



Le territoire comme objet de gestion

Par Nathalie RAULET-CROSET*

Quand il est question, en France, de territoires administratifs et politiques, c'est souvent à l'enchevêtrement des niveaux d'action et aux conflits qu'ils peuvent susciter que l'on pense en premier lieu. Cependant, si l'on ne peut nier cette réalité, une autre approche consiste à se demander quelles sont les raisons sous-jacentes à cette multiplicité de délimitations territoriales et, *in fine*, à analyser en quoi la définition d'un territoire peut être un enjeu pour l'acteur public, en particulier en matière de coopérations multi-acteurs à l'échelle locale. Nous montrerons que le choix d'un territoire d'action renvoie bien sûr à une problématique de proximité spatiale, mais crée aussi *de facto* l'émergence de territoires construits par différents acteurs sur l'espace partagé. Au croisement entre territoires prescrits et territoires construits, on voit apparaître le rôle du territoire comme objet de gestion, en tant que scène d'action, support de gouvernance, et en tant qu'agrégateur de ressources. Au final, considérer le territoire comme un objet de gestion conduit à l'appréhender comme un « agencement territorial », connectant à l'échelle d'un espace donné un ensemble de ressources hétérogènes, aussi bien humaines que spatiales, ou encore liées à des technologies, à des compétences et à des connaissances.

En France, les découpages politico-administratifs identifient des « territoires », à savoir des portions d'espace auxquelles sont associées des responsabilités locales, ou qui font l'objet de financements spécifiques. Ces échelons territoriaux sont multiples et s'entrecroisent, et il est souvent question d'un « millefeuille administratif », lorsque l'on veut pointer les dérives de tels entrecroisements de territoires. La controverse autour des « vices et vertus » dudit millefeuille (BOURDIN, 2010) (1) porte en particulier sur les enjeux de la simplification ou, au contraire, de la multiplication des niveaux de l'action territoriale. Certains pointent ainsi la nécessité d'une simplification face à une répartition des compétences opaque et complexe entre l'État et les collectivités territoriales (JÉGOUZO, 2010), tandis que d'autres soulignent que la complexification des échelons territoriaux est le fruit d'une évolution de la société et, en particulier, qu'elle constitue « une réponse à l'évolution des demandes sociales, des normes juridiques, des enjeux économiques et techniques » (CASTEIGTS, 2010, p. 127). Cette deuxième perspective souligne les enjeux d'un « territoire à géométrie variable » (CASTEIGTS, 2010) plus souple et plus adapté, un territoire support d'action.

Adoptant un point de vue de sciences de gestion, nous questionnons ici cette ambition d'un territoire à géométrie

variable en tant qu'objet de gestion utilisé pour susciter l'action collective au niveau local. En matière d'action publique, définir un territoire comme un espace d'action renvoie en effet à l'idée qu'une meilleure coordination des acteurs pourrait en émerger, ainsi qu'un partage de ressources, des prises d'initiatives communes, ou encore une proximité accrue entre les acteurs publics et les usagers de ces territoires, qu'il s'agisse d'entreprises, d'habitants, de citoyens...

Toutefois, les expériences témoignent du fait que si la définition d'un territoire pour l'action peut avoir un effet, elle n'apparaît pas suffisante pour susciter des coopérations locales. La proximité spatiale doit s'accompagner d'autres leviers de cohésion et de dynamisme sur les territoires (ZIMMERMANN, 2008). En quoi la délimitation d'un espace est-elle néanmoins source d'action et de cohésion ? Sous quelles conditions, selon quels leviers ? C'est à cette question du territoire en tant qu'objet de gestion que nous nous intéresserons dans cet article, en nous demandant en particulier comment un territoire délimité administrativement peut devenir le lieu de coopérations et d'actions collectives, prenant un sens qui dépasse alors la simple délimitation spatiale.





Le territoire en tant qu'objet de gestion : entre territoire prescrit et territoire construit

Nous nous proposons de fonder notre réflexion sur deux logiques de définition d'un territoire : la logique descendante, celle du territoire « prescrit », qui renvoie à des définitions d'action et de politique publique, et la logique ascendante, celle du territoire « construit », où le territoire émerge d'usages et d'appropriations par des acteurs locaux (RAULET-CROSET, 2008). Ces deux logiques peuvent sembler s'opposer, mais, en fait, la dynamique d'un territoire résulte de leur interaction.

