



## INTRODUCTION

### Coopérations et innovations en développement local : Un renouvellement des référentiels et des pratiques

► **Stéphane Nahrath<sup>a</sup>, Emil Turc<sup>b\*</sup> et Solange Hernandez<sup>b</sup>**

<sup>a</sup> *Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP), Université de Lausanne*

<sup>b</sup> *Institut de Management Public et Gouvernance Territoriale  
d'Aix-en-Provence (IMPGT), Centre d'Études et de Recherche en Gestion  
d'Aix-Marseille (CERGAM), Université d'Aix-Marseille*

---

La montée des inégalités sociales et économiques, la croissance des disparités de développement au sein – et entre – régions ou pays et l'accroissement des flux migratoires qu'elles provoquent, les incertitudes concernant l'approvisionnement énergétique à moyen terme, la surconsommation des ressources et les effets environnementaux et climatiques très préoccupants résultant des modèles de développement passés et actuels contribuent à remettre en question les modèles de développement local élaborés et mis en œuvre durant les heures glorieuses de la « globalisation » post-guerre froide, à partir des années 1990. Ces « dysfonctionnements » de la globalisation invalident une partie des postulats économiques, sociaux et politiques sur lesquels étaient (et sont toujours pour une grande part) fondées les réformes politiques, économiques et administratives d'inspiration néo-libérale. Ils invitent à observer et étudier sérieusement les réponses théoriques et pratiques extrêmement variées déployées ces dernières années dans le champ du développement local. C'est une (modeste) contribution à cet inventaire raisonné de réflexions et d'expériences contemporaines de nouvelles formes du développement local, ainsi que de nouvelles manières de le concevoir conceptuellement, que ce numéro entend apporter. Alors que l'échelle locale se confirme comme une piste prometteuse pour susciter un développement socioéconomique plus durable, tous les champs des sciences sociales réinterrogent les modèles existants afin d'en envisager de nouveaux, plus soutenables, fondés sur de nouvelles prémisses conceptuelles. Le but, souvent indissociablement scientifique et normatif, de ces recherches contemporaines consiste, notamment, à diffuser les pratiques et innovations prometteuses, à identifier les conditions d'utilisation

\*Auteur correspondant : [emil.turc@univ-amu.fr](mailto:emil.turc@univ-amu.fr)

doi:10.3166/pmp.38.2021.0011 © 2021 IDMP/Lavoisier SAS – Tous droits réservés

efficace des ressources, à mobiliser les capitaux humains et sociaux pour réinventer les circuits économiques, aussi courts que possible, à mieux rééquilibrer les moteurs endogènes et exogènes du développement, ou encore à en comprendre les impacts financiers, économiques, sociaux et environnementaux.

Dans ce numéro, fondamentalement interdisciplinaire, les auteur-e-s mobilisent, parfois de manière conjointe, des concepts provenant des sciences de gestion (management public), de l'économie territoriale (ou géographie économique), de la sociologie, du droit ou encore de l'analyse des politiques publiques ; ceci afin d'explorer le renouvellement en cours de deux concepts centraux du développement local, à savoir les politiques et les pratiques de coopération et d'innovation sociale, ainsi que les nouvelles formes de leurs interactions.

À partir de terrains de recherche relativement hétérogènes, France, Suisse, Allemagne, Togo, les contributions sélectionnées proposent des réponses à de nombreuses questions :

a) En quoi la coopération entre acteurs du territoire, entreprises, collectivités, société civile, suscite-t-elle des modèles renouvelés du développement ?

b) En quoi les innovations conceptuelles, technologiques et managériales permettent-elles de transformer la coopération des acteurs inter- et intra-sectoriels ?

Et finalement,

c) Dans quelle mesure les pratiques de coopération, y compris internationales, favorisent-elles la diffusion des innovations dans le domaine du développement local ?

