

Optimisation du développement durable et management territorial stratégique

De la gouvernance locale à la transaction sociale

Michel Casteigts

Numéro 6, hors-série, 2009

La gouvernance à l'épreuve des enjeux environnementaux et des exigences démocratiques

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/044547ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Éditions en environnement VertigO
Université du Québec à Montréal

ISSN

1492-8442 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Casteigts, M. (2009). Optimisation du développement durable et management territorial stratégique : de la gouvernance locale à la transaction sociale. *[VertigO] La revue électronique en sciences de l'environnement*, (6).

Résumé de l'article

Le développement durable exige un nouvel équilibre entre biens marchands et biens collectifs. La qualité des arbitrages à opérer n'est pas seulement un problème politique mais aussi un enjeu économique car elle contribue à l'optimisation de l'utilisation sociale des ressources les plus rares. La gouvernance locale, qui associe acteurs publics, entreprises et société civile, contribue à cet optimum décisionnel en réduisant les coûts de transaction et les coûts de contrainte dans les choix collectifs. Pour cela, il faut qu'elle opère des transactions sociales efficaces entre les acteurs locaux en présence, dans une perspective de management territorial stratégique : la logique du développement durable est fondamentalement transactionnelle.

Tous droits réservés © Éditions en environnement VertigO et Université du Québec à Montréal, 2010



Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter en ligne.

<https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/>

érudit

Cet article est diffusé et préservé par Érudit.

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche.

<https://www.erudit.org/fr/>

OPTIMISATION DU DEVELOPPEMENT DURABLE ET MANAGEMENT TERRITORIAL STRATEGIQUE : de la gouvernance locale à la transaction sociale

Michel Casteigts, Inspecteur général de l'administration et haut-fonctionnaire au développement durable pour le Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-Mer et des Collectivités Territoriales (France)
Professeur associé de management public à l'Université de Pau et des pays de l'Adour (CREG – IAE),
Courriel : michel.casteigts@univ-pau.fr

Résumé : Le développement durable exige un nouvel équilibre entre biens marchands et biens collectifs. La qualité des arbitrages à opérer n'est pas seulement un problème politique mais aussi un enjeu économique car elle contribue à l'optimisation de l'utilisation sociale des ressources les plus rares. La gouvernance locale, qui associe acteurs publics, entreprises et société civile, contribue à cet optimum décisionnel en réduisant les coûts de transaction et les coûts de contrainte dans les choix collectifs. Pour cela, il faut qu'elle opère des transactions sociales efficaces entre les acteurs locaux en présence, dans une perspective de management territorial stratégique : la logique du développement durable est fondamentalement transactionnelle.

Mots-clés : Développement durable ; transaction sociale ; biens publics ; gouvernance ; management territorial stratégique

Abstract: Sustainable development requires a new balance between collective and private goods. The quality of the arbitrations to be carried out is not only a political issue, but also an economic stake, since it contributes to optimizing the social use of scarcest resources. Local governance, which associates public player, private sector and civil society stakeholders, contributes to this decision making optimum by reducing costs of transaction and costs of constraint in the collective choices. For that purpose, it has to implement efficient social transactions between the local players in presence, in a perspective of strategic territorial management: the logic of the sustainable development is fundamentally transactional.

Keywords : Sustainable development; social transaction, public goods, governance, strategic territorial management

Introduction

La seconde moitié du 20^{ème} siècle a été marquée, entre autres changements majeurs, par la reconnaissance progressive et universelle du fait territorial¹. Les territoires ne sont plus seulement les lieux géométriques de pouvoirs institutionnels ou des espaces de référence pour les activités économiques. Ce sont des systèmes organisés et complexes, dotés de dispositifs de régulation et de cohésion, d'intelligence collective et de capacités d'action. Cette évolution n'est propre ni à l'Europe, ni

aux pays industrialisés².

L'importance nouvelle du fait territorial se manifeste de nombreuses façons, et notamment par l'inscription d'enjeux environnementaux diversifiés dans des espaces multiples (Low et al., 1999 ; Casteigts, 2000), par la territorialisation des politiques publiques (Bogason, 2000) et par la place essentielle des processus de gouvernance locale dans la régulation de l'action collective (Le Galès, 1998). Il s'agit ici de montrer que la concomitance de ces phénomènes ne doit rien à un effet de mode, mais répond à un déplacement des frontières entre biens collectifs et biens marchands, dont le développement durable constitue le cadre paradigmatique.

Référence électronique

Michel Casteigts , « Optimisation du développement durable et management territorial stratégique: de la gouvernance locale à la transaction sociale », VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement, Hors-série 6, 2009, [En ligne], URL : <http://vertigo.revues.org/index8987.html>.

¹ La notion de territoire étant polysémique, il convient de préciser l'acception qui en est donnée ici : le territoire est un espace socialisé, modelé au fil du temps par les usages qu'en ont eus les groupes humains qui l'ont occupé.