La délimitation par l'action publique d'un « territoire » a en effet pour conséquences de définir et de mettre en scène un certain nombre d'acteurs porteurs d'une responsabilité, ceux-ci étant parfois contraints à des coopérations dans le cadre de projets de territoire. On considère que c'est alors le territoire qui, du fait de son caractère prescrit, convoque pour une part les acteurs (et non l'inverse) dans un schéma d'action publique de tradition française qui consiste à viser des espaces définis en vue de susciter l'action locale (DONZELOT et *al.*, 2003). Dans ce cadre, on s'aperçoit de la multiplicité des échelles territoriales de l'action, parfois très locales, qui se sont progressivement développées, qu'il s'agisse des découpages politico-administratifs de l'administration territoriale (communes, intercommunalités, départements, régions...), des découpages administratifs par domaines de compétences bien identifiés (comme, par exemple, un schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), qui se définit au niveau d'un bassin hydrographique) ou encore de la désignation de zones d'action (zones prioritaires, par exemple en matière d'éducation ou de sécurité, zones d'action en matière de protection de l'environnement, comme les « zones humides », en matière d'innovation avec les pôles de compétitivité créés sur le modèle des *clusters*...). Ce grain de plus en plus fin de la définition des territoires fait suite à l'évolution constatée depuis le début

des années 1970 vers une décision et une intervention publiques moins centralisées, où l'on a considéré que c'était moins au niveau de l'État que des territoires, ou en tout cas du local, que devait s'effectuer l'élaboration des politiques publiques (DURAN et THOENIG, 1996). Ainsi, dans le domaine de la politique de la ville, J. Donzelot évoque, dès 1986, la volonté de traiter le local comme une ressource pour l'action politique, et non comme un objet passif pour l'action de l'État.

Toutefois, les acteurs « convoqués » par la définition d'un territoire sont également amenés à collaborer avec d'autres acteurs économiques et sociaux qui sont eux aussi fortement présents sur ce territoire. Ainsi, par exemple, dans le cas des « pays » issus de la Loi d'orientation et d'aménagement durable des territoires de 1999 (analysés par Valéry Michaux en 2011), l'État incite à la construction de stratégies territoriales en s'appuyant sur les élus locaux de ces « pays ». Mais ceux-ci ont ensuite pour mission de convaincre d'autres acteurs, qui, de par leur histoire, ont construit des liens vis-à-vis du territoire, de s'engager dans des projets de territoire. Ces différents acteurs sont amenés à co-construire des initiatives de développement. La même dynamique entre territoire prescrit et territoire construit se retrouve par exemple dans des domaines comme celui de la protection de l'environnement, où des acteurs associatifs locaux (parfois des habitants) s'engagent autour de la protection de sites naturels, ou dans le domaine social (services à la personne, santé...), où se créent des dynamiques locales amenant différents acteurs à coopérer autour d'enfants, de personnes âgées... Un autre exemple porte sur les actions de sécurisation de proximité, quand il s'agit de mobiliser les acteurs locaux, de profiter de leur attachement à leurs espaces de vie pour les engager dans des formes d'action collective (Voir l'Encadré 1 ci-dessous).

On met alors l'accent sur l'existence d'une pluralité d'acteurs présents sur un même espace, soit du fait de leur exercice d'une responsabilité, soit parce que cet espace

Encadré 1 : Territoire et sécurité de proximité

La prise en charge territoriale et collective des questions de sécurité de proximité s'est faite en France en partie dans le cadre légal des Contrats locaux de sécurité (CLS), dispositifs d'action publique datant de 1997, qui, renouvelés en 2006, ont pour objectif de mettre en relation, à l'échelon local, des acteurs publics et privés.

Les CLS réunissent leurs participants de façon régulière ; ils ont une action que l'on peut qualifier d'intermittente et à géométrie variable, en fonction des problèmes qui se posent localement.

Établis à un échelon local, qui vise un territoire donné, ils veulent stimuler la coopération entre différents acteurs concernés par des problématiques locales d'insécurité : police, justice, enseignement, logement, élus locaux, transports publics, services sociaux, associations...

Une étude menée sur la prise en charge des questions d'incivilité au sein d'un CLS (BORZEIX et *al.*, 2005) a montré que les actions sont aussi pensées à l'échelle de micro-territoires d'action, au travers de formes organisées éphémères se construisant à l'échelle d'un quartier, voire d'une place ou d'un hall d'immeuble. Le choix des échelles territoriales d'action conduit à une prise en charge au plus près des situations d'incivilité, permettant d'engager dans l'action des acteurs concernés par les espaces visés (habitants, bailleurs, transporteurs...).





représente pour eux des territoires de l'appropriation et de l'usage, tels que les définissent certains géographes (DI MÉO, 1996). On observe alors que la dynamique d'un territoire se crée à l'articulation entre territoire prescrit et territoire construit, suscitant des innovations en termes de gouvernance et de projets sur ce territoire.

