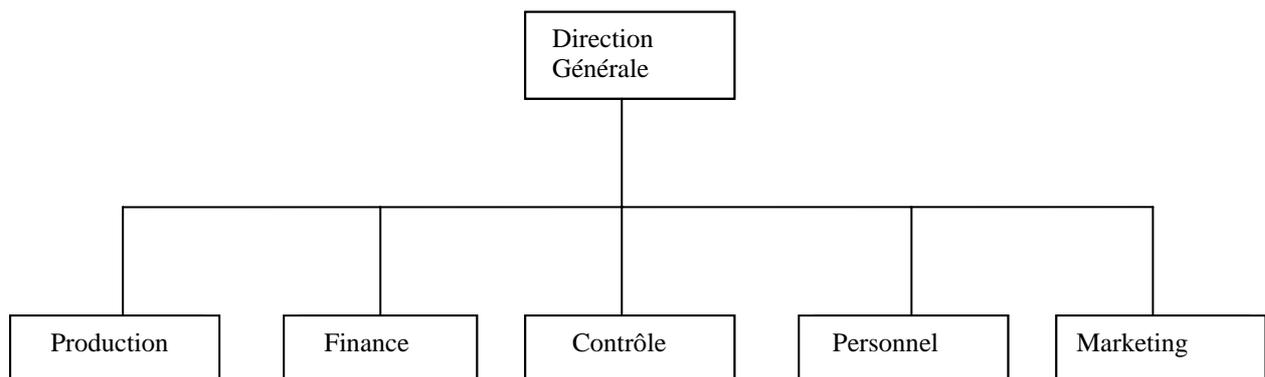
❖ **Les projets de service** : une version publique des projets d'entreprises, on les retrouve sous des noms différents : projets de ville, projets de mobilisation, projets d'établissement. Comme dans les entreprises, ils se présentent sous la forme d'une charte commune, diffusées à tous les échelons de la hiérarchie. On distingue trois grandes catégories de projets selon les finalités :

- Les projets de service dont la finalité est d'agir sur la mobilisation des ressources humaines. L'on cherche avant tout dans cette démarche une adhésion des hommes à des références productives de telle sorte que chacun puisse pleinement s'investir dans les objectifs communs.
- Les projets de service dont la finalité est de favoriser la réorganisation d'une direction ou un établissement en posant comme référence communes les nouveaux circuits de décisions et de production. L'on cherche alors dans le projet de service un effet de levier interne permettant de mieux faire comprendre aux agents publics la nécessité des nouvelles procédures.
- Les projets de service dont la finalité est d'adapter les missions d'une organisation aux nouvelles données de l'environnement. La recherche d'une meilleure communication avec l'extérieur, notamment avec les usagers clients est au cœur de ces projets

b) les fonctions du management public

Les fonctions du management public sont présentes dans la théorie du management en général et dans les pratiques des firmes privées. Des débats importants ont traversés la littérature de gestion depuis des années soixante sur le point de connaître le juste équilibre entre les différentes fonctions de management et la manière d'organiser ces fonctions au sein de l'entreprise.

Le découpage des organigrammes par fonctions correspond à la nécessité de spécialiser les équipes et les hommes face à la complexité croissante des problèmes. Comme tout phénomène de division de travail, elle devrait permettre une optimisation des tâches, du savoir et des réponses apportées aux managers. La division du travail au sein des organigrammes est soutenue par la différenciation des formations dans les écoles de gestion, les universités et par le jeu rigide des options pédagogiques.



- les fonctions des organisations publiques-

Source : V.M Santo et P.E Verrier : « Le management public », ed Puf, 1993, p 50.

Il ne s'agit pas ici de revenir sur les bien fondés de la segmentation par fonctions ni sur les débats qui l'ont accompagné dans la théorie du management. Dans l'approche des organisations publiques, les fonctions ont une vertu de repérage des progrès accompli dans la mise en œuvre du management et dans l'expertise des hommes. Les fonctions sont-elles également présentes dans les services publics ? A quelle réalité et quelles exigences répondent-elles ?

❖ **La fonction de direction générale** : la direction générale d'une firme managériale remplit un rôle de pilotage stratégique et de coordination. Les thèmes de l'unité de commandement, fondateurs de la fonction sont parmi les anciens et les plus rebattus de la théorie du management. Dans l'entreprise privée, l'analyse de la fonction met aux prises les propriétaires de l'entreprise et ses managers pour la définition des stratégies. Les premiers sont soucieux de maximiser le plus rapidement les investissements par des stratégies de profits à court terme, les seconds optent le plus souvent pour des stratégies de développement en vue d'accroître durablement leur pouvoir et leur prestige sur les structures.

Ce conflit permet de caractériser l'entreprise et le type de management prévu par les dirigeants. Bien évidemment, l'analyse de ce type de conflit n'a pas de sens dans l'organisation publique. Néanmoins, la fonction de direction générale y est bien, sans conteste. Elle figure même inscrite dans l'organisation des pouvoirs publics, dans la constitution qui établit les compétences du gouvernement au niveau central et dans les lois qui régissent la compétence des exécutifs territoriaux.

❖ **La fonction de production** : la fonction de production entretient avec le management des relations singulières. En milieu industriel, la fonction de production revêt une importance particulière. Sa mission paraît simple dans son principe : il s'agit pour l'essentiel de mettre à la disposition des services chargés de la commercialisation les produits demandés dans les meilleures conditions de qualité, de coûts et de délais.

A l'évidence, en milieu administratif l'étude de la fonction de production demande une approche différente en rapport avec la singularité des activités déployées. La fonction de production a fait l'objet au cours des dernières décennies d'un intérêt accru. A entendre les managers des grands groupes industriels l'axe majeur de compétitivité est désormais la qualité des produits ainsi que les gains de productivité.

Dans la théorie générale du management la fonction de production a trait au système de production présent sous une forme ou une autre dans toute l'organisation. On peut, en effet, observer que toute activité du niveau élémentaire à un stade particulièrement complexe a pour objet la transformation en biens ou en services de ressources puisées sur l'environnement, ressources humaines, matérielles ou financières. La fonction de production en milieu administratif présente une double caractéristique : alors que les outputs tendraient à

l'apparenter purement et simplement au secteur des services, son processus de production apparaît d'une toute autre complexité.

❖ **La fonction financière** : toute organisation entretient en permanence avec son environnement de nécessaires échanges qui se traduisent, tôt ou tard, par des transferts financiers. La nature de ces échanges est diverse : flux de biens ou de services, la plupart du temps, mais également prêts bancaires, force de travail, ou encore distribution de ressources et offre de prestations sans contrepartie directe.

Dans ce contexte, la fonction financière sera par nature diffuse. Dans une entreprise, par exemple de nombreuses décisions ou activités relèveront directement de la direction générale. Il en est ainsi de la politique d'investissements ou encore de certaines directions fonctionnelles, c'est le cas de l'octroi de crédit à la clientèle par la direction commerciale qui aura nécessairement une incidence sur la gestion de trésorerie.

Les finances communales restent, aujourd'hui encore fortement soumises aux services de l'Etat ; néanmoins, une autonomie financière accrue depuis les lois de la décentralisation qui ont permis aux responsables locaux d'élaborer et de mettre en œuvre de réelles stratégies financières.

❖ **La fonction de contrôle** : à l'évidence les organisations publiques ne manquent pas de contrôles. Pour s'en tenir à l'essentiel l'on peut en distinguer trois catégories différentes : le contrôle hiérarchique, le contrôle de régularité et le contrôle parlementaire. Dans ce contexte, est-il pertinent d'introduire un contrôle de nature managérial. La réponse à cette question est positive, mais la finalité de ce dernier est toute autre.

L'approche managériale du contrôle vise à renforcer l'efficacité et l'efficience des organisations publiques. « Un système de contrôle est classiquement défini comme un processus par lequel les dirigeants s'assurent que les ressources sont obtenues et utilisées avec efficience et efficacité pour réaliser les objectifs de l'organisation »¹. L'efficience est définie comme la mesure du rapport entre les ressources engagées et les biens et services produits. L'efficacité exprime quant à elle, la mesure entre les résultats obtenus et les objectifs préalablement fixés.

¹ V.M. Santo et P.E Verrier, op.cit, p 66.

Cette approche managériale du contrôle doit intégrer l'évaluation des dépenses publiques. La mise en œuvre des systèmes de contrôle des organisations publiques s'est heurtée aux finalités de ces organisations.

❖ **La fonction personnel** : à la différence des autres fonctions, il n'y a pas de véritable théorie de la gestion du personnel au sens où celle-ci constituerait « un système conceptuel organisé ». La fonction personnel se distingue ici de ses corollaires, notamment de la fonction finance pour laquelle existent des outils normalisés et reconnus. La littérature du management offre ainsi un ensemble disparate où chaque auteur donne sa propre définition de la fonction personnel.

De même les contours de cette fonction ne doivent pas être confondue avec les tâches matérielles exercées par les services chargés de la gestion du personnel : par exemple, l'édition de la paie, l'application des lois sociales, la gestion des congés, la gestion des régimes sociaux, les opérations de recrutement. La fonction personnel est bien plus que cela dans la théorie du management, et l'on ne peut la limiter à l'énumération des sous fonctions ou tâches purement matérielles. Dans la perspective managériale, la fonction personnel est définie par deux pôles complémentaires : celui de la différenciation et celui de l'intégration.

❖ **La fonction marketing** : n'étant pas soumis à une logique de rentabilité capitaliste, il était surprenant que le service public rencontrât le marketing. Il le rencontra cependant dès le milieu des années soixante dans des activités aussi différentes que le raccordement des abonnés au réseau téléphoniques, la fréquentation des bibliothèques publiques et de prêts. Néanmoins, si les tentatives d'utilisation des démarches marketing sont significatives, l'émergence du marketing en tant que fonction de management à part entière n'est pas toujours assurée.

La fonction marketing est pourtant bien différente de la simple démarche publicitaire descendante et son apport est parfaitement compatible avec la conception la plus classique du service public.

L'introduction du marketing dans les services publics répond à la volonté de tenir compte des variables subjectives et des données psychologiques. La capacité des administrations à contraindre leurs « administrés », à leur imposer normativement des décisions ou à leur dicter des comportements ne paraît plus suffisante à organiser un développement harmonieux des

missions qui lui sont dévolues. Le développement des équipements publics pour répondre à la croissance de la demande reste difficile à maîtriser.

c) Avantages et limites du management public

Les causes de l'émergence du nouveau management public sont multiples. Il s'agit d'un désir d'une gestion plus cohérente pour pallier à une inefficacité du secteur public et de surmonter l'existence de crises financières. L'idée principale développée par le nouveau management public est que les méthodes du management privé peuvent être transposées au secteur public. Le secteur public est jugé inefficace, excessivement bureaucratique, rigide, coûteux et centré sur son propre développement, non innovant et ayant une hiérarchie trop centralisée.

Dès lors, pour le perfectionner il faut accroître la marge de manœuvre des gestionnaires pour leur permettre de mieux répondre au moindre coût, aux attentes des citoyens. Ces derniers sont désormais assimilés à des clients, tandis que les administrateurs deviennent des managers. Cette conception du secteur public et plus particulièrement de l'administration, repose sur les 3E « Economie, Efficacité, Efficience ». Elle est à l'opposé de celle de Weber pour lequel la « bureaucratie », véritable idéal type, est la condition même de l'efficacité, par sa dimension rationaliste.

❖ Les avantages du management public : de nombreux avantages naissent de la mise en place du nouveau management public. Tout d'abord, le nouveau management public permet de perfectionner et de moderniser l'action publique, souvent jugée comme contreproductive, par l'introduction de la rationalité managériale. A ce stade, il convient d'aborder brièvement les spécificités d'un secteur public fréquemment diabolisé par rapport à un secteur privé.

Comme dans le secteur privé, le secteur public produit des biens et des services, gère un budget, une trésorerie, son personnel et poursuit ses objectifs. Cependant, les objectifs diffèrent. Dans le secteur public, l'objectif est la satisfaction de l'intérêt général alors que dans le secteur privé, il s'agit de la rentabilité et du profit. Des différences existent également au niveau des ressources humaines. En effet, la sécurité de l'emploi est généralisée avec le statut de la fonction publique, symbole de neutralité et d'égalité des chances, tandis que le secteur privé la précarité d'un emploi est un fait. Le secteur public se révèle donc essentiellement fondé sur la rationalité juridique alors que le secteur privé est plutôt basé sur

la rationalité managériale. Le nouveau management public tend alors à substituer ce dernier type de rationalité à la rationalité juridique classique. Ainsi, il peut contribuer à améliorer l'image ternie du secteur public.

❖ **Les limites du management public :** divers postulats sur lesquels est basé le nouveau management public sont discutables, il est important de les mettre en exergue et de les nuancer. S'agissant du statut de la fonction publique (recrutement, rémunération, carrière) considérée comme rigide et empêchant la mise en place d'une gestion pertinente des ressources humaines, il ne faudrait pas considérer le secteur privé comme étant libéré de toutes contraintes. En effet, les conventions collectives, dans certains cas, peuvent remplir une fonction similaire, voire plus rigide que le statut de la fonction publique. C'est le cas notamment des grandes et moyennes entreprises. Il n'y a que les petites entreprises qui disposent d'une autonomie de gestion de leur personnel.

En outre, la mise en place de ce nouveau management public a suscité plusieurs résistances, individuelles et collectives. Tout d'abord au niveau individuel, le nouveau management public a été perçu de manière négative par les fonctionnaires qui ne sont pas tous reconnus dans ses principes. L'existence d'un risque de réorganisation et d'inégalité de traitement n'a pas arrangé les choses comme c'est le cas dans le secteur privé. Au niveau collectif, les réductions d'effectifs ont engendré de vives réactions de la part des syndicats de fonctionnaires.

Section 2: Le management territorial et décentralisation

L'association des termes « management » et « territoire » est relativement récente, elle date tout au plus d'une décennie. Pour certains, le management territorial fait référence à la gestion humaine dans la fonction publique. Pour d'autres, il renvoie aux partenariats susceptibles d'être établis entre les citoyens, les élus et les fonctionnaires. Quelquefois encore, il représente un terme parmi d'autres servant à désigner l'ensemble des politiques, actions, démarches et projets multiples de la puissance publique, applicables sur ses territoires¹.

Dans cette perspective, la politique territoriale, la gestion publique territoriale, ou encore l'action publique territoriale sont employées de façon indifférente car jugées équivalentes. Ces notions que distinctes pour certains, se révèlent suffisamment proches pour être confondues. Progressivement nous sommes passés de la gestion publique à la gestion des territoires, cette dernière devenant à son tour, une gestion territoriale, puis management territorial.

L'apparition et la diffusion du management territorial, concerne l'évolution des modes d'intervention des autorités publiques, centrales ou locales. De ce point de vue, la plupart des auteurs s'accordent pour constater un changement effectif des modalités d'action de la puissance publique, notamment à l'échelle de ses territoires.

L'école suisse du management territorial² s'inscrit dans ce courant, notamment depuis 1996 et la parution de l'ouvrage collectif « Le management territorial : pour une prise en compte des territoires dans la gestion publique ». Ces travaux constituent notre point de départ pour cette étude. Ils contribueront à déterminer les apports de la notion de management territorial au domaine du management d'une manière générale.

¹ Voir S.Huteau : « Le management public territorial », ed Papyrus, 2002.

² Nous la nommons ainsi, car les laboratoires de recherche de certains de ses contributeurs sont basés en Suisse, et que l'ouvrage sur lequel nous nous basons est publié aux Presses polytechniques et universitaires romandes.

2.1. Le champ du management territorial

Avant d'entreprendre toute réflexion approfondie sur le management territorial, étudions le point de vue de ses concepteurs (DECOUTERES, JOYE, RUEGG). Bien que l'école suisse ne considère pas encore le management territorial comme « un concept clair et établi », ses membres tentent de définir précisément cette notion et ses implications, notamment en matière de gestion publique. Ils avancent des explications à son émergence, puis indiquent ses principales caractéristiques, ses finalités et pour finir ses modalités.

a) Définition du management territorial

Le management territorial concerne la régulation des relations territoriales, c'est-à-dire le «management de l'ensemble des interrelations humaines contribuant à la production de territoires »¹. L'utilisation du terme management plutôt que celui de gestion est délibéré, car le premier sous-tend l'idée de dynamique, de développement, de progression. Cet élément marque une différence fondamentale avec la gestion publique, dans son acception classique. La gestion courante, quotidienne s'efface au profit de la construction de projet, adapté au territoire. L'efficacité est recherchée par la proximité et l'implication des acteurs publics.

Par ailleurs, s'il est parfois possible de rapprocher les structures du monde de l'entreprises à celles du secteur public, le management territorial ne s'apparente pas au management de l'entreprise, son champ s'avère en effet beaucoup plus vaste que celui du management de l'entreprise, il inclut la société civile, la population au sens large, et pas seulement les individus constituant une demande solvable sur le marché. Ainsi, les biens publics entrent dans le champ du management territorial.

En résumé, le management territorial constitue une « modalité particulière d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques ». Elle a pour objectif de favoriser une production de territoire autonome et créateur de sens partagé, adapté aux exigences des mutations environnementales et contextuelles.

¹ S.Hernandez : « Le management territorial, entre innovation et controverse (s), in Revue du Centre d'Etudes et de recherche sur les organisations et la gestion, n°671, Novembre 2003, p 4.

Après avoir précisé le sens donné à la notion de management territorial, selon l'école suisse, voyons se qui a motivé son émergence. Le management territorial est l'aboutissement d'une démarche inductive. Il permettrait de formaliser les efforts effectués par certaines collectivités publiques pour adapter, d'une part, leurs modes de gestion et, d'autre part, le fonctionnement de leurs institutions, aux multiples transformations de leur environnement et de leur contexte territorial.

En premier lieu, l'évolution de l'environnement pousse au changement des pratiques de gestion publique traditionnelles. En effet, la crise des finances publiques (y compris locales, notamment du fait de la recentralisation financière dénoncée par beaucoup), la globalisation des échanges (accroissement de la concurrence entre territoires), mais aussi les risques de dégradation de cohésion sociale (atomisation de la société) entraînent une adaptation nécessaire de la gestion de l'Etat et des collectivités territoriales. Dans ce contexte, il est impossible pour les acteurs publics de se contenter de décréter unilatéralement des mesures, sans concertation, ou de se limiter à l'application de règlements existants.

Deuxièmement, toute action publique a un impact territorial (plus ou moins direct). Cet impact peut être physique (répartition des activités, P.O.S et règles du sol) ou relationnel (mise en place ou extension de réseaux de transport).

Enfin, l'action publique ne peut plus se limiter au domaine strictement économique ou de gestion technique. Elle doit dorénavant intégrer notamment des préoccupations d'équité ou encore de durabilité, et cela dans une logique de préservation (ou de réhabilitation) des équilibres sociaux. Dans ce nouveau contexte, les pratiques managériales, tout comme leurs finalités, sont appelées à évoluer. Dans cette logique, l'école suisse distingue deux finalités au management territorial.

La première est d'ordre stratégique, car il s'agit pour la collectivité territoriale, d'orienter, dans la mesure du possible et grâce aux politiques dont elle a la responsabilité ou l'initiative, la production des territoires. L'objectif est d'en assurer le développement multidimensionnel, en l'inscrivant dans la durabilité. La seconde est opérationnelle. Le management territorial a notamment pour ambition de renforcer la capacité d'une collectivité

publique et de ses acteurs, à prendre en compte les évolutions territoriales¹, les menaces et opportunités qu'elles engendrent, et cela par des processus de management, de collaboration, de concertation et d'information. Ces modifications structurelles en termes d'environnement et de contexte territorial, fixent donc de nouveaux objectifs aux collectivités territoriales. Tout cela influence directement les caractéristiques du management territorial.

b) Les spécificités du management territorial

Les principales caractéristiques du management territorial et qui font ses spécificités concernent sa logique pluridimensionnelle, l'omniprésence de l'idée de partenariat et d'adhésion, mais la prise en compte du territoire et de ses acteurs. De plus, le management territorial reconnaît à l'état le rôle de régulateur.

Tout d'abord, le management territorial couvre plusieurs disciplines. En effet, celui-ci possède à la fois les dimensions environnementale, sociale, économique, temporelle et culturelle. De plus, il a des « liens privilégiés » avec le développement durable et l'écologie humaine. Ensuite, la notion de partenariat et l'idée d'adhésion sont primordiales lorsqu'on évoque le management territorial.

Ceci découle du fait que le champ du management territorial recouvre l'ensemble de la société civile (la population toute entière). Si, dans le cadre du management privé, le marché permet à l'entreprise de jouer l'option de l'exclusion, cela s'avère impossible pour le secteur public. Dans ses relations avec la société civile, l'état (au sens de la puissance, de l'autorité publique) doit au contraire privilégier l'adhésion, pour s'assurer du concours de la population. Dans ce cas, comme tout projet comporte un risque de rejet, le management territorial préférera les démarches incitatives plutôt que réglementaires, tout en cherchant à rassembler autour de son action le plus grand nombre possible de partisans parmi la multiplicité des acteurs territoriaux. Il est donc primordial de veiller à l'adhésion d'un projet et plus encore, à la qualité de cette adhésion.

Tout ceci prend d'autant plus d'importance dans un contexte de crise financière (crise des finances, notamment locales). Quand les moyens de la puissance publique sont limités, l'incitation et le partenariat deviennent des moyens d'actions incontournables.

¹ « La baisse des moyens financiers, la mondialisation et la compétition économique, les problèmes de cohésion sociale et d'appropriation par les citoyens des mesures publiques », (DECOUTERES, JOYE, RUEGG, 1996).

Les auteurs abordent ces éléments à de nombreuses reprises¹. Ils reviennent sur la nécessité d'intégrer la multiplicité des acteurs aux logiques différentes impliquées dans la production des territoires, car les collectivités territoriales ne sont qu'un acteur parmi d'autres. Donc, les projets qu'elles peuvent proposer ne vont pas de soi pour tous, en particulier dans le contexte actuel. Les relations entre les acteurs déterminent en partie le résultat potentiellement positif de toute politique. Le management territorial se caractérise donc par l'attention vouée à la qualité de la concertation sur le territoire.

Par ailleurs, le management territorial, comme son nom l'indique est intimement lié au territoire. Toutefois, il n'est pas le résultat de l'addition «management +territoire », mais le résultat de son produit (management*territoire). Il dépasse le simple management d'un « espace support » tel qu'une région, une ville, un quartier, puisqu'il est le management des relations qui concourent à la production du territoire. celles-ci concernent les acteurs publics, les entreprises, les financiers, les citoyens, les habitants, les usagers, les électeurs, etc.). Ainsi, ce sont les acteurs qui territorialisent l'espace.

Enfin, la dernière caractéristique retenue du management territorial est la reconnaissance rôle régulateur de l'état (y compris à travers l'action de ses organes décentralisés). Si un territoire peut se reproduire selon des mécanismes autorégulateurs, ceux-ci sont généralement insuffisants pour assurer la cohésion sociale et bien-être pour tous. L'état et les collectivités territoriales peuvent alors intervenir par le biais de politiques territoriales régulatrices.

Le management territorial, tel qu'il est envisagé ici, a le mérite de formaliser et de préciser certaines caractéristiques nouvelles des pratiques territoriales. Ces dernières ont semble-t-il effectivement changé dans le but de s'adapter au contexte mouvant dans lequel l'état et les collectivités territoriales évoluent dorénavant. Quelques uns des éléments mis en avant par l'école suisse, à l'exemple de la place accordée à la participation, sont devenus récurrents dans la littérature.

2.2. Les domaines du management territorial

En suivant et en résumant la littérature consacrée au thème de la gestion efficace des territoires, il est possible d'identifier quatre chantiers du management territorial.

¹ S.Hernandez, Op.Cite, p 6.

a) **Repositionner les services sur les compétences prioritaires**

Du faire au faire faire : il s'agit tout d'abord de distinguer les missions d'orientation et d'animation que la collectivité se doit d'assumer, et les missions de gestion qu'elle peut choisir d'exercer plus ou moins directement. Cette réflexion, parfois menée dans le cadre de comités stratégiques réunissant élus et dirigeants territoriaux par domaine opérationnel comporte :

- ❖ Un diagnostic stratégique des besoins : attentes des habitants et des acteurs économiques, cartographie des ressources du territoire (structures et savoir-faire).

- ❖ La définition du niveau de service attendu, par les différentes catégories d'utilisateurs de la collectivité.

La participation d'organismes privés aux côtés des organismes publics pour la mise en œuvre d'actions publiques constitue une donnée universellement reconnue. « Le principe étant qu'un tel partenariat renforce toujours les conditions d'efficacité des projets »¹. Ce partenariat est particulièrement présent dans des domaines tels que le développement d'infrastructures, la rénovation urbaine, la formation professionnelle. Les raisons de ce partenariat sont nombreuses : clarification des objectifs, optimisation des solidarités, agrégation des ressources.

- ❖ L'exploitation du champ des missions respectives de la collectivité et de ses partenaires extérieurs, et des processus de coopération correspondants. Les collectivités locales ne pourront en effet pas élargir leur influence sur la vie locale et maîtriser l'évolution de leurs dépenses sans revoir parfois radicalement le partage des rôles entre les différents partenaires locaux.

De plus en plus les collectivités auront à gérer des projets et des territoires et non plus des compétences, en cherchant les complémentarités opérationnelles et la mise en cohérence des programmes d'actions. Ce faisant c'est aussi pour elles l'opportunité de redéployer leurs moyens, en jouant l'effet de levier. A condition de savoir « passer du faire au faire faire » ou au « faire ensemble ».

De nouveaux modes de coopération et de régulation à inventer : Entre les différents échelons de l'administration, la difficulté notamment pour les collectivités jeunes sera d'inventer de nouvelles pratiques de travail afin d'alléger le poids de l'Etat central et les circuits de contrôle. Il faudra pour cela s'orienter vers une contractualisation des rôles au sein du réseau d'acteurs, que se soit en matière de développement économique, de politique de la

¹ X.Greffé : « La gestion publique », ed Dollaz, 1999, p 119.

ville, d'insertion et de formation professionnelle. Des outils communs devront être mis en place pour optimiser le partage des connaissances et la circulation de l'information, négocier les objectifs, coordonner les initiatives sans les étouffer et évaluer les résultats globaux.

C'est le problème de l'intercommunalité, de ses possibilités, de ses domaines d'application ainsi que ses limites. L'émiettement communal incite au regroupement des petites communes dans certain nombre de domaines : services à contenu technologique accentué, à économie d'échelle importante, à demande repérable par un indicateur approprié permettant de fixer des clés de répartition et des tarifs sur des bases objectives. Ceci renvoie à toute la gamme de services : eaux, assainissement, ordures ménagères, traitement de déchets, transport qui composent l'essentiel des établissements intercommunaux.

b) maîtriser le développement des organisations

C'est en matière d'organisation que les enjeux des différentes collectivités semblent le plus différer. Pour les unes il s'agit de faire face au développement des missions, tandis que pour d'autres sont engagées dans des démarches d'optimisation.

Le développement des organisations par projets et processus : dans les régions et communes, il s'agit également de trouver les managers de projets et d'équipes pour prendre en charge les nouvelles compétences. Puis de mettre en place les dispositifs d'animation et de coordination transverses.

- ❖ Avec les partenaires extérieurs, surtout dans les régions, notamment en matière de formation professionnelle.
- ❖ Entre les directions et les services, surtout dans les communes, par exemple dans le cadre de développement local.

L'indispensable renforcement des directions des ressources humaines

La gestion des ressources humaines est aujourd'hui considérée comme un défi fondamental pour organiser une gestion publique fondée sur l'initiative et la performance et non pas sur le simple respect des procédures. Contrairement à une idée reçue, elle a toujours été présente dans les débats relatifs à l'administration publique, ne serait-ce qu'au titre des problèmes de recrutement et de nomination des fonctionnaires. La notion de statut est

d'ailleurs au cœur de ces débats sur la gestion des ressources humaines dans les organismes publics.

A l'encontre du fonctionnement classique du marché du travail, le recrutement et la gestion des fonctionnaires obéissent au principe de statut, c'est-à-dire d'un mécanisme qui tend à créer un lien fixe entre le fonctionnaire et son employeur, indépendamment des évolutions et des pressions. Ce système entraîne des effets positifs : mise à l'abri des fonctionnaires publics des pressions de toute sorte qui peuvent peser sur eux ; possibilité d'investir fortement en capital humain sans crainte de voir cet investissement disparaître. Mais en même temps le statut est source de rigidité et le coût des désajustements qui peuvent en résulter sera d'autant plus élevé que l'environnement de la fonction publique changera. Le problème contemporain est donc de savoir si ce statut aux effets contradictoires doit être toujours défendu, si non, par quoi le remplacer.

A cela s'ajoute dans les communautés d'agglomération et les régions dont les effectifs explosent, la nécessité de créer une véritable direction des ressources humaines pour piloter le recrutement et les transferts, négocier l'harmonisation des régimes de travail, et développer les compétences de l'encadrement. Plusieurs politiques sont adaptées pour optimiser la gestion des ressources humaines. La gestion des carrières, les promotions, les contrats incitatifs, sont les outils de ces politiques qui permettent la réalisation des objectifs des administrations publiques à long terme

L'optimisation des organisations communales : Dans les villes, les organisations sont plus matures et les besoins désormais plus qualitatifs. Leur développement s'ordonne autour de nombreux axes communs :

- ❖ Passer d'une logique « fonction » à une logique « mission », en regroupant services administratifs et techniques en pôles intégrés par problématique globale : espace public, maîtrise d'ouvrage, assainissement, qualité de la ville.
- ❖ Concerner les fonctions communes (finances, personnel, informatique) en mixant parfois missions fonctionnelles et opérationnelles.
- ❖ Décentraliser la gestion des opérations et le management des agents des différents services pour plus de réactivité et de responsabilité.
- ❖ Rapprocher la gestion de l'utilisateur en déclinant la sectorisation du territoire de manière adaptée à chaque mission (espace public, bâtiments, vie scolaires) en mettant place des structures transversales.

❖ Partager des services communs (gestion des marchés, maîtrise d’ouvrage), avec une autre collectivité.

c) optimiser la gestion des compétences

Les collectivités rejoignent les entreprises et les administrations dans leur recherche d’optimisation des ressources humaines, mais pour des raisons et selon des modalités particulières.

Maîtriser l’évolution des dépenses de fonctionnement : les dépenses de personnel des collectivités représentent près d’un tiers de leurs dépenses de fonctionnement. La mesure de la productivité des services prend alors toute son importance, non plus dans une simple perspective d’audit, mais comme outil de management en interne et de communication en externe. Ainsi, le contrôle de gestion met à la disposition des l’encadrement et des élus un tableau de bord de la productivité des services.

Optimiser les organisations : classiquement, le premier levier utilisé est celui de la rationalisation des organisations : définition des missions, suppression des tâches obsolètes, simplification des procédures, généralisation des fiches de postes. La remise à plat des missions territoriales et non territoriales permet d’identifier de nouvelles marges d’action : sous-traitance et services partagés. Michel Crozier l’observe en disant : « au sein de l’administration publique tout comme, de façon plus globale dans la société, on observe la nécessité d’harmonisation et de coopération créée par l’interdépendance des secteurs, afin de stimuler l’efficacité et l’efficience de ces mêmes secteurs. Cette tendance a engendré une profonde transformation des relations de pouvoir au sein des Etats-Nations qui sont passées de relations fortement hiérarchisées à des relations basées sur une collaboration verticale »¹.

Décentraliser la gestion des ressources humaines : « si l’intérêt des personnels est une condition de succès dans la mise en œuvre du nouveau cadre de gestion, l’engagement formels des hautes autorités politiques et administratives assure la cohésion entre les centres de décision et le spectre du travail en silo »². La décentralisation vient du constat qu’une

¹ M. Crozier : « Pour une nouvelle approche du management public », ed Seli Arslan, 1997, p 252.

² J. Morin : « management et performance des collectivités locales », in revue Télescope, vol. 10, n° 03, septembre 2003.

masse salariale importante résulte des microdécisions d'organisation et d'encadrement intermédiaire : heures supplémentaires, remplacements, emplois saisonniers. Autant par conséquent responsabiliser l'encadrement sur le pilotage de tous les éléments variables, en l'aidant à identifier des leviers sur lesquels il peut agir : gestion prévisionnelle de l'activité, planification des congés, optimisation des tableaux de services, développement de la polyvalence. Le développement des compétences du personnel est une priorité. Ainsi, il faut parvenir à une augmentation de son degré de motivation et son sentiment d'appartenance envers l'organisation.

Transformer la culture de management : La nouvelle culture de management fait évidemment une large place à la notion de résultat et de performance. Elle vise pour cela à focaliser les équipes vers l'action au niveau du territoire et/ ou du projet. Les projets de service restent l'un des outils de base. A ces démarches collectives, certaines collectivités tentent d'ajouter un volet plus individuel ; au moyen de :

- Politique : engagement de loyauté envers le projet des élus.
- Financier : définition des conditions de rémunération.
- D'objectifs : selon les critères d'évaluation définis par le manager.

d) renforcer la capacité du pilotage du management

La nécessaire cohésion des équipes de direction : Avec la décentralisation et la sectorisation des opérations, leur mise en œuvre requiert d'étroites coordinations entre les différentes structures et les échelons impliqués. Loin des anciens fonctionnements, le travail par projet et en mode transverse s'impose aux équipes. Cela passe par la formalisation systémique des missions et responsabilités, la mise en place d'un système de pilotage, la déclinaison des objectifs de services en plans d'actions d'équipe et individuels. La formation au management permet de diffuser en cascade la maîtrise de ces outils. Pour faciliter les changements culturels, l'équipe de direction doit être elle-même exemplaire des comportements professionnels attendus : le renforcement visible de sa cohésion humaine et technique en est le préalable.

Vers de nouveaux instruments de pilotage : Le système de pilotage est la clé de voûte de cette démarche managériale. Tout converge en effet vers la mise en place d'instruments de pilotage plus intégrés :

- La recherche de transparence de l'action publique.
- La volonté d'orienter tout le fonctionnement de la collectivité vers la qualité du service à l'utilisateur-citoyen.