Les sept contributions rassemblées dans ce numéro partagent un certain nombre de caractéristiques, de constats, d'enseignements et de propositions à partir desquels une lecture transversale est possible. Ces axes de (re)lecture transversale sont les suivants :

1) La plupart des contributions se caractérisent par la poursuite d'un double objectif, à la fois *scientifique* et *normatif*. Ainsi, les approches théoriques et conceptuelles mobilisées, ainsi que les connaissances scientifiques produites, sont immédiatement orientées vers la formulation de propositions de reformatage des *objectifs et/ou principes d'action*, des *instruments* et de *l'organisation administrative et procédurale*. Reprenons ces trois points successivement. En matière d'objectifs et/ou de principes d'action, Hugues Jeannerat et Ariane Huguenin mobilisent le concept de « politiques de valuation territoriale » (PVT), Christophe Alaux et Laura Carmouze proposent un nouveau cadre d'analyse pour définir le contenu des stratégies d'attractivité régionale, et Delphine van Hoorebeke, Helga Foure-Joopen et Pierre Piré-Lechalard explorent un modèle de conception d'innovation collective dans les Parcs Naturels Régionaux (PNR). Concurrément, les contributions de ce numéro se penchent sur les *instruments*, à savoir l'affinage de l'instrument des « zones détendues » chez Brice Barois, Raphaële Peres, Mathilde Vignau et Florian Laussucq, l'adaptation du régime international de contrôle et de sanctions privé au cas du transport maritime et infrastructures portuaires chez Marine Bastiège et Amandine Laré, la réhabilitation des systèmes d'information chez Nicolas Babey. Pour compléter, *l'organisation administrative et procédurale* est envisagée sous l'angle du management public collaboratif par Alaux et Carmouze, d'éléments de recommandation pour l'organisation des PNR chez van Hoorebeke *et al.*, ou d'une articulation effective entre plateforme d'information, place du marché/espaces d'échanges et milieux innovateurs chez Babey. Cette forte proximité entre objectifs scientifiques et normatifs constitue très probablement l'une des spécificités du champ du développement local dont la constitution s'est historiquement faite à l'interface des sciences économiques et sociales, ainsi que des sciences de gestion, d'une part, et de l'expertise et

du conseil à destination des Organisations internationales (OI), des Organisations non gouvernementales (ONG), des organisations de la société civile, ainsi que des administrations publiques aux différentes échelles allant du local à l'international, d'autre part.

2) L'ensemble des contributions démontre, de manière plus ou moins explicite, comment le développement local est devenu aujourd'hui un processus à la fois *trans-territorial*, *intersectoriel* et *multiscale* renvoyant à des enjeux d'échelles complexes (Revel, 1996; Faure *et al.*, 2007).

Premièrement, le développement local est – paradoxalement – *trans-territorial* en ce que, bien que « local » ou « régional », son périmètre transcende la plupart du temps les frontières de territoires institutionnels historiques telles que communes, régions, cantons ou Länder, voire frontières nationales dans le cas des espaces transfrontaliers. Ainsi, le « développement local » est plus un développement *localisé* à une échelle territoriale définie en premier lieu par des logiques fonctionnelles, renvoyant aux problèmes à résoudre, plutôt que par des logiques de découpages politiques et institutionnels (Hernandez, 2017 :26-28). C'est la raison pour laquelle la plupart des périmètres étudiés dans les articles du numéro correspondent en réalité à des périmètres fonctionnels émergents ou nouvellement constitués et plus ou moins institutionnalisés (les Régions françaises chez Alaux et Carmouze, les PNR français et allemands chez van Hoorebeke *et al.*, l'Arc jurassien chez Babey, le port de Lomé et son Hinterland chez Bastiège et Laré, les zones détendues chez Barois *et al.*). Une des conséquences de ce constat est que les processus de développement local impliquent la plupart du temps la mise en place d'une coopération « horizontale » (i.e. trans-territoriale) entre différents territoires institutionnels limitrophes au sein de ces nouveaux espaces fonctionnels.