² Cf. notamment pour l'Afrique Fanchette (2002) et Graefe (2003), pour l'Asie Henry (2008), pour l'Amérique latine Dory et Manzano (2000) et Haesbert (2004), pour l'Amérique du Nord Simard et Mercier (2005) et Zaninetti (2008).

Les mutations du fait territorial

La territorialisation des politiques publiques

Toute action publique contribue à structurer le cadre spatial dans lequel elle s'inscrit. Que ce soit en réduisant les différences ou en préservant les particularités, en soutenant le développement ou en organisant des services à la population, chaque politique participe à la fabrication du territoire (Offner, 2006).

Longtemps cette action est restée inconsciente, quand elle n'était pas délibérément hostile. Dans l'Europe du 19^{ème} siècle, les premières politiques publiques mises en place ont réduit les singularités territoriales : unification de l'espace économique, renforcement de la concurrence et organisation de l'exode rural dans l'Angleterre de la révolution industrielle ; mise en place par Bismarck, dans l'Allemagne nouvellement unifiée, d'une protection sociale permettant de rallier la population au pouvoir impérial, contre l'influence des principautés déchues ; création en France, au début de la III^{ème} République, d'un service public d'enseignement laïc, gratuit et obligatoire contribuant à combattre les influences locales de l'Eglise et à consolider l'unité linguistique du pays contre les cultures régionales (Ognier, 1988).

L'inscription des politiques publiques dans des logiques sectorielles, dominante pendant la première moitié du 20^{ème} siècle, a été progressivement remise en cause après la seconde guerre mondiale, de façon différente selon le degré de centralisation du pays. Pour les Etats à tradition fédérale bien établie (USA, Canada, Allemagne, Suisse, Inde, Brésil etc.), la territorialisation a moins concerné le partage des tâches entre Fédération et Etats fédérés que la répartition des compétences interne à ces derniers. Dans les pays unitaires, la territorialisation s'est traduite par des processus de décentralisation³ (Italie, France) pouvant aller jusqu'au fédéralisme (Belgique) ou au quasi-fédéralisme (Espagne). La Grande-Bretagne constitue un cas particulier, la dévolution ayant créé une situation quasi-fédérale en Ecosse et au Pays de Galles mais l'organisation interne de l'Angleterre restant centralisée. Ce mouvement de décentralisation a été complété par une différenciation territoriale des politiques menées par les Etats. Une évolution analogue a été constatée en Afrique et en Amérique-Latine (PDM, 2009 ; Jolly, 2008).

Les échelles multiples des enjeux environnementaux

Jusqu'à une époque récente, les périmètres de l'action publique, en matière d'environnement comme ailleurs, étaient délimités

³ On distingue usuellement la décentralisation, transfert juridique de compétences de l'Etat vers des collectivités locales, et la déconcentration, réorganisation interne de l'Etat qui confère à des services territorialisés des pouvoirs de décision exercés par ses administrations centrales.

par les aires de compétence des collectivités maîtres d'ouvrage. Petit à petit, cette relative simplicité a fait place à un paysage plus complexe, en réponse à l'évolution de la demande sociale, au durcissement des enjeux, au renforcement des normes juridiques et aux mutations technologiques.

La collecte et le traitement des déchets constituent un bon exemple de cette diversification des échelles territoriales de l'action publique. Dans le cas de la France, la commune constituait il y a cinquante ans le cadre quasi-unique de collecte et de traitement des déchets ménagers, malgré un extraordinaire émiettement communal (36 000 communes dont 27 000 de moins de 1000 habitants). Il y a une trentaine d'années, la coopération intercommunale commençait à diversifier les échelles territoriales de gestion des déchets. Les exigences actuelles en matière de recyclage conduisent à une sophistication croissante des modes de tri, de collecte et de valorisation des déchets. Chacun de ces multiples processus génère son propre périmètre avec des modalités de contrôle et de décision spécifiques. Ces périmètres, découlant de considérations techniques et économiques, n'ont aucune raison de coïncider avec des frontières institutionnelles.

L'essor de la gouvernance locale

L'émergence de la gouvernance locale s'inscrit donc au confluent de la territorialisation des politiques et de la diversification des échelles de l'action publique. L'une et l'autre posent le problème de la mise en cohérence des interventions publiques sur un territoire déterminé. L'écart entre organisation spatiale du pouvoir politique et géométrie concrète de l'action publique ne cesse de se creuser, posant le problème de l'exercice du contrôle démocratique.