- La recherche d'outils de motivation et d'animation des équipes.
- La préoccupation d'efficience des moyens humains et budgétaires.

D'où un recours plus fréquent aux enquêtes de satisfaction clientèle, parfois déployés auprès de l'ensemble des habitants. Dans la même perspective les collectivités poursuivent la certification qualité de leurs différents services au public. D'autres parts, les tableaux de bord visent de plus en plus à mettre en perspective les objectifs d'amélioration des processus internes, de développement des compétences et de maîtrise des dépenses, avec les objectifs et les résultats de satisfaction des usagers.

Section 3 : La démarche stratégique du management territorial

Depuis que les collectivités locales¹ se sont intéressées au développement économique, elles ont eu recours à des méthodes et des techniques empruntées à l'entreprise. Ce phénomène a été amplifié par l'ouverture économique et la mondialisation qui ont mis en lumière la volatilité des implantations des entreprises et qui ont conduit les collectivités locales, dans un univers fortement concurrentiel, à se positionner sur le marché de l'implantation. Les nouveaux opérateurs du développement territorial ont besoin d'un éclairage pour définir leurs stratégies. Des stratégies qui peuvent varier d'un niveau spatial à un autre, mais aussi dans le temps car l'environnement économique n'est pas figé.

Or actuellement les concepts et les outils propres au développement territorial sont loin d'être élaborés. Ils doivent beaucoup à la culture économique de l'entreprise. Partant de ce constat, le management territorial adopte une démarche analogue à celle de l'entreprise. La différence qui existe est que cette stratégie s'applique à des projets de développement des territoires. La mise en valeur et l'exploitation de la ressource font référence au principe de la compétitivité. La répartition des effets de cette ressource valorisée et mobilisée renvoie, quant à elle, au principe de la singularité et donc au processus de singularisation porté par les territoires. Cette construction double, à la fois compétitive et singulière, passe par une figure désormais incontournable, celle du projet.

Le projet est invité à appuyer sur des ressources existantes ou latentes. Sans ressources avérées et mobilisées, point de projet et sans projet, point de territoire. Se dessinent ainsi les composantes d'un système Ressource/ Projet/Territoire qui semble fonctionner dans une certaine évidence et qui recouvre une multiplicité de logiques d'acteurs. Nous organisons cette section autour de trois points : le premier portera sur la prospection nécessaire à toute démarche de développement territorial. Le deuxième s'attachera à la présentation de la démarche, enfin dans le troisième on évoquera l'aboutissement de ces analyses, le projet territorial de développement.

3.1. La prospective dans les territoires

La prospective territoriale est plus difficile à mener dans les territoires que dans les entreprises ; car les interlocuteurs ont des attentes multiples et souvent contradictoires avec

¹ Et en tout premier lieu les villes.

des moyens financiers qui ne sont pas toujours à la hauteur des objectifs poursuivis. « Si une société locale doit tout d'abord s'efforcer de « fonctionner », de répondre aux aspirations élémentaires d'une société, elle doit « penser » afin de définir une stratégie d'action et une vision partagée de son devenir. Elle doit « penser pour agir » et pour définir un sens collectif qui est le substitut de l'action, ce qu'il est convenu d'appeler un projet¹.

La prospective territoriale a pour objet l'élaboration de visions, de perspectives et d'orientations concernant un territoire pour permettre des prises de position et des options stratégiques dans des cas complexes. La prospective territoriale s'appuie sur des outils généraux de la prospective notamment l'élaboration des diagnostics territoriaux.

La raison d'être de ces visions de l'avenir est de prendre position sur la réalité présente et de l'orienter dans le sens désiré, ainsi d'éclairer une stratégie d'action et un projet. Les outils de la prospective et l'ensemble des acteurs du territoire permettent de construire une représentation du territoire à long terme qui va guider le processus décisionnel de définition d'une stratégie et des politiques qui en résultent. La prospective est un outil d'action. Il s'agit de construire collectivement une vision du futur et d'autres méthodes de travail à partir des représentations du passé plus large.

a) La notion de prospective territoriale

Quand on est en face d'un événement qui témoigne du changement, il est souvent trop tard pour agir. Cette accélération du temps contextuel nous oblige à reconstruire en permanence les marges de manœuvre, les degrés de liberté : c'est la simple application d'un principe de précaution aux aléas du futur qui nous pousse à prendre au sérieux la question des anticipations, pour agir quand il est encore temps d'agir, pour faire des prévisions actives qui engagent des processus, des projets et des décisions. C'est une façon de se prémunir contre le risque de passer à côté d'opportunités, ou de passer à côté d'enjeux majeurs, mais occultés dans le quotidien, laissés de côté.

La prospective est à la fois une technique et une sorte de culture qui repose sur quelques principes majeurs largement développés dans les ouvrages de base de la prospective. « La prospective est l'expression d'un effort de lucidité, d'une volonté de regarder la réalité en face ; pas seulement celle qui est là, comme une évidence, mais celle qui se dessine devant nous, celle que l'on hésite à voir, à désigner, à nommer, parce que cela

¹ G.LOINGER : « Développement des territoires et prospective stratégique », ed l'Harmattan, 2006, p 19.

dérange, perturbe les jeux ou les habitudes du moment »¹. Ainsi, on peut retenir au tour de ce concept les éléments suivants :

- C'est une attitude qui consiste à analyser globalement un phénomène, à la fois en soi et par rapport au contexte dans lequel il se trouve : c'est l'ensemble des facteurs qui constitue l'objet lui-même, et qui se traduit par un certain nombre d'interactions entre les facteurs, qui produisent l'objet comme système. C'est l'ensemble des interactions qui existent entre le phénomène et le monde extérieur, et qui pèsent souvent lourdement sur le système comme objet. Mais cette pression du monde sur les territoires ne les empêche pas d'exister, de s'efforcer de conforter leur existence. En tous les cas, comprendre les interactions entre les forces et les facteurs qui déterminent des territoires est essentiel : la prospective est une façon de penser la réalité dans sa globalité et dans son mouvement.

- C'est une attitude face au futur au sens où la prospective se distingue très clairement de l'analyse prévisionnelle qui consiste à penser le futur par la simple exploration de tendance, par rapport à ce l'on a connu dans la période antérieure. La prévision peut se justifier dans un monde invariant stable, qui se reproduit plus ou moins à l'identique. Elle perd beaucoup de sa signification dans un monde instable et en mutation rapide.

La prospective peut être un ensemble d'outils et un système d'organisation pour établir un document de planification au sens de cadre et de référence. La prospective permet d'enrichir le cadre de planification qui a vu ses méthodes et ses outils largement disqualifiés. La démarche prospective s'organise autour de trois phases :

- La recherche des données, le diagnostic, l'évaluation des politiques antérieures.
- La délibération, le débat entre les acteurs.
- La conceptualisation, suivie d'élaboration des objectifs par la stratégie des actions.

La prospective territoriale a l'ambition d'une approche qui se veut globale et qui, dans une volonté d'une pensée systémique s'agence le plus souvent avec plusieurs thématiques. Elle s'appuie sur le diagnostic qui s'efforce de mettre à plat et en relation un ensemble de facteurs de fond (enjeux et problématiques économiques, sociales) et de forme (acteurs, organisations).

¹ G.LOINGER, Op.cité, p 11.

Un projet de territoire n'est pas un catalogue de projets divers, réunis dans un même document. C'est différent d'un exercice de planification par objectifs, ce n'est pas aussi un programme d'activité. Un projet de territoire est un document qui fixe les orientations stratégiques d'un territoire, qui donne les grandes lignes de l'action publique à moyen et long terme, une dizaine d'années environ. On ne raisonne pas de la même façon quand on a à l'esprit un horizon à 2/3 ans, c'est à dire immédiat ou quand on vise un horizon à 10/15 ans, qui ouvre des perspectives, une respiration et qui rend possible une ambition, car il existe un lien fort entre l'horizon et l'ampleur de la logique de projet.

Dans cet esprit, on s'efforce de dégager des options stratégiques, des fils conducteurs, une philosophie de l'action : il ne s'agit pas de bâtir un mur, mais de faire le plan de la maison. Quelle pourrait être la maison du souhaitable et du possible pour un territoire à l'horizon 10 et 15 ans, telle est la question qui est posée et que la prospective territoriale nous aide à poser.

b) La prospective territoriale resituée dans son contexte

les travaux portant sur la place de la prospective dans l'élaboration de projets de territoires, à différentes échelles allant du niveau régional au niveau local, et des documents d'aménagement urbain ont permis de mettre en évidence les points suivants :

- *Une assez grande diversité de contexte de l'activité de prospective* : la prospective est appliquée par de nombreux acteurs situés dans des contextes différents et pour des finalités très diverses : des territoires (des « acteurs-territoires »)¹ acculés à des problèmes graves qui impliquent une reprise en main sur les déterminants fondamentaux des territoires (situation de type : « dos au mur ») des territoires en recherche d'idées nouvelles capables de mobiliser la société civile locale (situation de type : « second souffle »), des territoires qui craignent de s'affronter à des impasses à terme, qui ont conscience de risques nouveaux et qui s'efforcent d'avoir un comportement « proactif » en anticipant les risques et en adoptant une démarche volontaire avant que les événements ne les conduisent à des attitudes défensives et à court terme (situation de type : « nouveau cap »). Enfin, des territoires qui visent à repenser les formes de gouvernance, de relations entre différentes catégories d'acteurs concernés par le management des territoires (situation de type : « nouvelle alliance »).

¹ Voir : H.Gumachian & E.Grasset : « Les acteurs, ces oubliés du territoire », ed Economica, 2003.

- *Une assez grande diversité de méthodes de travail, sans qu'il y ait un lien direct et mécanique entre le contexte et les réponses dans le champ des méthodes : des territoires en crise peuvent réduire leurs activités de prospective à une vague désignation des enjeux afin d'obtenir des fonds publics dans une attitude opportuniste ou pragmatique, alors que d'autres territoires peuvent profiter d'une crise pour procéder à une analyse en profondeur des causes et des effets de leur situation, et à « remettre les enjeux à plat » de façon à se donner une vision forte et cohérente pour rebondir à moyen terme.*

Inversement, des territoires qui vont relativement bien peuvent tout aussi bien se passer d'une recherche en nouvelles finalités et en nouvelles stratégies. D'autres voudront profiter de l'acquis et des marges de manœuvre du moment pour aller plus loin, pour amplifier la dynamique acquise.

- *Cette diversité de « prise en considération » du champ de la prospective tient moins aux situations objectives locales qu'à des comportements d'acteurs, à des attitudes de leaders locaux, souvent des politiques, mais parfois des personnalités clairvoyantes au sein de la société civile, et parfois, il ne faut des agents de l'Etat qui se saisissent de la prospective comme d'un levier pour « penser ensemble » et donc créer des univers de consensus collectifs.*

- *Il serait erroné de dire que l'activité de prospective est une « découverte », qui tomberait du ciel dans le contexte actuel, contexte incontestablement plus ouvert, en termes d'incertitudes et de concurrence, voire de compétitivité entre les territoires. Il est vrai que la prospective s'affiche clairement comme un outil de pilotage stratégique d'autant plus utile que le contexte est incertain, l'horizon est brouillé, les comportements économiques et sociétaux volatiles, soumis à des effets de mode aléatoires sur des horizons courts. La prospective apparaît ainsi comme un outil d'intelligence collective inscrit sur une trajectoire de demande croissante.*

3.2. La démarche stratégique

L'émergence de la notion de stratégie dans la gestion territoriale ne doit pas être réduite à une simple variante de la notion de planification ; la stratégie apporte une dimension nouvelle à la gestion publique¹.

¹ Le terme management est souvent opposé à celui de gestion comme une vision moderne à une vision traditionnelle. L'idée de gestion territoriale apporte ainsi une nouvelle dimension à l'administration des territoires.

a) Les bases de la démarche stratégique de développement

Comme le souligne André Beaufre¹, la stratégie est « l'art de faire concourir la force à atteindre les buts de la politique ». C'est-à-dire que la stratégie s'inscrit dans un ensemble à trois niveaux : la politique qui fixe les objectifs d'ensemble, la stratégie qui organise l'usage des forces ; la tactique enfin qui est la conduite de l'exécution des opérations réelles. Le développement de la théorie du management et de la réflexion stratégique a donné naissance à la planification stratégique. Au sein de l'entreprise, « la planification stratégique est une procédure formalisée qui a pour but de produire un résultat articulé, sous la forme d'un système intégré de décisions ». Elle définit et coordonne les budgets, les objectifs, les stratégies et les programmes des différentes activités de l'entreprise. La planification stratégique reste soumise à une critique permanente, en raison de sa tendance à basculer dans un formalisme excessif.

« La pensée stratégique est devenue nécessaire pour la gestion locale parce que cette dernière s'est trouvée confrontée à la nécessité de réaliser simultanément des objectifs de développement économique, social et territorial en impliquant et en coordonnant l'action d'acteurs divers, dans un environnement incertain »²

La fonction politique ne se cantonne plus à la gestion mais doit fixer des objectifs globaux de développement dont les effets se font ressentir au delà du territoire concerné. Ensuite, la fonction décideur politique ne peut se limiter à une série de consignes à des services. Il doit diriger mais aussi user de son influence sur un ensemble d'acteurs. Enfin, la décision ne se prend plus dans un environnement réduit, fermé et connu mais au contraire dans un environnement élargi et fluctuant. La démarche stratégique a pour avantage fondamental d'ouvrir l'espace d'une réflexion collective sur les objectifs, sur la volonté et sur les moyens d'actions³. Par rapport à la gestion traditionnelle, cette définition traduit trois mutations profondes :

- La fonction politique change de dimension : il ne s'agit plus seulement de gérer la cadre physique et les services techniques ou sociaux de la vie quotidienne dans un périmètre

¹ A. Beaufre : « Introduction à la stratégie », ed A. Collin, Paris, 1996, p 24.

² G.LOINGER, Op.cité,p 161.

³ Ibidem, p 164.

administratif donné, mais de définir et de réaliser des objectifs globaux de développement, dont les causes sont multiples et pour beaucoup extranationaux.

- En conséquence, la relation de la décision politique à l'action n'est pas la même : le maire ne peut plus se contenter de donner des consignes à des services techniques : il doit tantôt diriger, tantôt influencer une très grande diversité d'acteurs.

- Enfin, l'environnement de la décision et de l'action, considérablement élargi, est plus fluctuant. Le temps est révolu où l'on se reposait sur les techniques de planification pour définir les programmes techniques à long terme. La planification ou la prospective traditionnelles ne sont des techniques efficaces que dans un univers prévisible.

A travers ce saut qualitatif, l'accession de la gestion locale à la dimension stratégique est aussi le renouvellement de la légitimité de l'action publique. Face à une demande accrue des citoyens, il ne suffit plus de prévenir les incendies et d'offrir des équipements et de renvoyer la résolution des problèmes quotidiens à des facteurs extérieurs. La démarche stratégique restaure la relation avec le citoyen sur la base d'un nouvel accord ; elle ouvre un espace d'une réflexion collective sur les objectifs, sur la volonté et sur les moyens d'action.

Le rôle du maire

Si l'on regarde les échecs électoraux cuisants que subissent en général ceux qui oublient que le maire est avant tout l' élu de la proximité, de la vie quotidienne. On apprécie de le connaître, et il doit être connu. Le maire est par excellence un pouvoir incarné. Un homme comme les autres, mais un homme capable de faire des choses, de prendre des décisions dont les effets sont immédiats et concrets. La figure du maire est la racine de l'appropriation de la démocratie par le citoyen. La démocratie enracinée dans la vie territoriale.

Avec la croissance des villes, le développement des périphéries et la multiplication des besoins d'équipements, et plus encore avec la décentralisation administrative, le maire se retrouve à la tête d'une organisation complexe. La commune devient une entreprise, environnée de régies et de sociétés. La tutelle de l'Etat est moins lourde et la responsabilité des élus plus grande. Les ressources apparaissent de plus en plus limitées face aux besoins ; l'inflation comme l'élévation continue du niveau de vie disparaissent et rendent de moins

supportables les augmentations rituelles du prélèvement fiscal. Le maire doit se préoccuper de rationaliser sa gestion et celle des organismes qui dépendent de lui. Il ne pense pas en terme de dépenses, dans le cadre de son budget : il cherche à générer de nouvelles recettes, en externalisant ou en privatisant certains services. Dans ce sens on peut considérer le maire comme un chef d'entreprise, il est un maire manager. Comme tel, il se veut meneur d'hommes. Il ne s'attend pas de reconnaissance, mais l'adhésion à ses projets et à son professionnalisme. Il croit à la force de l'image.

Mais la meilleure bonne volonté ne peut faire qu'avec les forces dont elle dispose. Comment obtenir le maximum d'effets avec le minimum de moyens ? Comment « faire faire plutôt que de faire » ? Comment influencer le développement économique d'un territoire, dont dépend au premier chef la capacité à offrir un cadre de vie et de services de qualité, avec les moyens et les outils de l'action publique locale ?

C'est à partir de telles questions qu'est née la figure du maire-stratège. Attaché à définir les grandes orientations de développement à long terme de son territoire, le maire s'inscrit au cœur des systèmes d'acteurs et des effets d'environnement, pour provoquer les comportements et les partenariats qui, ajoutés à son action propre, joueront un rôle déterminant. Au-delà de la reconnaissance et de l'adhésion, son maître mot est la mobilisation. Décideur, il recherche les effets régulateurs et multiplicateurs de l'action publique. Animateur, il cherche à développer coopération et synergies. Conservant son rôle sous les signes de motricité et de la continuité ; il noue les fils d'une pratique globale dans son territoire.

Aujourd'hui, la gestion publique est confrontée à des ambiguïtés entre les pouvoirs législatifs et exécutifs, une imbrication des responsabilités de droit public et privé. En outre, une multiplication des investissements et de la gestion à long terme sous une contrainte qui reste celle de l'annualité budgétaire. C'est pourquoi le premier rôle du maire est de redéfinir sa propre fonction. Il ne peut plus se contenter de la gestion de sa commune comme « un bon père de famille ». Il lui faut choisir sa position au sein du triangle stratège- notable- manager.

b) Des thèmes et projets structurants

Le rôle de la stratégie c'est aussi de faire émerger des thèmes mobilisateurs pour le plus grand nombre d'acteurs et d'essayer de rassembler ces acteurs autour de projets structurants. La démarche stratégique de développement ne doit pas se limiter à une approche du responsable politique territorial, les services de la collectivité ou de l'établissement intercommunal doivent être organisés pour adopter cette démarche.

Il est vrai qu'aujourd'hui la structure pyramidale traditionnelle de ces services n'est pas adaptée à cette nouvelle démarche. Il est clair que les chefs de projets devraient remplacer les chefs de services et que la dichotomie, pour ne pas dire plus, entre services administratifs et services techniques devraient être explicitement abolie. Les schémas actuels d'organisation ne sont pas de nature à mobiliser et à responsabiliser les moyens humains principalement parce qu'il y a dilution des responsabilités et manque de considération d'une certaine manière. L'approche stratégique du développement territorial consiste à :

- Rassembler les éléments opérationnels dans une même vision à long et moyen terme du territoire.
- Resituer le territoire dans un contexte plus large.
- Prendre en compte des acteurs différents par leurs problématiques dont les intérêts peuvent diverger a priori mais qui pourront devenir des leviers du développement à long et moyen terme.

Cette approche que nous venons de décrire brièvement peut trouver un terrain d'application autour de projets structurants c'est-à-dire mobilisateurs, capables de créer des synergies. Le contenu de tels projets peut être très varié : projet de développement touristique, projet autour d'un partenariat entre l'université et les milieux économiques. Il faut aussi une vision globale du territoire basée sur ce qui constitue d'abord ses atouts ; ses avantages comparatifs, par rapport à d'autres espaces. A partir de là, il faut engager une démarche dynamique¹, c'est-à-dire orienté vers le futur et en s'appuyant sur l'ensemble des acteurs du territoire.

¹ La notion de dynamique territoriale peut être associée à une analyse en termes de performance dans la mesure où elle peut constituer un indicateur pertinent pour appréhender l'activité économique d'une zone géographique donnée.

L'objectif central de la démarche stratégique c'est sans doute plus dans les effets du partenariat qu'il suscite, qu'il faut situer que dans la réalisation à tout prix de l'objectif final. Il s'agit d'impulser une nouvelle dynamique territoriale en mettant les acteurs en réseaux. Il s'agit aussi, dans un projet où les strates administratives s'empilent, de décroiser les différents échelons territoriaux. A cet égard, le développement de l'intercommunalité et les perspectives ouvertes par les régions peuvent jouer un rôle essentiel.

L'efficacité d'une démarche stratégique de développement se mesure à sa capacité à mobiliser les acteurs publics et privés et à établir des partenariats pour bâtir un plan stratégique. L'outil de la démarche stratégique est le plan stratégique. Celui-ci devra toujours garder une grande capacité d'adaptation.

Le plan stratégique traduit la stratégie d'ensemble adoptée pour un territoire par les autorités compétentes. Il est le fondement de leurs actions et il constitue la référence pour les autres acteurs, les partenaires. Il organise les objectifs, les programmes et les moyens qui guident l'action des responsables publics territoriaux et leur recherche de partenariat. Le plan stratégique se différencie de la charte qui est l'affirmation d'un accord entre un ensemble d'acteurs ; il est également différent du projet du territoire qui traduit les projets des responsables du territoire. Ces trois démarches sont exclusives les une des autres.

Le plan stratégique est sans doute l'outil le plus élaboré sur le plan politique comme sur le plan technique. Il faut signaler que si cette notion de plan stratégique est empruntée à la culture de l'entreprise, une stratégie territoriale n'est pas pour autant une stratégie d'entreprise. Les différences doivent être relevées ici :

- En premier lieu, l'entreprise a pour objet d'action ses marchés ; elle organise sa stratégie non pour elle-même mais pour satisfaire ses actionnaires. Le cas d'un territoire est moins simple au moins pour deux raisons : l'autorité publique du territoire doit satisfaire les attentes des citoyens mais aussi être à même de répondre à des nécessités propres au territoire.
- Ensuite, le plan stratégique d'un territoire est moins exhaustif que celui de l'entreprise, il plus un état d'esprit qu'une série de prescriptions précises.
- Enfin, il est plus vaste que celui de l'entreprise car il cherche à impliquer un ensemble d'acteurs autour du territoire tandis que l'entreprise limite son plan stratégique à elle-même ;

elle agit sur elle-même en prenant en compte son environnement mais sans impliquer ce dernier dans une quelconque démarche. En résumé, le plan stratégique d'un territoire vise à :

- Identifier le territoire d'une manière collective.
- Contractualiser les intentions du secteur public et celles du secteur privé.
- Etre un outil d'aide à la décision.

La stratégie de développement d'un territoire n'est évidemment pas neutre pour les entreprises qui y sont installées et pour celles qui pourraient s'y implanter. Une stratégie clairement affichée est un élément réducteur d'incertitudes pour les entreprises. Le plan stratégique d'un territoire est également un élément de référence pour d'autres partenaires institutionnels, notamment la région et l'Etat. Ces derniers apportent plus facilement des concours financiers dans les mesures où le plan stratégique donne une visibilité sur une politique réfléchie sur le moyen terme. On pourrait même imaginer que le plan stratégique d'un territoire constitue la condition première d'une contractualisation avec les partenaires ci-dessus mentionnés.

Le plan stratégique conduit le territoire à se positionner, sachant que le positionnement s'inscrit souvent dans le contexte concurrentiel. Le positionnement n'est pas le résultat d'un choix arbitraire mais d'un choix qui tient compte des potentialités et de l'état de la concurrence. Il faut être conscient des dérives que peut connaître un plan stratégique. La première dérive est la dérive technocratique qui va à l'encontre de l'esprit de la démarche. La seconde dérive, c'est l'élaboration d'un catalogue de « vœux pieux » qui n'impliqueraient réellement aucun acteur, même pas l'autorité publique territoriale. Une fois le plan stratégique mis en œuvre, se pose les questions de son suivi et son évaluation.

S'agissant du suivi, il peut relever d'un comité de pilotage dirigé par l'autorité publique (car c'est elle qui est responsable, au sens où elle sanctionnable par la population) mais laquelle il peut être judicieux d'adjoindre au cas par cas des partenaires locaux ainsi qu'un groupe d'experts. Un dispositif d'évaluation doit suivre. Il convient de fixer des intervalles suffisamment larges pour que l'évaluation ait un sens. L'évaluation présente un double intérêt. D'une part, elle permet de mesurer les écarts entre les objectifs et les réalisations et d'analyser les raisons de ces écarts pour rectifier les erreurs, d'autre part, elle met en évidence l'écart entre les objectifs et l'implication réelle des partenaires, ce qui peut aboutir le cas échéant à rectifier le plan stratégique.

3.3 Vers un projet territorial de développement

Les incertitudes du court terme et le manque de visibilité à long terme devenu massif ; mais encore différenciées selon les situations territoriales modifient le regard sur l'avenir. L'action publique tout en cherchant son ancrage dans les ressources d'un territoire, a besoin du sens que seul l'avenir peut lui conférer. Ce sens est le projet de territoire. L'objectif ultime d'une stratégie ou d'un projet de développement local mis de l'avant par les partenaires est l'accroissement du patrimoine collectif d'une communauté et l'inscription durable de cette dernière dans une trajectoire de développement.

La notion de projet de territoire est considérée comme un processus inscrit dans une longue durée, nécessitant la construction d'une identité collective et d'une vision de devenir de ce territoire à long terme. Ce dernier résulte pour une grande partie des itérations entre différents moments de ce processus, définition stratégique, débat, programmation, mise en œuvre de ses principales options. Le projet territorial de développement constitue la clé de voûte du développement local. Il peut être plus ou moins élaboré. C'est-à-dire qu'il peut de quelques grandes orientations à un schéma qui confine au détail les actions à conduire. Il ne relève pas d'un modèle unique tant les territoires sont différents.

A ce stade d'investigation le projet de développement territorial pose trois questions principales. Tout d'abord, quels sont ses fondements ? Ensuite, qui doit piloter ce projet et avec qui ? On touche là au domaine de la gouvernance. Enfin, le projet repose sur des méthodes et demande des moyens, en d'autres termes il réclame une ingénierie.

a) Les fondements du projet territorial de développement

Le développement d'une commune se fait par les initiatives grandes ou petites qui prennent la forme de projets, d'activités susceptibles d'influencer positivement sur la situation de la commune et sur son avenir. Pour convaincre la communauté et les partenaires nécessaires à leur réalisation, il faudra construire des dossiers de projets, élaborer des plans d'affaires pour justifier individuellement et collectivement une décision.

Si le projet réunit les ressources et les appuis nécessaires à sa réalisation, il passera aux étapes de planification, réalisation et implantation des résultats. Cette mécanique n'est pas complexe à première vue, le problème se complique toutefois lorsqu'on veut donner un sens collectif aux gestes posés, susciter des initiatives dans la communauté, obtenir des appuis, réunir des ressources, organiser. La dynamique de développement d'une communauté

est donc plus qu'un processus d'élaboration de projets, c'est aussi un système d'apprentissage complexe qui nécessite la contribution d'autres variétés de processus.

Il y a plusieurs façons de concevoir ou de formaliser un projet de développement économique d'un territoire. Il semble cependant que l'on peut distinguer trois caractéristiques clés qui sont nécessaires à sa conception et sa mise en œuvre¹. Un projet de développement économique d'un territoire implique de prendre en compte :

- La finalité du projet,
- Le contexte politique et administratif du territoire,
- Le champ de forces économique et social du territoire.

✓ *La finalité du projet*

Chaque territoire constitue naturellement un cas particulier emprunt d'une histoire, d'une géographie, d'un contexte politique, social, économique et culturel qui le rendent unique. Son niveau de développement, son degré de cohésion sociale, les forces de dynamique actuelles qui régissent son évolution sont autant d'éléments qui rendent spécifiques chaque projet de territoire. Certains projets visent à reconverter une activité économique en crise qui pénalise voire paupérise le territoire. D'autres, visent à créer ou renforcer la cohésion sociale au sien du territoire, à harmoniser son développement. Dans tous les cas, la finalité est d'infléchir, de créer ou d'accélérer une dynamique territoriale, en jouant sur l'attractivité du territoire, sa cohésion et les interactions entre les deux.

✓ *Le contexte politique et administratif du territoire*

Agir sur un territoire implique naturellement de faire des choix et de mettre en œuvre des moyens publics. La prise en compte du contexte politique et administratif du territoire est un élément essentiel, que ce soit en terme de logique de prise de décisions, qu'on terme de logique d'actions et de mise en œuvre des décisions. La compréhension des jeux d'acteurs et des enjeux politiques locaux est un facteur clé de succès pour un projet de développement économique d'un territoire. La compréhension des mécanismes de décisions internes des collectivités, des rapports de force entre élus, entre élus et administration locale est un impératif absolu.

✓ *Le champ de forces économique et social du territoire*

Chaque territoire est soumis à un champ de forces économiques et sociales internes et externes. L'analyse interne est nécessaire pour comprendre les points forts du territoire au

¹ M.ROUSSEAU : « Management local et réseaux d'entreprises », ed Paris, l'Harmattan, 2004, p 195.

plan économique et social. Il convient ainsi de comprendre comment s'organise la chaîne de valeur économique du territoire, cerner les acteurs clés, c'est-à-dire les acteurs économiques nécessaires à la dynamique économique interne du territoire. Il faut noter que ce ne sont pas toujours les acteurs les plus importants sur le plan quantitatif. Certains acteurs symboliques peuvent avoir un effet de mobilisation et de dynamique plus importants que d'autres plus puissants d'un point de vue économique mais ayant un faible impact sur l'économie locale et sur l'image du territoire. Le contexte social du territoire, le climat, les relations entre les différents acteurs du territoire, les frontières naturelles et culturelles délimitant ou le partageant, le degré de mixité existant, les éléments identitaires sont des données essentielles à la compréhension d'un territoire. La conception d'un projet de développement économique ne peut pas faire l'économie d'une telle approche. La création d'une dynamique territoriale ne peut être pérenne que si elle s'appuie sur la réalité économique et sociale du territoire.

b) La question de la gouvernance territoriale

Les prémices de la réflexion sur la gouvernance peuvent être restituées dans l'historique de la recherche de nouveaux modes d'organisation et de gestion territoriale. Elles correspondent à la fois à la mise en œuvre des mouvements de développement local et aux nouvelles restructurations des Etats modernes. La question de la gouvernance territoriale se situe dans le contexte de l'implication croissante des acteurs locaux - public et privés, associatifs- dans les dynamiques de développement, dans leur capacité de se mobiliser et de se prendre en charge. La gouvernance territoriale est une en valeur des vertus de l'imagination, d'organisation et de coordination des acteurs locaux.

La polysémie du terme « gouvernance » couvre un large éventail qui va du gouvernement d'Etat à la « corporate governance » des entreprises développée aux Etats-Unis. « Par gouvernance, les institutions de Bretton-Woods¹ entendent l'amélioration du système de gouvernement, c'est-à-dire la mise en place d'institutions qui soient efficaces et responsables à promouvoir les principes démocratiques et à établir une nouvelle relation entre le gouvernement et la société civile ». La corporate governance ou gouvernance d'entreprises vise les dispositifs mis en œuvre pour obtenir des coordinations efficaces en interne si la

¹ Bretton Woods est la conférence monétaire et financières Nations Unies qui se sont tenue du 01 au 22 juillet 1944 à Bretton Woods, une réunion qui a donné naissance au fond monétaire international et la banque mondiale.

firme est intégrée, ou en externe par des contrats, du partenariat et des normes avec les sous-traitants »¹.

L'imbrication de divers types d'acteurs et de divers niveaux de coopération et de décision ont amené à transformer le concept de gouvernement en gouvernance. « Deux termes qui n'ont pas la même signification. La gouvernance n'a pas remplacé le gouvernement. Il y a une différence qualitative entre les deux termes. Ceux-ci ne recouvrent pas les mêmes sphères d'autorité. Le gouvernement dispose de moyens de coercition, il détient le monopole de l'usage de la force légitime, il peut punir ou récompenser. Il se fonde sur la légitimité démocratique »².

La gouvernance territoriale repose sur à la fois sur le réseau et sur les flux : un réseau c'est-à-dire une configuration de connections entre les différents acteurs avec des flux circulant dans le réseau. Ces flux sont informations induites par une stratégie commune due à la proximité. Ainsi deux processus se déclenchent : d'une part, l'identification d'un problème partagé et la recherche d'une solution par une coordination coopérative ; et d'autre part, un processus de transformation des ressources cachées en actifs spécifiques.

c) Pour une ingénierie territoriale de développement

Aujourd'hui il y a bien des outils de développement local mais ceux-ci sont limités et, lorsqu'ils existent, ils sont souvent dérivés de la culture d'entreprise. Ce lien de filiation ne doit pas pour autant être rejeté mais il est quelquefois réducteur. Nous organiserons notre propos d'une manière classique. Nous nous attacherons tout d'abord aux méthodes pour aborder dans un second temps le problème des moyens.

Les méthodes : il ne s'agit pas de reprendre ici tout ce qui relève du diagnostic. Nous nous limiterons à rappeler la chronologie de mise en œuvre d'un projet territorial de développement. Ensuite, nous évoquerons les différentes alternatives stratégiques, enfin nous évoquerons la question de l'évaluation.

¹ B. Guesnier : «Gouvernance et performance des territoires », in revue Economie et Société, n°41, 3-4, 2006, p 424.

² M.Venne : « Gouvernement local et gouvernance : de l'art de bien distinguer les termes » in revue Télescope, vol 10, n°03, septembre 2003, p 22.

❖ **La chronologie** : Tout projet territorial de développement comporte trois séquences : le diagnostic, l'élaboration, la mise en œuvre. Il faut y ajouter l'évaluation sur laquelle nous reviendrons par la suite.

L'initiative du projet est prise par l'autorité territoriale. Celle-ci pourra décider d'associer un éventail plus ou moins large de partenaires à chacune des étapes mais principalement dans les phases de diagnostic et d'élaboration.

Une fois le diagnostic établi, il peut être utile de se doter d'un outil qui permettra de suivre l'évolution du territoire. Généralement une batterie d'indicateurs est confectionnée et peut déboucher sur un observatoire du territoire.