Deuxièmement, les processus de développement local ne transcendent pas seulement les frontières territoriales, mais également – et, à nouveau, paradoxalement – les niveaux institutionnels. La plupart des analyses présentées ici montrent ainsi le caractère *multiscale* du développement local en mettant en lumière des phénomènes d'interdépendance croissante entre différentes échelles spatiales et/ou institutionnelles (locale, régionale, nationale, voire internationale) participant de sa formulation, de sa mise en œuvre ou de son évaluation. Cette dynamique multiscale du développement local semble ainsi renvoyer à un *double mouvement*:

- de *globalisation* du développement local d'une part : émergence d'un référentiel global d'innovation sociale et économique chez Jeannerat et Huguenin, mise en place d'un régime international privé de régulation du développement local par les acteurs internationaux (ONU, Banque mondiale, ONG) chez Florian Favreau, internationalisation du modèle de développement des infrastructures portuaires chez Bastiège et Laré;

- de *relocalisation* de ces modèles façonnés à l'échelle nationale ou internationale au travers de l'action des autorités politico-administratives de mise en œuvre, des ONG et des organisations de la société civile, d'autre part (à nouveau l'exemple du port de Lomé chez Bastiège et Laré, les PNR français et allemands chez van Hoorebeke *et al.*; l'adaptation aux spécificités territoriales et sectorielles des Schémas Régionaux de Développement Économique, d'Innovation et d'Internationalisation ou SRDEII chez Alaux et Carmouze).

C'est ce caractère fondamentalement multiscale des processus de développement local qui explique pourquoi l'action publique renvoie la plupart du temps à des processus et des dispositifs de gouvernance multi-niveaux (Poupeau, 2017), certes, sans évacuer entièrement les modalités de coopération décentralisée pour le développement, y compris dans des contextes internationaux fluides (Fouchet, 2016).

Troisièmement, le développement local, notamment suite à l'élargissement progressif de son champ d'intervention dans la plupart des pays (ajout de dimensions environnementales), a souvent provoqué une remise en cause des logiques de découpage sectorielles des problèmes publics, ainsi que des modalités de leur prise en charge par les politiques publiques. Dans la plupart des cas, il implique désormais la *mobilisation simultanée de plusieurs politiques sectorielles* (notamment économiques, sociales, infrastructurelles, énergétiques et environnementales) dans une perspective *intersectorielle* allant clairement au-delà des champs d'intervention socioéconomiques initiaux. On peut ainsi observer ces processus de coordination intersectorielle accrue des politiques, par exemple dans les analyses des modalités de territorialisation des politiques publiques et le management public collaboratif tels que mis en lumière par Alaux et Carmouze dans le cas des SRDEII, dans celui des politiques de valuation de Jeannerat et Huguenin, dans l'analyse du caractère polymorphe et multidimensionnel des phénomènes d'attractivité territoriale des zones détendues chez Barois *et al.*, dans le rôle de coordination intersectorielle des PNR chez van Hoorebeke *et al.*, ou encore dans la mise en réseaux des acteurs économiques, sociaux et politico-administratifs au travers des systèmes d'information économiques territoriaux chez Babey.