Les procédés de gouvernement, sur la base desquels fonctionne le jeu politique classique, trouvent là des limites pratiques et il n'y a rien d'étonnant que les processus de gouvernance viennent combler ce vide pour les territoires qui ne correspondent pas à un périmètre institutionnel⁴. A ce déficit croissant de légitimité

⁴ On peut définir, du point de vue de la décision collective, le gouvernement comme un dispositif où l'élaboration de la décision obéit à des règles juridiques formalisées, mises en œuvre à l'intérieur d'une institution politique par un vote majoritaire. La gouvernance territoriale est un processus décisionnel faiblement formalisé, interinstitutionnel, comportant des débats ouverts, avec le souci de dégager des positions consensuelles. Le terme de gouvernance apparaît également dans le vocabulaire des institutions financières internationales, « good governance » désignant les règles d'administration publique préconisées aux emprunteurs. Il s'agit là d'un usage normatif, alors que dans le champ territorial le concept est descriptif. Pour un examen plus systématique de l'historique et de la portée du concept de gouvernance se reporter à Casteigts (2004).

démocratique s'ajoutent les difficultés propres de la régulation économique aux interfaces des activités marchandes traditionnelles et des nouveaux biens et services, qui n'entrent pas dans les catégories traditionnelles mais dont l'importance ne cesse de croître, notamment dans le domaine social et environnemental (santé, cohésion sociale, cadre de vie urbain, espaces naturels, qualité de l'air et de l'eau etc.).

Développement durable et limites de la régulation marchande

C'est précisément dans ces champs que l'irruption du développement durable comme référence majeure de l'action collective a le plus profondément transformé les règles du jeu.

Développement durable et limites externes de la régulation marchande

Il ne s'agit pas ici de faire l'historique du développement durable mais un bref rappel est nécessaire à l'articulation des raisonnements ultérieurs. Le développement durable a deux définitions complémentaires. La première est diachronique : il s'agit de satisfaire les besoins des générations actuelles sans compromettre la capacité des générations futures à satisfaire les leurs. La seconde est synchronique : le développement durable est un équilibre entre la préservation de l'environnement, le développement économique et le progrès social⁵.

De ces deux points de vue, les principes du développement durable sont incompatibles avec une régulation exclusivement marchande de l'activité économique, et a fortiori de la vie collective :

- d'un point de vue diachronique, ils appellent des arbitrages intergénérationnels dans l'allocation des ressources rares ; cela exclut une régulation des biens collectifs, notamment environnementaux, par attribution conventionnelle de droits de propriété et création de marchés pour permettre l'échange de ces titres, car les générations futures, évidemment exclues des transactions, seraient dans l'incapacité de faire valoir leurs droits⁶;

⁵ La charte de l'environnement, intégrée depuis 2005 dans le « bloc de constitutionnalité » de la France, précise que « afin d'assurer un développement durable, les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins », avant de stipuler dans son article 6 que « les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. A cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social ».

⁶ Pour les tenants de l'écologie libérale, l'action de l'Etat doit se limiter à « concevoir des solutions institutionnelles qui

- d'un point de vue synchronique, ils impliquent des interactions systémiques entre différents domaines de l'action collective, ce qui suppose des arbitrages croisés entre biens marchands et biens publics⁷, ce que le marché ne peut faire seul.

De surcroît, pour les théoriciens du *coût social* (Coase, 1960), une régulation efficace de l'environnement par les droits de propriété nécessite une information transparente, des coûts de transaction nuls et une attribution adéquate des dits droits. Tel ne peut être le cas dans aucune société réelle. Au-delà des asymétries inévitables d'information entre producteurs et « consommateurs » de pollution, pose particulièrement problème la méconnaissance des effets à long terme de l'exposition aux nuisances ou de l'usage de certains produits. En l'absence de savoirs solidement établis permettant de définir des comportements « substantiellement » rationnels, le recours au « principe de précaution » s'est développé, mettant en jeu une « rationalité procédurale » à défaut de « rationalité substantielle ».

Cette distinction entre rationalité substantielle et rationalité procédurale a été introduite par le prix Nobel d'économie Herbert A. Simon : un comportement est substantiellement rationnel quand il est en mesure d'atteindre les buts donnés à l'intérieur des limites imposées par les conditions et les contraintes données ; tel est rarement le cas dans les conditions de fonctionnement de la société réelle ; la recherche d'une cohérence dans l'action renvoie alors à une rationalité procédurale qui prend progressivement en compte l'information acquise, fût-elle incomplète, pour aboutir à une solution qui est la meilleure possible au regard des circonstances concrètes, sans prétendre constituer une solution intrinsèquement optimale (Simon, 1982). La mise en jeu d'une rationalité procédurale à travers le principe de précaution est d'autant plus justifiée que la science économique est actuellement incapable de produire une estimation fiable des « coûts d'irréversibilité » permettant d'intégrer les situations extrêmes dans ses analyses⁸. Or ces risques extrêmes (contaminations nucléaires à l'échelle mondiale, pandémies mortelles, disparition brutale d'espèces indispensables au fonctionnement des écosystèmes, catastrophes

rétablissent dans le domaine des biens dits "non marchands" des procédures d'échange et d'allocation par des systèmes de prix » (Lepage, 1990).

⁷ On assimile souvent biens collectifs et bien publics. La convention terminologique utilisée ici opère une distinction : un bien collectif est un bien dont la consommation est indivisible, c'est-à-dire dont l'usage par un individu ne réduit pas la quantité disponible pour les autres ; un bien public est un bien collectif dont la production ou la régulation relève de la puissance publique.