S'agissant enfin du projet proprement dit, celui-ci peut être caractérisé par deux traits : l'adaptabilité d'une part, la multiplicité des acteurs d'autre part. Dans tous les cas le projet va chercher à confronter le territoire en s'appuyant sur ses vocations. « La qualité d'une démarche d'élaboration d'un projet de territoire est fondée sur le respect de cinq principes directeurs dans la mise en œuvre de chacune des phases de son élaboration et de sa mise en œuvre »¹ :

- Prendre en compte le territoire dans sa diversité ;
- Construire un projet sur le long terme ;
- Organiser le partenariat et les alliances avec l'extérieur ;
- Faire en sorte que la participation des acteurs s'exprime en terme d'engagement ;
- Organiser le territoire pour élaborer et mettre en œuvre le projet.

❖ **Les différentes alternatives** : c'est une démarche essentielle. Le territoire pour réaliser son projet doit mobiliser ses acteurs. Il peut choisir de conduire le projet seul ou en concluant des alliances ; il peut s'orienter vers un mode de développement endogène ou au contraire exogène, préférer une stratégie de compétitivité à une stratégie de solidarité.

On distingue trois types de développement :

- Le développement exogène s'appuie exclusivement sur la recherche d'investisseurs extérieurs, nationaux ou étrangers. Ce mode de développement nécessite des moyens importants pour la promotion et la prospection, moyens dont les coûts sont généralement très élevés. La condition nécessaire pour adopter un tel schéma c'est la notoriété dans un ou quelques domaines spécialisés. De plus l'offre territoriale doit atteindre un niveau critique. Il

¹ J.Y. Gouttebel : « Stratégie de développement territorial », ed Economica, 2001, p 214.

peut y avoir intérêt s'allier avec un autre territoire afin d'améliorer l'offre territoriale et de répartir les coûts. Depuis plusieurs années le développement exogène a été très pratiqué. Cet effet de mode n'a pas donné de résultats très palpables. Dans l'affirmative, il convient de s'interroger sur la pérennité du projet à un horizon à moyen terme.

- Le développement endogène, à l'inverse du mode de développement précédent, s'appuie sur le capital économique, les capacités de formation et de recherche du territoire concerné. Le coût est généralement bien maîtrisé et les chances de réussite ne sont pas négligeables. C'est quelques fois une étape préalable du développement exogène.

On peut imaginer un mode de développement endo-exogène qui se caractérise par le fait que le développement endogène qui en est la base se traduit par des effets induits du type installation d'investisseurs nationaux extérieurs au territoire ou d'investisseurs étrangers. En fait la notoriété du territoire qui sera forgée par le type de développement endogène pourra constituer un atout décisif en matière d'offre territoriale.

❖ **L'évaluation** : il peut y avoir préalablement une évaluation proprement dite, une pré-évaluation qui va s'intéresser à la qualité de l'élaboration du projet avant de porter une appréciation sur son mode de fonctionnement et ses résultats. Pour apprécier la qualité d'élaboration d'un projet territorial de développement on doit se poser trois questions :

- S'agit-il d'un projet qui s'appuie sur une vision partagée ? Autrement dit, n'y a-t-il pas d'acteurs ou des espaces exclus ?
- L'horizon temporel est-il lui aussi partagé ?
- L'articulation avec les autres acteurs publics est-elle bien définie et bien vécue ?

L'évaluation quant à elle, est une démarche nouvelle dans le domaine des politiques publiques. Elle cherche à porter une appréciation sur une intervention ou sur ses composantes. On évalue donc l'impact d'une politique et le processus mis en œuvre. Son fondement relève d'une sorte de devoir de transparence mais aussi la nécessité de mesurer les résultats obtenus par rapport aux moyens engagés. Trois volets peuvent constituer le champ d'investigation d'une évaluation d'une politique de développement local.

- Le ciblage : quel est l'écart entre les cibles visées et celles réellement atteintes ?
- La mesure des écarts enregistrés entre les objectifs et les réalisations.
- La rentabilité de la politique de développement (rapport coût/ efficacité).

Les moyens : Une dernière question concerne les organes de pilotage du projet, les schémas les plus simples sont généralement les plus performants. Plusieurs formules sont possibles. Les orientations politiques c'est-à-dire les objectifs sont l'affaire des autorités politiques du territoire mais le partenariat avec les autres acteurs locaux peut trouver sa place dans un comité de pilotage du projet lui-même. Dans tous les cas il importe de responsabiliser les agents de développement.

Le chef de projet aura pour mission de piloter le projet en s'appuyant sur une équipe technique. Les fonctions de chef de projet sont au nombre de quatre : il devra animer la comité de pilotage, les groupes techniques et thématiques ; développer et structurer les relations entre les acteurs les différents comités. Les qualités requises pour le chef de projet sont des capacités d'organisateur et d'animateur, il doit également coordonner sans se positionner comme le leader du territoire, enfin il doit communiquer et organiser la communication interne et externe.

Enfin, un aspect essentiel rarement abordé. C'est celui de la formation des agents de développement territorial. Il est clair que le mouvement de fond que nous avons évoqué à maintes reprises fait apparaître des besoins humains qui devraient se traduire par l'émergence de nouveaux métiers. Il s'agit en quelque sorte de former des ingénieurs de développement territorial. Il faut savoir que la réussite des projets de développement territorial est fondamentalement liée à la qualification des femmes et des hommes qui ont la responsabilité de les piloter. Le besoin se fait ressentir d'un véritable professionnalisme assis sur la formation adaptée.

Conclusion du chapitre

Le territoire, sa réalité, le fonctionnement du système territorial constituent l'objet ou le sujet du management territorial. La connaissance d'un objet aussi complexe qu'un territoire est difficile. Le territoire est un composite : il contient des structures, des fonctions, des équipements, des systèmes organisationnels. C'est une sorte d'une machine localisée. Un territoire c'est aussi un vécu, une identité, un système de représentation. C'est un cadre de gestion et de gouvernement de la scène publique.

Le territoire apparaît comme une entité active qui puise son potentiel de développement dans ses ressources locales. La coordination des différents acteurs à l'échelle territoriale entraîne une mutation : la décision s'autonomise en partie par rapport au pouvoir de l'Etat, tandis qu'on assiste à un élargissement des formes de régulation au social, au culturel et à l'économique. Etant donné que le territoire est un construit social, économique et spatial, il appelle à une organisation particulière.

Par ailleurs, l'Etat et ses structures politico administratives connaissent une double évolution : un décentrement du pouvoir au profit des autres niveaux et une recomposition des espaces d'exercice de ce pouvoir. Les pouvoirs publics sont sensibles à l'importance des réseaux qui structurent le territoire. Ainsi, si l'on assiste sur le nécessaire recours à la logique et aux techniques du management des entreprises, l'objectif réel est de prendre le territoire dans sa globalité comme espace pertinent de développement des relations entre les différents acteurs qui le composent. Ici il y a lieu de revenir sur le concept du management territorial. La référence au « management » ne doit pas occulter la divergence essentielle. L'Etat n'est pas l'entreprise.

Nous avons mis l'accent dans le premier point de ce chapitre sur la définition du management public, une nouvelle conception de la gestion publique qui vise l'optimisation des ressources. Partant de la constatation que l'activité publique, en s'interposant arbitrairement entre les particuliers, à la réalisation des objectifs communs ou à la satisfaction d'intérêts collectifs ont peut dire qu'elle revient à réaliser, à travers ses politiques : soit une production de biens ou de services collectifs grâce à une affectation de ressources, soit une certaine redistribution des richesses produites aboutissant à des transferts entre individus ou

groupes sociaux. La notion de management territorial trouve sa source d'inspiration dans cette discipline pour évaluer le rôle du service public et pour engager sa restructuration.

Il y a cependant d'autres raisons pour justifier la création de cette expression. Elle concerne un domaine particulier de l'action publique où la présence de l'Etat est indispensable. Celui de la régulation des relations territoriales. Le management territorial vise à définir une meilleure adéquation entre cette tâche de régulation et les relations territoriales qui se développent largement dans un contexte marqué par les thèses néolibérales. Le recours au concept de management territorial relève du dessein suivant :

-Comprendre les mécanismes régissant le secteur privé ce qui permet de mieux comprendre les différences irréductibles qui séparent l'entreprise et la société civile à laquelle s'applique l'action publique.

-Retenir le terme «management » plutôt que celui de «gestion » évoque une dynamique. Le management partage avec la gestion l'idée de fonctionnement. Mais il implique en outre le choix d'une optique de développement et, par conséquent, l'ensemble des démarches nécessaires à cette décision.

Dans ces conditions le management territorial concerne toutes les manifestations des pouvoirs publics dans leurs territoires. Autrement le management territorial est la démarche qui concerne essentiellement la gestion des politiques publiques à effet territorial. La dynamique des territoires repose sur un processus continu de création de ressources nouvelles, ce qui relève d'une double démarche : il faut se préoccuper de la structure et du fonctionnement du système productif qui doit évoluer dans une démarche permanente d'inventivité, ce qui relève de gouvernance privée. Il faut aussi se préoccuper de l'offre de biens publics locaux et de l'adaptation du capital public aux besoins des habitants et des entreprises ce qui relève de la gouvernance publique.

Chapitre III : La nouvelle logique de l'action publique locale vue en termes de management territorial

Introduction

Le processus d'émergence et de valorisation des ressources territoriales par les stratégies d'acteurs ont besoins d'être explicités. En effet, le lien ressource/ territoire s'opère par les coordinations d'acteurs qui procèdent à la métamorphose des ressources initiales. On a vu qu'une ressource pour être dite « territoriale » doit résulter du jeu des acteurs constitué en territoire. En ce sens, une ressource exogène et générique (car reproductible en différents lieux, indépendamment des spécificités d'un territoire) ne peut être qualifiée de territoriale.

Les acteurs sont ceux qui par leur implication et par leur action, constituent le territoire. Ce sont des personnes physiques ou des personnes morales au sens juridique des termes. On peut repérer en simplifiant, les acteurs publics et les acteurs privés. Les premiers sont l'Etat et les collectivités territoriales (et toutes les formes parapubliques qui fleurissent sur le terreau de la décentralisation).il leur est dévolue la politique publique. On voit bien cependant que le champ de la politique publique ne serait recouvrir toute la production sur un territoire d'externalités (collectives par définition) et de biens publics. On élargira donc à l'action publique, qui intègre les coopérations public/privé pour élaborer des biens et services hybrides.

Concernant les acteurs privés, on peut recenser les consommateurs et les producteurs dans une perspective assez étroite de mobilisation de ressources strictement économiques, mais il faut y ajouter les acteurs qui ne sont pas nécessairement dans la visée de la production marchande. On tiendra alors compte de l'usager, de l'habitant, du citoyen.

Ces acteurs sont considérés comme en osmose dans milieu qui contient tous ces habitants. En réalité, selon l'hypothèse du territoire comme construit d'acteurs, seuls les acteurs constitutifs du territoire et donc du problème de coordination jugé commun participent de ce territoire.

Notre propos dans ce chapitre, s'appuie sur l'analyse théorique des implications du management territorial sur un site donné. Indépendamment du jeu concurrentiel entre les firmes, les territoires sont en concurrence, alors les acteurs existants sur ces derniers doivent développer des stratégies pour un meilleur positionnement.

Section 1 : Le marketing territorial, dimension essentielle de l'action publique locale

La problématique de l'offre de sites par les collectivités territoriales destinés à attirer des investisseurs suppose beaucoup de précision sur les mécanismes économiques qui contribuent à la formation de ce marché. La concurrence territoriale pousse à la mise en place de nouvelles stratégies plus actives de la part des pouvoirs publics locaux notamment dans le cadre des enseignements du management territorial.

L'idée de départ qui guide cette réflexion est qu'un investissement productif une fois implanté en un site, ne peut être comme définitivement acquis. G. Colletis, J. Perrat, B. Pecqueur J.B. Zimmermann¹ l'affirment en disant : « par delà les questions de la concurrence territoriale pour l'attraction d'investisseurs industriels, le problème central qui résulte de l'implantation d'une firme dans un territoire, est celui des effets induits de long terme, qui vont conférer ou non au territoire une pertinence et une pérennité en tant qu'espace d'activité industrielle ». Du point de vue de l'action publique il ne s'agit donc pas seulement de se préoccuper d'attirer des investissements, mais de leur pérennité, et à défaut du maintien en un site, des acquis liés à la présence d'une entreprise sur un territoire durant une période donnée.

Autrement dit, la question qui se pose aux acteurs locaux est comment combiner les dynamiques endogènes (internes au territoire) et les dynamiques exogènes (externes au territoire) pour déboucher sur de nouveaux ancrages territoriaux et de nouveaux actifs productifs. Le territoire n'est plus seulement conçu comme un support, mais bien comme un agent producteur de sites. C'est cette idée qui a amené les théoriciens de l'économie publique² à s'intéresser à la façon dont les collectivités territoriales mettaient en place des stratégies destinées à se vendre comme des produits concurrentiels sur un marché.

Dans un cadre de concurrence territoriale, la fonction d'offre de sites découle d'une logique d'offre de biens publics locaux de la part des collectivités territoriales à destination des consommateurs locaux, celle-ci prend une forme spécifique et devient une production de sites.

¹ G. Colletis, J. Perrat, B. Pecqueur, J.B. Zimmermann : « Firmes et territoires : entre nomadisme et ancrage » in Espace et société, Janvier, 1996, p 02.

² Essentiellement initialisée par Tiebout.

Le marketing évoque naturellement les actions de communication, réalisées par les collectivités territoriales, ou les efforts de promotion qu'elles mettent en place en direction des entreprises. C'est une démarche qui ne se limite pas à développer ce type d'opérations. Elle relève avant tout d'une approche approfondie de compréhension d'un marché, et d'évaluation d'une offre adéquate. C'est une démarche permettant de fixer des objectifs et de déterminer les moyens nécessaires pour les atteindre.

1.1. La démarche marketing

Plusieurs niveaux de préoccupations, de nature différentes, constituent la fonction marketing. Ce caractère multidimensionnel contribue souvent à une ambiguïté dans sa définition. « Cette fonction désigne avant tout une démarche particulière permettant de conquérir des marchés rentables à terme, et qui suppose d'identifier et d'analyser les besoins actuels et futurs des groupes de clients potentiels, et de satisfaire à ces besoins par une offre adéquate dans sa nature, dans le temps, et dans l'espace »¹.

Les techniques marketing ne représentent pas l'essentiel de l'existence de la fonction marketing au sein d'une organisation. De ce fait, dans notre définition, elles n'en sont que des outils. Mais il est naturel que leur utilisation, à l'exemple des techniques de communication, constitue souvent le premier pas vers l'implantation du marketing et la création de la fonction dans un grand nombre de cas.

L'appel aux techniques du marketing ne saurait toutefois être considéré comme une fin en soi, au risque qu'elles dominent les décisions de gestion, et qu'elles nuisent à l'efficacité globale de l'organisation. C'est précisément cette situation que l'on constate actuellement en observant les pratiques de promotion économique des territoires. De même, dans l'essentiel de la littérature consacrée au marketing des territoires, la communication est une préoccupation majeure, et est parfois considérée comme l'aboutissement final du marketing. En outre, l'emprunt aux marchés de grande consommation pour en transposer les approches a aussi conduit les territoires à investir rapidement dans des efforts de communication. Pour assurer leur développement économique, les territoires s'adressent à

¹ L. Texier : « Peut-on parler de marketing territorial ? » in Revue d'Economie Régionale et Urbaine, n° 01, 1993, p 142.

des cibles d'entreprises pour lesquelles il est pertinent d'emprunter les approches du marketing industriel.

Des différences fondamentales existent en effet entre ces deux types de marchés, qui concernent notamment la vision du comportement du consommateur. Nous allons dans ce qui suit présenter les principales approches théoriques dans le champ du marketing, pour nous permettre de préciser l'approche du marketing territorial.

a) le marketing utilisé en grande consommation

La caractéristique principale de l'approche utilisée sur les marchés de grande consommation est d'être focalisée sur l'intérêt du fournisseur et les effets qu'il peut obtenir pour modifier le comportement d'achat d'un individu. En effet, outre sa décision finale d'achat, le consommateur ne dispose d'aucun moyen de répondre aux sollicitations qui lui sont adressées par le producteur. Ce dernier est en situation de contrôle total de sa stratégie et peut en manipuler librement les éléments en utilisant les variables dont il dispose (variables du marketing-mix : produit, prix, distribution et communication) dans le but d'obtenir une réponse donnée et prévisible.

Dans l'approche des marchés de grande consommation, le client est un individu passif dont la décision d'achat est surtout personnelle et dominée essentiellement par des facteurs psychologiques. Sur ces marchés, la demande est directe, souvent homogène (segments de marchés homogènes et peu nombreux) et répartis sur un nombre très élevé de clients potentiels.

b) Le marketing inter organisationnel

Cette approche interactive s'intéresse également aux marchés sur lesquels les deux acteurs, acheteur et vendeur, sont des organisations. Elle est fondée sur l'analyse de transactions entre des organisations, et non des individus, et met en évidence le caractère étroit, constant et durable de ces relations d'échange. Sur les marchés industriels, le processus de décisions fait intervenir un grand nombre d'individus, aux motivations différentes, et s'appuie sur des variables à la fois psychologiques et organisationnelles. Au cours de ce processus, les deux organisations sont actives, chacune influant à un certain degré sur le comportement de l'autre.

L'approche interactive s'intéresse donc à un processus d'interaction entre des organisations, tenant compte de l'implication élevée des deux parties sur le développement transactionnel. Ainsi, ce qui est effectivement convenu par une transaction ne peut pas être interprété uniquement au seul vu de la stratégie du fournisseur, le client développant sa propre stratégie d'achat pour obtenir la meilleure contribution possible à son activité.

Au cours de la négociation ; le contenu initial de l'offre peut connaître d'importantes modifications pour aboutir au résultat réel de la transaction. Les éléments classiques du marketing-mix sont complétés par d'autres éléments (assistance du client, modification sur mesure) et sont négociés individuellement avec chaque client.

c) Le marketing territorial

Les travaux de recherche dans le marketing territorial sont fondés sur l'hypothèse de la similitude théorique entre le champ du marketing inter organisationnel et celui du marketing territorial¹. Les approches développées dans ces champs semblent en effet être capables de rendre compte de la complexité très importante du système d'échange particulier qui caractérise le marketing territorial.

Cette complexité est liée notamment à la nature des partenaires de l'échange et à leur fonctionnement propre dans les systèmes d'offre ou de demande qui dépassent largement la relation simple acheteur/vendeur. Dans l'application au marketing territorial, l'ensemble des éléments fondamentaux de la démarche marketing (offre, demande, concurrence, environnement) sont concernés par l'intégration de ces fondements théoriques accordant à chacun d'eux un contenu nouveau adapté aux spécificités des acteurs.

Le terme marketing territorial est apparu selon certains auteurs depuis une trentaine d'années. Empruntée à la base à la culture de l'entreprise, cette notion a été appropriée par les acteurs locaux pour qualifier les actions promotionnelles du territoire dans le but d'attirer de nouvelles entreprises ou des investisseurs potentiels².

¹ L. Texier, Op. Cite, p 143.

² Notons à ce sujet que le terme marketing territorial est aussi utilisé pour qualifier des actions, des méthodes pour attirer des habitants ou la mise en place de projets urbains, mais dans ce travail on se limitera à comprendre les politiques mercatiques en lien avec l'implantation de nouvelles entreprises.

L'utilisation du terme marketing s'étend à tous les domaines, à toutes les activités. Le marketing n'est pas seulement l'art de vendre grâce à une campagne publicitaire, mais il s'inscrit à toutes les étapes de la vie du produit. Lendevi et London¹ définissent le marketing comme « l'ensemble de moyens dont dispose une entreprise pour vendre ses produits à ses clients d'une manière rentable ».

Le marketing se démarque par trois points : le marketing devient prééminent dans l'entreprise (l'actif principal de l'entreprise est sa clientèle), le marketing s'aborde d'une façon plus large dans son contenu (de la création du produit à l'après vente) et dans son champ d'application (lieux, services, parti politiques). Kotler et Dubois² définissent le marketing management comme « la science de l'art de choisir ses marchés cibles et d'attirer, conserver et de développer une culture en créant, délivrant et communiquant de la valeur. Le marketing consiste donc à mettre en œuvre une démarche globale où la connaissance de la cible, de la concurrence de l'environnement seront les fondements de la stratégie de l'entreprise.

Le discours sur la redécouverte des territoires, sur le développement local s'inscrit dans un mouvement d'ouverture notamment avec la mondialisation. La problématique pour les territoires revient à construire l'accès au marché. De ce fait, les décideurs publics doivent s'orienter vers deux types de démarches :

- Attirer de nouvelles activités économiques.
- Faciliter l'accès aux marchés des produits locaux.

Pour ces démarches, il existe plusieurs niveaux d'intervention :

- Offrir des infrastructures, de l'immobilier et du foncier.
- Faciliter l'organisation de partenariat, de coopération, d'interconnaissances (mise en réseaux d'acteurs, de producteurs)
- Faciliter l'accès à l'information, favoriser sa circulation.
- Valoriser les ressources locales.

En adoptant une approche marketing, l'entreprise identifie un marché cible en fonction de ses atouts et opportunités et construit une offre. La phase préalable du diagnostic, de l'expertise fait partie intégrante de la démarche. De même, le territoire doit être apte à identifier les tendances, interpréter les situations, adapter sa stratégie et pouvoir agir sur les acteurs. Un

¹J. Lendervi et D. Lindon : « Mercator », ed Dollaz, 2000, p 14.

² P. Kotler et B. Dubois : « Marketing management », ed Pearson Education France, 2003, p 7.

diagnostic complet est donc incontournable et un suivi dans le temps est impératif. Il ne s'agit pas dans notre cas de plaquer les concepts du marketing à des démarches territoriales, mais de s'en inspirer au regard de leurs logiques d'approches.

Comment analyser le marché d'un territoire ? Quels sont ses clients ?

Avant de pouvoir étudier le marché d'un produit, il faut pouvoir définir le produit dont on parle, notamment lorsqu'il s'agit d'un territoire.

1.2. Le territoire producteur de sites

La notion de territoire est souvent mise en parallèle avec la notion de milieu. Elle est utilisée pour expliquer l'impact de certaines configurations spatiales sur la compétitivité d'un tissu économique. L'hétérogénéité de ces milieux et les différentes caractéristiques qu'ils proposent pour la localisation des entreprises. Différentes appellations représentant des supports territoriaux d'activités comme des pôles de développement, des zones d'activités, des zones d'entreprises, zones d'action concertée.

Il est cependant plus courant de les retrouver dans la littérature sous la notion de sites lorsqu'ils caractérisent à la fois ces zones d'implantation d'entreprises, mais également prennent en compte tout l'environnement socioéconomique qui entre en jeu dans la stratégie de localisation de l'entreprise¹. Les sites sont ainsi définis par H. Jayet comme « des terrains caractérisés non seulement par leurs attributs physiques, mais aussi par les biens et services accessibles à tout agents qui choisirait de s'y localiser ».

Pour comprendre les raisons qui amènent les territoires à remplir ce rôle de producteur de richesse et à rechercher une amélioration de leur attractivité vis-à-vis des investisseurs il faut préciser quels sont les biens économiques qui sont accessibles et les raisons de la spécificité des dynamiques de production locale.

Les territoires sont dotés de biens publics et privés à la fois matériels (équipements, écoles, entreprises, parkings privés) et immatériels (culture locale, histoire, capital humain). Ces biens ont la particularité d'être localisés et correspondent à des entreprises à des facteurs de localisation.

¹ Exemple : la proximité des marchés, les savoir-faire locaux, la qualification de la main d'œuvre, l'existence d'infrastructures.

Ainsi, la fonction de production économique des territoires les amène à être directement des producteurs de biens publics, ceux-ci influençant la localisation des producteurs de biens privés. La productivité de l'entreprise peut être modifiée par l'existence de biens diminuant ses coûts de production, qu'ils soient collectifs ou non. Il faut dès lors introduire la dépendance de l'entreprise à l'égard des territoires qui les produisent. Ces territoires sont alors considérés par les entreprises comme des sites car ils représentent non seulement des supports territoriaux d'activités mais ils sont ainsi dotés de facteurs permettant d'obtenir des niveaux de profits différents l'un de l'autre.

Or, ces facteurs ont évolué au fil des innovations technologiques. Les phases de croissance étaient caractérisées par la mise en évidence du rôle prédominant pour la localisation d'entreprises des facteurs quantitatifs (coûts de transport, localisation de la main d'œuvre, existence d'économies d'agglomération). Tandis que les phases de récession par des facteurs de localisation qualitatifs (importance des liens interentreprises, de qualification, de recherche)¹.

Puis, de plus en plus, on explique que les schémas de localisation dépendent d'une manière croissante des stratégies de développement locales mises en place par les acteurs publics locaux. Même si l'on parle de globalisation on assiste à une emprise plus forte des stratégies locales sur les choix de localisation des entreprises. Qu'il s'agisse de la qualité des infrastructures, de l'existence de la main d'œuvre qualifiée, du potentiel de recherche d'un territoire ou de la qualité de vie, le pouvoir d'amélioration de ces facteurs par les collectivités locales est donc jugé important. D'un concept de territoire support de sites, on tend bien vers celui d'un territoire producteur de sites, dont la dynamique peut être impulsée de plus en plus par les acteurs publics locaux.

a) Les sites : des territoires dotés d'actifs spécifiques

Traditionnellement, l'innovation était définie par l'incorporation du progrès dans des équipements productifs. Donc, le processus de production était réduit au fonctionnement des machines qui sont l'expression d'une technologie. Actuellement, on ne considère plus l'innovation comme une adaptation à une technologie, mais comme un développement d'une technologie.

¹ C'est principalement ce qu'on a observé au cours de la période post-fordiste.

La diminution des coûts de transport et le développement des technologies et de l'information et de la communication ont considérablement réduit l'importance de la distance dans les stratégies des entreprises. Cette évolution explique en partie la propension croissante ces entreprises au nomadisme¹ qui oblige les territoires à repenser leur insertion dans la compétition territoriale. Le territoire compte toujours dans les stratégies, mais de façon élargie et complexifiée. Les firmes font des choix de localisation, mais évoluent et collectent des ressources dans des espaces multiples.

La différence entre ces deux approches nous permet de caractériser l'existence d'actifs de nature différentes et en quantité variable sur un territoire : les actifs spécifiques et génériques. Les actifs spécifiques sont le résultat non plus de l'adaptation d'un territoire à une nouvelle technologie, mais de la capacité de ces territoires à développer ces technologies d'une manière spécifique.

Par actifs génériques on entend des ressources homogènes ou hétérogènes (le travail, le capital) qui sont considérées pour elles mêmes, c'est-à-dire, qui existent indépendamment des processus productifs dans lesquels elles sont employées. Pour cette raison, elles peuvent être utilisées dans différentes sortes de processus de production. Alors que les actifs spécifiques font références à une image entièrement différente du processus de production. Elles ont une importance en raison de leurs caractéristiques en liaison avec le processus lui-même et non plus simplement en raison de leurs quantités.

Cette différenciation se fonde essentiellement sur le fait que les premiers ont de l'importance en raison de leur aspect quantitatif, alors que les seconds prenant en considération le changement qui se produit hors du processus d'innovation. C'est là que réside la différence entre l'image du territoire comme réservoir de ressources génériques, appropriables sur un marché ouvert, imitables et transférables, et celles qui sont des structures impliquée dans la construction permanente de ressources. Les actifs spécifiques, en entrant dans la fonction de production des entreprises, peuvent donc être considérés comme des facteurs de localisation spécifiques à un territoire. On distingue alors une classification des facteurs de localisation comme suit :

¹ J.B .Zimmermann : « Entreprise et territoire : entre nomadisme et ancrage territorial » in revue l'IRES n°47, 2005 vol 01, p 23.

D'une part, les facteurs traditionnels (qui se rapprochent des actifs génériques : marchés, coûts de main d'œuvre, matières premières) qualifiées de facteurs classiques de localisation. D'autre part, les nouveaux facteurs caractérisant un espace ou un site et qui peuvent être modifiés à moyen terme par les collectivités territoriales. L'idée de la spécificité renvoie à une technologie locale particulière, permettant de générer de nouveaux processus de production et transformant d'anciens actifs génériques en actifs spécifiques. Si l'on peut distinguer actifs génériques et spécifiques par l'existence de facteurs traditionnels et de nouveaux facteurs, il faut préciser que les seconds ont surtout la caractéristique d'être non transférables d'un site à l'autre et d'être coproduits par les acteurs existants.

Les territoires sont donc contraints, en amont, de proposer des ressources difficilement transférables qui incitent les entreprises à maintenir leur activité. La capacité d'un territoire à perdurer dépend de sa capacité à se régénérer, à construire des ressources non transférables. Tout l'enjeu est donc de renouveler des compétences clés.

b) Le site : un produit géré par des collectivités locales

La rentabilité des facteurs de production du site pour l'entreprise et réciproquement les externalités produites par celle-ci ne sont pas connues à l'avance. On assiste de ce fait à des jeux où les agents tentent d'obtenir des informations sur les caractéristiques de l'autre en adoptant des stratégies de négociation du coût de l'entrée pour la collectivité ou du coût de l'implantation pour l'entreprise. Ceci leurs permettent de maximiser le profit de l'opération. La collectivité adopte à ce moment là une stratégie d'entrepreneur cherchant à maximiser la rentabilité de l'implantation. À la différence d'autres biens ou services dont le contour ou les composantes sont facilement identifiables, le produit territorial nécessite une réflexion plus importante.

La concurrence entre sites

La rentabilité intrinsèque des facteurs de production du site pour l'entreprise et réciproquement les externalités produites par celle-ci ne sont pas reconnues à l'avance. On assiste de ce fait à des jeux où les agents tentent d'obtenir des informations sur les caractéristiques de l'autre en adoptant des stratégies de négociations du coût de l'entrée par la collectivité ou du coût de l'implantation pour l'entreprise. Ceci leur permet de maximiser le

profit de l'opération. La collectivité adopte à ce moment-là une stratégie d'entrepreneur cherchant à maximiser la rentabilité de l'implantation¹.

La théorie de l'avantage compétitif des firmes et celle de l'avantage comparatif des nations répond aux interrogations concernant la compétitivité et des performances entretenues des sites en concurrence. Ces théories mettent en évidence la combinaison d'avantages qu'il crée un environnement difficile à reproduire ailleurs. PORTER considère que la région correspond à un niveau d'observation plus appropriée que la nation car les avantages comparatifs sont souvent localisés de manière disparate au sein d'une nation. Effectivement, avec la construction d'un marché mondial où les frontières des nations perdent l'importance, on considère la région comme une entité économique de plus petite dimension que la nation, en adoptant la définition de l'avantage compétitif à l'échelle régionale². Ainsi, on peut considérer les sites comme des organisations productives fournissant des fonctions qui rencontrent une demande, est caractérisée par des performances différentes d'une organisation à l'autre.

La concurrence entre les régions potentielles d'accueil caractérise le marché de l'implantation. Ce qui est nouveau, ce n'est pas tant le phénomène de concurrence, mais plutôt son intensité et le plus grand professionnalisme des acteurs présents sur ce marché. Cet environnement concurrentiel a conduit de nombreuses collectivités à des dépenses importantes en matière de promotion et les a poussés à utiliser et de façon délibérée des approches de type marketing en vue d'attirer des investisseurs. Cette tendance s'inscrit dans un courant plus large visant à diffuser une philosophie plus entrepreneuriale à l'ensemble du secteur public.

Les caractéristiques des sites

Dans ce paragraphe nous mettons en évidence les principales caractéristiques du site, produit d'une région ou d'un territoire donné.

¹ L'idée de concurrence entre sites est bien illustrée par les études qui s'intéressent aux avantages compétitifs des régions urbaines et au marketing urbain basé sur les concepts présentés dans cette section. Ainsi, la collectivité urbaine est présentée comme une entreprise qui a ses propres produits à vendre à des clients spécifiques.

² H. Nekka : « Dynamique territoriale et compétitivité de l'entreprise », XI^{ème} Conférence de l'Association Internationale de Management Stratégique, 13-14-15 juin 2001, p11.

Présentation complexe

Le lieu d'implantation peut être considéré comme un panier d'attributs ou faisceaux de services devant répondre à un certain nombre d'attentes de l'investisseur, c'est-à-dire comme une présentation. Certains auteurs parlent de « méta-produit » par analogie à la vente de gros projets. La complexité de la présentation est liée avant tout au nombre d'attributs face auxquels se trouve l'investisseur et par conséquent à la difficulté qu'il a à identifier et à évaluer la prestation dans sa totalité.

Prestations dépendant de plusieurs fournisseurs

Le lieu d'implantation en tant qu'offre à l'investisseur et sous le contrôle d'une agence de promotion, la qualité de la prestation dépend de la collaboration de plusieurs partenaires, publics ou privés, participant à l'offre des services. On parle alors de systèmes de promotion.

Prestation exigeant une implication forte de l'investisseur

Le choix d'un nouveau lieu d'investissement correspond à une situation dont le niveau d'implication de l'investisseur est élevé. En effet, la décision est le plus souvent irrévocable, de nature stratégique et financièrement importante. En outre, le décideur se trouve en général face à plusieurs possibilités d'investissement qui ont pour effet d'accroître son niveau d'incertitude.

Prestation qui évolue dans le temps

L'investisseur est sujet aux modifications qui peuvent survenir dans la région d'accueil. Le plus souvent, le choix du lieu d'implantation constitue un contrat à long terme entre les deux parties. Or, les caractéristiques de la région changent avec le temps, de façon absolue, mais aussi relativement à d'autres lieux d'implantation concurrents devenus plus ou moins compétitifs.

c) les spécificités du marché de site

Ces groupes peuvent être composés d'autorités régionales, communales ou d'organismes privés comme des chambres de commerce ou des agences de promotion. Les représentants des partenaires publics et privés mènent ainsi leurs actions en concertation. Ceci les distingue fondamentalement des politiques menées à un niveau strictement régional ou contrôlée au niveau national, dont l'intérêt est d'influencer la structure régionale ainsi que d'intervenir sur les territoires en difficulté pour réduire des disparités spatiales. Beaucoup d'auteurs font de ce fait référence à la gestion des territoires comme à celle de l'entreprise : les territoires seraient les vendeurs, les firmes et les consommateurs qui décident de s'y localiser seraient les acheteurs, et l'on assiste à des procédures de recherche et de négociation sur des sites comme sur les marchés des biens.