Le territoire support de coopérations et de gouvernance

Les démarches d'animation au niveau d'un territoire donné s'accompagnent d'une prise de conscience croissante des enjeux que peuvent représenter la coordination et la coopération entre de multiples acteurs locaux (MICHAX et *al.*, 2011). Les formes d'action collective au sein d'un territoire sont variées. Il existe ainsi une série de dispositifs incitant à la coopération (CHIA et *al.*, 2008), ainsi que des acteurs dont le rôle est de susciter l'action collective. Les engagements se construisent progressivement, s'appuyant sur les caractéristiques économiques, sociales, mais aussi spatiales des territoires. Ils développent également des formes d'enrôlement d'acteurs (MICHAX, 2011) autour de projets partagés.

Le territoire devient alors un échelon de partage de responsabilités et de gouvernance entre l'État et divers acteurs locaux. Ces coalitions d'acteurs, à géométrie variable, qui résultent à la fois des territoires prescrits et des territoires construits, sont à l'origine, au-delà de la

coopération, de formes de gouvernance originales et co-construites. Leloup, Moyart et Pecqueur (2005) soulignent que la gouvernance territoriale renvoie à la fois à la coordination entre différents acteurs et à la construction d'une territorialité liée, en particulier, au partage de ressources de proximité entre ces acteurs, qui produisent « un construit social permanent ».

Parler de gouvernance territoriale revient dès lors à mettre en avant la construction de compromis locaux entre différents acteurs porteurs de logiques différentes qui coexistent sur un même territoire, et à approfondir les liens que créent entre eux les acteurs autour de ce territoire partagé (LEROUX, 2006). La mise en place de telles gouvernances ne se fait pas de manière instantanée ; elle passe également par des conflits d'usage des espaces (TORRE, 2010). C'est au cours d'une histoire locale, au travers de compromis et de négociations réalisés entre différents acteurs participant à l'atteinte d'un objectif commun (COISSARD et PECQUEUR, 2007), qu'elle peut se construire. Cette question du lien entre gouvernance et territoire est à l'ordre du jour en particulier depuis les actions de décentralisation et de partage entre différents niveaux d'action publique de différents chantiers à caractère social. De fait, on voit se développer dans le champ du social une multiplicité d'acteurs de natures diverses qui rendent un service passant par une relation de proximité vis-à-vis de l'usager qui s'inscrit dans des références territoriales multiples (voir l'Encadré 2 ci-dessous).

Encadré 2 : La téléassistance au service des personnes âgées fragilisées : l'usager au cœur d'une multiplicité de territoires

Dans le domaine de l'aide aux personnes âgées, un service se développe depuis une trentaine d'années, celui de la téléassistance, qui facilite leur maintien à domicile.

Équipées d'un médaillon ou d'un bracelet, ces personnes peuvent faire appel, en cas de problème, à une centrale d'appel située au niveau national. Celle-ci traite alors l'appel et, selon la nature du problème, fait intervenir des acteurs locaux : les pompiers ou le Samu, en cas d'urgence de nature médicale, des bénévoles habitant à proximité de la personne, en cas de demande relevant de difficultés de la vie quotidienne. Autour de ce service s'articule une chaîne d'intervenants, qui se situent à différentes échelles territoriales. La centrale d'appel est généralement située au niveau national, tandis que les pompiers et le Samu le sont à l'échelle du département. Parmi les financeurs du service et de ses centres d'information, on trouve les mairies ou les départements ; des associations d'aide à domicile qui interviennent localement peuvent également être sollicitées. Dans ce cas, différents niveaux territoriaux de l'action s'articulent autour d'un type d'usager particulier, la personne âgée (RAULET-CROSET et *al.*, 2011).