⁸ Il faut cependant noter les voies ouvertes par Godard et Salles (1991), malheureusement restées aujourd'hui sans suites opérationnelles.

climatiques à caractère systémique) sont aujourd'hui une figure du possible (Beck, 1986, 2006).

Territorialités et limites intrinsèques de la régulation marchande

Si l'apparition des logiques de soutenabilité a profondément modifié les principes de régulation économique, imposant à la régulation marchande la limite de la solidarité intergénérationnelle et des arbitrages systémiques entre biens collectifs et biens privés, le morcellement de l'espace et l'hétérogénéité territoriale mettent en cause les fondements même de l'efficacité du marché.

Dans le champ des échanges marchands, la doctrine néoclassique et ses variantes supposent, sinon un marché unique, du moins une interdépendance des marchés particuliers assez forte pour que les ajustements se diffusent de façon quasi-instantanée, condition essentielle d'un optimum global. La répartition géographique des activités et de la population n'est prise en compte qu'à travers l'influence des contraintes d'accessibilité sur la formation des prix et la constitution de rentes. Les réalités empiriques montrent au contraire une segmentation territoriale forte des marchés : bassin d'emploi pour le marché du travail, bassin de vie pour les services à la population, marchés diversifiés pour les produits, selon la taille, l'activité ou la stratégie des entreprises. La multiplication des périmètres marchands s'accompagne d'une grande viscosité dans la diffusion des ajustements d'une échelle à l'autre : à chaque espace son rythme et sa temporalité propres. Ce morcellement ne permet pas à la coordination marchande d'exercer un rôle régulateur général puisqu'équilibres et déséquilibres partiels ne jouent pas dans le même espace-temps. En d'autres termes, chaque composante de l'activité économique étant déterminée à une échelle spécifique, une autorégulation globale du marché est impossible, faute de cadre territorial commun où puissent s'effectuer, dans un délai raisonnable, l'ensemble des ajustements : l'atomisation de l'espace économique rend illusoire l'optimum walraso-parétien, fondé sur le libre jeu d'une concurrence « pure et parfaite ».

Pour les biens collectifs, la situation est encore plus complexe. Du point de vue des processus physiques, la localisation géographique des causes est souvent dissociée de la répartition spatiale des effets. Ainsi, en matière de changements climatiques, les émissions de CO₂ sont concentrées dans les zones les plus développées des pays industrialisés alors que le climat est un bien mondial dont le dérèglement touche prioritairement les régions les plus vulnérables (Bangladesh, Afrique sub-saharienne). La perspective d'introduire dans cette extraordinaire dispersion assez de cohérence pour créer un marché intégré semble totalement illusoire. Par ailleurs l'émiettement des centres de décision publique, renforcé par la territorialisation des politiques, rend improbable la possibilité de

réguler avec la finesse et l'efficacité nécessaires un dispositif généralisé d'attribution de droits de propriété.

Gouvernance et transactions, une rationalité procédurale

Face à ces imperfections structurelles du marché et à son incapacité à régler l'ensemble des problèmes, nul ne songe à revenir aux illusions tragiques d'une planification centralisée et bureaucratique. C'est au contraire vers un élargissement des logiques transactionnelles, au-delà des échanges marchands, et vers une diversification des processus de décision collective qu'il faut se tourner.

Optimum économique et optimum décisionnel

En matière de biens collectifs, les décisions de l'Etat et des autres collectivités se situent à deux niveaux :

- celui du principe même d'une intervention publique et de la définition de ses objectifs, ce qui revient à choisir de transformer ou non un bien collectif en bien public⁹ ;
- celui des modalités concrètes d'intervention (réglementation, taxation, incitations financières, action directe de la collectivité).

Il en va ainsi, par exemple, lorsqu'une commune souhaite protéger un site remarquable. Elle commence par décider d'intervenir en précisant les objectifs poursuivis. Puis elle choisit entre la mise en œuvre d'une procédure de protection¹⁰ ou l'acquisition directe du site. En matière de sauvegarde du littoral français, les deux types d'outils sont utilisés concomitamment, la loi dite « littoral » assurant une protection réglementaire et le « Conservatoire du littoral » procédant directement à l'acquisition de sites sensibles¹¹.

Dans un tel contexte, la gestion des biens publics relève d'un processus de nature politique, dans lequel l'impératif démocratique constitue une condition essentielle d'un optimum économique indissociable de l'optimum décisionnel :

« L'essentiel est ceci : l'individu, à condition qu'il puisse jouer un rôle dans la décision collective, peut contribuer à donner à l'activité de l'économie publique

⁹ Un bien public est un bien collectif dont la régulation est assurée par l'intervention de la puissance publique.