Les étapes de recherche des sites sont différentes de celles des choix des biens de consommation courants par les consommateurs qui débouchent sur une concurrence et à un équilibre de type walrasien (l'information sur le produit est parfaite dès le départ, les prix des produits est fixé par le marché)¹. Par contre, elle se rapproche des principes d'acquisition d'équipements industriels lourds, ou l'achat du bien implique une transformation des caractéristiques de l'acheteur. Ainsi, on aboutit à la transformation sur le site, et recherchant l'analogie avec celle du marché de produits, on observe des différences de taille, l'une relative à la disponibilité de l'information sur le produit (le site), l'autre à l'existence d'un prix fixé par le marché.

En effet, les sites ne peuvent donc être caractérisés ni tout à fait comme des biens publics (dans la mesure où ils font objet d'une transaction et d'une négociation sur un marché), ni comme des biens classiques puisqu'ils sont produits et offerts à des acteurs ayant des objectifs d'intérêt public, et que leur marché est réglé par un mécanisme national et local d'aide à l'implantation. En cherchant à résoudre le problème de la nature de ce type de biens, des alternatives nous sont offertes ;

- d'une part, les considérer comme des biens publics mixtes, intégrant ainsi leurs caractères semi-publics (au sens où leurs exclusions d'usage est possible) ;
- d'autre part, les présenter comme des biens de clubs au sens où les collectivités se regroupent pour produire à fin de diminuer leurs coûts de production.

L'offre de biens publics mixtes décentralisés

La spécificité du site est caractérisée par la nature des objectifs des collectivités territoriales. L'offre des biens publics locaux est assimilée dans l'analyse micro-économique à une offre de biens collectifs² purs ou mixtes dont la caractéristique est d'être décentralisée. La définition usuelle de la mention de biens collectifs et celle d'une prestation (de biens ou de services) ne donne pas lieu à une transaction sur un marché. Pour comprendre les règles de production des biens collectifs à la différence des biens privés, il faut définir la notion centrale qui est celle de l'externalité.

¹ S. Bazin : « Les politiques d'attraction des entreprises : une analyse en termes de l'offre de biens de clubs » in J. Kherdjemil : « Mondialisation et dynamiques des territoires », ed l'Harmattan, 1998, p175.

² L'ouvrage de W. Sperger est monumental concernant les biens collectifs.

On définit une externalité comme une liaison directe et physique entre fonctions d'utilité individuelle, fonctions de production, ou entre les unes et les autres. Cette liaison est directe parce qu'elle ne passe pas par le marché, ni par le prix. La consommation du bien collectif étant totalement indivisible, c'est un bien qui n'aurait que des externalités. En revanche, l'externalité se greffe également sur un bien qui reste indivisible, en ce sens qu'il a des acheteurs qui en règlent souverainement le débit. L'externalité est donc une caractéristique dont est doté un bien intermédiaire entre un bien privatif pur et le bien collectif pur. Cette famille de biens intermédiaires est celle des biens collectifs mixtes.

Mais si les biens collectifs purs indivisibles (qui ne font pas l'objet de transactions entre collectivités territoriales et entreprises) sont produits de façon homogène sur les territoires, la fourniture de biens publics mixtes différenciés par les collectivités aura comme conséquence de les mettre en concurrence. Or, c'est de ce type de biens qu'il s'agit lorsqu'il est question d'offres de sites, à la différence qu'ils sont produits localement et non pas par un agent central, cette décentralisation ayant des conséquences sur les processus de choix de biens à produire.

Les modèles illustrant l'offre de biens publics décentralisés sont insuffisants pour illustrer la gestion de l'offre de sites, et ce pour deux raisons :

- d'une part, dans ce domaine interviennent des acteurs auxquels les décideurs donnent de manière croissante mandat soit à des organismes semi-publics délégués, soit à des promoteurs privés, de produire ces sites de plus en plus soumis à une gestion mixte ;
- d'autre part, ces modèles n'intègrent pas l'idée de participation des entreprises à la production des actifs spécifiques territoriaux.

C'est pourquoi la littérature s'est attachée à analyser la production de ces biens publics décentralisés devant apprendre à des critères de compétitivité, dans le cadre d'un marché des clubs, à l'intérieur duquel on cherche à rentabiliser la production de biens publics locaux.

L'offre de biens de clubs

Si les sites ne sont donc pas produits et échangés ni comme des biens classiques, ni tout à fait comme des biens collectifs mixtes décentralisés, il semble que les pratiques de transaction auxquelles ils donnent lieu sur le marché se rapprochent le plus de celle des biens de clubs. En effet, on peut considérer les acheteurs (entreprises) comme des participants aux

clubs grâce à un droit d'entrée qu'ils paient pour pouvoir être localisé sur un site et accéder aux biens semi-publics qui les caractérisent¹.

Un club est un fournisseur d'un bien semi-public au sens où il est rival ou partiellement rival, mais où l'exclusion d'usage est possible. La théorie des clubs est une extension du modèle de TIEBOUT. Elle s'intéresse à la détermination de la taille optimale d'une communauté d'usagers. Ainsi elle est accessible à un groupe d'abonnés dont il faut calculer l'effectif optimal : trop d'abonnés nuit à la qualité du service, trop peu n'amortit pas les coûts fixes d'équipement et de gestion du club. Ainsi, le club constitue le fondement théorique de l'étude de l'allocation efficace des biens publics impurs. Pour un bien, le club de déterminera un nombre d'adhérents tels que la contribution demandée à chacun, afin que son achat soit minimale.

La localisation d'une entreprise sur un site selon cette approche, peut être considérée comme l'adhésion à un club moyennant un droit d'entrée, ce droit ayant un rôle de régulateur par ajustement des coûts de transactions entre le prix que l'entreprise est prête à payer pour accéder aux sites, et le prix minimum d'accès au site que la collectivité locale est prête à céder. Le regroupement d'entreprise sur un site répondra également à un critère de communauté d'intérêt lié à la recherche de caractéristiques productives spécifiques. La recherche de cette compétitivité par les acteurs locaux contribue donc au développement du marché de sites, sur lequel s'ajustent une offre et une demande. Ce marché lié à la concurrence territoriale présente cependant une différence avec les marchés classiques de biens.

En effet, une transaction sur un site diffère largement des transactions ordinaires effectuées dans des marchés ordinaires dans la mesure où cette dernière modifie l'organisation qui l'offre. Lorsqu'une firme vend un produit ou un service, le bien ou le service se détache de la firme et la transaction n'a pas d'impact sur sa structure même ; alors que lorsqu'une organisation territoriale vend un site, celui-ci ne se détache pas du territoire

¹ On définit trois types de biens (les biens privés, les biens de clubs et les biens publics locaux). Les particularités et les caractéristiques des clubs qui les produisent sont fonction de la taille optimale du groupe le partageant.

- Un bien privé est celui pour lequel le groupe qui le partage est le plus petit possible ;
- Un bien de club est celui pour lequel la taille optimale de ce groupe est plus importante, mais reste petit si on le ramène à la taille de la collectivité.
- Le groupe optimal de partage d'un bien public est une collectivité toute entière.

(au moins géographiquement) et l'implantation d'une entreprise peut en modifier les caractéristiques.

Les acteurs ayant en charge le développement d'un site s'organisent autour d'objectifs communs d'où le recours au concept d'organisation, la transaction pouvant en modifier la structure. De plus, derrière cette transaction sur le site, il peut y avoir transaction sur la participation à l'organisation, l'agent nouvellement localisé rejoignant ses membres en prenant part à sa vie et à son développement.

Cette idée conduit H. Jayet¹ à définir la concurrence territoriale en disant : « l'idée de sites se présentant comme des produits ou pseudo produits conduit naturellement aux définitions de concurrence territoriale et de marché de sites. Il y a concurrence territoriale quand des territoires sont amenés à produire et à proposer des sites à des agents dont la localisation n'est pas fixée à l'avance, cette localisation étant le point de départ d'une éventuelle participation de l'agent au territoire ».

Le processus de concurrence territoriale se différencie des traditionnelles politiques régionales par le type d'acteurs ont la mission est typiquement locale. Ces derniers sont définis comme des groupes au sein d'une région qui s'organisent pour promouvoir son développement.

1.3. Image et communication

En désignant ainsi la communication des territoires par le terme marketing territorial, on produit une interprétation : à l'instar des entreprises, les territoires cherchent à se positionner sur un marché de sites, en vendant des réalisations et une image. L'action de transformation du territoire par le marketing, à travers cette communication, contribue à lui construire une image de marque. En réponse à la concurrence accrue entre les territoires, les acteurs locaux produiraient donc de l'espace et du discours sur l'espace, pour séduire les entreprises.

¹ H. Jayet : «Territoire et concurrence territoriale » in Revue d'Economie Régionale et Urbaine, n° 01, 1993, p 69.

a) une préoccupation naissante pour l'image du territoire

L'image, patrimoine et message

Le territoire est un bien collectif et personnel qui produit et se produit aux rythmes fluctuants de l'histoire et de l'individu. On ne peut pas s'interroger sérieusement sur l'image d'un territoire sans prendre profondément en compte les deux dynamiques qui le constituent. Le temps et la mémoire : l'image d'un territoire relève d'une mémoire constituée dans le temps de l'histoire. Nourrie d'idées reçues et d'expériences transmises. Il est une sorte d'une mémoire accumulée au-dedans de lui-même.

Cette accumulation n'est pas une base de données, où toutes les époques, où tous les souvenirs seraient simultanément et identiquement présents, de telle sorte que l'on pourrait aisément rappeler tel aspect ou estomper tel autre. La mémoire d'un territoire se forme par rémanences, certains moments, certains événements perdurent sous des formes matérielles ou culturelles, pour quelques décennies ou pour plusieurs siècles.

La mémoire d'un territoire est vivante. Les maires qui marquent l'histoire des grandes villes ont en commun une compréhension profonde de ce qui constitue la mémoire de la cité. Ils savent respecter cette mémoire, mais ils savent aussi comment s'appuyer sur elle pour mieux préparer les mutations nécessaires.

Le vécu et l'imaginaire

Un territoire est une des réalités les plus complexes qui soient, car elle est à la fois physique et humaine, temporelle et intemporelle, universelle et culturelle. Du point de vue de son image, elle relève à la fois du vécu et de l'imaginaire. Ce que les individus vivent sur un territoire est filtré en permanence par les représentations de ce qu'ils vivent. C'est pourquoi l'image d'un territoire ne se laisse pas maîtriser comme un produit. Image collective, le territoire est aussi le lieu de rapports fragiles entre des imaginaires et des vécus personnels. A cet effet, présenter à un habitant une image de sa ville, c'est l'inviter à se mettre en relation avec les satisfactions que l'existence lui apporte ou qu'elle lui refuse, dont il peut rendre la ville responsable selon son humeur et son vouloir.

Une enquête¹ interrogeant des personnalités sur les critères qu'elles privilégiaient pour l'implantation d'une entreprise, puis sur l'image qu'elles avaient des villes selon chacun de ces critères, et enfin sur leur pronostic concernant le développement de chaque ville dans les années à venir. Le questionnaire croisant ainsi trois approches différentes, qui s'éclairaient les unes les autres et qui permettaient de faire apparaître la dimension culturelle des réponses, exploitées par pays.

On a pu ainsi vérifier combien l'image d'une ville est le croisement d'un héritage historique collectif, d'une approche personnelle de la vie et de la projection d'idées générales. Les réalités présentes pour autant qu'elles soient véhiculées par les moyens publics ou professionnels et les compagnes de promotion peuvent infléchir cette image mais sont impuissantes à la transformer.

L'identité territoriale

Parler de l'image d'un territoire, c'est parler de son identité, c'est-à-dire de ce qui différencie ce territoire des autres. Chaque territoire a quelque chose d'unique, une sorte de personnalité qui se traduit dans son espace et dans sa vie quotidienne. On peut même atteindre par la connaissance, par l'analyse, les principales composantes de cette identité, les décrire et en faire l'histoire.

Il y a diverses manières d'en transmettre une substance, il n'y en a pas une seule et unique. C'est là tout le problème de la communication d'image appliquée à un territoire. « L'image existante est collective et historique. Elle est susceptible d'influences mais elle n'est pas accessible en tant que telle. L'image que l'on veut transmettre doit être différenciée selon chacun de ceux auxquels on s'adresse. La communication d'image est un jeu entre un existant et potentiel»².

¹Cette enquête réalisée par l'Institut de l'économie urbaine de l'université de Lille auprès d'un panel de 1800 personnalités économiques, dirigeants d'entreprises, experts financiers, relais d'opinion économiques dans huit pays européens du 11 février au 17 mars 1991. Le questionnaire portait sur 16 villes dont : Barcelone, Berlin, Budapest, Londres et Paris.

² P.Noisette et F.Vallérugo : « Le marketing des villes », Les éditions d'organisations, 1996, p 221.

b) L'image comme message interne et externe :

Le territoire est habité par des hommes, il est porté par eux. Il en est de même pour son image. Les livres scolaires, la littérature, la presse écrite et audiovisuelle reçoivent, forgent et véhiculent des images qui se contredisent et se renforcent les unes les autres. L'image est une parole, nourrie des expériences quotidiennes et de modèles. Du point de vue des stratégies territoriales et du marketing l'image privilégiée est la représentation mentale du territoire.

Les significations et les connotations du mot image sont bien entendu multiples. Du point de vue marketing, l'image est « l'ensemble des perceptions qu'un individu entretient à propos d'un objet ». D'un point de vue un peu plus technique, Marie-Hélène Westphalen¹ précise que « l'image d'une firme est la somme de ses différentes images. Chaque image correspond à une cible homogène, et à une réalité fonctionnelle de l'entreprise. Les différentes images interagissent les unes sur les autres ».

Selon une démarche simple, elle distingue trois composantes de l'image : l'image réelle (ou objective : ce qu'est l'entreprise), l'image acquise (ou subjective : la manière dont l'entreprise est perçue) et l'image désirée (la manière dont l'entreprise aimerait être perçue). Ensemble, ces deux définitions associent un aspect passif de l'image pour la communication marketing - elle existe par elle-même -, et un aspect actif - on peut la modifier -. Deux objectifs de la politique d'image sont alors définis : L'objectif central d'une politique d'image est de gérer le patrimoine image et de le rendre productif pour la stratégie de développement. Pour y parvenir, la politique d'image doit se fixer deux objectifs intermédiaires :

- Renforcer la relation des citoyens : l'opinion que chaque citoyen a du territoire dans lequel il vit ou il travaille au premier chef de la production de l'image du territoire. Pour que cette image soit positive, il faut qu'elle associe satisfaction et fierté. Pour qu'elle soit convaincante, il faut qu'elle soit informée. Ainsi chacun peut-il autour de lui témoigner en faveur de son territoire, et en préciser les atouts à ses interlocuteurs. On n'érige naturellement pas une image contre la réalité des faits. L'image forgée se retourne vite contre le territoire lui-même, en ôtant toute crédibilité à ses messages. La première politique d'image, c'est

¹ Citée par P.Noisette et F.Vallérugo, Op. Cite, p 223.

d'assurer à chaque habitant et à chaque visiteur la qualité de vie quotidienne et de services qu'il attend. Mais c'est aussi l'informer des causes et des caractéristiques propres de cette qualité. Et c'est enfin favoriser le développement des relations entre les hommes, des solidarités sociales et professionnelles qui font du territoire un milieu collectif dont chacun se sent partie prenante et responsable, et non pas un simple cadre de vie auquel on se sent en fonction de compte indifférent.

- Faire de chaque personne, de chaque entreprise un ambassadeur de son territoire. Chaque habitant est porteur passif d'une image de son territoire. Mais il peut également devenir un porteur actif en prenant conscience du rôle qu'il peut jouer auprès d'un touriste potentiel, auprès d'une entreprise avec laquelle il est en relation commerciale. Hôteliers, représentants, sous-traitants, banquiers et consultants. Nombreux ceux qui peuvent jouer un rôle plus direct encore auprès de leur relation professionnelle au profit du territoire. Ils y trouvent leur intérêt, en développant leur propre marché.

Une logique de marque

Le marketing territorial ne consiste pas à « vendre » un « produit » qui serait le territoire lui-même. Mais il a parmi ses fonctions de renforcer l'attractivité du territoire pour les personnes et pour les entreprises et de le promouvoir. C'est ce qu'on appelle l'approche globale du marketing. Avant même toute image, le seul nom du territoire déclenche la mémoire et suscite les évocations. Comme celui d'une marque, on peut s'employer à en renforcer la notoriété et à affiner les connotations positives, au moyen des techniques de communication. Il ne suffit pas de vanter ses mérites pour s'imposer. Ce qui fonde la marque, c'est le renouvellement permanent de la qualité et des performances du produit, l'innovation et la responsabilité.

La satisfaction du client est le souci premier du marketing territorial moderne. Il est plus facile de casser une marque que de la construire. Faire appel à la notion de la marque permet de mieux se situer sur le marché de la concurrence des localisations (personnes, entreprises, équipements). Or les décisions de localisation se jouent dans la superposition de critères plus que leur agencement relationnel.

Section 2 : Le partenariat Public/Privé

Le mot partenariat fait partie du vocabulaire de l'action économique et institutionnelle. Les théories du partenariat, qui reposent notamment sur le développement de la théorie des jeux et de la théorie des contrats, sont récentes et relativement peu enseignées. L'expression « partenariat public-privé » est utilisée couramment de trois façons différentes¹. D'abord, de manière peu rigoureuse et quelque peu pertinente, à propos de n'importe quel dispositif dans lequel le secteur public et le secteur privé s'allient pour produire et fournir des biens et des services. Les contrats, les concessions et les subventions satisfont à cette définition.

Deuxièmement, cette expression sert à désigner les projets d'infrastructures complexes, privatisés, comptant de nombreux partenaires. Troisièmement, elle désigne une collaboration formelle entre des dirigeants d'entreprises ou des leaders sociaux et des responsables gouvernementaux locaux en vue d'améliorer le cadre de vie urbain. Dans ce troisième cas, les entreprises sortent de leur rôle commercial habituel pour s'intéresser aux écoles, à la revitalisation des centres-villes, au réaménagement urbain. Le gouvernement, lui, sort de son rôle de collecter les impôts et de fournir des services de proximité pour devenir promoteur immobilier, établissement de crédits pour les entreprises.

Le partenariat public-privé est appelé à devenir un outil d'action important pour les collectivités territoriales. Il nous faut donc en tracer les contours et le situer relativement aux autres outils de gestion publique.

2.1 La relation public-privé

La notion de partenariat public-privé représente de manière très générale toute intervention conjointe d'acteurs publics et privés dans la production ou la gestion d'un espace donné. De ce point de vue toute opération qui n'est ni strictement publique ni strictement privée est partenariale, indépendamment des formes contractuelles par lesquelles se traduit sa réalisation. Ce partenariat se dessine sur le fond d'une prédominance reconnue aux mécanismes de marché et du passage de l'Etat d'une logique juridico-administrative à une

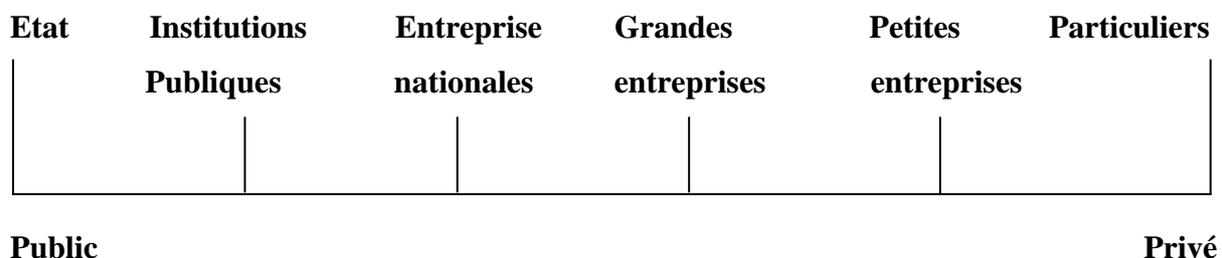
¹ E.SAVAS : « Privatisation et partenariat public-privé », ed Nouveaux Horizons, Paris, 2002, 400pages, p118.

logique de négociation et d'animation. En fin de compte, la puissance publique se mettrait au partenariat parce qu'elle n'aura plus les moyens de faire autrement.

Le débat économique et historique sur les logiques et les finalités du partenariat public-privé reste obscurci par les difficultés de la science économique à appréhender les sphères publique et privée autrement que de manière dichotomique et idéologique.

| Public | Privé |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Etat • Loi • Droit administratif • Intérêt général | <ul style="list-style-type: none"> • Société • Contrat • Droit civil • Intérêts particuliers |

Les sphères publiques et privées peuvent aussi bien être décrites selon une vision très dichotomique que selon une vision continue selon ce schéma :



« Sphères publiques et privée : opposition et continuité »

Source : P. Noisette : « Le marketing des villes », ed d'Organisation, 1996, p 114.

Mais l'on remarque que, ni la distinction dichotomique ni la déclinaison institutionnelle continue n'apportent de vraie garantie quant aux finalités poursuivies, ni même quant à la nature marchande ou non de l'action. Le contrat forme originellement privée d'association, peut lier deux organismes publics aussi bien que privés. C'est pourquoi l'extension de l'idée de partenariat à toute forme de coopération entre agents publics et privés ne présente qu'un intérêt historique ou théorique et n'a guère d'intérêt pratique.

Il est utile de préciser la notion de partenariat en termes de projet et de réalisation. La question est alors la suivante : Comment le partenariat se distingue-t-il d'autres formes de relations opérationnelles ?

Les deux éléments les plus déterminants pour la définition et la conduite d'un projet, quel qu'ils soient, sont les objectifs poursuivis et l'organisation adoptée. La qualité et la précision des objectifs déterminent la capacité à réaliser les études adéquates, à choisir les bons acteurs, à conduire et à évaluer les opérations avec efficacité. La qualité de l'organisation de travail et des choix contractuels qui traduisent garantit la cohérence de la conception vis-à-vis des objectifs ; elle fonde la capacité des acteurs à maîtriser la réalisation économiquement et techniquement. En fait, l'organisation technique et juridique du projet répond à deux vocations :

- Garantir l'accomplissement des objectifs à travers toutes les conditions de réalisation.
- Distribuer les charges et les produits de l'opération entre les différents acteurs.

Les modalités juridiques d'exercice ou de délégation des services publics apportent une réponse technique à ces questions. La régie permet à la collectivité publique de conserver la totale maîtrise du service, mais elle n'est pas très propice avec le réalisme économique. La gestion directe avec sous-traitance l'est plus, tout en maintenant le contrôle public fort.

a) Les raisons du partenariat public/privé

L'une des questions les plus délicates que l'on rencontre toujours en matière de financement des investissements d'équipements, d'ouvrages ou de services publics est celle qui découle du quasi indispensable association des capitaux publics et des capitaux privés. Cette association est en effet indispensable car elle est le seul moyen permettant d'envisager de réaliser de projets publics, notamment d'infrastructures ou de réseaux, des projets qui répondent à des besoins d'intérêt général. Les principaux déterminants de cette association sont de deux ordres : financiers d'une part et technique d'autre part¹.

Les raisons financières

Elles sont les raisons les plus importantes. En effet les collectivités locales ne disposent pas toujours de disponibilités financières suffisantes (ou de capacité d'emprunt suffisante) pour faire face à tous les besoins qu'elles ont. En déléguant, elles ont la possibilité

¹ A.Ferguane : « Gouvernance locale et développement territorial : cas des pays du Sud », ed Paris, l'Harmattan, 2004, p 128.

de bénéficier d'un financement privé des investissements nécessaires à la réalisation de leurs projets.

Les considérations financières revêtent une importance fondamentale dans un contexte de rareté des ressources publiques. Elles sont à plus forte raison déterminantes lorsque le secteur ou le service en cause manifeste de gros besoins (cas de la distribution de l'eau potable, du traitement de déchets, des services ou équipements urbains en général) et cela que ce soit dans une phase de création de réseaux ou de nouveaux services, mais aussi en cas de modernisation de réseaux existants devenus insuffisants.

Les raisons techniques

Outre les ressources disponibles, les collectivités territoriales peuvent parfois manquer aussi des compétences de groupes privés spécialisés pour ce qui concerne la conception et la réalisation de projets présentant un fort conditionnement technique.

A cela, on peut ajouter dans les pays développés des raisons tenant à l'augmentation de la précision des normes applicables, par exemple, en matière de traitement des déchets et à la tentation de bénéficier plus rapidement des innovations qui mette au point, les services de la recherche- développement attachés aux grands groupes du secteur économique des services délégués.

Si le recours à des capitaux privés pour financer et réaliser des réseaux ou des infrastructures de services publics, ou, pour permettre de mettre en valeur des richesses naturelles est quasiment incontournable, les investisseurs privés hésitent toujours à engager des capitaux dans des opérations dont la rentabilité leur paraît trop incertaine. Le risque tient à la rencontre, toujours possible, d'aléas techniques susceptibles de générer une inflation des coûts. Il peut tenir aussi, à la survenance d'aléas commerciaux liés à l'acceptabilité des tarifs par les usagers.

b) A la recherche d'un équilibre des conventions de partenariat public/privé

L'identification des éléments propices à faire se dégager un tel équilibre suppose des opérations préalables qu'on synthétisera de la manière suivante, même si cela semble exagérément simpliste ou simplificateur :

Les études permettent, spécialement du côté du candidat délégataire d'évaluer la rentabilité des présentations qu'il pourrait être conduit à fournir à la collectivité publique qui le lui demande. Très concrètement, cela nécessite, au minimum de faire une étude de marché, de faire des estimations sur les évolutions économiques vraisemblables ; mais aussi

d'établir des projections comptables en relation, spécialement avec la charge des investissements de prévoir, en fin, une proposition de tarif de départ, s'il doit y avoir rémunération totale ou partielle par l'intermédiaire de l'exploitation du service ou de l'ouvrage, étant entendu par ailleurs que la base de ce tarif sera alors nécessairement d'un strict point de vue économique ce qu'on appelle le tarif d'équilibre de l'exploitation.

Tout cela appelle une négociation en vue de dégager les termes d'un accord, portant fondamentalement sur ce qui deviendra au final l'équation finale du contrat. Selon une terminologie classique, cette équation est destinée à poser véritablement les conditions économiques, financières et juridiques de la future relation contractuelle. Bien conçue au départ et bien suivie en cours d'exécution du contrat, elle est l'un des principaux gages de la réussite du partenariat. Elle s'efforcera bien évidemment, d'intégrer, à priori, ces trois éléments fondamentaux que sont :

- La couverture des dépenses d'exploitation.
- La rémunération raisonnable des capitaux investis.
- Le dégagement d'un bénéfice normal

Une fois le contrat signé, il ne sera plus temps, normalement, de faire machine arrière tant d'un côté que de l'autre. Le délégataire notamment, aura pris ses risques financiers, et il devra les assumer.

Si l'exploitation est bénéficiaire, il disposera comme bon lui semble, les excédents financiers de sa gestion. Si l'exploitation est déficitaire, il sera sensé ou assumer les conséquences, lesquelles pouvant aller jusqu'à la perspective de sa disparition pure et simple. La jurisprudence est parfaitement claire sur ce point ; et ce, depuis long temps, les tribunaux sont néanmoins appelés à rappeler de temps à autre ses principes de base.

La négociation visera donc à ce qu'un accord soit trouvé, en particulier sur le point essentielle de la consistance de la rémunération des partenaires privés ainsi que sur son mode de calcul, mais encore sur la durée du contrat, durée qui sera, par le fait même, en grande partie, aussi celle de la rémunération de ces partenaires et, donc de ses espérances de profit au bout du compte. Il convient, naturellement, d'approfondir ces deux perspectives de réflexion. Les modalités de la rémunération seront inévitablement fonction des perspectives de rentabilité de services ou d'équipement délégué, perspectives telles qu'on peut les estimer, à priori, à l'occasion des études et simulations préalables.

2. Les difficultés du partenariat public/privé

Les difficultés rencontrées par ce mouvement sont nombreuses, nous évoquons celles qui nous paraissent en relation directe avec notre objet.

a) L'identité des partenaires : Une première source de difficultés est que l'identité de chaque acteur n'est pas toujours très clairement établie. Comme nous l'avons déjà rappelé, la frontière entre public et privé est souvent difficile à tracer, et supporte bien des interprétations différentes. On peut parler de domaine ou de finalités d'action, de statut juridiques, de financement ou de systèmes organisationnels. Le territoire est particulièrement riche de situations ambiguës, multipliées par les outils d'action constitués au travers les politiques publiques. Un organisme de statut privé mais au sein duquel l'Etat est fortement représenté.

b) Les frontières culturelles : Plus encore des frontières institutionnelles ou techniques, ce sont les frontières qui oblitèrent la relation entre acteurs publics et privés. Les formations d'origine des personnes, leurs carrières, leurs réseaux professionnels. Le fonctionnement et le management des organisations en présence ne répondent pas aux mêmes impératifs ni aux mêmes habitudes. Il en résulte des représentations et des comportements éloignés, voire opposés. Ces distances sont à l'origine d'une défiance mutuelle permanente. Chaque partenaire tend à assimiler globalement les objectifs du projet avec les siens propres, tenus pour seuls vrais et légitimes.

c) L'évaluation du risque : Il est clair, le partenariat c'est le partage du risque. La perte financière est le risque le plus facile à repérer. On met en rapport une perte d'exploitation privée et une subvention publique. C'est traditionnellement le BA-BA de la relation public/ privé, du moins lorsque la perte est connue. Plutôt que de porter sur le projet, la négociation se focalise sur la garantie financière que l'un « public » va apporter à l'autre « privé ». C'est le profit contre le pouvoir : le débat est apporté à son essence de la manière la plus caricaturale et la plus dramatique du point de vue relationnel. La difficulté à apprécier et à négocier l'ensemble des risques provient peut être moins de la différence intrinsèque entre les intérêts publics et les intérêts privés se présente sur trois niveaux :

- La méconnaissance par les partenaires privés de leurs propres marchés.
- La méconnaissance par les partenaires publics des bénéfices matériels et immatériels, directs et indirects, qu'ils attendent du projet et de la relation entre ces bénéfices et leur engagement financier.
- La méconnaissance commune du projet lui-même et surtout des contextes susceptibles d'influencer sa réalisation.

La gestion du temps : Le partenariat public/ privé, c'est aussi la gestion du temps. Le temps est le premier facteur de risque d'une opération complexe. Nous avons vu qu'une des premières fonctions de toute démarche stratégique est de prendre en compte ce facteur, qui est rien moins traditionnel dans la gestion publique.

Les partenariats public/privé impliquent la participation de trois acteurs qui ont des objectifs et des compétences distinctives différents : l'État, l'entreprise et la communauté des citoyens/consommateurs. Le rôle de l'État est de concevoir et d'assurer la prestation de services publics, ce qui n'entraîne nullement que l'État doive produire ces services, d'où l'intérêt des partenariats comme l'une parmi plusieurs options auxquelles l'État peut recourir. L'avantage comparé de l'entreprise privée réside dans son efficacité, sa capacité d'innovation et sa souplesse. Finalement, le citoyen doit percevoir un gain dans le partenariat, soit par des services de meilleure qualité, soit par une réduction du fardeau fiscal.

Il existe plusieurs types ou formes de partenariat entre le secteur public et le secteur privé. Alors que certains types se rapprochent plus de la relation client/fournisseur, d'autres reposent sur le développement de liens plus étroits entre les partenaires et sur un plus grand partage des responsabilités. L'éventail des possibilités peut être représenté par un continuum, allant de la fourniture entièrement publique à la privatisation totale. Il existe plusieurs défis à la mise en place de partenariats durables.

Le premier est sans contredit l'établissement de l'entente contractuelle. Les difficultés liées à la définition des responsabilités respectives des parties, la comparaison avec les coûts internes (souvent mal définis) et la spécification précise des services à livrer sont majeures. Par ailleurs, les cultures respectives des organisations privées et publiques diffèrent et leur arrimage demande du doigté. Finalement, la résolution des contraintes liées aux

processus d'appels d'offres, dans lesquels on tente de conserver l'équité tout en donnant la flexibilité nécessaire à l'établissement d'un partenariat, demande des efforts importants.

La tarification et le financement des services gouvernementaux sont des questions en partie indépendantes du choix d'un mode de provision des services publics. Dans bien des cas où le partenariat induit une facturation des usagers, ces derniers développent la perception qu'il en coûte maintenant plus cher pour le même service. Souvent, lorsque des services sont financés par l'État à l'aide de la fiscalité, les citoyens développent la perception que les services sont gratuits. Rien n'est pourtant plus faux. Ce n'est pas parce que le citoyen accède « gratuitement » à certains services, que ceux-ci sont gratuits. L'absence de tarification en fonction de la consommation peut cacher des coûts d'opération considérables.

Le succès durable d'un partenariat public/privé dépend de la capacité qu'il a à rencontrer les objectifs et attentes de chaque acteur. Plus grande sera la responsabilité financière de l'entreprise, plus grande devra être son autonomie administrative. En même temps, l'État doit accepter que l'entreprise qui assume un risque commercial exige un rendement espéré plus élevé. Finalement, les gains du partenariat sont souvent asymétriques, surtout à court ou moyen terme.

Section 3 : La gouvernance locale

Les analyses sur l'organisation économique de l'espace relancent pour les économistes industriels et les économistes régionaux le concept de gouvernance locale comme forme de régulation territoriale et d'interdépendance dynamique entre agents productifs et institutions locales. L'espace devient pour les premiers une dimension à part entière du fait productif, pour les seconds cela dimension productif de l'espace qui est mis en avant. Le regain d'intérêt pour le régional et le local va donner toute sa portée à la dimension spatiale des phénomènes de production et de relancer directement le concept de gouvernance locale. Cette dimension spatiale s'accompagne de caractéristiques sociales propres la cohésion de la population ou l'existence d'une atmosphère industrielle.