Cette convergence, en tout cas partielle, des transformations observées dans les différents articles rassemblés dans ce numéro, semble en effet dessiner ce que l'on pourrait appeler un changement de paradigme ou de « référentiel » (comme le proposent Jeannerat et Huguenin, reprenant les travaux de P. Muller) du développement local et de ses politiques. Un tel changement implique toutefois, pour être effectif, d'une part, le passage de relations de coopération ou de coordination à des relations de *collaboration* de plus en plus étroites entre acteurs publics (et parfois privés) dans le cadre du « management public collaboratif » (Alaux et Carmouze) et, d'autre part, une extension du concept d'innovation passant de la simple innovation technique ou technologique à une innovation sociale impliquant une transformation concomitante des valeurs sociétales (Jeannerat et Huguenin). De plus, ce changement de référentiel implique également, afin de s'inscrire dans la durée, une traduction, visiblement en cours (cf. les contributions de Favreau, et de Bastiège et Laré), à la fois dans le droit international, et dans les différents droits nationaux constitutifs des politiques publiques participant du développement local. Il est à cet égard intéressant de constater les convergences des analyses présentées ici avec les propositions théoriques et conceptuelles développées en science politique concernant l'émergence de ce que certains d'entre nous ont proposé d'appeler les « espaces fonctionnels de régulation » (p.ex. Nahrath, Varone, 2007 ; Varone *et al.*, 2013) ; ceci afin de rendre compte de transformations contemporaines structurelles de l'action publique, impliquant de manière croissante une reformulation *simultanément* trans-territoriale, multiscalaire et intersectorielle de nombreuses politiques publiques. On y perçoit tout autant l'écho, en sociologie et gestion publique, d'une appréhension du développement local comme une démarche décloisonnante et participative de production sociale (Bernoux, 2005). À cet égard, les transformations en cours des politiques de développement local présentées dans ce numéro semblent suggérer qu'elles ne constituent qu'un exemple parmi d'autres des transformations contemporaines plus générales de l'action publique.

3) La plupart des contributions rassemblées ici témoignent, d'une manière ou d'une autre, de l'impact fondamental de la montée en puissance du référentiel de la durabilité sur la reconceptualisation de la notion de développement local. Ainsi, la focalisation, par-

fois obsessionnelle, sur le seul objectif de l'attractivité économique du territoire se trouve progressivement complétée, voire remplacée, par une approche beaucoup plus large du développement local intégrant les aspects de la durabilité sociale (qualité de vie, bien-être, réduction des inégalités, etc.) et environnementale (gestion durable des ressources, réduction des pollutions, circuits courts, plans climat, etc.). Appliquée à la question du développement local, l'approche durabiliste semble ainsi suggérer que l'attractivité économique d'un territoire ne saurait désormais être dissociée de la qualité des biens et des services délivrés à la population, d'un attrait culturel, voire d'une redistribution minimale des richesses, ainsi que d'une certaine qualité environnementale.

4) L'une des originalités de ce numéro consiste à notre sens dans la mise en lumière du rôle du *droit*, et notamment du droit international, dans ce processus de reconceptualisation du développement local. Comme le montrent bien les contributions de Faverau et, respectivement, Bastiège et Laré, cette reconceptualisation n'est pas seulement le fait de politiques publiques nationales ou régionales, mais également, et de manière même croissante, le résultat d'un régime de droit international alternatif formulé au sein d'organisations internationales et conférant un rôle croissant aux acteurs privés (organisations internationales, ONG, organisations de la société civile), souvent en contournant les politiques publiques des États considérées comme insuffisamment efficaces. Cette « privatisation » partielle du développement local n'est pas sans poser des problèmes parfois sensibles du point de vue de la souveraineté, de la démocratie et de la coordination avec les politiques publiques nationales.

5) En convergence avec les travaux de science politique francophone portant sur la territorialisation de l'action publique (Faure, Douillet, 2005 ; Faure, Négrier, 2007 ; Faure, 2010 ; Douillet, Faure, Halpern, Leresche, 2012), la plupart des contributions mettent également en lumière l'importance du phénomène de *re-territorialisation* des politiques de développement local. Elles montrent plus particulièrement l'importance de distinguer les enjeux du développement local en fonction des caractéristiques et des spécificités des territoires concernés. Comme le montrent bien Barois *et al.* à partir de leur analyse des zones détendues, les dynamiques territoriales et les phénomènes d'attractivité territoriale sont des réalités polymorphes et multidimensionnelles et ne sont par ailleurs pas l'apanage des seules grandes villes ou espaces métropolitains. Les périphéries des métropoles connaissent des enjeux de redéveloppement local parfois plus importants que certains espaces plus centraux et sont susceptibles d'être confrontées à des dynamiques économiques et démographiques parfois surprenantes et contre-intuitives. Un constat similaire est fait par Alaux et Carmouze au sujet des SRDEII dont les contenus gagnent à être adaptés aux spécificités spatiales et sectorielles des différents territoires. Des mêmes effets de territorialisation s'observent dans les cas du développement des infrastructures portuaires de Lomé (Bastiège et Laré), des PNR analysés par van Hoorebeke *et al.*, ou encore les systèmes d'information dont les enjeux sont analysés par Babey.