¹⁰ La France dispose en la matière d'une procédure particulièrement efficace, d'initiative communale, l'instauration d'une « zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager » (ZPPAUP) qui crée une servitude d'utilité publique opposable aux propriétaires de la zone concernée.

¹¹ En avril 2009, le conservatoire du littoral était propriétaire de plus de 120000 hectares, représentant 1000 kilomètres de rivages et 600 sites naturels (cf. <http://www.conservatoire-du-littoral.fr/front/process/Home.asp>)

l'orientation qu'il souhaite. En concourant, en proportion des pouvoirs dont il dispose, à la décision collective qui porte sur le coût et la quantité des biens publics, l'individu se trouve dans une situation plus ou moins proche de celle du marché de concurrence où, dans des limites de ses ressources et avec des prix fixés en dehors de lui, il conserve le droit de déterminer librement la quantité des différents biens privés qu'il consommera. » (Wolfelperger, 1969)

Ce type de processus est une parfaite illustration du principe de rationalité procédurale : nul ne dispose des éléments d'information permettant de définir de façon irréfutable une décision intrinsèquement optimale ; dès lors, c'est la pertinence du processus décisionnel qui permet d'atteindre un optimum relatif, le seul qui soit accessible. Il s'agit maintenant de mettre en lumière comment, en matière de développement durable, les instances de gouvernance territoriale constituent un dispositif décisionnel adéquat.

La gouvernance territoriale entre transactions et contraintes

Pour comprendre le succès actuel des processus de gouvernance locale, il est utile d'en rappeler l'histoire. La notion contemporaine de gouvernance est née dans le champ de l'économie de l'entreprise, avec la théorie des coûts de transaction développée par O.E. Williamson à partir de 1975. Poursuivant une réflexion engagée par R.H. Coase (1937), Williamson a voulu répondre à une question simple : si le marché est la forme la plus efficace de régulation économique, pourquoi y a-t-il des entreprises intégrées, dont la coordination interne échappe aux mécanismes marchands, plutôt qu'une myriade de producteurs individuels qui échangeraient leurs produits sur le marché ? Pour Williamson, la réponse est dans l'existence de coûts de transaction : le recours au marché n'est pas gratuit ; il implique pour vendeur et acquéreur des frais multiples (transports, publicité et communication, recherche d'information et documentation technique, formalités juridiques, financières et comptables etc.). Les coûts comparés de ses procédures internes et de ses transactions externes conditionnent, dans le modèle de Williamson, le degré d'intégration de l'entreprise. Dans ce cadre, Williamson définit la gouvernance comme les mécanismes de coordination réglant d'une part l'organisation hiérarchique interne à l'entreprise, d'autre part les relations contractuelles entre l'entreprise et ses fournisseurs (Williamson, 1975, 1979). Cela signifie que les coûts de transaction et le mode d'organisation de l'entreprise sont fonction de l'efficacité relative de ses systèmes de gouvernance interne et externe.

A la fin des années 1980, des politologues anglais ont opposé « urban governance » à « local government », pour décrire les effets des réformes thatchériennes sur les pouvoirs locaux (Harvey, 1989). La notion de gouvernance territoriale s'est rapidement répandue avant de s'imposer comme référence

centrale dans l'analyse du pouvoir local. Cette migration du terme, du champ économique dans le champ politique, peut surprendre, mais dans les deux cas, il désigne un mode de coordination partenarial, intermédiaire entre hiérarchie et marché d'un côté, entre gouvernement institutionnel et échange social de l'autre. Dans une démarche de développement durable, ces processus de gouvernance permettent d'articuler dans un même dispositif décisionnel activités marchandes et production de biens publics.

Cette intégration n'est pas sans bénéfices économiques car elle permet de réduire les coûts de transaction, dans une acception plus générale que celle de Williamson, en intégrant l'ensemble des transactions sociales, marchandes ou non marchandes¹². En France, la création en 1999 des conseils de développement, par la loi d'orientation sur l'aménagement et le développement durable du territoire dite loi Voynet, a servi de cadre à la mise en place, dans les agglomérations comme les zones rurales, de dispositifs de gouvernance, permettant à l'ensemble des forces vives du territoire de définir une stratégie commune. Deux des avantages les plus fréquemment soulignés sont la réduction des délais décisionnels pour les questions complexes et la diminution des points de conflits. Il s'agit bien d'une réduction caractéristique des coûts de transaction sociale.

Mais pour rendre compte de l'ensemble des processus en jeu, il est nécessaire d'introduire aussi les phénomènes de contrainte. Dans son principe, cette réflexion n'est pas nouvelle. Dans *Economie et société*, publié en 1960, François Perroux rappelait que « les sociétés marchandes de l'Occident européen n'ont jamais prospéré par les seules recettes de l'économie à base de marché. Toujours l'échange qu'elles ont connu a été perméable à la contrainte et au don » (Perroux, 1960). Si les mécanismes d'échange ont été très largement explorés, comme en atteste entre autres la théorie des coûts de transaction, il n'en va pas de même des mécanismes de contrainte. Or on ne peut comparer une organisation hiérarchique fermée et un dispositif transactionnel ouvert sans prendre en compte le type de contrainte que l'une et l'autre exercent sur leurs parties prenantes respectives. En diminuant la part des décisions unilatérales, il est incontestable qu'un processus de gouvernance réduit significativement les coûts de contrainte.