3.1 Les fondements analytiques de la gouvernance

La gouvernance constitue un concept polysémique réapproprié depuis 1980. Le terme de gouvernance fait son apparition il y a de cela plus d'un demi-siècle chez les économistes qui développent l'idée de corporate gouvernance. Le terme est importé des sciences politiques¹.

a) Définition de la gouvernance locale

A la même époque, les concepts de good governance et global governance font leur apparition notamment dans le champ des relations internationales. La corporate gouvernance a été mobilisée par R.COASE et O.WILLIAMSON pour analyser la nature des coordinations entre agents individuels et collectifs dès lors que l'hypothèse que seul le prix du marché est régulateur des échanges (école des coûts de transactions). Selon COASE, la firme en tant que telle émerge car ses modes de coordination interne permettent de réduire les coûts de transactions que génère un marché, elle s'avère plus efficace que le marché pour organiser certains échanges. Cette théorie, redécouverte dans les années 1970 par le courant institutionnaliste, Williamson, débouche sur des travaux qui définissent la gouvernance dans les termes suivants : «les dispositifs mis en œuvre par la firme pour mener des coordinations efficaces qui relèvent de deux registres : protocole interne lorsque la firme est intégrée

¹ En sciences politiques, la conception de la gouvernance Territoriale est issue de l'analyse du gouvernement local. Elle caractérise les modalités de gouvernement qui régissent les agglomérations, et par extension, à l'action publique territoriale.

(hiérarchisée) au courant, partenariat, usage de normes lorsqu'elle s'ouvre à des sous-traitants»¹.

Il s'agit donc d'étudier des modes de coordination alternatives au marché mais essentiellement économique, vide de toute dimension politique et notamment des acteurs non directement économiques tels que les institutions. La gouvernance correspond donc à un mode de réduction des coûts liés aux transactions interindividuelles, visant à davantage d'efficacité.

Plus récemment, les économistes qui s'attachent à la prise en compte de la dimension spatiale comme facteur intrinsèque du fait productif (travaux italiens sur les districts proches des milieux innovateurs, courant de proximité) réutilisent cette mention. Le concept de gouvernance locale apparaît alors comme une forme de régulation territoriale et d'interdépendance dynamique entre agents productifs et institutions locales. Dans cette approche, le territoire contribue à réduire les coûts de transactions entre les firmes et constitue de ce fait un niveau pertinent pour coordonner les actions collectives. Le rôle des institutions non économiques est alors mis en évidence dans la coordination entre agents et sont donc acteurs à part entière des coordinations et décisions, des coalitions et négociations.

L'usage du terme de gouvernance se répond à la fois dans le cadre de l'analyse du gouvernement local et dans une perspective normative des relations internationales et en management des affaires publiques. Dans le cadre de l'analyse du gouvernement local l'usage du concept de gouvernance entend souligner la participation de plusieurs intérêts, notamment privés, aux systèmes de décisions publiques. Ainsi on parle des interactions entre l'État et la société et les modes de coordinations complexes nécessaires afin de rendre possible aujourd'hui l'action publique.

L'introduction de la notion de gouvernance locale traduit la reconfiguration de l'action publique, l'émergence de nouveaux modes d'intervention et la transformation de modalités de l'action publique. Elle repose sur une dénonciation du modèle de politiques traditionnels descendant et centralisé. Elle met l'accent sur la multiplicité et la variété (de nature, de statut,

¹ F.LELOUP, L.MOYART, B.PECQUEUR : « la gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale », les quatrième journée de la proximité, proximité, réseaux et coordinations, Paris, 17 et 18 juin 2004, page 5

de niveau) des acteurs (organisation à but non lucratif, entreprises privées, citoyens, organisations locales, régionales, nationales et mêmes étrangères) associée à la définition et à la mise en œuvre de l'action publique.

Elle souligne enfin comment l'administration de l'action publique repose sur des processus d'interactions, de collaboration et de négociation entre intervenants hétérogènes. Cette interaction est rendu nécessaire par le fait qu'aucun acteur, public ou privé, ne dispose dans le contexte actuel -et reconnu- d'incertitudes, des connaissances et des moyens nécessaires pour s'attaquer seul aux problèmes. Comme le souligne N. Bertrand « si la collectivité locale garde un rôle d'orientation et de pilotage, elle compose avec d'autres institutions, publiques ou privés, obéissant à leur propre logique d'intérêt et/ou exerçant des responsabilités sur des domaines de compétence tantôt partagés, tantôt disputés, mais jamais absolument étanches ou autonomes ».

En parallèle à cette approche, dans le domaine du management public et des relations internationales, le terme de gouvernance est également associé aux pratiques et à la pertinence des techniques d'actions. Cette approche normative renvoie à la notion de good governance. Ce terme est employé par les institutions financières internationales pour définir les critères d'une bonne administration publique dans les pays soumis à des programmes d'ajustement structurel. Ces institutions préconisent par le biais de cette notion des réformes institutionnelles nécessaires à la réussite de leurs programmes économiques.

Enfin, la gouvernance est abordée en relations internationales à travers la notion de gouvernance mondiale et de gouvernance globale, système qui permettrait de pallier l'incapacité des États-nations et des organisations internationales (FMI, OCDE, banque mondiale) à faire face aux demandes et aux bouleversements de la société contemporaine, appelant par conséquent un nouveau mode de régulation collective pour faire face à une crise de gouvernabilité à l'échelle supranationale.

b) La notion de proximité et sa relation avec la gouvernance locale

Le point commun des diverses approches réside dans la prise en compte de l'élargissement du champ des acteurs qui sont impliqués, de leur interdépendance, de la diversité des organisations tant privées que publiques dans le processus de prise de décision et de l'action et dans l'imbrication des divers niveaux de pouvoir.

Dans la lignée des travaux de l'école de proximité¹, le territoire est défini 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 sien d'une même organisation ou entre organisations (grand groupe, réseaux). 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 oriente les comportements collectifs.

En tout état de cause, la proximité institutionnelle s'inscrit dans un rapport contradictoire de pouvoirs, que ce soit entre employeurs, employés (rapport salarial, capitaliste), entre firmes (concurrence/coopération) entre acteurs privés et publics (logique de profit/ logique de biens publics). De sorte que la mise en comptabilité 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 au moins territorialisées².

L'agglomération : se fonde sur une concentration spatiale d'activités économiques hétérogènes, ne présentant a priori de complémentarité. Cette concentration résulte (et est créatrice) d'économie 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 de facteurs de production. La particularité du processus d'agglomération, essentiellement caractérisé par la proximité géographique est qu'il produit des effets externes qui répondent ni à une logique industrielle ni à une dynamique systémique.

¹ Voir B.Pecqueur : Economie de la proximité.

² F.Leloup, L.Moyart, B.Pecquer : La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale », 4^{ème} journée de la proximité, Proximité, réseaux et coordination, 17 et 18 juin 2004, p 6.

Le processus de spécialisation : se fonde sur une structure organisationnelle forte (de type grand donneurs d'ordres/ sous traitants) du tissu économique local dominé 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. Ce processus correspond donc à un retrouvant de proximité géographique et organisationnelle qui ne nécessitent pas une forte proximité industrielle.

Le processus de spécification : caractérise un territoire qui dispose grâce à une forte proximité industrielle 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 organisant la flexibilité de combinaison de ces ressources et actifs, permet de mettre en œuvre des stratégies susceptibles d'infléchir le devenir économique des territoires selon de nouvelles trajectoires de développement.

Ces trois catégories de territoires 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 recouvrent (de marché, hors marché, mixtes), 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 (crise industrielle) 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 différents proximités institutionnelles qui spécifient le territoire, qu'il s'agisse du rapport salarial, de l'affrontement des 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 de territoire. Mais pour que l'on puisse parler de gouvernance locale il faut que les acteurs soient suffisamment stables et cohérents afin de lever pour un temps, l'incertitude inhérente à l'action collective et ainsi de réduire rivalité et conflits. Alors peuvent se mettre en place de système d'interdépendance sociale et un système de règles voire de représentations communes générant des régularités productives localisées (en 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'à l'ordre existant, en 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, privées 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 cette 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 groupes, association d'entreprises).

La gouvernance territoriale repose à la fois sur le réseau et sur les flux : un réseau c'est-à-dire une configuration de connexion entre les différents acteurs avec des flux circulant dans le réseau. Ces réseaux sont des informations induites par les stratégies communes dues à l'existence de la proximité et d'une délimitation spatiale, constitué par l'exercice d'une proximité géographique. Ce qui établit la dimension du réseau, se sont deux processus : d'une part est préalablement, l'identification d'un problème partagé et la visée de la recherche d'une solution par une coordination coopérative, d'autre part en processus de transformation de ressources cachées en actifs spécifiques. Contrat de mettre que chaque territoire construit

représente un cas particulier d'un nombre important de combinaisons possibles des variables qui s'y jouent, appelant par conséquent un mode de gouvernance.

c) Types de gouvernance locale

Parmi les acteurs qui participent aux dynamiques territoriales, il existe des acteurs clés, qui jouent un rôle moteur en ce sens qu'ils constituent des repères institutionnels pour l'ensemble des acteurs et qu'ils structurent des mécanismes de coordination de ces derniers, ils peuvent être des acteurs économiques (établissement de groupe, association d'entreprises) ou des acteurs institutionnels (collectivités territoriales, Etat, chambre de commerce) ou bien sociaux (syndicats, associations).

La gouvernance n'est donc pas une configuration des coordinations strictement sociopolitiques : elle est une combinaison de ces dimensions, caractérisées par une densité variable des interactions entre les trois catégories d'acteurs.

Ces interactions sont particulièrement complexes du fait, notamment, du champ d'intervention administrative des collectivités locales qui ne coïncide pas avec celui des acteurs économiques et sociaux. En outre, 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 un rôle essentiel dans la construction de la gouvernance locale. Trois principales structures de gouvernance locale peuvent être distinguées en fonction de la nature des acteurs clés, de leurs objectifs et de leur mode de ressources produites localement¹.

- **La 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 ;

- **La gouvernance privée collective** : C'est une institution formelle qui regroupe des opérateurs privés et impulse une coordination de leur stratégies, comme par exemple les chambres de commerce, les syndicats professionnels et toute forme de clubs d'opérateurs privés ;

¹ A.Sedjari : « Administration, gouvernance et décision publique », ed Paris, l'Harmattan, 2004, p 185.

- **La gouvernance publique** : Les institutions publiques ont des modes de gestion des ressources qui diffèrent de l'appropriation privée, notamment à travers la production des biens ou des services collectifs, donc par définition, utilisable 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-collectivités, mais aussi les centres de recherches publiques.

En fait, dans la réalité rares sont les situations pures telles qu'elles sont décrites, on trouve le plus souvent une association des formes précédentes (on parlera alors de gouvernance mixte). Cette typologie est statique et renvoie à des structures de gouvernance stabilisée. Il faut surtout retenir la définition de la gouvernance locale : « c'est un processus, qui donne aux territoires sa dimension fondamentalement dynamique ». En effet, les compromis qui établissent les coordinations entre les acteurs ne sont pas immuables et les contradictions, des conflits finissent toujours par l'emporter lorsque ces acteurs ne sont plus en mesure de résoudre collectivement le problème productif posé.

3.2. Le rôle des pouvoirs publics

La gouvernance locale a un certain nombre de conditions à respecter pour promouvoir les atouts développés par le territoire. Avant tout, le système territorial entraîne la nécessité de mettre sur pied des structures de partenariat complexes entre acteurs, structures qu'il s'agira aussi de fédérer autour d'un projet territorial. Ceci passe par une translation de la perception et les pratiques de la concurrence vers des situations créatrices de solidarité, d'échanges, d'ententes, de mise au point de projets communs dans un cadre de proximité géographique mais aussi organisationnelle où s'inscrit le partenariat à base territoriale.

Ce partenariat induit la collaboration de groupes d'intérêts divers (chambre de commerce, entreprises, associations, syndicats, élus) dont les objectifs, voire contradictoires, mais qui contribue, 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 conduite de manière isolée, ce qui m'est alors un mal le processus global. Acteurs publics, entre autres, aura donc à rendre possible immobilisation d'un ensemble de ces acteurs privés, associatifs et publics et institutions sur des objectifs communs de développement dans le cadre d'un projet intégré et cohérent, partageant ou acceptant de partager une même vision à moyen et long terme du territoire.

Diverses modalités d'actions reflètent ces aspirations, citons par exemple la nécessaire coordination résiliaire (à l'intérieur du territoire mais aussi en relation avec l'environnement externe du territoire), le développement de procédure contractuelle et de nouveaux instruments ou techniques d'actions à fin de stabiliser la relation les engagements des acteurs (ces instruments et technique constituent des productions communes propres territoire ou au minimum approprié collectivement par celui-ci).

Ceci implique des jeux de négociation, de compromis, d'alliances et de rapports de force entre groupes et acteurs divers obéissant à leur propre logique d'intérêt. Ceci suppose l'activation de relation et de réseaux multiples, où diverses formes proximité pourront jouer. Le processus de gouvernance territoriale -de mises en comptabilité entre acteurs - permet non seulement d'articuler entre eux les acteurs situés sur le même site géographique mais aussi dans le même temps, il relie les acteurs locaux, les autres territoires. Il crée les relations mais aussi définit l'espace, les frontières du territoire. En effet, il ne suffit pas seulement de demander leur avis aux acteurs locaux mais bien plus fondamentalement de susciter leur adhésion, leur participation et leur implication, dans une idée de construction collective des systèmes d'action publique.

Dans ce contexte, l'action sur le développement territorial n'est plus présentée comme la seule responsabilité du pouvoir public, mais comme la résultante d'un processus de coopération et de coordination entre de nombreux acteurs et opérateurs dans lequel la collectivité locale à plusieurs rôles d'orientation, d'animation, de pilotage et de régulation. Le concept de gouvernance territoriale permet d'inclure dans le processus de prise de décision territoriale de l'existence de ces acteurs et relations multiples, l'importance des réseaux, l'émergence de conflits et de négociation, le développement traduit en objectifs et en actions.

La gouvernance territoriale répondant à l'émergence de deux nouveaux espaces de développement, construit par et pour les acteurs qui se les approprient, l'espace politique administratif et la politique descendante ne prévalait plus, le suffrage électoral ne peut plus assurer la représentativité nécessaire à la démocratie. C'est ainsi que les principes de démocratie participative s'associent naturellement aux notions de la gouvernance territoriale : il s'agit d'emprunter de nouvelles voies de consultation, de participation et de légitimité à fin de faire émerger non seulement les avis les processus et les décisions.

La gouvernance constitue un concept polysémique réapproprié depuis une vingtaine d'années tant en sciences économiques qu'en sciences politiques, de sorte que l'on peut parler de « gouvernance au pluriel ». Parmi ces différentes acceptions de la gouvernance, nous nous focalisons ici sur la gouvernance territoriale.

Cette forme particulière de gouvernance est comprise comme un processus non seulement de coordination des acteurs mais aussi d'appropriation des ressources et de construction de la territorialité. Dans ce contexte, le territoire ne se réduit pas à un simple échelon spatial administratif, mais s'impose au contraire comme un construit social permanent. Cette forme particulière de coordination par création de groupes ne se construit pas seulement par l'identification d'un problème commun mais aussi à travers la métamorphose des ressources, c'est-à-dire la transformation et l'appropriation par les acteurs locaux des ressources non valorisées des territoires. La coordination, la négociation rendue nécessaire pour faire évoluer le territoire vers les objectifs souhaités amènent à créer de nouveaux lieux de concertation, de nouvelles techniques d'actions et de décision, de nouveaux processus.

Conclusion du chapitre

La conception organisationnelle et systémique des territoires représente une des hypothèses fondamentales de la notion du management territorial. En effet, sous cet angle, appréhender l'étude de la gestion des territoires revient à considérer chaque territoire comme un système complexe ouvert sur son environnement. Les sous-systèmes qui le composent, entretiennent entre eux des relations multiples à caractère économique (ou marchand), sociales, culturelles ou encore politiques.

En outre, l'ensemble des acteurs du système influence, de façon variable (selon leurs ressources et leur pouvoir), le fonctionnement et le développement des territoires. A la complexité des interdépendances existant entre les acteurs, s'ajoutent diverses interrelations que ces derniers entretiennent directement avec leur environnement.

Les modalités d'action territoriale devront, par conséquent, se préoccuper de la satisfaction du bien être et des attentes des acteurs implantés sur le territoire, sans négliger l'extérieur de l'environnement, de façon à rester en phase ou à anticiper les modifications de l'environnement. Pour satisfaire les exigences internes et externes du système territoire, les démarches d'ensemble doivent être privilégiées au détriment des sectorielles.

L'adoption des pratiques issues du management territorial implique l'abandon de la logique linéaire et de la rationalité substantielle au profit de la rationalité procédurale. Ainsi, les mutations qui s'opèrent dans la gestion des collectivités territoriales s'orientent vers la construction avec tous les autres partenaires et acteurs du territoire. La question qui se pose est celle du secret des « alchimies » entre les acteurs et leurs territoires. Comment constituer des groupes capables d'articuler efficacité, mobilisations des populations et d'assurer, en somme, une maîtrise d'œuvre sociale ? Comment relier à chaque territoire un savoir capable d'identifier et de manager ses ressources propres en direction d'un dynamisme collectif ?

Chapitre IV : Applicabilité du management territorial dans la gestion communale : Cas de la commune de Ouaguenoun

Introduction

Le moment est venu pour ramener le concept de management territorial à la réalité de nos territoires en Algérie. Comme nous l'avons déjà vu dans les chapitres qui précèdent, le concept du management territorial n'est pas encore théorisé, rien n'empêche qu'il existe des prémices d'une gestion qui se veut managériale et qui tente de donner aux élus locaux des possibilités pour une gestion efficace des communes. Il est important de voir ce qui se fait sur les territoires algériens, notamment si l'on sait que les pouvoirs publics en Algérie ont élaborés des politiques qui visent la promotion des territoires sur tous les plans.

Les expériences algériennes en matière de gestion territoriale sont riches d'enseignements, celles-ci ont toujours essayé d'établir la cohésion sociale et économique qui est un enjeu majeur pour les communes algériennes dans le contexte de désengagement de l'Etat. En effet, les collectivités territoriales sont plus que jamais appelées à inscrire leurs actions dans l'approche managériale et l'ingénierie territoriale, autrement dit, dans la convergence des synergies des actions. L'Etat se retire progressivement du domaine de l'économie pour laisser des taches lourdes incomber sur les collectivités territoriales, et se consacrer à des stratégies d'animation et stimulation des actions de développement.

Dans ce sens, les approches suggérées pour le renouvellement des politiques de développement donnent la primauté aux ressources territoriales des collectivités territoriales. En Algérie, la préoccupation des territoires dans les politiques des pouvoirs publics ne date pas de ce jour, le développement territorial était l'objectif de toutes les orientations. Elles ont connus des échecs pour plusieurs raisons que nous allons essayer de comprendre dans ce chapitre. L'objet de ce chapitre n'est pas de faire une rétrospective critique des différentes politiques publiques et leurs résultats ainsi que le fonctionnement des communes et leurs gestions, mais il s'agit de jeter les bases d'une réflexion profonde sur le rôle de la petite unité territoriale dans le développement. Encore, il est question de savoir si le management territorial est applicable tel qu'il est défini dans les laboratoires de recherche sur l'économie des territoires.

Section 1 : De l'aménagement du territoire au territoire de développement

L'étude de l'évolution des instruments de planification spatiale et ceux de la programmation économique en Algérie montre une forte relation entre la politique de l'aménagement du territoire et la politique économique d'une manière générale et de développement de manière particulière. Dans cette forte relation, se dégage la nécessité de synchroniser et de coordonner les deux processus respectifs afin que les territoires et les collectivités territoriales puissent évoluer dans un cadre stable garantissant la pertinence des décisions de la planification et assurant les moyens de leur réalisation et de concrétisation.

La pertinence et l'opérationnalité des instruments de la planification spatiale et économique en Algérie étaient défectueuses et ce, à cause de la non adéquation des plans élaborés aux réalités locales et au manque de moyens financiers, techniques et humains au sein des communes algériennes. Cette situation s'est accentuée avec la crise multiforme de l'Etat, lequel se désengageait progressivement de certaines sphères considérées antérieurement comme étant des sphères de souveraineté, c'était ainsi que les communes accédèrent aux nouvelles fonctions relatives à la gestion des territoires et de leur développement sans pour autant enregistrer une amélioration au niveau des moyens dont elles disposaient¹.

L'évolution des instruments d'aménagement du territoire et de développement met en relief le changement perpétuel des logiques de leurs politiques ; c'est ainsi que les perceptions, les méthodes et les objectifs des deux politiques devaient changer en parallèle et ce, pour mieux les adapter aux réalités locales dans la compréhension des problématiques les sous-tendant.

C'est dans ce cadre que se justifie le recours à la multidisciplinarité et à une stratégie de communication favorisant la participation de tous les partenaires locaux sous le postulat d'agir, sur un milieu collectif (le territoire). Ce dernier est consacré par la décentralisation comme acteur devant assumer de nouvelles fonctions et, contenir, pas une stratégie participative, les tensions et les blocages locaux.

¹ Voir le rapport du Centre National Economique et Social : « Demain l'Algérie », 1995.

1.1 Evolution des instruments de planification spatiale et de programmation économique en Algérie

Après l'indépendance, l'Algérie s'est trouvée en face de problèmes liés à la désarticulation de son territoire, à la pauvreté de sa population, au manque de compétences et de moyens. Le défi auquel s'est confronté l'état algérien était de restaurer en se redéployant politiquement et administrativement afin de couvrir tout le territoire national. La situation, léguée par la colonisation, fut accentuée par le déséquilibre régional qui s'est opéré en faveur des villes portuaires desservant la métropole française, d'où la volonté de l'état de l'atténuer et de freiner l'exode rural à travers une planification économique basée sur le modèle des industries industrialisantes et des pôles régionaux de développement.

Au lieu d'atténuer les tensions, ces pôles diffuseurs de développement en théorie, et souffrant de la gestion politique et bureaucratique de l'Etat, ne firent que créer d'autres foyers de tension au sein même des villes qui les eurent accueillis. C'est dans ce cadre que l'urgence d'une politique d'aménagement du territoire s'est faite sentir pour mieux remédier aux effets de la crise. L'aménagement du territoire, autrefois, inclus dans la planification économique, devient un support et un élément accompagnateur de la politique de développement.

a) Les instruments de la politique d'aménagement du territoire

L'objectif de réaliser un développement intégré du territoire justifie la place stratégique du schéma national d'aménagement du territoire ; il constitue le cadre de référence pour tous les autres instruments ; ceux-ci ne seront que son prolongement direct. La logique descendante de la planification algérienne est réaffirmée à travers la loi du 12/12/2001 portant sur l'aménagement et le développement durable du territoire.

❖ Le schéma national d'aménagement du territoire (S.N.A.T)

Il constitue le cadre de référence pour l'action des pouvoirs publics, il est élaboré pour une période de vingt ans. Le S.N.A.T. établit les principes régissant la localisation des grandes infrastructures de transport, des grands équipements et des services collectifs d'intérêt national, ils déterminent par ailleurs les principes directeurs de l'organisation spatiale pour tout l'espace national et promettent les conditions de développement pour les espaces spécifiques (littoral, montagne, sud, hauts plateaux). L'élaboration et l'actualisation des dispositions du S.N.A.T. sont effectuées par le conseil national d'aménagement et du développement durable

institué pour la circonstance, un rapport annuel est présenté par celui-ci devant les deux chambres du parlement, et il est approuvé par voie législative. La mise en œuvre du S.N.A.T s'opère à travers les schémas directeurs et les plans d'aménagement qui suivent :

- Un schéma directeur des grandes infrastructures et des services collectifs d'intérêt national, il est composé de quinze sous-schémas relatifs aux routes et autoroutes, aux chemins de fer, aux aéroports, aux ports, aux zones industrielles, au tourisme, à la formation, aux zones archéologiques et historiques, à la pêche, au développement agricole.
- Le schéma directeur d'aménagement du littoral ;
- Le schéma directeur de protection des terres agricoles et de lutter contre la désertification ;

❖ **Les schémas régionaux d'aménagement du territoire (S.R.A.T) :** Ils dominent les orientations spécifiques pour chaque « région-programme ». Ils déterminent les actions par séquences temporelles ; ils recommandent la mise en place d'instruments d'aménagement et de planifications urbaines ou environnementales pour tout espace relevant des dispositions particulières (article 49). Le S.R.A.T est élaboré pour une période de vingt ans.

❖ **Les schémas directeurs d'aménagement d'aides métropolitaines :** Ils concernent les grandes villes et leurs aires d'influence ; celles-ci sont fixées par le S.N.A.T. Ces schémas se substituent au P.A.W (plans d'aménagement de wilaya) ainsi que leurs aires.

❖ **Les plans d'aménagement du territoire de wilaya :** Ils fixent les préoccupations spécifiques à chaque territoire de wilaya notamment en matière de :

- organisation des services publics ;
- aires intercommunales de développement ;
- hiérarchie et seuils relatifs à l'armature urbaine

b) Les objectifs de la politique d'aménagement du territoire

L'article 4¹ de cette loi met en relief les objectifs de la nouvelle politique, ceux-ci sont guidés par le souci de « créer les conditions favorables au développement intégré, à la promotion et l'épanouissement des citoyens, le rééquilibrage régional à travers l'allègement de la pression sur les grandes villes et le littoral, la dynamisation des milieux ruraux, la valorisation à la protection des milieux sensibles, la protection contre les risques naturels, la

¹ La loi du 12/12/2001 portant sur l'aménagement et le développement durable du territoire, JO de la RADP.

mise en valeur des ressources naturelles, culturelles et la promotion des fonctions urbaines différentes villes.

Nous remarquons, de ce fait, que la nouvelle politique est fondée sur une division à long terme d'un aménagement et du développement, ceux-ci doivent être durables, respectueux des spécificités et de la fragilité de certains les espaces et s'appuyant sur les différentes ressources spécifiques à mettre en valeur pour la satisfaction des besoins actuels sans hypothéquer l'avenir des générations futures.

La démarche ne consacre pas suffisamment la rupture attendue pour la concrétisation des finalités de l'Aménagement du territoire. Cette démarche, malgré l'existence d'un bilan général sur l'état du territoire demeure néanmoins insuffisante sur l'analyse des facteurs de fragilisation des espaces nationaux, des pertes économiques engendrées par les dérives constatées dans les localisations industrielles et d'habitat et les problématiques que cela soulève.

En outre, il est à nouveau recommandé de situer le projet d'aménagement du territoire dans l'esprit et les dispositions de la plate-forme portant Consensus National laquelle consacre le passage à l'économie de marché et la transition démocratique pour une meilleure délimitation des prérogatives et responsabilités des acteurs de l'aménagement et un redéploiement conséquent des moyens. La nouvelle politique d'aménagement du territoire doit par ailleurs échapper aux deux tendances qui figurent parmi les facteurs à l'origine des échecs antérieurs, à savoir : Les préoccupations qui s'accommoderaient de considérations réductrices constituant les réponses aux seuls besoins du moment ;

La vision idéale d'objectifs à long terme déconnectée des préoccupations conjoncturelles, d'autant que la politique d'aménagement du territoire n'a de chance d'aboutir qu'en cas de reprise durable de la croissance économique. Aussi, l'urgence se situe dans la solution à apporter aux questions de l'heure que sont: la déprise agricole, la non prise en charge du monde rural, la concentration urbaine et l'asphyxie des villes, la montée du chômage et l'exclusion des jeunes, le tout articulé selon une approche alliant la hiérarchisation et la définition des priorités et moyens que l'Etat devra mobiliser.

La rupture avec l'approche des autonomies sectorielles ne doit pas occulter l'intégration et la prise en compte des différentes politiques sectorielles dans la stratégie d'aménagement du territoire. Aussi, et pour assurer la réussite de cette nouvelle politique, est-il indispensable d'agir en parallèle aux actions sectorielles identifiées sur la démographie, la concentration et la répartition de la population, l'exode, l'emploi, et l'urbanisme et d'adopter une conduite globale et intégrée excluant : toute prééminence ou tutelle d'un secteur et son corollaire le concept du « visa », et toute incohérence chronologique entre un projet en débat national et des options fondamentales d'actions arrêtées et lancées.

C'est à ce titre qu'il faut rechercher l'injection de la logique sectorielle, parfois sous sectorielle telles les infrastructures de transports, isolée du contexte et des priorités territoriales à la logique horizontale basée sur l'analyse et le traitement, coordonnés et intégrés, des problèmes de développement économique et social aux différents niveaux territoriaux. L'analyse du processus de développement révèle, en effet, la prise en considération d'une politique d'Aménagement du Territoire volontariste ; bien que marquée par des étapes de natures différentes dans son contenu, selon la tutelle exercée, elle a ciblé pratiquement les mêmes objectifs, dans une même démarche: localisation industrielle, infrastructures économiques, infrastructures sociales et équipements collectifs, déconcentration et décentralisation.

Cependant la mise en œuvre et la prise en charge de ces actions ont montré une totale déconnexion et un déphasage de la planification temporelle, sectorielle avec la planification territoriale, expliquant, pour une large part, une matérialisation dénaturée et freinée d'une réelle politique d'Aménagement du Territoire par la marginalisation de quelques débuts de programmes et de projets, prometteurs et porteurs d'Aménagement du Territoire. Une conception globale et unitaire, exprimant liaison et articulation des schémas sectorielles, s'impose car l'ensemble des enjeux tourne autour des données conjuguées et interférentes suivantes :

La faiblesse des ressources naturelles en sols et en eaux et leur inégale répartition conjuguée à la croissance démographique induit inéluctablement une diminution des normes et notions par tête d'habitant (eau potable, superficie agricole utile, productions agricoles). La faiblesse et la déstabilisation de l'outil de production et de l'outil de réalisation conjuguée au déficit de plus en plus grand de la satisfaction des besoins sociaux et à la baisse des capacités financières publiques, limite l'intervention et rétrécit les programmes d'actions.

Les limites objectives des instruments de régulation économique et spatiale dans une « logique d'entreprise » conjuguées aux conditions de commerce et d'industrie d'une part et à la pauvreté technique, technologique et économique des régions défavorisées d'autre part, auront pour conséquence le risque du maintien de l'attractivité des régions les plus dynamiques et les mieux équipées.

La réduction sévère et violente des ressources financières de l'Etat conjuguée à l'augmentation sensible de la demande sociale incompressible (emplois, logements, équipements, sociaux et collectifs) implique une réponse médiocre en termes d'investissements planifiés.

La perception du territoire par cette politique d'aménagement

Selon les termes de cette politique et les fonctions qu'elle s'est assignée, des entités territoriales d'aménagement sont instituées, elles devront concrétiser émettront pratiquer des dispositions de la loi. Pour ce faire, la nouvelle loi procède à la définition spécifique des territoires capables de soutenir l'exécution de ses dispositions accule c'était ainsi que le trouvant au sens de l'article 3 :

- « région-programme » d'aménagement et de développement : elle est constituée par plusieurs wilayas présentant des caractéristiques de développement similaires ou complémentaires, l'article 48 définit neuf régions :

- « métropole » : une agglomération urbaine d'au moins 300 000 habitants, sa fonction est de développer ses vocations régionales, nationales et internationales ;

- « aires métropolitaines » : c'est le territoire qu'il faut prendre en compte enfin de maîtriser le développement de la métropole ;

- « grande ville » une agglomération urbaine qui totalise au moins 100 000 habitants ;

- «ville nouvelle» une agglomération urbaine programmée sur un site vierge ou à partir d'un ou plusieurs noyaux existants ;

- « zones sensibles » : un espace spécifique par sa fragilité écologique.

1.2 La programmation économique et sa relation avec la planification spatiale

La programmation économique se traduit par les différents budgets et programmes destinés au financement des équipements et des infrastructures sociales, culturel, administratives et industriels qui ont un impact certain sur la structuration de l'espace. Cette programmation s'effectue généralement au nom du développement local, donc assurée par les collectivités locales décentralisées. Le plus important de ces plans et le P.C.D.

a) Le plan communal de développement (P.C.D)

Le P.C.D s'inscrit dans le cadre de la planification économique, laquelle se décompose de : plan national, plan de wilaya, plan communal, plan d'entreprise et plan sectoriel. L'objectif de ces plans reste la coordination des programmes de développement de différents niveaux de fonctionnement d'une direction unitaire de l'économie.

Le plan communal est un programme proposé par la commune dans le cadre de la période du plan national, se substituant aux anciennes opérations de développement local appelé « programme d'équipement local et programmes spéciaux » il prévoit un plan pour le développement des communes rurales et semi-urbaines et un plan de modernisation urbaine (P.M.U). Pour les agglomérations importantes.

Le P.C.D. regroupe toutes les interventions de portée locale proposées par la commune, réalisées et gérées par elles, et financées par des ressources locales ou centrales. Dans ce cadre d'idées, la commune devient un partenaire de l'Etat, en proposant et en participant activement dans l'élaboration de ces plans qui tendent à concrétiser le qualificatif d'unités de base et d'entité économique véritable telle que soulignée dans le code de la commune de 1967. Ce faisant, l'élargissement des compétences de la commune ne se fera qu'une fois le degré d'évolution des communes soit atteint.

Les P.D.C visent, à travers leurs actions, à mettre en place des équipements divers sur le territoire de la commune dans l'impact sera économique et social en favorisant :

- les investissements agricoles : défense et restauration des sols, mise en valeur des petits paramètres ;
- Les investissements hydrauliques: alimentation en eau potable, assainissement, irrigation, captage des sources ;
- les infrastructures économiques : ouverture de routes, revêtement des pistes, structures de stockage ;
- les infrastructures sociales : équipements sportifs, installations socio-éducatives et culturelles ;

La relation entre le P.C.D. et P.U.D. est étroite dans la mesure où, ils inscrivent leurs actions sur un territoire ; ils le marquent fortement et, les deux instruments se complètent, le premier est un budget, le second détermine le zonage et l'orientation urbanistique.