6) Finalement, un certain nombre de contributions insistent sur l'importance décisive de la *connaissance* et des *systèmes d'information* pour l'établissement des relations d'affaires au sein des territoires. C'est notamment le cas pour l'Arc jurassien suisse analysé par Babey ; mais c'est également le cas des SRDEII pour la mise en œuvre desquels Alaux et Carmouze soulignent l'importance de la connaissance et de l'information pour l'établissement des relations de *confiance* et de *coopération*. On retrouve un constat similaire dans la recommandation de Barois *et al.* concernant la nécessité de développer des outils de

diagnostic territorial permettant de saisir les spécificités des territoires dans les enjeux de développement local des zones détendues. Cette information et/ou connaissance peut être envisagée comme une ressource territoriale, dont la production et l'utilisation renvoient à des processus collectifs. C'est cette réalité dont tentent de rendre compte les concepts « d'intelligence collective territoriale » (Van Hoorebeke *et al.*) ou « d'intelligence économique des territoires » (Babey).

Nous souhaitons conclure en rappelant que la facture interdisciplinaire de ce numéro spécial a invité les contributions et les relectures de nombreux experts dans les champs de la gestion publique et privée, de l'économie, du droit, de la sociologie et des sciences politiques, que nous remercions ici vivement pour leurs efforts bienveillants et anonymes.

Nous en offrons le fruit aux lecteurs avec la promesse qu'ils y puiseront des points de vue originaux, et parfois dépayés, sur les pratiques et les conceptions du développement local contemporain.

## Références

- Bernoux J.-F., 2005. *Mettre en œuvre le développement social territorial. Méthodologie, outils, pratiques*. 2<sup>e</sup> édition. Dunod, Paris.
- Douillet A.-C., Faure A., Halpern C., Leresche J.-P., 2012. *L'action publique locale dans tous ses états. Différenciation et standardisation*. L'Harmattan, Paris.
- Faure A., Leresche J.-P., Muller P., Nahrath S. (Ed.), 2007. *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*. L'Harmattan, Paris.
- Faure A., Négrier E. (Ed.), 2007. *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale. Critiques de la territorialisation*. L'Harmattan, Paris.
- Faure A., 2010. Territoires/Territorialisation In L. Boussaguet, Jacquot, Sophie, Ravinet, Pauline (Ed.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de SciencePo, Paris, 623-632.
- Fouchet C., 2016. *La coordination des parties prenantes dans les projets de coopération décentralisée Nord-Sud : un enjeu majeur. Le cas des autorités locales françaises et palestiniennes dans le secteur de l'eau et de l'assainissement*. Thèse pour l'obtention du doctorat en sciences de gestion, Aix-Marseille Université, 12 Déc 2016.
- Hernandez S., 2017. *À la recherche du management territorial. Construire les territoires entre idéologie, paradoxe et management*. Presses Universitaires de Provence, Aix-en-Provence.
- Nahrath S., Varone F., 2007. Les espaces fonctionnels comme changements d'échelles de l'action publique In A. Faure, Leresche J.-P., Muller P., Nahrath S. (Ed.), *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*, L'Harmattan, Paris, 235-249.
- Poupeau F.-M., 2017. *Analyser la gouvernance multi-niveaux*. Presses universitaires de Grenoble, Grenoble.
- Revel J. (Ed.), 1996. *Jeux d'échelles. La micro-analyse à l'expérience*. Gallimard/Le Seuil, Paris.
- Varone F., Nahrath S., Aubin D., Gerber J.-D., 2013. Functional Regulatory Spaces. *Policy Sciences* 46 (4), 311-333.