On peut citer à ce propos, sur un registre plus technique que les conseils de développement, les commissions locales d'information et de surveillance (CLIS) instituées par la loi française auprès de chaque centre d'élimination ou de stockage des déchets. Ces commissions réunissent administrations de

¹² La sociologie de la transaction sociale a été introduite par Jean Rémy (1978) et développée par Maurice Blanc (1992). Cette approche élargie de la transaction sociale n'a de sens que si on admet l'interdépendance de transactions marchandes et de décisions non marchandes pour en tirer des conséquences opératoires (Blanc, 1994).

l'Etat, collectivités locales, associations de défense de l'environnement et exploitants. Lors de la création d'une commission, les relations entre les différents membres sont généralement tendues. Pendant les premières réunions chacun reste arc-bouté sur la défense formelle de ses droits. Mais très rapidement un climat de travail plus confiant s'instaure et prévaut alors la recherche de solutions d'intérêt commun, qui ne sont plus vécues comme la traduction de contraintes réglementaires, mais comme des mesures de bon sens. Les intérêts de chacun restent foncièrement antagonistes mais leur traduction est cherchée dans une logique transactionnelle¹³.

Coûts de transaction comme coûts de contrainte échappent à toute quantification fiable : dès lors qu'il n'y a ni marché ni prix de revient, l'évaluation d'un coût est difficile à établir, bien que son principe ne fasse aucun doute. C'est encore plus vrai lorsqu'à la suite d'arbitrages croisés entre activités marchandes et biens collectifs, la production des biens publics interfère directement (par l'intermédiaire des taxations ou des incitations financières) ou indirectement (par le biais du coût de la réglementation) avec la formation des prix marchands. C'est ici que la réflexion en termes de gouvernance permet de déterminer non une inaccessible vérité intrinsèque des coûts mais les conditions procédurales de leur optimisation.

Les logiques transactionnelles du développement durable

Gouvernance et management territorial stratégique

Il apparaît donc que, loin de se limiter aux « formes de régulation qui ne sont ni marchandes ni étatiques » (Benko et Lipietz, 1992), la gouvernance se situe à l'articulation de la coordination marchande et de la régulation institutionnelle. Si précisément elle est territoriale, c'est qu'elle est le lieu d'interactions systémiques qui permettent des arbitrages croisés entre aspects différents de l'action collective ; elle doit donc s'adosser à un dispositif qui « fasse système », c'est-à-dire qui lui donne stabilité et cohérence, ce que ni le fractionnement traditionnel des activités économiques ni l'organisation du monde social ni l'architecture institutionnelle ne peuvent séparément garantir. Il appartient donc au territoire, à différentes échelles, de « faire système » pour servir de cadre aux mécanismes de régulation croisée inhérents au développement durable. C'est en lui que s'inscrivent les dispositifs décisionnels et cognitifs qui instaurent une nouvelle configuration d'action collective, le *management territorial stratégique (MTS)* (Casteigts 2003).

Cette notion désigne un dispositif qui associe le territoire comme cadre de régulation, la mutualisation des savoirs comme principe

cognitif, la coopération comme organisation opérationnelle, la gouvernance comme processus décisionnel, le projet comme horizon stratégique, les conventions comme condition d'efficacité, les transactions comme mode opératoire et le développement durable comme référence partagée. Le MTS n'est pas une spécificité de la France d'après la décentralisation. Cette configuration idéal-typique se rencontre dans toutes les régions du monde dès lors que les logiques institutionnelles ne permettent pas une traduction territoriale pertinente de dynamiques sociétales fortes. Parler de management territorial, c'est prendre acte du statut du territoire comme acteur collectif et organisation globale, en articulant aux dynamiques économiques et sociales une mise en œuvre stratégique de l'action publique. Pourquoi stratégique ? Parce que la stratégie est un outil de mise en cohérence des finalités à long terme, des objectifs à moyen terme et des actions à court terme : tel est bien l'enjeu dans un dispositif territorial dont les acteurs ont des champs d'action et des horizons différents mais doivent s'entendre sur un avenir partagé. La démarche stratégique permet d'intégrer les objectifs individuels à un projet commun, dans le cadre de transactions multilatérales qui atténuent les conflits d'intérêts immédiats par la projection sur le futur.