Théoriquement, les P.C.D. et les P.U.D. devaient maîtrisés économiquement et spatialement les territoires des communes mais la réalité est autre du fait de la non disponibilité des moyens de réalisations, techniques et humaines permettant une véritable auto prise en charge en matière d'encadrement des études et des plans, de la mobilisation des ressources locales, ce qui a justifié la survivance du centralisme en faisant de la décentralisation, et de ces attributs : participation, coopération, autonomie des principes difficilement réalisables sur la terrain.

b) Le plan sectoriel de développement (PSD)

Le plan sectoriel regroupe les programmes et les propositions d'équipement et de développement ainsi dans une logique sectorielle où, les différents ministères décident du montant est de la localisation de ces derniers ; c'était ainsi que nous retrouvons les ministères de la santé, de l'habitat, de l'éducation qui finance des programmes entrant dans le cadre de leurs secteurs respectifs à l'échelle nationale.

Les communes d'une manière particulière, et les collectivités locales, d'une manière générale, dépendent dans une grande mesure des propositions des plans sectoriels et se, à cause de la crise des finances locales et le manque flagrant des moyens au niveau des communes, ce qui laisse dépendre ces dernières des décisions sectorielles et centrales.

Dans ce cadre, nous retrouvons que les études, relatives aux plans d'urbanisme (P.D.A.U. et P.O.S.) sont lancés dans le cadre des P.C.D. et P.S.D., ceci met en relief l'absence des moyens de financements locaux pour la réalisation et le suivi des études.

1.3. L'action publique locale et territoire

a) Le plan directeur d'aménagement et d'urbanisme P.D.A.U

Les procédures d'élaboration du P.D.A.U

L'élaboration du P.D.A.U suit les étapes réglementaires fixées par le décret 91-177 du 28-05-1991, lequel souligne que le plan peut concerner une ou plusieurs communes, d'où la nouveauté de la nouvelle législation avec la consécration des plans intercommunaux (article 05 de la loi 91/177) et ce, à l'opposé dans l'ancienne législation qui ne reconnaissait que l'établissement intercommunal¹. L'élaboration du P.D.A.U peut-être schématisé comme suite :

¹ Décret 91/ 177 du 28-05-1991 portant procédure d'élaboration et d'approbation du P.D.A.U.

- Une délibération de la commune ou des communes concernées affirme la décision et la volonté d'élaborer un P.D.A.U. La délibération doit comporter le projet de développement des territoires concernés à travers les perspectives qui vont orienter l'étude ainsi que les modalités de participation des différents services publics et associations dans le processus d'élaboration du P.D.A.U ;
- La notification de la délibération au (x) wali, avec affichage de la délibération pendant un mois à l'opinion publique ;
- La délimitation par les walis du périmètre d'urbanisation par arrêté ;
- Si, le P.D.A.U concerne deux ou plusieurs communes, l'étude peut être confiée à un établissement public intercommunal suivant l'esprit des articles 09 et 10 de la loi 90-08 du 07-04-1990 portant le code de la commune ;
- Les présidents d'APC sont tenus d'élargir à la concertation autant que possible, avec les acteurs publics et privés, même si les décisions des établissements intercommunaux ne deviennent opératoires qu'après délibération des APC concernés ;
- Une notification par les P/APC aux chambres de commerce, d'agriculture ainsi qu'aux associations professionnelles et locales de la décision d'élaborer le P.D.A.U, ces dernières sont tenues de formuler des réserves dans les quinze jours qui suivent ;
- Après expiration du délai, les présidents d'APC énoncent la liste des administrations, les organismes et des associations avec lesquels est engagée la concertation.
- Les organismes de la wilaya sont obligatoirement consultables (urbanisme, agriculture, hydraulique, planification économique, travaux publics, transports, bâtiment et site historiques). Ainsi que ceux de niveau local (énergie, transports, AEP).
- Après consultation, la décision est affichée au niveau du (es) conseil(s) communal (aux) avec notification aux administrations locales ;
- Il est accordé un délai de soixante jours pour les administrations citées ci-dessus pour formuler des réserves sur les orientations du PDAU. Après expiration du délai, leurs avis sont assimilés à un consentement ;
- Le P.D.A.U est soumis à une enquête d'utilité publique pour une durée de 45 jours avec désignation d'un commissaire enquêteur après désignation des lieux et des dates de

l'enquête où, un registre de doléances est mis à la disposition des citoyens et des organismes ;

- Après quinze jours de la date d'expiration de l'enquête d'utilité publique, le registre de doléances est clos, il est aussitôt envoyé aux APC concernées ; accompagner et des conclusions et remarques du commissaire enquêteur.

Les procédures d'approbation du P.D.A.U

Le P.D.A.U, revue, corrigé est accompagné du registre et du procès-verbal du commissaire enquêteur seront transmis au Wali dans les quinze jours qui suivent. L'approbation finale du P.D.A.U se fait :

- Le Wali, quand il s'agit de communes de moins de 200 milles habitants et qui relèvent de la wilaya ;
- Le ministre chargé de l'équipement ou le ministre chargé des collectivités locales si les communes relèvent des wilayas et dont la population se situe entre 200 milles et 500 milles habitants ;
- Par décret exécutif après consultation du ou des Walis concernés et sur avis du ministre chargé de l'équipement pour les agglomérations dont la population dépasse les 500 milles habitants.

La décision d'adoption est notifiée à l'ensemble des partenaires (présidents d'APC, président d'A.P.W, chambres d'agriculture et de commerce), le P.D.A.U est mis à la disposition du public après son adoption.

Le contenu du P.D.A.U

Le P.D.A.U approuvé est constitué obligatoirement selon le décret 91-177 du 28 mai 1991¹ de:

- Un rapport d'orientation devant receler : l'analyse économique, sociologiques, démographique et culturelle du territoire afin d'avoir un état de fait complété par un modèle d'extension urbanistique adapté à la situation du territoire ;
- Un règlement déterminant l'affectation des sols, les coefficients d'occupation du sol, la densité, les équipements à localiser, les conditions de construction, conférant ainsi au P.D.A.U la force de contraignante part à son opposabilité aux tiers ;

Une documentation graphique déterminant les différents secteurs constitutifs du territoire : urbanisé, à urbanisation future et le secteur non urbanisable ; ceux-ci constituent les espaces d'intervention des plans d'occupation des sols (P.O.S) et les plans d'équipement mettant en relief les infrastructures d'assainissements, d'A.E.P et la désignation des sites de localisation des équipements sociaux et les infrastructures d'utilité publique.

Les objectifs du P.D.A.U

Le P.D.A.U est un instrument de planification à long terme (quinze à vingt ans), il est obligatoire à toutes les communes et ses dispositions sont opposables aux tiers. Ses objectifs se présentent ainsi :

- Guider les responsables locaux dans la gestion de leurs agglomérations et communes ;
- Rationaliser l'occupation des sols urbains et périurbains ;
- La mise en place d'un scénario urbanistique qui protège les périmètres sensibles et fragiles ;
- La réalisation des équipements d'intérêt général ;
- La détermination des entités urbaines composant le territoire global est prévoir leur évolution future en fixant les limites des (P.O.S) et la localisation des équipements, ainsi que les dispositions réglementaires pour chaque unité territoriale (secteur) ;

¹ Le décret stipule aussi que la révision du P.D.A.U ne peut avoir lieu que dans les cas se présentant comme suite :

- Saturation avant terme des secteurs d'urbanisation et des objectifs prévus ;
- adaptation du P.D.A.U afin qu'il intègre de nouvelles données, servitudes ou projets d'intérêt national.

Le P.D.A.U conjugué aux autres instruments de la planification économique, notamment les plans communaux de développement (P.C.D) et les plans sectoriels, constitue théoriquement les leviers d'une politique de développement local. Ils sont les principaux moyens financiers nécessaires pour la réalisation des orientations du P.D.A.U étaient pris en charge de la politique économique et sociale au niveau des communes.

Cependant, si les orientations du P.D.A.U s'avèrent irréflechies à cause de leur inadaptation aux logiques locales, l'instrument deviendra un facteur bloquant à toute dynamique de développement et ce, de par son opposabilité aux tiers, mais aussi de la difficulté de recourir à sa révision en vue d'un éventuel réajustement de ses paramètres.

Le P.D.A.U à travers les lois et règlements le sous-tendant s'inscrit dans la droite ligne et de la décentralisation et d'une tendance affirmée vers une démocratie participative locale, les différents agents, activant sur l'entité territoriale de base qui est la commune, deviennent des partenaires de la collectivité locale, par leur participation active dans tous les processus d'élaboration, d'approbation et de révision du P.D.A.U. C'est ainsi que la qualité de cette démocratie participative, à travers l'urbanisme local, sera déterminée par l'aptitude de la commune à initier une stratégie locale de communication capable de produire le consensus le plus large sur les questions confrontant les intérêts individuels et collectifs.

b) Le plan d'occupation du sol (P.O.S)

Alors que le P.D.A.U est un instrument de prévision, le P.O.S est un instrument réglementaire et de détail, ne concernant qu'une unité du territoire couvert par l'étude du P.D.A.U. C'est ce dernier qui fixe le nombre et la consistance superficielle des P.O.S, d'où la réaffirmation de la logique descendante, unitaire et générale des instruments de la planification spatiale en Algérie.

La conception du P.O.S. dépend des orientations énoncées et opposables du P.D.A.U, lequel est soumis à son tour, aux orientations des plans : national, régional et de wilaya. De ce fait, nous pouvons dire que la cohérence, la pertinence et l'opérationnalité des P.O.S dépend de la qualité et de la pertinence des hypothèses et des orientations énoncées dans le P.D.A.U.

Le P.O.S est aussi un instrument de gestion urbaine et communale. Il devait permettre d'articuler l'échelle des grandes orientations du P.D.A.U (le territoire d'une ou plusieurs communes) et celle des actes urbanisme à l'échelle des quartiers, de la parcelle ou le groupement de parcelles (construction, lotissement, démolition).

Le P.O.S est constitué d'un ensemble de documents d'urbanisme ceux-ci définissent les modalités opérationnelles d'aménagement, les règles et les servitudes d'occupation du sol et de construction pour un territoire communal ou une partie de ce territoire à moyen terme (cinq à dix ans). Il y est un instrument réglementaire opposable aux tiers, c'est sur la base du respect ou non de ses dispositions que les actes d'urbanisme sont autorisés refusés (permis de construire, permis de lotir, permis de démolir)

Elaboration, approbation du P.O.S

L'élaboration et l'approbation du P.O.S. sont avancées par le décret 91-177 du 28 mai 1991 portant procédures d'élaboration du P.D.A.U et des P.O.S la lecture des différents articles contenus dans ce décret nous renseigne sur la similitude des procédures inhérentes à l'élaboration du P.O.S avec celles relatives au P.D.A.U, même s'il y a lieu de noter que l'enquête publique dure soixante jours pour le P.O.S alors qu'elle dure quarante-cinq jours pour le P.D.A.U.

Le contenu du P.O.S et ses objectifs

Le P.O.S est composé d'une partie réglementaire et d'une partie graphique. La partie réglementaire est constituée d'un rapport de présentation reprenant les grandes orientations du P.D.A.U, d'un règlement du P.O.S. donnant l'un sens à l'ensemble des documents de ce dernier et fixant tous les aspects liés à l'occupation du sol : types d'occupation, condition est formes d'occupation, les densités et les différentes zones non constructible.

La partie graphique, quant à elle, est composée de l'ensemble de documents établis à partir du plan cadastral. Ils doivent être d'une grande précision : plan de situation, plan topographique, plan de l'état de fait, plan d'aménagement général, les plans de composition urbaine. Les objectifs du P.O.S. émanent de sa nature et de ses caractéristiques, c'est ainsi qu'en tant qu'instrument réglementaire et de gestion, il permet de :

- Réglementer les actes urbanisme individuels et collectifs ;
- Enoncer les conditions et les caractéristiques de l'urbanisation et de la construction, il l'autorise ou l'interdit suivant leur règlement du secteur ;
- fixer, dans le détail les contraintes d'occupation du sol (construction, forme urbaine, droit de construire).

L'Algérie a procédé à trois politiques de remodelage administratif en 1963, 1975 et en 1985. Ces découpages administratifs vont tous dans le sens d'un maillage de plus en plus fin du territoire national. Parallèlement à l'affinement de la trame, l'espace administratif devient progressivement un enjeu central pour l'Etat et pour la société civile.

Tableau 01 : Nombre d'entités territoriales par niveau et date de réforme

| | 1963 | 1975 | 1985 |
|----------|------|------|------|
| Wilayas | 15 | 31 | 48 |
| Daïras | 91 | 160 | 276 |
| Communes | 676 | 707 | 1514 |

Source : Budjelid (A) : « Aménageurs et aménages en Algérie », ed l'Harmattan, 2004.

La décentralisation est une réforme administrative qui consiste pour l'Etat à transférer au profit des collectivités territoriales certaines compétences et les ressources correspondantes. Elle ne se réduit pas seulement à l'organisation et le fonctionnement des collectivités territoriales, mais pose aussi la question de l'exercice du pouvoir dans un Etat moderne adapté à l'évolution de la société avec ses exigences de responsabilité, de liberté et de proximité.

Les lois de la décentralisation ouvrent la voie à la démocratisation et au renforcement des institutions locales. Mais elles permettent également d'attribuer un rôle légal aux organisations de la société civile et à la population. Les nouvelles compétences attribuées s'accompagnent d'un transfert de ressources suffisant pour les assumer. Souvent contraints par les programmes, les actions des élus locaux dépendent beaucoup de leur talent à fédérer les forces vives de leurs communes. Ils ne sont pas forcément des gestionnaires du budget public mais plutôt des animateurs de la scène locale.

c) Le rôle de la commune dans la création d'une dynamique de développement

La commune intervient de différentes manières et sous diverses modalités dans le développement local, allant de la simple promotion à l'intervention directe. Elle intervient comme acteur de développement en prenant en charge directement les actions de développement.

Une intervention diversifiée

Comparativement à l'ordonnance de 1967 ; la loi 90-08 relative à la commune donne moins de pouvoirs à la commune puisque c'est tout le champ de l'intervention économique qui lui échappe. Au demeurant, l'accroissement des compétences ne signifie pas nécessairement renforcement de la décentralisation. A la suite des réformes économiques, au même titre que l'Etat, elle est amenée à se désengager d'une gestion directe du champ économique. Elle est appelée à inciter, promouvoir, encourager et aider le développement local. La présence de la commune dans cette sphère se manifeste par la mise en place d'une politique de développement local et attractive en direction des promoteurs et des investisseurs.

Elle est paradoxalement appelée à se doter d'une politique locale de développement plus rigoureuse, active et hardie, en somme plus efficace car de plus en plus se met en place un système de régulation externe par l'électorat aux attentes locales en matière de logement, de création d'emplois et de service de proximité.

Au niveau économique :

- Elabore et adopte un plan communal de développement dans le cadre de wilaya et du plan national (article 86).
- Initie toute action pour impulser le développement (article 88).
- Encourage et favorise les opérateurs (article 88).
- Protection des terres agricoles (article 94).
- Favorise et encourage le développement du tourisme (article 103).
- Favorise la promotion immobilière (article 106).

Au niveau social :

- Assistance et prise en charge des personnes les plus démunies dans les domaines de la santé, de l'emploi et du logement (article 89).
- Réalisation de centres de santé et de salles de soins (article 100).

Au niveau culturel :

- Protection du patrimoine et des sites architecturaux (article 93).
- Assistance pour la réalisation de structures de sports, jeunesse et loisirs (article 101).

Au niveau des services publics :

- Initie les actions pour les travaux d'aménagement, d'infrastructures et d'équipements (article 95).
- Favoriser le transport scolaire (article 98), promouvoir l'enseignement préscolaire (article 99).
- Favorise le développement des associations (article 104).

La loi 90-08 fait de nombreuses fois référence au rôle de la commune en employant les verbes suivant : initier, impulser, encourager, promouvoir, favoriser, assister. Depuis l'entrée en économie de marché, le législateur a adopté une vision du type libéral pour ce qui est des missions de l'Etat et de l'administration. Cela se traduit par le pourcentage du rôle de la commune vers des missions traditionnelles de service public et en se désengageant de l'action économique qu'elle ne soutient plus de manière directe. Dans ce type d'interventions, de nombreux domaines sont ciblés par la loi : tourisme, logement, agriculture, transport. En fait, le rôle de la commune pour impulser le développement local est de conduire en amont un certain nombre d'actions :

- Pour les infrastructures : routes, transports, électricité, eau, zones d'activités, télécommunications
- Pour la qualité de vie : hygiène, éducation, santé, environnement, ordre public, activités culturelles, tranquillité.
- Pour la qualité du service administratif : accueil, information, communication, absence de bureaucratie.
- Aides fiscales et surtout foncières et immobilières.

La collectivité doit offrir des avantages qui, généralement dépendent de la réglementation en vigueur mais aussi faire preuve d'attractivité pour attirer les investisseurs. Plutôt que de prendre en charge directement le développement local comme c'était le cas durant la période socialiste, elle est plutôt appelée à attirer les investisseurs.

Les moyens de réalisation

L'organisation

L'organigramme est révélateur de la place qui est faite à la prise en charge d'une mission, à savoir la nature de la structure, son niveau hiérarchique et ses modes d'intervention. Force est de constater que la dimension organisationnelle de la prise en charge du développement local demeure insuffisante :

- Un service des affaires économiques, rarement une direction. Et l'expression d'affaires économique évoque une acceptation administrative, voire bureaucratique du développement local.
- La commission aménagement du territoire et urbanisme : de par son intitulé, il est en deçà du développement local. De plus situé l'aménagement du territoire à l'échelle du territoire de la commune reste une dimension étroite et insuffisante.
- L'établissement public communal peut conduire des projets propres à la commune mais le plus souvent il a pour objet de gérer de manière déconcentrée certaines activités tel que le nettoyage, le ramassage des ordures ménagères.
- L'établissement public intercommunal peut conduire des projets partagés entre plusieurs communes.
- De plus, l'établissement public local est soumis à un régime fortement encadré (autorisation préalable de création, statut type contrôle de tutelle préalable).

Les moyens financiers et matériels

La question intéresse surtout les collectivités pauvres, et dans même le cas des collectivités riches, elles ne disposent pas de la plénitude de leurs moyens car elles sont étroitement soumises à l'approbation préalable et au contrôle de la tutelle.

Dans la majeure partie des cas, les collectivités sont dépendantes des dotations financières de l'Etat au titre des plans communaux de développement. La majeure partie des opérations n'a pas pour objet d'impulser le développement local au sens économique du terme, mais d'améliorer la couverture des besoins de la population en services publics de base et de la commune en infrastructures et équipements.

La question du territoire est devenue ces dernières années une question centrale pour l'analyse de l'action publique. Des questions traitées jusque là à une échelle nationale (emploi, santé, environnement) ont été décentralisées et le territoire local est devenu, de plus en plus, le cadre de coordination des différents acteurs amenés à traiter en commun des problèmes liés à l'intérêt général. Cette évolution s'est accompagnée d'une multiplication des acteurs impliqués. La frontière entre l'action publique et privée est devenue plus floue, des acteurs du secteur public comme du secteur privé étant amenés à coopérer autour de situations de gestion.

Nous proposons dans la section qui suit l'étude d'un projet de développement intégré à travers laquelle nous allons faire un rapprochement entre la théorie et la pratique. Nous avons soulevé certains éléments qui constituent les points forts d'un territoire communal, ainsi que les éléments qui constituent des freins pour le développement de cette commune.

Section 2 : Etude de projet de développement intégré de la commune de Ouaguenoun

Les politiques d'aménagement du territoire qui ont donné de bons résultats pendant des années ne répondent plus au défi qui leur avait été : permettre le développement de toutes les régions et favoriser le renouvellement des richesses. Même si la modernisation et le déploiement de nouvelles infrastructures sont toujours nécessaires, l'effort des communes doit désormais viser en priorité l'accroissement du niveau de vie des habitants. La réponse à cette question est apportée dans les économies locales par les décideurs économiques et politiques.

Cette section présente une conception d'un projet de développement économique d'un territoire communal. La finalité du projet quel que soit le territoire, est d'infléchir, de créer ou d'accélérer une dynamique territoriale, en jouant sur l'attractivité du territoire, sa cohésion sociale et les interactions entre les deux. Il est montré que le succès d'un tel projet dépend de la capacité des autorités locales à mettre en place un système de gouvernance, compréhensible par l'ensemble des acteurs du territoire qui assurent une véritable gestion associant pour chaque décision l'économie, le social et l'environnement.

2.1. Description sommaire du contexte du projet

a) Le choix de l'échantillon

- ✓ Choix de la commune comme unité spatiale d'analyse

Parmi les découpages de l'espace qui ont une signification du point de vue de l'intervention publique locale est la commune en raison de sa petite dimension et sa relative stabilité dans le temps. Aussi, la commune est sujette à des évolutions de la géographie des équipements et de l'emploi lorsqu'on parle de territoire. La commune à sa propre logique de mise en place et de fonctionnement, leur prise en compte peuvent contribuer à éclairer les situations locales.

- ✓ Pourquoi une commune rurale

Simplement parce que le management territorial appliqué à un territoire urbain prend une autre dimension qui est le management de la ville, celle-ci présente des spécificités en matière de gestion dont il n'est pas question dans notre travail. Ce qui nous intéresse est de voir d'une manière générale les implications du management des territoires sur la gestion des collectivités territoriales. En outre, nous avons des instruments d'analyses théoriques propres

aux territoires ruraux tels que « la démarche méthodologique à l'évaluation du développement des espaces ruraux »¹.

b) Présentation de l'étude

Le projet de développement intégré de la commune de Ouaguenoun a, comme son nom l'indique, vocation à rendre plus cohérente l'action publique locale au niveau d'un territoire pertinent. Ce PDI fixe les orientations générales des politiques majeures en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire. Il vise principalement à mettre en cohérence les différentes politiques sectorielles conduites sur le territoire de la commune de Ouaguenoun dans un projet global pour les quinze années à venir.

La commune espace d'interdépendance entre les différents acteurs, devient un territoire de projet. En effet, c'est en fonction de leurs ressources et besoins que les acteurs pourront faire valoir leurs projets et visions du territoire, dans une démarche transversale et non plus sectorielle. Pour permettre cette globalité un conseil consultatif communal a été institué, rassemblant les forces vives de la commune tel que, employeurs, cadres universitaires, agents commerciaux, fonctionnaires dans des services de la Wilaya et le secteur associatif. Ainsi des ateliers se sont penchés sur l'étude technique du PDI.

L'élaboration d'une politique publique génère invariablement la production de documents, de données ou autres comptes rendus. Le PDI de la commune de Ouaguenoun est réalisée sur la base de trois documents : un documents comportant le diagnostic de la situation de la commune, un rapport final retraçant les axes du projet, enfin, un document de synthèse contenant des remarques générales sur le projet vue globalement. Ces matériaux sont souvent riches en informations, peuvent donc être utilisés pour fonder un travail de recherche. Néanmoins, s'ils demeurent utiles, dans le cas présent leur importance est à relativiser.

En effet, le PDI de la commune de Ouaguenoun est en cours de réalisation, les documents présents pèchent généralement pour trois raisons. Beaucoup d'entre eux, demeurent inaccessibles et le resteront tant que le projet n'aura pas abouti. De plus, les matériaux rendus publics sont souvent d'intérêt limité, tant ils visent à véhiculer une image

¹ Rapport final du bureau de l'évaluation et des programmes d'études du ministère de l'agriculture et de la pêche, CEASAER, France, Novembre, 2005,

idyllique des actions entreprises par les responsables. Par ailleurs, une étude de ces documents, par nature figés, ne permet que très partiellement de saisir un processus évolutif et dynamique tel qu'une démarche d'acteurs à l'œuvre tout au long de travail de recherche : ces matériaux deviennent rapidement obsolètes au fur et à mesure que les travaux du PDI progressaient. Enfin, l'élaboration du PDI étant fondamentalement basée sur les relations et échanges entre acteurs, les apprentissages qu'ils font, les évolutions qui les marquent, les divers documents ne sauront présenter de façon exhaustive les enjeux et évolutions du projet.

- **La finalité du projet**

La libéralisation de l'économie et l'ouverture des marchés vers l'extérieur, imposent une nouvelle approche pour de nouvelles opportunités de développement. Dans ce paysage en pleine mutation, l'Algérie doit rechercher un positionnement stratégique pour la diriger vers une meilleure intégration à l'économie mondiale. Le PDI de la commune de Ouaguenoun la réalisation d'une technopole agro-alimentaire. Il définit une nouvelle organisation des filières agro-alimentaires et à la création d'entreprises compétitives, des entreprises qui seront capables d'améliorer la production agricole, de créer des emplois, d'améliorer la balance des échanges agro-alimentaires, de produire les capacités d'autofinancement pour les investissements matériels et immatériels nécessaires au développement et à la pérennité des activités pour relever les défis de la compétitivité et de la concurrence.

Ce paysage est complexe du fait des mutations économiques et administratives que traverse le pays et de la multiplicité des acteurs économiques et des institutions concernées par le secteur agro-alimentaire. La technopole agro-alimentaire vise à créer des synergies entre les institutions, les expertises et les entreprises locales d'une part et à faciliter les partenariats d'autre part. Il s'agit de développer des stratégies d'alliance entre les entreprises et de promouvoir une coopération scientifique et technique fondée sur le transfert de savoir-faire.

Une autre raison qui conforte cette démarche stratégique concerne justement l'organisation des services d'appui (scientifique, technique, et stratégique) au secteur agro-alimentaire. L'Algérie dispose de compétences importantes dans le secteur agro-alimentaire, plus particulièrement dans les industries de transformation. Les expérimentés du domaine constituent un savoir-faire qui n'est pas toujours mobilisé et organisé autour des besoins

concrets du secteur économique. Répandues à travers plusieurs organismes, leurs compétences ne sont pas toujours utilisées d'une manière optimale. Dans le cas d'une reconstruction convenable, elles sont en mesure de composer l'agrégat nécessaire à l'adaptation des technologies et de la connaissance scientifique, à la naissance de groupe de recherche et d'expertise performants en mesure de répondre aux attentes du développement agro-alimentaire.

c) Présentation de la commune de Ouaguenoun

Données physiques

1. Superficie

Superficie totale du territoire de la commune : 3978 ha

21,4 % de forêts et maquis soit : 852 hectares

23 % de terres urbanisées soit : 90 hectares

76,3 % de terres agricoles soit : 3036 hectares

2. Limites territoriales

La commune de Ouaguenoun est située géographiquement au nord du chef-lieu de la wilaya de Tizi-Ouzou sur l'itinéraire : Tizi-Ouzou, Tikoubain – Tigzirt.

Elle est limitée comme suit :

- Au nord : par les communes de : Timizart et de Boudjima
- A l'est : par les communes de : Fréha et de Timizart
- Au sud : par l'Oued sébaou
- A l'ouest : par les communes de : Aït Aissa Mimoune

3. Consistance territoriale

Chef-lieu communale : Tikoubain

08 villages et 10 hameaux.

Données humaines

Population

- Densité : 15 438 habitants sur 3978 ha, soit : 3,88 habitants par hectare
- Evolution démographique 1998 : 15 438
- **2007** : 17 587 estimation
- Evolution démographique moyenne 1,234 % par an
- Répartition des sexes : M = 7678, F = 7760
- Nombre de ménages : 2308
- Taille des ménages : 6,6

d) Le diagnostic territorial¹

La réalisation d'un diagnostic territorial dans cette démarche permet de faire l'inventaire de la diversité des situations locales, au regard des prévisions économiques et démographiques et des besoins répertoriés en matière de développement économique et d'aménagement du territoire. Les connaissances et analyses ainsi produites sont destinées à étayer la phase de construction de la politique et de fournir un cadre de référence à partir duquel les résultats peuvent être interprétés. Aussi, le diagnostic territorial permet de relever les principales causes des déséquilibres entre les différentes localités de la commune.

✓ La situation géographique de la commune de Ouaguenoun

Chaque territoire a une situation géographique particulière, définie par sa configuration topologique et par ses relations avec les autres pôles d'attraction et d'influence, en particulier les grandes zones urbaines et les grands axes commerciaux définissent les flux de circulation des marchandises et des hommes et rendent possibles ou non certaines stratégies de développement.

De même, les atouts spécifiques des territoires, comme les zones touristiques ou les lieux porteurs d'image et de sens sont des données importantes à prendre en compte dans la recherche d'une capacité d'attraction supplémentaire pour le territoire. En d'autres termes, la situation géographique du territoire prédéfinit d'une certaine manière les ambitions du projet de développement économique et en fixe les contraintes principales.

La commune de Ouaguenoun, située dans la Wilaya de Tizi-Ouzou, laquelle est géographiquement inscrite dans la région climatique de l'Atlas Tellien, qui agit comme un rempart, qui provoque la condensation et la précipitation d'une partie de la vapeur d'eau amenée par le vent soufflant de la mer. Ainsi, elle est la région la plus arrosée de l'Algérie, avec un maxi pluviométrique sur les massifs montagneux les plus élevés et les plus proches de la mer. Le régime thermique varie, lui aussi considérablement d'un point à l'autre : l'altitude entraîne un abaissement général de la température et l'éloignement de la mer provoque des augmentations des amplitudes diurnes et annuelles.

¹ Ce diagnostic est réalisé sur la base du document monographique de la commune de Ouaguenoun.

- ✓ Une accessibilité variable qui agit sur la vitesse de développement

L'accessibilité des zones industrielles et commerciales du territoire est conditionnée par la qualité des transports en commun. Les éléments clés à analyser sont souvent le coût d'accès au travail (distance entre les lieux d'habitation e les lieux de travail) et les usages en termes de migration quotidienne. L'accessibilité est un point clé qui agit sur la capacité à réorienter plus au moins rapidement un flux physique (biens ou personnes) vers le territoire.

Tableau n° 02 : Infrastructure de base

| désignation | Type | Longueurs (KM) | Coûts d'entretien | état |
|-------------------|-------------------|----------------|-------------------|---------|
| Routes nationales | R. N | | | |
| Chemins de Wilaya | C. W. 37 | 7 | 15 000 000 000 | Moyen |
| | C. W. 174 | 5 | | Mauvais |
| Chemins communaux | Chemins vicinaux | 50 | 51 458 595 000 | Moyen |
| | voleries urbaines | 15,5 | 51 220 000 000 | Moyen |
| | Total | 83,09 | 117.678.59500 | Moyen |
| Pistes | Forestières | 37 | 10 000 000 000 | Moyen |
| | Agricoles | 43 | 20 000 000 000 | Moyen |

Source : APC de Ouaguenoun

- **Routes**

La commune manque énormément de pistes agricoles aménagées, l'état de ses routes tend vers une amélioration ces derniers temps, mais il reste beaucoup à faire. En outre, il faut noter qu'il n'existe pas de gare routière au niveau de la commune de Ouaguenoun.

✓ Un tissu économique en développement :

La commune de Ouaguenoun contient sur son territoire plus de 100 PMI qui emploient un bon nombre de personnes.

Tableau n° 03 : Structures des PMI en termes de branche

| Secteur d'activité | Nombre d'entreprises |
|-----------------------------------|----------------------|
| Commerce. | 41 |
| Services fournis aux ménages. | - |
| Chimie et plastique. | 01 |
| Services fournis aux colles. | - |
| Agroalimentaire. | 17 |
| Bâtiments et travaux publics. | 31 |
| Matériaux de construction. | 03 |
| Hôtellerie et Restauration. | 04 |
| Industrie du bois et de papier. | 02 |
| Industrie du Textile. | 03 |
| ISMME | 01 |
| Transport et Communication. | 12 |
| Agriculture et Pêche. | 04 |
| Mines et Carrière | 02 |
| Industrie diverse. | 01 |
| Services fournis aux entreprises. | 04 |
| Total | 126 |

Source : Direction de la PME

Le tableau illustre que la commune de Ouaguenoun possède un tissu industriel constitué uniquement de petite et moyenne entreprises. Sur les 126 entreprises exerçant leur activité sur le territoire de la commune, 41 sont dans le secteur du commerce, 31 dans le bâtiment et travaux publics et 17 dans le secteur de l'agroalimentaire. En outre, on remarque l'inexistence d'entreprises dans certains secteurs notamment les services. Il faut en outre noter qu'il n'existe aucune institution financière sur le territoire de la commune de Ouaguenoun.

- ✓ Une commune à vocation agricole

Tableau n° 04 : Répartition générale des terres agricoles (Ha)

| Nombre de terres | Secteur privé |
|----------------------------------|---------------|
| I. Terre labourables | |
| 1. cultures herbacées | 2150,95 ha |
| 2. terres au repos | |
| II. Productions permanentes | |
| 1. prairies naturelles | 35,41 ha |
| 2. pacages et parcours | 94 ha |
| 3. viticulture | 35,41 ha |
| 4. plantation d'arbres fruitiers | 337,79 ha |
| III. Terres improductives | 284 ha |
| IV. forêts et maquis | 852 ha |
| V. terres urbanisées | 90 ha |
| Total des terres agricoles | 3036 ha |
| Surface agricole utile | 2622,15 ha |
| Surface totale de la commune | 2649,56 |

Source APC de Ouaguenoun

La superficie totale irriguée est estimée à 180 hectares. Il existe une infrastructure d'irrigation qui ne fonctionne quasiment plus. Les parcelles exploitées sont irriguées à partir du barrage de Djebba, des fontaines, des oueds, où les méthodes traditionnelles sont utilisées.

Les terres agricoles occupent 33 % de la superficie totale de la commune. La surface agricole utile évaluée à 799 hectares représente 30 % des terres agricoles ou encore 10 % de la surface totale de la commune, soit 12,51 habitants par hectare utile, nettement supérieure à la moyenne de la wilaya (10,18 habitants par hectare utile). Durant la campagne agricole 2005-2006, l'exécution des plans des cultures et de production a donné les résultats suivants :

1. Productions végétales :

Le tableau résumant l'utilisation du sol révèle quelque culture dominante de la commune : Les cultures pérennes représentent 32 % de la surface agricole utile alors que les cultures herbacées n'en représentent que 29 % le reste étant constitué par la jachère 36 %.

L'arboriculture et variée où l'olivier est dominant.

Parmi les maraîchages, la pomme de terre occupe le premier rang avec une production de 3640 quintaux soit 36,4 kg par tête. Le taux de satisfaction est de 12 %.