Selon les départements, on note une grande variété dans la forme que peut prendre l'intervention de l'acteur public. Ainsi, sur tel département, l'acteur public reste présent sur toute la chaîne du service de téléassistance, depuis son financement jusqu'au rendu du service, qui est du ressort du Service départemental d'incendie et de secours, donc de l'acteur public. Alors que dans d'autres départements, une gouvernance partagée de l'activité s'instaure : les offreurs du service sont privés ou associatifs, mais font bénéficier leurs clients des modalités de financement proposées par l'acteur public (le Conseil général concerné) et s'engagent en retour à collaborer avec ce dernier, par exemple en fournissant des statistiques sur les usagers du service ou en acceptant de mettre en place des aménagements spécifiques des services (par exemple, la possibilité d'accéder à une aide psychologique). Le service de téléassistance est un des cas où acteurs publics, acteurs privés et acteurs associatifs coopèrent et construisent une gouvernance territoriale partagée autour du service offert à la personne âgée fragilisée (RAULET-CROSET et AMAR, 2013).





Conclusion : le territoire, un agencement ? Acteurs, réseaux, connaissances, espace

Comme nous l'avons souligné, la délimitation spatiale d'un territoire apparaît être utilisée comme un levier d'action pour susciter des coordinations et des coopérations sur ledit territoire. Toutefois, de nombreuses recherches soulignent aussi l'importance d'autres sources de coopération, comme la présence d'acteurs-pilotes (MICHAX, 2011), la qualité de la gouvernance territoriale partagée (UZAN et LOUBÈS, 2013) ou encore le nécessaire partage de ressources matérielles, comme des dispositifs (MAZZILLI, 2010) ou encore des connaissances (SUIRE et VICENTE, 2008).

On peut ainsi s'interroger sur les « qualités » d'un territoire dans cette perspective de coordination et d'action. Plusieurs auteurs, en particulier dans une perspective de développement des ressources humaines à l'échelle d'un territoire, ont réfléchi aux « compétences » d'un territoire sous l'angle de cette dynamique coopérative. Ainsi, Mendez et Mercier (2006) ont défini la « compétence-clé d'un territoire » comme la capacité des acteurs à nouer des relations inter-organisationnelles qui leur permettent de renouveler les ressources locales. Pour leur part, Defélix et Mazzilli (2009) considèrent la compétence territoriale comme « une combinaison de ressources géographique-

ment proches permettant au territoire d'afficher une spécialisation compétitive ». Plus largement, c'est sur la combinaison des ressources tout à la fois humaines, spatiales, symboliques et matérielles, dans une perspective d'agencement (GIRIN, 1995), que nous avons souhaité mettre l'accent ici pour considérer les « qualités » d'un territoire. L'action publique, en jouant sur la délimitation des territoires d'action, mobilise la ressource spatiale, mais cette dernière s'articule également avec d'autres ressources : acteurs, réseaux, connaissances, infrastructures, dispositifs... Le territoire joue alors un rôle d'agrégateur, de facteur de cohésion pour ces différentes ressources. Il devient un « agencement territorial » et, par la qualité des liens existants entre les différentes ressources, il suscite des coopérations et une dynamique dans l'espace ainsi partagé.

Notes

* Docteur en Sciences de Gestion, Maître de Conférences à l'Institut d'administration des entreprises (IAE) de l'Université Paris 1 et chercheur au PREG-CRG de l'École polytechnique.

(1) La revue *Espaces et Sociétés* a ainsi consacré un dossier de *Controverses* (coordonné par Alain Bourdin) au thème « Collectivités territoriales : vertus et vices de la simplification du millefeuille » (2010).



Photo © Pierre Gleizes/REA

« La délimitation spatiale d'un territoire apparaît être utilisée comme un levier d'action pour susciter des coordinations et des coopérations sur ledit territoire. », magasin d'exposition de l'APAMP (Association pour le prêt d'appareils pour les malades et les paralysés) à Nevers, février 2014.





Bibliographie

BORZEIX (A.), COLLARD (D.), LAMIREAU (C.) & RAULET-CROSET (N.), *Action publique et ordre social à l'épreuve des incivilités : des dispositifs et des hommes*, PREG-CRG École polytechnique, Rapport de recherche PUCA / Ministère de l'Équipement (<http://EconPapers.repec.org/RePEc:hal:journl:hal-00262900>), 2005.

BOURDIN (A.), « Collectivités territoriales : vertus et vices de la simplification du "millefeuille" », *Espaces et sociétés*, n°142, pp 113-116, 2010/2.

CASTEIGTS (M.), « Réforme(s) territoriale(s) : de la complexité comme solution à la simplification comme problème », *Espaces et sociétés*, n°142, pp 125-130, 2010/2.

CHABAULT (D.), HULIN (A.), LEROY (D.) & SOPARNOT (R.), *La gestion des ressources humaines au service des réseaux d'innovation*, L'Harmattan, 2013.