Transactions et conventions territoriales

La théorie des conventions est née dans le champ microéconomique, pour expliquer l'efficacité du marché, bien que les conditions de rationalité des choix des acteurs, notamment leur information exhaustive, ne soient pas remplies lorsqu'ils s'engagent sur des transactions. Elle postule que des règles non écrites garantissent la fiabilité des échanges et assurent la conformité des comportements aux conditions d'efficacité du marché. Favereau (1999) définit les conventions comme un ensemble de règles de formulation vague, d'origine obscure, de caractère arbitraire et dépourvues de sanctions juridiques. Elles restent souvent implicites et leur efficacité relève d'une imprégnation inconsciente des habitus individuels. En dehors de son champ d'origine, le paradigme conventionnel a montré sa pertinence chaque fois qu'il s'agit de rendre compte d'un « ensemble d'anticipations et de comportements se renforçant mutuellement, émergeant d'une série d'interactions décentralisées » (Boyer, 2002).

L'introduction de la notion de *conventions territoriales* étend ces principes à l'ensemble des transactions sociales dont le territoire est le cadre. Cette application de la théorie des conventions aux dispositifs territoriaux rend compte des enjeux cognitifs des dynamiques de territorialisation, qui impliquent chez les principaux acteurs de la scène locale la conviction partagée d'avoir un intérêt commun à établir sur la confiance un partenariat stable. Cela nécessite un effort d'acculturation réciproque pour les collectivités publiques comme pour les entreprises ou la société civile. Le mérite de la théorie des conventions est de mettre l'accent sur les mécanismes cognitifs par lesquels évoluent les représentations collectives, s'instaurent

¹³ En matière de risques, les dynamiques transactionnelles peuvent conduire à une « acceptabilité sociale du risque », fortement contestée par certains militants écologistes (Chateauraynaud, 1998).

corrélativement de nouvelles règles du jeu et se recomposent les dispositifs d'action.

Ces règles communes se définissent souvent à travers un « projet de territoire » où le dispositif collectif se construit. L'élaboration conjointe du projet met en jeu la mutualisation des savoirs et le rapprochement des représentations. Son adoption traduit l'acceptation par tous des conventions territoriales qui permettent à chacun de consentir des concessions en vue de transaction nécessaires à une dynamique collective mais difficiles à conclure entre acteurs sociaux aux intérêts traditionnellement divergents. L'adhésion plus ou moins forte des différents acteurs locaux à ces conventions détermine directement leur acceptation des compromis transactionnels nécessaires à l'émergence d'une stratégie commune. Elle conditionne a fortiori leur degré de mobilisation autour d'un projet global de développement durable, d'inspiration généraliste (Agenda 21) ou relevant d'une démarche plus économique (pôle de compétitivité), plus sociale (contrat de ville ou projet d'agglomération), plus urbanistique (plan local d'urbanisme ou schéma de cohérence territoriale) ou plus écologique (charte de parc naturel), pour en rester à des exemples français.

Conclusion

Tout cela n'a de sens que si la gouvernance comme méthode débouche sur la transaction comme résultat. C'est la réalité et la qualité des transactions territoriales effectivement réalisées qui donneront au système d'acteurs cohésion et dynamisme et à la démarche de développement durable cohérence et efficacité.

Cela nous ramène à la question de l'impératif démocratique. La démocratie, ce n'est pas seulement un ensemble de procédures formelles, c'est aussi une obligation de résultats : plus que tout autre, l'arbre démocratique se juge à ses fruits et s'il est stérile, l'histoire nous montre que toutes les aventures sont possibles, notamment les pires.