2. Productions animales :

Dans la commune de Ouaguenoun, l'élevage ne peut être dissocié de la production végétale et constitue une source importante de revenus pour de nombreuses familles. Malgré le taux de satisfaction important des productions agricoles, il demeure que l'importance de la surface agricole devait donner plus de résultat. Cette région a la capacité de subvenir aux besoins de plus d'une commune.

Ressources en eau de la commune de Ouaguenoun :

Un barrage à Djebba réalisé vers les années 1960 est prévu pour une capacité de 300 000 M³. Sa capacité a fortement diminué par rapport au problème d'érosion, doté d'un réseau d'irrigation pour les besoins en eau de 455 Ha, aujourd'hui il n'arrive à subvenir qu'à environ 200 Ha de terre. La commune est dotée d'une retenue collinaire de 5000 M³. La vocation agricole de la commune l'oblige à accueillir plus de l'existant, 1000 000 M³ pour permettre aux agriculteurs d'assurer un rendement et de s'orienter vers la culture des agrumes.

Les réservoirs d'eau de la commune sont utilisés dans le cycle transitoire de refoulement des eaux, il y a matière à réflexion dans la constitution d'une réserve d'eau de sécurité pour les besoins d'urgence en cas de problèmes de pollution, de saturation, de pannes. La commune dispose de 624 puits, dont peu sont entretenus, par leurs propriétaires, les services d'hygiène ont un rôle important à jouer dans ce cas de figure. Enfin, on dénombre 09 sources aménagées et 20 abandonnées, il serait nécessaire de lancer une opération de réhabilitation à travers toute la commune. Dans ce cas, les sources d'eau contribuent à la protection de la faune et la flore.

2.2 Les thèmes fédérateurs du PDI

La recherche d'un concept fédérateur et mobilisateur est une étape essentielle de la stratégie de développement. Elle doit associer tous les acteurs du territoire, les élus, les autorités de tutelles mais aussi et surtout les acteurs économiques (entreprises) et acteurs sociaux. Il s'agit de :

- Prendre en compte la réalité du territoire (ne pas ignorer les difficultés).
- S'appuyer sur la chaîne de valeur économique existante.
- Favoriser l'interaction entre l'économie et le social.

Le PDI de notre commune est axé sur de mini projets de développement que nous avons retenu et classé par ordre d'importance tel qu'ils sont établis dans le rapport final du PDI. Ces axes stratégiques ne peuvent pas aborder l'ensemble des besoins du territoire communal, leur contenu et leur liste sont évolutifs. Ils sont interconnectés et se complètent afin de réaliser la vision définie pour la commune de Ouaguenoun.

a) Développement du réseau routier et du transport

La commune de Ouaguenoun manque d'infrastructures routières, sur les 18 localités qui la forment, peu sont accessibles où certaines routes ne répondent pas suffisamment aux normes, celles qui existent, datent depuis longtemps, elles sont en très mauvais état. Ainsi, le PDI programme la réalisation de routes selon les priorités et l'urgence.

- Programme d'urgence : 11900,00 ml
- Programme à court terme :
 - Routes à bitumer : 15350,00 ml
 - Pistes à aménager : 59400,00 ml
- Programme à moyen terme : 20100,00 ml
- Programme à long terme : 170000 ml

Gare routière : il est aussi proposé la réalisation d'une gare routière comportant toutes les installations de confort, de sécurité et sanitaire.

Superficie construite : 150 m²

Superficie couverte hors bâti : 50 m²

Nombre de place de stationnement : 320 m²

Aire de circulation : 250 m²

Superficie totale : 770 m²

b) Développement agricole et industriel

Le développement agricole : La commune de Ouaguenoun est une région connue par ses terres agricoles, c'est pour cette raison qu'il existe un important parc de matériel professionnel. Toutefois, en prévision du développement de ce secteur, plus de matériel serait nécessaire à court terme. Le manque de dynamique dans le travail de la terre est le résultat du manque de viabilisation des villages et des terres potentiellement agricoles ; absence de pistes, de moyen financier pour le financement des travaux de mise en valeur des terres et une stratégie de sédentarisation des populations rurales.

Tableau n° 05 : Projets proposés dans le cadre des PPDRI

| PPDRI | Localités | Superficie en Ha |
|----------------------------------|---------------------|------------------|
| 01 | Tiaouinine | 70 |
| 02 | Djebla | 150 |
| 03 | Ihdikaouene Oufella | 70 |
| 04 | Azib oufella | 50 |
| 05 | Amalou | 70 |
| 06 | Ihdikaouene Bouada | 80 |
| 07 | Agouni ouzaraz | 100 |
| 08 | Agouni bougdal | 60 |
| 09 | Khechabna | 140 |
| 10 | Boudchicha | 140 |
| 11 | Igherviene (Tamda) | 80 |
| 12 | Alma Loucif | 80 |
| Superficie totale des périmètres | | 1.090.00 ha |

★PPDRI : projet de proximité de développement rural intégré

La commune de Ouaguenoun est tout indiquée compte tenu de ses spécificités naturelles à s'orienter d'avantage vers des secteurs agricoles plus spécialisés tel que : l'arboriculture, maraîchage, élevage, valorisation de l'espace forestier.

La réussite du programme de relance du secteur agricole dans la commune de Ouaguenoun passe par la mise en valeur des terres et par la mobilisation des ressources en eau de surfaces, c'est dans cette optique qu'il a été projeté sur le territoire de la commune, un mini barrage et deux retenue collinaires. Ces ouvrages sont destinés à irriguer les terres agricoles, et à créer des réserves hydriques de sécurité des incendies de forêts. Les sources et puits existants seront aménagés dans le cadre de la préservation de la faune et de la flore, l'abreuvement des ovins et ovins en parcours et l'amélioration du cadre de vie.

Le développement industriel : le programme propose un développement industriel de la commune de Ouaguenoun en considérant les richesses naturelles locales comme vecteurs de développement principal. Il s'agit des ressources agricoles, forestières, et ce, dans le contexte de la politique d'intégration de la population dans le processus d'aménagement du territoire et de l'utilisation rationnelle des produits locaux.

La commune de Ouaguenoun se compose de 18 localités qui abritent plus de 1500 habitants avec une population active de 27 % et un taux de chômage de 17 %. Les principales ressources financières de la population sont principalement les pensions, les retraites, la petite agriculture et l'élevage. En outre, l'analyse des données montre que la commune est dépourvue d'unités de production industrielle, susceptible de créer de l'emploi.

La commune de Ouaguenoun recèle en plus des richesses agricoles, forestières et touristiques, d'autres alternatives complémentaires dans le cadre du projet de relance de l'activité économique locale tel que la taille de pierre et l'artisanat. En égard à toutes ces potentialités et de sa vocation, la création d'un tissu industriel de micro entreprises est d'une importance capitale pour la relance économique de la commune, voire son développement durable.

Pour offrir aux investisseurs des sites avec toutes les commodités (eau, assainissement, électricité, gaz) et de veiller à la protection de l'environnement, en matière de rejets, la commune de Ouaguenoun prévoit la création d'une zone d'activités, pour regrouper l'ensemble des activités existantes et/ ou à créer. Il est proposé que la zone d'activités de Ouaguenoun soit située sur la route reliant le chef lieu de Timizart, à la limite du territoire de Ouaguenoun, cette implantation peut évoluer vers une solution de développement intercommunal.

Pour répondre aux besoins immédiats de la commune en termes d'investissement, la zone d'activités de Ouaguenoun devra contenir une quarantaine de lots, ayant une superficie variable de 500 à 1000 m² chacun, soit une surface totale de 5 hectares (50000m²) y compris espace de circulation et parkings.

L'ensemble des lots seront exclusivement destinés aux investissements pour la création et/ ou l'extension de PME dans des secteurs prédéfinis dans le cadre du plan directeur de développement : menuiserie bois, taille de pierre, production de parfums et cosmétiques, mini laiterie et fromagerie.

c) Développement du sport et loisirs

Le secteur d'activité concerne la majorité des algériens dans le domaine sportif, socio-éducatif, de loisir et du tourisme, un secteur très important qui relève de la compétence du ministère de la jeunesse et des sports. Important par son impact considérable auprès des populations concernées par ces activités sur l'ensemble du territoire national. Les équipements sportifs et leurs usages contribuent à l'amélioration de la qualité de la vie des citoyens.

Equipements projetés au niveau de la commune de Ouaguenoun

Concernant le secteur du sport, deux grandes perspectives sont lancées au niveau de la commune de Ouaguenoun.

- La première consiste à utiliser les potentialités naturelles de la région pour réaliser des installations sportives de performances destinées aux clubs nationaux et internationaux en créant un lien entre le tourisme et la pratique sportive.

- La deuxième, consiste à réaliser des installations pour le développement du sport destinées aux besoins de la population locale.

Ces perspectives ont motivé la commune de Ouaguenoun et projetée de réaliser à court terme, moyen et long terme les équipements suivant :

- Un complexe sportif de proximité (CSP) au chef lieu de la commune (Khechebna)
- Une piscine couverte à Tikoubain
- Une salle polyvalente à Tamda
- Stades communaux projetés :
 - Aménagement du stade existant à Tikoubain
 - Aménagement du stade existant à Djebba
 - Nouveau stade de Tamda
- Terrains de jeux projetés :
 - Tikoubain : 03
 - Igherbien : 01
 - Tiaouinine oufella : 01
 - Amalou : 01
 - L'azib ouhedhadh : 01

Composition des stades et des terrains de sport

Conception :

Le plan de composition générale est une nécessité, de ce que sera l'espace une fois aménagé. Il est très important car il permet de visualiser globalement un ensemble de données d'ordre fonctionnel, esthétique, techniques. Il permet de justifier le site choisi pour l'implantation des équipements, leurs interrelations, leurs impacts à l'échelle de l'environnement, la composition paysagère adoptée (paysage, plantation), les accès et parkings, les espaces libres et les cheminements.

Il permet de créer un équilibre des différents composants les uns par rapport aux autres : cadre spatial, élévation (plantations par rapport à l'ensoleillement), dimensionnel (terrains de football : grand espace, terrains de tennis : espace moyen, pistes de sauts : petit espace).

1. Complexe sportif de proximité projeté à Khechbna

Ce complexe sportif de proximité comprendra un ensemble d'équipements sportifs, regroupés dans une enceinte paysagère, destinés aux clubs et autres organisations effectuant des entraînements, stages de performances et des compétitions.

a. Football : Etant donné sa destination le stade de football, sera de catégorie B ayant les caractéristiques suivantes :

Longueur : 110 m

Largeur : 73m (inclues les zones de sécurité de 2,50m)

b. terrains de sport : Pour des questions d'économie, il est conseillé de réaliser des stades combinés.

- 1 stade de Hand-ball
- 2 stades de Basket-ball
- 1 stade de Volley-ball
- 2 stades de Tennis

Le complexe comportera outre les terrains sportifs, des vestiaires comprenant douches, toilettes dames et toilettes hommes.

c. Hôtellerie : Pour assurer un accueil des sportifs dans de bonnes conditions, une structure d'hébergement est prévue à proximité du site du complexe. Il s'agira d'un hôtel ayant la particularité d'offrir des chambres pour chaque catégorie de sportifs, en fonction des moyens financiers et du niveau de performance des groupes. Il se composera :

- Des chambres d'un standing deux étoiles (***) destinées aux petits clubs sans ressources financières importantes

- Des chambres d'un standing trois étoiles (***) pour les clubs de niveau moyen.
- Des chambres d'un grand standing pour les clubs de haut niveau, équipes régionales, nationales ou étrangères.

L'hôtel sera structuré en trois ailes indépendantes correspondant chacune à un niveau de confort recherché. Le nombre de chambres pour chaque niveau sera :

- 20 chambres pour la première catégorie
- 20 chambres pour la deuxième catégorie
- 20 chambres pour la troisième catégorie
- 10 chambres pour autres usages

Soit un total de 70 chambres

2. La piscine projetée à Tikoubain

Le projet consiste à réaliser une piscine couverte au chef lieu de Ouaguenoun. C'est un établissement qui est destiné à constituer un espace de détente et de loisirs ainsi que la promotion des activités sportives. Elle a pour fonction : éducative, réactive et sociale.

Une piscine est un ouvrage qui n'admet aucun risque à sa mise en service, compte tenu de tous les dangers qu'encourent les usagers. L'ouvrage doit être réalisé en conformité aux normes et réglementations en vigueur en matière d'hygiène et de sécurité. La piscine de Ouaguenoun est prévue pour 5 000 habitants, sur la base de 25% des habitants et de l'équivalent en visiteurs.

3. La salle polyvalente projetée à Tamda

Caractéristiques et conception :

Les caractéristiques sont étroitement liées à la dimension de ces salles, concernant leur destination et à la manière dont elles seront gérées. Le travail du concepteur est délicat aucune norme impérative dimensionnelle : la salle polyvalente doit répondre aux besoins exprimés de chaque groupe d'usagers, ainsi qu'aux besoins potentiels susceptibles de naître à terme, sans oublier que les besoins pour la pratique des activités spécifiques normalisées nécessitent souvent la réalisation d'installations polyvalentes pour favoriser les activités de détente, de loisirs, de rencontres socio-éducatives et sociales plutôt que les activités spécialisées à caractère permanent.

D'où la nécessité de concevoir un ouvrage le plus dégagé possible. Il convient alors que les représentants de la population concernée, notamment les élus et les responsables des associations et autres organismes, lui fournissent un programme cohérent susceptible de répondre aux variables besoins de la population. Cette étape peut passer par la consultation de l'ensemble de la population. Le choix des bâtiments dans l'agglomération est prépondérant.

C'est pour ces raisons que le choix est porté sur le site de Tamda qui, tout en étant en retrait du centre du chef lieu, est pratiquement destiné étant donné son développement peut contenir ce genre d'équipements. La salle polyvalente devra être conçue avec des extensions ultérieures qui pourraient s'opérer sans nuire à l'équilibre architectural, à la bonne intégration à l'environnement et la fonctionnalité de l'ensemble.

Le programme :

Le programme comportera deux éléments forts qui seront : la salle principale et la zone d'accueil, lieu de rencontre de toutes les catégories d'usages. Les autres espaces réservés à des activités spécialisées temporaires peuvent être de conception très libre et très fluide, c'est dans ces espaces que devra être surtout recherchée la flexibilité pour disposer d'une ou plusieurs salles annexes susceptibles de servir aussi, dans le cas de manifestation ou regroupement important dans la salle principale, de zone de rangement, de vestiaires, de loges. Il conviendra de ne pas négliger la place à réserver à la zone des sanitaires, ainsi que les zones de rangements.

La salle principale : Les éléments de la salle principale devront être particulièrement étudiés, il s'agira, dans ce domaine, de retenir les solutions qui permettent :

- D'améliorer les qualités acoustiques de la salle ;
- De rechercher un éclairage tant naturel qu'artificiel susceptible de favoriser le bon déroulement des activités envisagées.
- De retenir une solution de chauffage dans la recherche des économies d'énergie ;
- De choisir un revêtement de sol adapté aux différentes activités et manifestations prévues.

d) développement du tourisme

La promotion du tourisme en tant que secteur secondaire dans la commune de Ouaguenoun tient par le fait que cette région dispose de potentialités forestières et environnementales. La forêt et la montagne d'Ait Aissa Mimoun, située à 20 km de la ville de Tizi-ouzou, et 110 km d'Alger, relativement proche de la capitale, sont des endroits qui favorisent le tourisme récréatif en plein air pour la population citadine en quête de détente.

Le développement de ce secteur consiste à réaliser un certain nombre d'équipements pour offrir aux visiteurs et aux citoyens des conditions pour un séjour agréable. L'ensemble des projets nécessite des compétences pour contribuer à la protection et au développement des ressources récréatives en milieu naturel. Les projets pour la promotion de la commune de Ouaguenoun comprennent des équipements et les aménagements suivants :

- Une zone touristique : La zone touristique de Ouaguenoun couvre une superficie d'environ 100 hectares, constituée de terrains boisés, avec quelques clairières qui peuvent être aménagées en terrains de camping et aires de jeu. Elle est située :

- A l'Ouest du chef lieu de la commune, sur la montagne d'Ait Aissa Mimoun ;
- Délimitée à l'Est par des pistes forestières, et la localité d'Ait Ouchelli ;
- Au Nord par la route intercommunale allant vers Ihdikaouène Oufella ;
- A l'Ouest par la ligne de crête Ihdikaouène Oufella.

Les premières perspectives d'aménagement de cette zone inscrivent la totalité du périmètre dans une idée de création d'un grand parc naturel récréatif, ceci dans le souci majeur de préserver le patrimoine forestier.

- Un parc récréatif : Le parc récréatif est lieu d'initiation à une série d'activités physiques, éducatives ou culturelles qui ne peuvent être pratiquées dans le cadre urbain ou semi urbain. Cependant, il doit également être pour les citadins, un lieu de détente contrastant avec l'agitation de la ville. Le parc est composé de :

- Aires de repos ;
- Aires de jeux pour enfants ;
- Sentiers de promenades ;
- Terrains d'animation en plein air ;
- Sentiers sportifs ;

e) Protection de l'environnement

La protection de l'environnement en Algérie est devenue une exigence primordiale dans le développement économique et social. La pollution de toutes natures devient une préoccupation majeure des pouvoirs publics. Or, dans un contexte où le développement ne rime plus avec la protection de l'environnement en fonction des interdépendances naturelles, où les liens entre la croissance économique et civisme populaire rompus, alors la problème devient crucial, voire insoluble. Dans la commune de Ouaguenoun, il été recensé plus d'une vingtaine de sites de décharges sauvages, dans les oueds, les contres bas des routes, à travers la forêt, les champs, y compris jusqu'aux centres urbain.

Protection des ressources

La commune de Ouaguenoun dispose à ce jour de 624 puits, 09 ressources aménagées et 20 sources non aménagées, qui représentent un débit de 200 m³ d'eau potable par jour en

moyenne, pour les besoins des habitants et des cheptels. Cette ressource tend progressivement à devenir impropre à la consommation par le manque d'entretien et de protection.

Les eaux usées domestiques et industrielles, sont déversées vers la nature, par manque de réseaux d'assainissement et de station d'épuration. Ceci pose l'impérieuse nécessité d'assainir les hameaux et villages de la commune. Les phénomènes d'érosion, de glissement de terrains, la diminution des surfaces agricoles utiles, un appauvrissement de la flore, un cycle de déperdition forestier continu, dus aux incendies et à l'abattage incontrôlé des arbres, impliquent sur le plan biodiversité, une régression progressive du patrimoine.

Traitement des déchets

La commune de Ouaguenoun avec ses 2308 ménages produits environ 300 tonnes/an de déchets ménagers, soit 129 kg par an/ménage. 30 %, soit 60 tonnes sont collectées au niveau du chef lieu par les services de la commune et déchargé en pleine nature, par manque de décharge publique. Les 70 % restant provenant des autres agglomérations de la commune sont déposés sauvagement à travers territoire de la commune, cet état de fait est aujourd'hui à l'origine d'une situation extrême en matière de gestion des déchets ménagers. En outre, on constate que la commune de Ouaguenoun souffre d'un manque de moyens pour la collecte des ordures ménagers et le nettoyage des espaces urbains.

Le constat est que d'une part, le volume des déchets ne cesse d'augmenter sous le double poussé de la démographie et du développement économique. D'autre part, l'insuffisance des moyens affectés à la collecte et au transport des déchets et un mode d'organisation inadapté, l'absence d'infrastructure. Dans la commune de Ouaguenoun il y a urgence de mettre en place une méthode de récupération et la réalisation d'un centre de tri en vue de sélectionner les ordures ménagères, permettre la récupération des déchets recyclables.

Ce mode de collecte sélective faisant appel à la séparation des déchets, nécessite la mise en œuvre d'une collecte spécifique, pour les déchets ménagers, la mise à disposition des usagers de conteneurs spécialisées et l'organisation d'un service d'enlèvement.

Déchetterie communale

Suivant les prévisions des études et dans le cadre de la promotion de l'investissement privé, la décharge sera implantée à la sortie du chef lieu, à environ 3 km du centre ville, sur l'axe menant à Tigzirt. La déchetterie comprendra les équipements et aménagements suivants :

- Une aire de dépôt des déchets
- Un équipement de sélection et de récupération
- Unité de broyage des déchets ménagers non récupérables
- Unité de compostage
- Une aire de stockage des déchets compost.

2.3. Grille d'analyse du PDI de la commune de Ouaguenoun

a) Evaluation générale du projet

Le PDI de la commune de Ouaguenoun est le genre d'initiatives recherchées dans le cadre de la mise en œuvre d'une stratégie de développement territorial. Il est l'expression d'une solidarité, d'un futur espéré. Il rencontre plusieurs enjeux et défis liés à la politique de développement rural. On peut souligner plusieurs objectifs pour PDI. D'abord, il détermine les conditions permettant d'assurer un équilibre entre le renouvellement urbain, un développement urbain maîtrisé et le développement de l'espace rural. En outre, il s'intéresse à la préservation des espaces affectés à l'activité agricole et forestières et la protection des espaces naturels et des paysages en respectant les objectifs du développement durable.

Ce PDI est une réponse adaptée aux tendances démographiques, car il prend en considération l'évolution de la population sur la durée du projet. Il fixe les objectifs des politiques publiques en matière d'urbanisme, de développement économique, de loisirs, de déplacements des personnes et des marchandises et de stationnement des véhicules et de régulation du tarif d'automobile.

Ce PDI est une occasion pour améliorer les services de proximité dont se charge principalement la commune. L'on remarque ceci par l'importance des minis projets classés comme urgent (A.E.P, assainissement, routes, infrastructures).

b) Etat et qualité de la mobilisation du milieu

La mobilisation a débuté par la création d'un conseil consultatif communal. Il s'est appuyé sur une vaste consultation de tous ceux qui exercent des responsabilités ou ont des missions dans la commune de Ouaguenoun. Cette mobilisation s'explique par la volonté de réaliser un véritable projet de territoire, prise dans sa conception la plus large, intégrant à la fois les dimensions spatiales et sociétales. Il y a une prise de conscience en outre que le contexte a graduellement changé et que l'échelle spatiale n'est plus la même ; les plans

d'occupation des sols ne correspondent plus au potentiel actuel, de par l'évolution d'une société agricole à une société moderne.

Toutefois, au cours des discussions préparatoires, les promoteurs de ce projet global souhaitent dépasser le simple schéma d'une structure d'aménagement du territoire. C'est dans ce contexte qu'émerge ce projet de développement intégré soucieux de mener une démarche stratégique proche des réalités locales. Ainsi, des équipes techniques pluridisciplinaires ont été mise en place.

Les responsables du ce PDI ont tenté de procurer une meilleure mobilisation des acteurs de la commune pour ce dernier et ceci par l'intégration des acteurs constitué par :

- Les comités de villages
- Les associations activant au niveau de la commune
- Membres de la société civile

Dans le cadre de cette mobilisation, la population de Ouaguenoun n'a pas été informée des démarches en cours et selon le premier responsable de la commune « *aucune consultation publique n'a été réalisée* ». Pourtant, la loi 90-08 relative à la commune permet au citoyen d'assister aux réunions de l'assemblée populaire communale et de prendre connaissance de ses délibérations. Cependant, et en pratique, ces dispositions ne sont pas toujours respectées, surtout quand le droit à l'information est contrebalancé par l'obligation du secret professionnel et dont aucun texte n'en donne une définition précise. Son appréciation est laissée à la discrétion de la personne ou du service sollicité, même quand il s'agit d'une affaire qui concerne directement un citoyen ou la collectivité.

Un tel projet, requiert pour être mené à bien une véritable implication des acteurs qui en ont la charge. Implication participante tout d'abord, puisque c'est en intégrant un réseau commun, que les acteurs vont échanger, évoluer, se rencontrer, et pouvoir coopérer. Implication humaine ensuite ; car le projet se construit dans la durée, au fil de longues heures de travail, après de multiples apprentissages, ce qui nécessite énergie et volonté. Implication politique enfin, parce que seule une réflexion sur les enjeux transversaux et globaux, à l'échelle d'un territoire auquel l'on s'identifie, en permet le succès.

L'implication semble difficilement quantifiable, et n'est certainement pas homogène parmi les acteurs du projet. La veille à la finalisation de ce projet reste un garant de la volonté des acteurs et de leur implication dans cette démarche.

c) **Faisabilité du projet et capacité de réalisation**

L'insuffisance de l'assiette financière : on note que du fait que le projet est initié par une collectivité territoriale, le PDI de Ouaguenoun possède une assise financière insuffisante du fait de l'annualité des mini projets par rapport à la démarche transversale du PDI. « *Concernant le financement du projet, la commune ne peut rien faire puisque elle n'a pas de prérogatives en matière de prélèvements des impôts. Ce projet va être financé uniquement sur les programmes PCD et PSD de la commune. Le budget communal n'est pas concerné par ce dernier* », (entretien avec le président de l'Assemblée Populaire Communale de Ouaguenoun). Ainsi, les ambitions du PDI semblent déraisonnables au regard des ressources financières affectées.

Les déficits budgétaires chroniques de la majorité des communes algériennes dus à l'insuffisance des ressources fiscales communales, d'une part, et à l'incapacité des subventions déléguées octroyées à atténuer les problèmes. C'est pour double raison, financière et économique que nous pouvons affirmer que le devenir du service basique est compromis et le recours au mécanisme d'aide intercommunal devient nécessaire pour la prise en charge surtout des services qui gèrent des effets extrêmes et des débordements à d'autres zones.

Les communes du fait de la communalité sont limitées sur le plan financier. Le système fiscal algérien entend par impôt local, l'impôt reversé directement au budget de la commune et constitue un moyen de financement stable et courant. Il est issu principalement, des recettes de la taxe sur l'activité professionnelle (TAP). Cette taxe est perçue au profit de la commune qui, elle décide de l'affecter. Cependant, cette taxe est importante dans le cas d'une commune ayant des activités économiques diverses implantées sur son territoire. Sinon, cette commune sera dépourvue de cette ressource. De même, pour la taxe foncière et la taxe d'assainissement qui sont, en fait, des taxes proprement communales. Les déficits enregistrés signifient, justement que les communes souffrent d'une faiblesse de leurs ressources particulièrement fiscales. Leur capacité à mobiliser leurs propres ressources, a influé sur la prise en charge du service communal qui ne trouve pas une forme de gestion adéquate en dépit de l'existence des modes de gestion existants.

La commune de Ouaguenoun sur ce plan doit activer en vue de procurer les fonds nécessaires à la réalisation du PDI. L'intercommunalité, peut être dans ce contexte une alternative pour faire face à l'insuffisance des ressources. A ce titre l'article 09 de la loi 90-08 du 07 avril 1990 relative à la commune stipule que les assemblées populaires communales de

deux ou plusieurs communes peuvent décider de s'associer pour la réalisation et la gestion d'œuvre, d'équipements et de service d'intérêt et d'utilité intercommunaux dans le cadre d'un établissement public intercommunal. Selon l'article 10 de cette loi, les établissements publics intercommunaux sont dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

En résumé, nous pouvons dire que l'intercommunalité est perçue comme un moyen de gestion publique pour lequel la commune n'a pas opté. Ce mode peut faire face aux problèmes de l'insuffisance des ressources dont elle souffre. Le degré de richesse des communes varie, en fonction de la (TAP). Cette analyse des ressources des communes, met en relief le déséquilibre en matière de développement régional et national et ce, malgré l'intervention « nécessaire » de l'échelon central par ces mécanismes de péréquation (FCCL). Ceux-ci n'arrivent toujours pas à répondre aux besoins des communes en matière de financement ; la commune de Ouaguenoun, par conséquent se trouve dans une situation de faiblesse des ressources fiscales et autres ressources propres.

Ainsi, l'équipe du PDI de la commune de Ouaguenoun s'est lancé dans des rencontres avec les communes limitrophes et qui s'intéressent à la réalisation de projets intercommunaux à savoir, la commune de Timizart, Ait Issa Mimoun, Boudjema et Makouda. La mise en œuvre des relations horizontales par les communes entre elles par la dynamisation de l'intercommunalité, permettra aux collectivités communales de faire face aux problèmes de l'insuffisance des ressources et pouvoir créer une synergie locale.

d) Retombées du projet sur le territoire

Réduire l'exode des jeunes et maintenir la main d'œuvre au niveau de la commune ce qui favorise la relève des entreprises.

- Attirer une population active vers le territoire.
- Réserver et développer les attraits du potentiel du territoire.
- La nécessité du projet est très largement reconnue et appuyée par le milieu.
- Le projet aura un apport significatif pour le milieu (survie et addition de service, nouvelles infrastructures, solution d'un problème important).
- Groupe cible touché : la population d'une manière générale, en particulier les jeunes, les familles.

2.4 Les défis de la gestion communale face du management territorial

Comme nous l'avons déjà montré plus haut, la réalité du management territorial se voit clairement à travers les politiques d'aménagement du territoire en Algérie. L'échec de ces politiques revient essentiellement à la non prise en compte des données spécifiques des territoires, ainsi qu'à la tendance sectorielle qui englobe toutes les collectivités territoriales dans la même logique de développement. Le défi de la commune de Ouaguenoun face au management territorial est important. Il faut définir les stratégies et les orientations pour arriver sûrement au développement local tant désiré. Ainsi la commune doit avoir plus de liberté dans la gestion et ceci ne peut se faire qu'à travers une décentralisation réelle des ressources et des compétences afin que la commune puisse prendre en mains les exigences lourdes du développement local.

La commune de Ouaguenoun est un territoire communal spécifique, qui est caractérisé par ses potentialités qui demandent à être exploitées et mise en valeur. La modernisation des activités agricoles, l'innovation et la diversification et la modernisation des productions par le développement des PME agroalimentaires sont les grands axes de la stratégie de développement de ce territoire. En outre certains éléments importants nécessitent d'être évoqués et clarifiés pour l'amorce d'un développement local.

a) Pour une gestion efficiente des espaces communaux

Dans le système algérien, les communes ont pour l'essentiel, constitué des entités assistées par l'Etat, qui, outre ses prérogatives propres, se voulait être l'unique gestionnaire de l'économie. Les responsables locaux, n'étaient donc de ce fait, que des exécutants des politiques et décisions arrêtées au niveau central, et qui se traduisaient au niveau communal, par la réalisation des actions et programmes arrêtées en séance d'arbitrage par l'organe central de la planification aux titres de plans annuels et des enveloppes budgétaires. Ce système qui annihilait des faits, la notion de finances locales, a fini par phagocyter toute la sphère de la gestion locale, ne laissant que peu de place à l'initiative propre des élus.

C'est ainsi, qu'outre les orientations très directives qu'impliquaient déjà les programmes alloués, les communes furent également sous tutelle des walis, y compris pour les tâches de proximité (volet social notamment) où les charges spécifiques que la loi attribuerait théoriquement, à leurs préoccupations directes (notamment l'utilisation du sol).

L'Etat a pratiquement en charge, toute la politique économique et sociale, et intervenait très largement par ailleurs, dans la gestion en principe communale, du foncier et de l'urbanisme.

Des directives furent ainsi données à une certaine époque aux communes, pour la cession des terrains à bâtir et toute la politique de logement, fût quasi totalement confiée aux wilayas. Cette situation a eu pour effet : une déresponsabilisation des autorités communales, et une atteinte à leur crédit d'administration de proximité au service du citoyen. De même, l'Etat fût directement confronté à la grogne du citoyen, motivé par les besoins de logement, de qualité de la vie, d'emploi et autres.

Avec la nouvelle conjoncture économique et politique, il est indispensable et urgent de resituer les rôles et les responsabilités des différents niveaux d'administration de notre territoire. Parallèlement au nouveau rôle, non pas de gestionnaire, mais d'animation et de régulation de la vie économique et sociale du pays que se fixe l'Etat, il s'agit conformément aux principes de la démocratie et de la décentralisation, de redonner à l'administration communale toutes les prérogatives et les moyens d'actions d'une autorité locales, pleinement responsable :

- De la mise en œuvre, pour ce qui lui revient, des politiques et stratégies arrêtées par l'Etat ;

- De la prise en charge effective, au niveau local, de tout ce qui concerne le développement du territoire administré et l'amélioration des conditions de vie des citoyens qui y résident.

Dans ce nouveau contexte, les administrations communales doivent nécessairement se préparer, à une véritable mue, pour être à même d'assumer effectivement et efficacement leurs nouvelles responsabilités.

Il y a ainsi, matière à une double mutation, par rapport aux méthodes d'administration usitées jusque là. Car d'une part, l'Etat doit créer les conditions d'exercice d'un pouvoir local démocratiquement responsable, et d'autres parts, les autorités communales doivent être capables de transcender leur rôle ancien d'administration d'exécution pour accéder à celui d'une administration managériale.

Dans le processus de décentralisation, l'Etat moderne doit veiller à accorder aux collectivités territoriales, toutes les prérogatives et tous les moyens qui leur permettront d'assurer la totale responsabilité de gestion de leurs territoires respectifs (elles en sont responsables vis-à-vis des citoyens), tout en sauvegardant l'unicité des politiques et stratégies nationales qui doivent, dans l'intérêt général transcender les conjonctures locales.

Outre la refonte du statut de l'administration locale, il va sans dire que les prérogatives nouvelles qui en découleront pour l'autorité communale, ne pourront s'exercer, que si elles sont accompagnées par une réforme des finances locales. Chaque collectivité territoriale, doit ainsi disposer d'un budget propre et de l'autonomie de son utilisation, afin que le citoyen puisse juger de la capacité de son administration communale, à gérer son territoire de résidence, et à améliorer ses conditions de vie. Dans le même temps, l'Etat doit sauvegarder ses missions fondamentales de garant de tout ce qui constitue les intérêts de la communauté nationale (cohésion et justice sociale, sauvegarde du patrimoine public, égalité des chances pour l'épanouissement de tous).

L'autonomie de la gestion communale ne peut ainsi s'exercer, que dans le respect des politiques et des stratégies que met en œuvre l'Etat, tant pour régler et orienter le développement économique et social du pays, que pour aider et organiser le développement équitable et la bonne gestion de toutes les composantes de l'espace national. C'est ainsi que la politique d'aménagement du territoire devient non seulement indispensable, mais aussi incontournable.