CHIA (E.), TORRE (A.) & REY-VALETTE (H.), « Vers une technologie de la gouvernance territoriale. Plaidoyer pour un programme de recherche sur les instruments et dispositifs de la gouvernance des territoires », *Noroi*, n°209, 2008/4.

COISSARD (S.) & PECQUEUR (B.), *Les dynamiques territoriales : débats et enjeux des différentes approches disciplinaires*, XVIII^e colloque de l'ASRDLF, Grenoble, Chambéry, pp. 11-13, 7/2007.

DEFÉLIX (C.) & MAZZILLI (I.), « De l'individu au territoire : la longue marche de la gestion des compétences », in RETOUR (D.), PICQ (T.) & DEFÉLIX (C.) (Ed.), *Gestion des compétences. Nouvelles dimensions, nouvelles relations*, Paris, Vuibert, 2009.

DI MEO (G.), *Les territoires du quotidien*, L'Harmattan, 1996.

DURAN (P.) & THEONIG (J.C.), « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, vol. 46, n°4, pp. 580-622, 1996.

DONZELOT (J.), « D'une modernisation à l'autre », *Esprit*, 8-9, pp. 30-45, 1986.

DONZELOT (J.), WYVEKENS (A.) & MEVEL (C.), *Faire société : la politique de la ville aux États-Unis et en France*, Paris, Seuil, 2003.

GIRIN (J.), « Les agencements organisationnels », in CHARUE-DUBOC (F.) (coord.), *Des savoirs en action*, Paris, L'Harmattan, pp. 233-279, 1995.

JEGOUZO (Y.), « Les chantiers de la simplification », *Espaces et sociétés*, n°142, pp. 117-123, 2010/2.

LELOUP (F.), MOYART (L.) & PECQUEUR (B.), « La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale ? », *Géographie, Économie, Société*, n°7, pp. 321-331, 2005.

LEROUX (I.), « Gouvernance territoriale et jeux de négociation. Pour une grille d'analyse fondée sur le paradigme stratégique », *Négociations*, vol. 2, n°6, pp. 83-98, 2006.

MAZZILLI (I.), *GRH, Territoire et Traduction, ou la difficile naissance d'une gestion territoriale des ressources humaines*, Communication Congrès AGRH, Saint Malo, 2010.

MENDEZ (A.) & MERCIER (D.), « Compétences-clés de territoires. Le rôle des relations inter-organisationnelles », *Revue Française de Gestion*, n°164, pp. 253-275, 2006.

MICHAUX (V.), DEFÉLIX (C.) & RAULET-CROSET (N.), "Boosting territorial multi-stakeholder cooperation, coordination and collaboration: strategic and managerial issues", *Management & Avenir*, n°50, pp. 122-136, 2011/10. DOI : 10.3917/mav.050.0122.

MICHAUX (V.), « Les déterminants de la performance des gouvernances territoriales. Le cas des stratégies concertées de développement durable des territoires », *Revue Française de Gestion*, n°217, pp. 35-60, 2011.

RAULET-CROSET (N.), « La dimension territoriale des situations de gestion », *Revue Française de Gestion*, n°184, pp. 137-150, 2008.

RAULET-CROSET (N.) & AMAR (L.), « La responsabilité sociale autour des personnes âgées : la construction de gouvernances territoriales différenciées. Étude au travers du cas de la téléassistance », *Management & Avenir*, pp. 176-193, n°59, 2011.

RAULET-CROSET (N.), AMAR (L.), CHARUE-DUBOC (F.) & KOGAN (A.F.), « La structuration de l'offre de téléassistance pour les personnes âgées : créer la proximité à distance », *Management & Avenir*, n°35, pp. 254-272, 2010.

SUIRE (R.) & VICENTE (J.), « Théorie économique des clusters et management des réseaux d'entreprises innovantes », *Revue Française de Gestion*, n°184, pp. 119-136, 2008.

TORRE (A.), « Conflits environnementaux et territoires », in ZUINDEAU (B.) (Ed.), *Développement Durable et Territoire*, Presses Universitaires du Septentrion, 518 p., 2010.

UZAN (O.) & LOUBÈS (A.), « Introduction » au Cahier RSE, DD, GRH et Territoire : « Vers de nouveaux modèles de gestion partenariale et territorialisée ? », *Management et Avenir*, n°59, pp. 98-101, 2013.

ZIMMERMANN (B.), « Le territoire dans l'analyse économique. Proximité géographique et proximité organisée », *Revue Française de Gestion*, n°184, pp. 105-118, 2008.