Ceci parce que, selon la nouvelle répartition des prérogatives indispensables, ce ne sera qu'à travers cette politique et ses instruments, que l'Etat pourra orienter et contrôler la gestion des territoires locaux et notamment pour ce qui concerne l'utilisation des sols.

Les instruments d'aménagement du territoire et la gestion des espaces communaux

L'anarchie dont témoigne actuellement la croissance et les extensions désordonnées de nos villes, et notamment les plus grandes d'entre elles, ne pourra que s'accroître, si l'on continue à accepter que les autorités communales demeurent livrées à elles mêmes pour répondre sous la contrainte, à la demande sociale en espace à bâtir.

C'est par l'amont qu'il faut intervenir, c'est précisément le rôle d'une politique d'aménagement du territoire. C'est au sein de cette politique qu'on peut œuvrer à rationaliser la distribution des activités et du peuplement, à l'échelle de tout l'espace national et de tous ses sous-ensembles. C'est par le biais des instruments d'aménagement du territoire (schéma national, schémas régionaux et surtout les plans de wilaya) que l'on arrive à définir l'évolution souhaitable pour l'espace de chaque commune, selon les vocations et les potentialités réelles.

C'est à travers le plan d'aménagement de wilaya qu'il est possible de fixer dans le détail, les procédures de rééquilibrage et les synergies intercommunales qui permettront de ne fixer à chaque commune et à chaque ville, que les charges qu'elles peuvent effectivement assumer. Partant de là, il est alors envisageable d'établir les prescriptions qu'auront à prendre en charge les instruments communaux, que sont les plans directeurs d'aménagement d'urbanisme (P.D.A.U) et donc, d'ancrer la gestion communale (au plan d'utilisation des sols) dans la cohérence arrêtée et souhaitée par les instances nationales, pour le développement équilibré et durable du territoire.

b) La commune manager

L'image de la commune manager repose sur la nécessité de faire plus et mieux avec des ressources restreintes. Il n'y a donc plus de place pour le gaspillage et le droit à l'erreur, ce qui exclut obligatoirement le pilotage à vue, au profit des actions fiabilisées par les perspectives de long terme d'une part, et les arbitrages cohérents d'autre part, qu'implique la rigueur de l'acte de gestion.

Ceci implique la mise en œuvre d'une stratégie, articulée autour d'une connaissance précise des données socio-économiques et des potentialités, de l'identification des domaines des synergies et de solidarité et des formes de partenariat à imaginer, pour la prise en charge au moindre coût pour la collectivité, des besoins essentiels de la population.

- **Mobilisation du capital « savoir faire » de la collectivité**

L'Algérie a fait un effort colossal depuis l'indépendance, en matière de formation de la ressource humaine, au point où l'on peut dire que la majorité de nos communes disposent d'un potentiel important de cadres. Cette ressource humaine formée dans plusieurs domaines est le premier atout, d'une commune à la recherche d'une efficacité, et disposée à relever des défis qui se posent au développement durable de son territoire.

La disponibilité de cette ressource qualifiée, pourrait donner lieu à la mise en place dans la plus part de nos communes ; d'un « collègue d'expert » qui pourrait s'associer les services des universitaires, des bureaux d'études et entreprises d'ingénierie, pour mener les travaux de réflexion et de prospective sur :

- La conception d'une banque de données, dont la finalité, serait l'élaboration d'un état des lieux, aux plan économique, social, culture et environnemental du territoire de la commune ;
- L'évolution du marché de l'emploi et la valorisation des gisements de richesses ;
- L'élaboration d'une stratégie d'émergence d'attractivité des territoires ;
- Et tous autres thèmes liés aux spécificités de chacune de nos communes.

L'implication de cette ressource humaine, est la meilleure manière d'assurer la maturation des projets, de fiabiliser leur contenu, de maîtriser leurs coûts et délais de réalisation et de procéder à leur hiérarchisation en fonction des impacts attendus. De la sorte on peut éviter, qu'une simple « idée de projet », comme c'était souvent le cas, ne soit soumise à exécution et donc éviter également que son impact soit limité, engendrant ainsi, une forme de désinvestissement et un gaspillage des moyens déjà limités, pour la collectivité.

- **La solidarité et la coopération intercommunale**

Les techniques managériales à mettre en œuvre, pour l'émergence de nouveaux modes de gestion plus efficace, supposent également pour exprimer la pleine efficacité, de maximiser les atouts de chaque espace communal, en cherchant la synergie et les solidarités qui peuvent les appuyer, dans le cadre de l'espace géoéconomique le plus adapté, à leur mobilisation.

Dans ce contexte, l'aire de planification, de gestion et d'aménagement de l'espace local est forcément l'espace géoéconomique intercommunal qui permet, au contraire des limites souvent étroites ou restreintes du cadre communal, de s'appuyer sur des solidarités, de créer des synergies et donc de promouvoir la création de richesses, à partir d'un management en commun des potentialités et gisements que regroupe l'espace de coopération.

Sans avoir à remettre en cause les limites administratives orientées par d'autres considérations, les solidarités de l'intercommunalité présentent l'avantage de mieux « coller » à la réalité de l'aménagement du territoire et de développement durable, dans la mesure où elles ont pour objectif, d'associer les communes qui s'y prêtent, autour d'actions solidaires d'aménagement et de développement de leurs espaces, selon des cheminements plus fiables et plus rentables, pour la promotion efficace de leurs potentialités.

c) Le marketing territorial et la création de richesse

- **Comment valoriser au mieux, la gestion des établissements humains ?**

Cette question primordiale, qui est au centre de la contestation populaire et du procès d'intention qu'on fait soulever aux élus, constitue l'un des enjeux majeurs, de la gestion des affaires publiques. Dans ce cas, la gestion occulte devra laisser place à la légalité, à la transparence des transactions, à la rigueur dans l'acte de gestion et à l'implication de la société civile et de toutes les valeurs sûres, dont le regard critique constitue le meilleur garant, du choix alternatif qu'aura à prendre l'élus, dans l'exercice de ses missions.

La gestion d'un établissement humain, quelle que soit sa taille, est une affaire trop sérieuse, pour qu'elle puisse relever du seul collectif de la commune. Elle est affaire d'études, d'expertises et de conseils éclairés. L'attitude dirigiste et le choix unilatéral ne peuvent que conduire à des effets négatifs qui marqueront durablement l'organisation, l'harmonie de nos espaces et parfois la santé de la population. Agir juste, c'est intervenir par des choix pertinents qui préservent l'intérêt de la collectivité et des générations futures.

Dans le cas par exemple, de la gestion du foncier, l'affectation des terrains résiduels à la réalisation d'espaces verts et d'équipements de proximité pour les loisirs, en attendant que soit mobilisées les ressources financières pour la réalisation d'équipements d'excellence qui donne une attractivité à la ville, constitue une manière préventive de préserver ces terrains de la convoitise et de la spéculation. Ceci parce que l'anarchie qui en découle lorsque cette préservation est négligée, prend la forme d'une injustice et contrarie les principes de l'Etat de droit.

De même, la question du rejet des eaux usées n'a pas forcément pour corollaire, la réalisation des stations d'épurations, au demeurant coûteuses, difficilement gérables par la collectivité et dont la maintenance pose toujours problème.

La commune de tout Etat, est une image passéiste qui ne saurait s'accommoder des exigences accrues du citoyen, au plan de la qualité et de la diversité des prestations attendues. C'est ainsi que peuvent être concédées, la gestion des réseaux d'alimentation en eau potable et d'assainissement, de la collecte des déchets solide, l'entretien et la maintenance des espaces verts, la gestion des marchés de fruits et de légumes, les parkings et aires de stationnement, le ramassage scolaire.

- **Comment traduire ses faiblesses en richesse ?**

La commune ne peut envisager son destin et son avenir, qu'en évaluant ses potentialités et ses atouts et en transformant ses faiblesses de l'heure, en forces de demain. Elle doit donc, mieux se connaître, pour mieux déceler ses chances de réussite, en s'interrogeant sur ce que les véritables atouts qu'elle aura à valoriser pour assurer une attractivité à son territoire. Cette attractivité se pose comme la question de la recherche d'une qualité urbaine, qui est en soit un acte de marketing territorial, autrement dit, en améliorant la fonctionnalité de nos territoires.

C'est là un objectif à long terme, qui ouvre la possibilité à la compétition de nos villes, d'abord entre elles, dans le contexte algérien, et plus tard, au sein du réseau des villes maghrébines et méditerranéennes. Cette recherche d'attractivité a pour corollaire, la fonctionnalité des réseaux de transport et de communication, la présence d'équipement urbains structurants l'esthétique paysagère et la qualité de la vie.

Elle est source de mobilisation de l'épargne publique et privée, d'opportunités d'investissement et par conséquent, d'une croissance de l'économie urbaine génératrice de bien être pour les citoyens. Cette opération de marketing qui fait surtout appel à des investissements extérieurs à la commune, n'est pas exclusive, dans la mesure, où c'est à la commune de faire le premier pas dans cette direction à partir d'un développement des initiatives qui s'inscrivent dans le sens de l'émergence de cette image de marque.

Quelle soit urbaine ou rurale, la commune peut déjà agir sur l'environnement qui touche directement la santé de la population, la qualité de la vie et qui coûte chère à la collectivité. C'est de cette manière, que l'on pourrait passer d'une situation d'environnement dont la gestion est contraignante et coûteuse pour la collectivité, à une opération créatrice de richesses, de valeur ajoutée esthétique pour l'attractivité de la ville.

Conclusion du chapitre

Partant d'une approche stratégique, un canevas de réformes a été entrepris en Algérie en vue de la prise en compte du territoire dans les différentes stratégies de développement. La réforme de l'administration algérienne par la définition d'un modèle qui fait recours aux capacités locales d'organisation et d'aménagement a été une volonté de modernisation des modes de gestion à l'échelle territoriale par la mise en place d'une administration de proximité.

Nous avons illustré ces affirmations par une étude d'un projet de développement intégré conduit par une commune rurale. Un cas qui témoigne l'existence de prémices d'une gestion qui se managériale d'un territoire communal. Mais les difficultés qui touchent notamment aux capacités financières des communes ainsi que leurs mode d'organisation constituent des entraves pour une meilleure mobilisation des acteurs locaux.

La territorialisation des actions dépend, comme nous l'avons constaté de la capacité d'innovation des décideurs locaux (en particulier publics), et de leur faculté à impulser une dynamique en faveur des principes du management territorial. Mais la territorialisation effective de ces démarches repose également sur le degré d'implication de la population et du secteur privé dans le processus de décision. La commune dont le champ d'intervention s'est élargi avec les lois de la décentralisation se trouve face à des défis de gestion performante de son territoire et pour laquelle elle est dépourvue en matière de moyens et de capacités.

Conclusion générale

Ainsi donc, la gestion publique ne peut être figée et son changement mérite une attention constante. La tendance à l'élargissement des compétences des collectivités territoriales, les exigences de l'amélioration de la qualité du service rendu, avec un désengagement progressif de l'Etat, implique que les collectivités territoriales doivent maîtriser, contrôler et surtout moderniser leurs techniques de gestion.

Si la présente étude a privilégié l'aspect organisationnel du territoire, les autres aspects n'en sont pas moins importants, voire déterminants : institutionnels, partage des compétences, ressources humaines, management des organisations publiques. Ils renvoient à des actions qu'il importe d'inscrire dans une approche systémique prenant en charge efficacement leur degré d'imbrication et d'interdépendance mutuel. Cette approche est le management territorial.

Trois mouvements sont à l'origine de la réussite de cette démarche. D'abord, une décentralisation effective qui diffuse la responsabilité à l'ensemble des structures de l'appareil de l'Etat et de ses dénombrements. Cette mutation devra s'opérer sans heurts ni rupture dans les services rendus au citoyen. Ensuite, un autre élément qui est très important, l'implication de tous les acteurs du territoire dans le projet de développement auquel il faut au préalable définir une stratégie pour atteindre les objectifs. Le développement des territoires est une préoccupation de tous les acteurs qu'ils soient politiques ou économiques. Les entreprises doivent intégrer cette dimension dans leurs choix stratégiques. Les paramètres de l'espace sont peu étudiés notamment en management stratégique.

Cette mobilisation s'avère le rôle premier des collectivités territoriales du fait de leur capacité de gérer et de contrôler toutes les étapes du projet. Les politiques publiques érigent du territoire avec tous ses enjeux, en lieux privilégiés de l'action publique démultiplié grâce à des mesures de concertation et de médiation entre l'Etat ; les collectivités territoriales, le secteur privé, les associations et les populations structurées dans des formes organisées.

L'Algérie, dès l'indépendance a opté pour un mode organisationnel combinant deux processus qui sont la décentralisation et la déconcentration. L'expérience du centralisme de l'Algérie a révélé que l'Etat ne se construit pas avec des slogans, d'où un renouveau de cet

Etat et les réformes de toutes ses institutions. La revitalisation du local pour un éventuel développement local, passe par cette étape du renouveau du contexte du développement. Les implications du management territorial comme un nouveau modèle qui vise la mobilisation des ressources locales sur la gestion des collectivités locales sont multiples. Celles qui pèsent lourdement notamment pour le contexte algérien sont :

- L'adaptation des communes d'une démarche de marketing territorial comme outil de construction d'une image des territoires.
- La construction de partenariat public/ privé afin d'alléger quelques problèmes liés au financement des projets ainsi qu'à l'absence des compétences techniques.
- Une gouvernance locale qui définit les responsabilités et qui intègre la population dans les processus de prise de décision est très importante.

La vocation de cet essai, est de mettre la réflexion sur le management territorial qui permet de repenser les modalités du processus de décision afin de l'adopter aux nouvelles contraintes auxquelles les collectivités territoriales sont confrontées. Ainsi, quelques enseignements sont utiles à transmettre et qui contribuent à orienter les interventions des collectivités territoriales dans le sens d'un développement équilibré et durable. Pour qu'elles puissent réussir, il faudrait qu'elles commencent tout d'abord à :

- Apprendre à connaître le milieu sur lequel elles doivent agir ;
- Entreprendre des audits et enquêtes pour apprécier la demande sociale et sa hiérarchisation, à partir de l'implication de la société civile ;
- S'associer les compétences disponibles dans leurs champs d'action ;
- Se familiariser avec les techniques de management, de prospective et d'ingénierie territoriale ;
- Développer de nouveaux réflexes et des initiatives de solidarité et de coopération au sien de l'aire intercommunale entre elles d'abord, et avec d'autres partenaires de la vie économiques, sociales et culturelles ensuite ;
- Mieux connaître leurs territoires, en précisant les atouts, les éléments d'attractivité propices à l'appel des promoteurs publics et privés et à la création de nouvelles richesses ;
- Prospector de nouveaux gisements d'emploi de proximité pour les quartiers et centres ruraux.

Cette connaissance est indispensable pour l'élaboration de stratégies cohérentes qui trouvent leur ancrage dans les études prospectives, les enquêtes de proximité et d'une manière générale, dans la finalisation de l'ensemble des connaissances acquises en tableau de bord, élément essentiel à la conduite du processus d'animation et de développement local. Ceci, parce que la volonté d'agir ne suffit pas, dans la mesure où elle doit être forcément accompagnée d'un ciblage précis et adapté aux besoins de chacune des catégories sociales.

La question qui se pose donc aux élus locaux, est dans la perception de l'essence des problèmes et dans la recherche du meilleur cheminement qui puisse conduire à leurs solutions. C'est à une affaire de connaissance du milieu, de mesure des moyens et atouts dont on peut disposer et de choix de la meilleure manière de les valoriser. C'est à partir de l'acquisition d'un savoir-faire qu'il sera possible de hiérarchiser les besoins, de cibler avec pertinence les priorités et d'agir juste.

Cet effort à faire est d'autant plus important qu'il n'est possible de couvrir les insuffisances managériales, par l'appel massif aux concours définitifs de l'Etat, comme ce fût souvent le cas dans les décennies écoulées.

A travers les différentes questions évoquées, nous n'avons pas cherché à expliquer d'une manière exhaustive, tout ce qu'il y a lieu d'entreprendre ou d'établir une sorte de code de conduite de l'action des collectivités territoriales. Notre seul souci, est que ces dernières puissent trouver dans cet essai, les références nécessaires à l'ancrage de leurs programmes d'actions qui doivent être soutenus, par des travaux thématiques de réflexion et de prospective territoriale. Ceci devrait leur permettre, d'agir juste, dans le sens d'un développement durable, à moindres coûts pour les collectivités.

Nous pourrions ainsi espérer, que se forge une nouvelle culture de management du développement local, qui contribuera à orienter la collectivité territoriale, vers l'optimisation de ses potentialités et de la performance territoriale, dans l'intérêt du bien être du citoyen et de l'équité sociale.

Bibliographie

Ouvrages :

- AROCENA (J) : « *Le développement par l'initiative locale* »,
Ed Paris, l'Harmattan, 1986.
- ALECAIN (D) : « *Guide de management dans le service public* »,
Ed Paris, Organisation, 1994.
- AUBY (J.F) : « *Management public introduction générale* »,
Ed, Paris, Sirey, 1996.
- AYDALOT PH : « *Economie régionale et urbaine* »,
Ed, Paris, Economica, 1985.
- BALME (R) : « *Les nouvelles politiques locales* »,
Ed Paris, les presses de sciences Po, 1999.
- BENKO & LIPIETZ : « *Les régions qui gagnent* »,
Ed Paris, PUF, 1992
- BŒUF (J.L) : « *Décentralisation et recomposition des territoires* »,
Ed Paris, La documentation française, 2002.
- BUDJELID (A) : « *Aménageurs et aménages en Algérie : héritages des années de Boumediene et Chadli* »,
Ed Paris, l'Harmattan, 2004.
- CAMAGNI (R) : « *Principes et modèles de l'économie urbaine* »,
Ed Paris, Economica, 1992.
- COLLETIS&PECQUEUR : « *Firmes et territoires, entre nomadisme et ancrage* »,
Ed Paris, Syros, 1999.
- CLEMENT (F) : « *Gestion stratégique des territoires : méthodologie* »,
Ed Paris, l'Harmattan, 1992.
- COURLET (C) : « *Industrie, territoires et politiques publiques* »,
Ed Paris, l'Harmattan, 1994.
- CROZIER (M) : « *Pour une nouvelle approche du management public* »,
Ed Seli Arslan, 1997.
- FERGUENE (A) : « *Gouvernance locale et développement territorial : le cas des pays du Sud* »,
Ed Paris, l'Harmattan, 2004.
- GOUTTEBEL (J.Y) : « *stratégie de développement territorial* »,
Ed Paris, Economica, 2001.

- GREFFE (X) : « *L'évaluation des projets publics* »,
Ed Paris, Economica, 1997.
- GREFFE (X) : « *Gestion publique* »,
Ed Dalloz, 1999.
- GROUD (H) : « *Mutation du service public et territoires* »,
Ed Paris, l'Harmattan, 1999.
- GUMACHIAN (H) & GRASSET(E) : « *Les acteurs, ces oubliés du territoire* »,
Ed Economica, 2003.
- KHERDJEMIL (B) : « *Mondialisation et dynamiques et territoires* »,
Ed Paris, l'Harmattan, 1998.
- LE MOIGNE (J.L) : « *L'entreprise nomade : localisation et mobilité des activités productives* »,
Ed Paris, l'Harmattan, 2001.
- LOINGER (G) : « *Développement des territoires et prospective stratégique* »,
Ed l'Harmattan, 2006.
- MENTZBERG (H) : « *Management, voyage au centre des organisations* »,
Ed d'Organisation, 2004,
- MINOT (D) : « *Le projet de territoire, élaboration et conduite partagée d'un projet de territoire* »,
Ed Bergerie Nationale, 2001.
- POLESE (M) : « *Economie urbaine et régionale : logique spatiale des mutations économiques* »,
Ed Paris, Economica, 1994.
- RALLET (A) : « *La nouvelle économie en perspective* »,
Ed Paris, Economica, 2003.
- ROUSSEAU (M) : « *Management local et réseaux d'entreprises* »,
Ed Paris, Economica, 2004.
- SACHWALT (F) : « *Les défis de la mondialisation : innovation et concurrence* »,
Ed Paris, Masson, 1994.
- TAURE (A) : « *Territoire et subsidiarité : l'action publique locale à la lumière d'un principe controversé* »,
Ed Paris, l'Harmattan, Paris, 1998.
- TERESE(E) : « *De l'atelier au territoire, le travail en quête d'espaces* »,
Ed Paris, l'Harmattan, 1994.
- TERRY (G) : « *Les principes du management* »,
Ed Paris, Economica, Paris, 1985.

- TURGEON (B) : « *La pratique du management* »,
Ed Chenelière/ McGraw-Hill, 1997.
- VACHON (B) : « *Le développement local ; théories et pratiques* »,
Ed Montréal, Gaétan- Morin, 1993.
- VRRRIER (P.E) et SANTO (V.M) : « *Le management public* », série Que sais-je ? N°
2724,
Ed PUF, 1993.
- WILLIAMSON (O) : « *Les institutions de l'économie* »,
Ed Paris, Inter éditions, 1994.

Thèses et mémoires :

- MOUSSAOUI (A) : « Aménagement du territoire et développement : vérification de la relation à travers l'étude de la pertinence et l'opérationnalité des PDAU », Thèse de magister à l'institut des sciences économiques de Tizi-ouzou, 2003.
- SAHEB (Z) : « Opportunité opérationnalité des PCD dans les politiques micro-spatiale en Algérie », Thèse de magister à l'institut des sciences économiques de Tizi-ouzou, 1989.

Documents et rapports :

- « Demain l'Algérie : l'état du territoire », les dossiers de l'aménagement du territoire, document du ministère de l'équipement et de l'aménagement du territoire,
- « Le projet de développement intégré de la commune de Ouaguenoun, rapport final, document de l'assemblée populaire communale. 2007.
- « La ville algérienne ou le devenir urbain du pays », rapport du conseil national économique et social, deuxième session, 1998.
- « L'information créatrice de nouveaux réseaux ? l'exemple de la gestion de l'information dans les politiques de développement économique de Suisse occidentale », communication au colloque international « Economie de l'information », Lyon, ENSSIB, 18-19 Mai 1995.
- « Dynamique territoriale et compétitivité del'entreprise », Xième Conférence de l'Association Internationale de Management Stratégique, 13-14-15 juin 2001.
- « La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale », 4 ème journée de la proximité, Proximité, réseaux et coordination, 17 et 18 juin 2004.

Articles et revues :

- COLLETIS (G), PERRAT (J), PECQUEUR (B), ZIMERMANN (J.B):« Firms et territoires : entre nomadisme et ancrage »,
In Espace et société, Janvier, 1996.
- GHERTMAN (M) & ISNARD (G) : « Ressources, territoires, réseaux : un nouveau modèle de dynamique concurrentielle»,
In Revue française de gestion, n° 125, 1999.
- GILLY (J.P) & LERROUX (I) : « Vers une approche institutionnelle de la dynamique des territoires : la cas de la reconversion du bassin de Lacq »,
In Revue d'économie régionale et urbaine, n°1, 1999.
- GROSSETI (M) : « Les effets de proximité spatiale dans les relations entre organisations : une question d'encastrement »,
In Revue espace et société, n° 101-102, 2001.
- GUESNIER (B) : «Gouvernance et performance des territoires »,
In revue Economie et Société, n°41, 3-4, 2006.
- HERNANDEZ (S) : « Le management territorial, entre innovation et controverse (s),
In Revue du Centre d'Etudes et de recherche sur les organisations et la gestion, n°671, Novembre 2003
- JAYET (H) & PUIG (JP) &THISSE (JF) :« Enjeux économiques du territoire »,
In Revue d'économie politique, n°1, 1996.
- MADIES (T) : « Compétition entre collectivités locales et politiques d'aides aux entreprises : quelques apports de l'économie industrielle à l'économie publique locale »,
In Revue d'économie régionale et urbaine, n°5, 1999.
- MORIN (J) : « Management et performance des collectivités locales »,
In Revue Télescope, vol. 10, n° 03, septembre, 2003.
- TEXIER (L) : « Peut-on parler de marketing territorial ? »,
In Revue d'Economie Régionale et Urbaine, n° 01, 1993.
- VENNE (M) : « Gouvernement local et gouvernance : de l'art de bien distinguer les termes »,
In Revue Télescope, vol 10, n°03, septembre 2003.
- PEYRACHE- GADEAU : « La contribution de P.Aydalot à l'édification de la théorie des milieux innovateurs »,
In Revue d'Economie Régionale et Urbaine, n°03, 1999

- ZIMMERMANN (J.B) : « Entreprise et territoires : entre nomadisme et ancrage territorial »,
In Revue de l'Institut de Recherche Economique et Sociale, n°47, trimestre 1, 2005.

Lois et règlements :

- Décret 91/ 177 du 28-05-1991 portant procédure d'élaboration et d'approbation du P.D.A.U.
- La loi 90-29 du 01-12-1990 relative à l'aménagement du territoire.
- La loi 90-09 relative à la wilaya.
- La loi 90-08 relative à la commune.

Guide d'entretien type au maire :

- Avez-vous réalisé des enquêtes auprès de la population que votre projet vise ?
.....
.....
.....
- Avez- vous eu des réunions avec les habitants ?
.....
.....
.....
- Quelles sont les forces majeures de votre projet ?
.....
.....
.....
- Quelles sont les faiblesses votre organisation/ ou votre projet à réaliser sa vision ?
.....
.....
.....
- Quels sont les défis que vous pensez pouvoir relever lors de la réalisation de votre projet ?
.....
.....
.....
- Quel est le résultat que vous souhaitez voir émerger de ce processus ? Pourquoi pensez vous que ce soit si important ?
.....
.....
.....
- A qui souhaitez vous que ce projet bénéficie (le groupe cible principal ou primaire) ?
.....
.....
.....

Merci beaucoup pour votre précieuse collaboration!

Liste des tableaux :

| | |
|---|------------|
| Tableau n° 01 : Des ressources aux atouts..... | 31 |
| Tableau n° 02 : Nombre d'entités territoriales par niveau et date de réforme..... | 145 |
| Tableau n° 03 : Infrastructure de base..... | 155 |
| Tableau n° 04 : Structures des PMI en termes de branche..... | 156 |
| Tableau n° 05 : Répartition générale des terres agricoles (Ha)..... | 157 |
| Tableau n° 06 : Projets proposés dans le cadre des PPDRI..... | 160 |

Table des matières

| | |
|--|-----------|
| Introduction Générale..... | 01 |
| Chapitre I : Le territoire, une variable centrale dans le renouvellement de la problématique du développement local | 09 |
| Introduction | 09 |
| Section1 : Les logiques de fonctionnement territoriales affectées par l'évolution de l'environnement..... | 11 |
| 1.1 Les facteurs structurels..... | 12 |
| a) La globalisation..... | 12 |
| b) La métropolisation de l'économie..... | 15 |
| 1.2 Le facteur institutionnel : la décentralisation..... | 18 |
| a) La déclinaison locale des politiques de l'Etat..... | 19 |
| b) L'émergence de pouvoirs locaux..... | 20 |
| Section 2 : La problématique de l'attractivité économique du territoire..... | 26 |
| 2.1 La notion de territoire..... | 26 |
| a) Ressources et actifs génériques | 28 |
| b) Potentialités et atouts..... | 29 |
| 2.2 La concurrence des territoires..... | 32 |
| a) L'enjeu des relations entre entreprises et territoires..... | 32 |
| b) La mise en évidence des interactions locales..... | 34 |
| Section 3 : Quelques éclairages sur le développement local par le territoire..... | 36 |
| 3.1 District industriel comme cas particulier d'une tendance générale..... | 37 |
| a) Le district industriel comme système de production flexible alternatif à la production de masse | 38 |
| b) Le district industriel comme système d'avantages spécifiques et de dynamiques territoriales autonomes..... | 39 |
| c) Le système productif localisé comme forme généralisée d'organisation productive territorialisée..... | 40 |
| 3.2 Milieux innovateurs et développement local | 42 |
| a) Les constituants des milieux innovateurs..... | 43 |
| b) Le rôle du milieu innovateur dans l'évolution des systèmes productifs localisés..... | 44 |
| Conclusion du chapitre..... | 47 |
| Chapitre II : Le management territorial : pour une gestion performante du territoire..... | 48 |
| Introduction..... | 48 |
| Section 1 : Généralités sur le management..... | 49 |
| 1.1 La notion du management des entreprises..... | 49 |
| a) Définition du management | 49 |
| b) Les éléments du processus de management..... | 50 |
| 1.2 Le management public..... | 50 |

| | |
|--|------------|
| a) Les outils du management public..... | 51 |
| b) Les fonctions du management public..... | 55 |
| c) Avantages et limites du management public..... | 59 |
| Section 2 : Le management territorial et décentralisation..... | 61 |
| 2.1 Le champ du management territorial..... | 62 |
| a) Définition du management territorial..... | 62 |
| b) Les spécificités du management territorial..... | 64 |
| 2.2 Les domaines du management territorial..... | 65 |
| a) Repositionner les services sur les compétences prioritaires..... | 66 |
| b) Maîtriser le développement des organisations..... | 67 |
| c) Optimiser la gestion des compétences..... | 69 |
| d) Renforcer la capacité du pilotage du management..... | 70 |
| Section 3 : La démarche stratégique du mangement territorial..... | 72 |
| 3.1 La prospective dans les territoires..... | 72 |
| a) La notion de prospective territoriale..... | 73 |
| b) La prospective territoriale resituée dans son contexte..... | 75 |
| 3.2 La démarche stratégique | 76 |
| a) Les bases de la démarche stratégique de développement..... | 77 |
| b) Des thèmes et projets structurants..... | 80 |
| 3.3 Vers un projet territorial de développement | 83 |
| a) Les fondements du projet territorial de développement..... | 83 |
| b) La question de la gouvernance territoriale..... | 85 |
| c) Pour une ingénierie du projet territorial de développement..... | 86 |
| conclusion du chapitre..... | 90 |
| | |
| Chapitre III : La nouvelle logique de l’action publique locale vue en termes de management territorial..... | 92 |
| | |
| Introduction | 92 |
| | |
| Section 1 : Le marketing territorial, dimension essentielle de l’action publique locale | 93 |
| 1-1 La démarche marketing..... | 94 |
| a) Le marketing utilisé en grande consommation..... | 95 |
| b) Le marketing inter organisationnel..... | 95 |
| c) Le marketing territorial..... | 96 |
| 1-2 Le territoire producteur de sites..... | 98 |
| a) Les sites : des territoires dotés d’actifs spécifiques..... | 99 |
| b) Le site : un produit géré par les collectivités locales..... | 101 |
| c) Les spécificités du marché des sites..... | 103 |
| 1-3 Image et communication..... | 107 |
| a) Une préoccupation naissante pour l’image du territoire..... | 108 |
| b) L’image comme message interne et externe | 110 |
| Section 2 : Le partenariat public/ privé..... | 112 |
| 2-1 La relation public/privé..... | 112 |
| a) Les raisons du partenariat public/privé..... | 114 |
| b) À la recherche d’un équilibre des conventions de partenariat public/privé..... | 115 |
| 2-2 Les difficultés du partenariat public/privé..... | 117 |
| a) L’identité des partenaires..... | 117 |

| | |
|--|------------|
| b) Les frontières culturelles..... | 117 |
| c) L'évaluation du risque..... | 117 |
| Section 3 : La gouvernance locale..... | 120 |
| 3-1 Les fondements analytiques de la gouvernance..... | 120 |
| a) Définition de la gouvernance locale..... | 120 |
| b) La notion de proximité et sa relation avec la gouvernance locale..... | 122 |
| c) Types de gouvernance locale..... | 126 |
| 3-2 Le rôle des pouvoirs publics..... | 127 |
| Conclusion du chapitre..... | 130 |
| Chapitre IV : Applicabilité du management territorial dans une commune : cas de la commune de Ouaguenoun..... | 131 |
| Introduction..... | 131 |
| Section 1 : De l'aménagement du territoire au territoire de développement..... | 132 |
| 1.1 Evolution des instruments de planification spatiale et de programmation économique en Algérie..... | 133 |
| a) Les instruments de la politique d'aménagement du territoire | 133 |
| b) Les objectifs de la politique d'aménagement du territoire..... | 134 |
| 1.2 La programmation économique et sa relation avec la planification spatiale..... | 137 |
| a) Le plan communal de développement (P.C.D)..... | 138 |
| b) Le plan sectoriel de développement (PSD)..... | 139 |
| 1.3 L'action publique locale et territoire..... | 139 |
| a) Le plan directeur d'aménagement et d'urbanisme P.D.A.U..... | 139 |
| b) Le plan d'occupation du sol (P.O.S)..... | 143 |
| c) Le rôle de la commune dans la création d'une dynamique de développement..... | 145 |
| Section 2 : Etude de projet de développement intégré PDI de la commune de Ouaguenoun..... | 150 |
| 2-1 Description sommaire du contexte du projet..... | 150 |
| a) Le choix de l'échantillon..... | 150 |
| b) Présentation de l'étude | 151 |
| c) Présentation de la commune de Ouaguenoun..... | 153 |
| d) Le diagnostic territorial | 153 |
| 2-2 Les thèmes fédérateurs du PDI | 159 |
| a) Développement du réseau routier et du transport..... | 159 |
| b) Développement agricole et industriel..... | 160 |
| c) Développement du sport et loisirs..... | 162 |
| d) Développement du tourisme..... | 165 |
| e) Protection de l'environnement..... | 166 |
| 2-3 Grille d'analyse du PDI de la commune de Ouaguenoun..... | 168 |
| a) Evaluation générale du projet..... | 168 |
| b) Etat et qualité de la mobilisation du milieu..... | 168 |
| c) Faisabilité du projet et capacité de réalisation..... | 170 |
| d) Retombées du projet sur le territoire..... | 171 |
| 2.4 : Les défis de la gestion communale face au management territorial..... | 172 |
| a) Pour une gestion efficiente des espaces communaux..... | 172 |
| b) La commune manager | 175 |

| | |
|---|------------|
| c) Le marketing territorial et la création de richesse..... | 177 |
| Conclusion du chapitre..... | 179 |
| Conclusion Générale..... | 180 |
| Bibliographie..... | 183 |
| Annexes | |