Bibliographie

- Beck, U., 1986, *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*, Frankfurt am Main, Suhrkamp Verlag; éd. franç. *La société du risque. Sur la voie d'une autre modernité*, Paris, Aubier Flammarion, 2001; réédition Champs Flammarion 2003, 522 p.
- Beck, U., 2006, « Risque et société », in Mesure S., P. Savidan (dir.) *Le dictionnaire des sciences humaines*, Paris, PUF, pp. 1022-1024.
- Benko, G. et A. Lipietz, 1992, « Des réseaux de districts aux districts de réseaux », in Benko G., A. Lipietz (dir.), *Les régions qui gagnent. Districts et réseaux : les nouveaux paradigmes de la géographie économique*, Paris, PUF, pp. 379-388.
- Blanc, M. (dir.), 1992, *Pour une sociologie de la transaction sociale*, Paris, L'Harmattan, 291 p.
- Blanc, M., 1994, « La transaction dans les sciences sociales : vers un paradigme élargi », in Blanc M., M. Mormont, J. Rémy, T. Storrie, *Vie quotidienne et Démocratie. Pour une sociologie de la transaction sociale (suite)*, Paris, L'Harmattan, pp. 21-47.
- Bogason, P., 2000, *Public Policy and local governance. Institutions in Postmodern Society*, Cheltenham (UK) et Northampton (MA-USA), Edward Elgar, 200p.
- Boyer, R., 2002, « Postface à l'édition 2002 », in Boyer R., Y. Saillard (dir.), *Théorie de la régulation – l'état des savoirs*, Paris, La Découverte, nouv. éd., 592 p.
- Casteigts, M., 2000, « La gouvernance environnementale, entre management des organisations et management des territoires », in Le Duff R., J.-J. Rigal (dir.) *Maire et environnements, menaces ou opportunités*, Paris, Dalloz, pp.163-175.
- Casteigts, M., 2003, « Le management territorial stratégique », in Sedjari A. (dir.) *Gouvernance et conduite de l'action publique au 21^{ème} siècle*, Paris, Rabat, L'Harmattan, pp. 286-314.
- Casteigts, M., 2004, « La gouvernance urbaine entre science et idéologie », in Le Duff R., J.-J. Rigal (dir.) *Démocratie et management local, 1ères Rencontres Internationales*, Paris, Dalloz, pp.143-157.
- Chateauraynaud, F., 1998, « La sociologie pragmatique à l'épreuve des risques. Exercice de crise sur le dossier nucléaire », *Politix*, n°44, pp. 76-108.
- Coase, R.H., 1937, « The Nature of the Firm », *Economica*, n° NS4, pp.386-405
- Coase, R.H., 1960, « The Problem of Social Cost », *Journal of Law and Economics*, vol.3-1, pp. 1-44 ; réédité dans *The Firm, the Market and the Law*, Chicago, Chicago University Press.
- Dory, D., N. Manzano (2000) *Logicas territoriales y políticas públicas: las condiciones de gobernabilidad democrática en Cochabamba*. La Paz, PIEB. 142 p.
- Fanchette, S., 2002, « La Haute-Casamance à l'heure de la régionalisation », in Diop M. C. (dir.), *La société sénégalaise entre le local et le global*, Paris, Karthala , pp. 308-355.
- Favereau, O., 1999, « Salaire, emploi et économie des conventions », *Cahiers d'économie politique*, n°34, pp. 163-194.
- Godard, O., J.-M. Salles, 1991, « Entre nature et société, les jeux de l'irréversibilité dans la construction économique et sociale du champ de l'environnement », in Boyer R., B. Chavance, O. Godard (dir.), *Les figures de l'irréversibilité en économie*, Paris, Editions de l'EHESS, pp. 233-272.
- Graefe, O., 2003, « Städtische Territorien und Landmanagement im postkolonialen Namibia », in *Petermanns Geographische Mitteilungen*, 147, 1, pp. 48-55.
- Haesbaert, R., 2004, *O mito da desterritorializacao: do fim dos territorios a multiterritorialidades*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 402 p.
- Harvey, D., 1989, « From managerialism to entrepreneurialism : the transformation in urban governance in late capitalism », *Geographiska Annaler B*, vol.71 (1), pp. 3-17
- Henry, L., 2008, *Mutations territoriales en Asie centrale et orientale*, Paris, La Documentation française, 583 p.
- Jolly, J.-F., 2008, *Régir le territoire et gouverner les territoires. Décentralisation et territorialisation des politiques publiques en Colombie*, Paris, L'Harmattan, 354 p.
- Le Galès, P., 1998, « Régulation, gouvernance et territoire », in Commaille J., B. Jobert (dir.) *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ, pp. 203-240
- Lepage, H., 1990, « Pour une approche libérale de l'environnement », in *La nouvelle économie industrielle*, Paris, Hachette Pluriel, 450 p.
- Low B., R. Costanza, E. Ostrom, J. Wilson, C. Simon, 1999, « Human-Ecosystem Interactions: A Dynamic Integrated Model », in *Ecological Economics*, 31 (2) November, pp. 227-242
- Offner, J.-M., 2006, "Les territoires de l'action publique locale, fausses pertinences et jeux d'écarts", in *Revue Française de Science Politique*, Vol.56, n°1, pp. 27-47.
- Ognier, P., 1988, *L'Ecole républicaine française et ses miroirs. L'idéologie scolaire française et sa vision de l'école en Suisse et en Belgique à travers la Revue pédagogique 1878-1900*, Bern, Frankfurt am Main, New York, Paris, Peter Lang Verlagsgruppe
- PDM (Partenariat pour le Développement Municipal), 2009, *Etat de la décentralisation en Afrique (2007)*, Paris, Karthala, 168 p.
- Perroux, F., 1960, *Economie et société*, Paris, Presses Universitaires de France, p.1
- Rémy, J., L. Voyé, E. Servais, 1978, *Produire ou reproduire*, Bruxelles, Les Editions Vie Ouvrière ; réédité par de Boeck, Bruxelles, 1991, 383 p.
- Simard, M., G. Mercier, 2005, Développement territorial et gouvernance au Québec. L'approche par domaines géographiques, in Lafontaine D., J. Brunon (dir.) *Territoires et fonctions*, tome 1 : *Des politiques aux*

- théories. Les politiques de développement régional et de gouvernance en débats*, Rimouski, Éditions du GRIDEQ, pp. 111-130.
- Simon, H. A., 1982, « From Substantive to Procedural Rationality », in Simon H.A., *Models of Bounded Rationality*, vol. 2, Cambridge (MA), MIT Press, pp. 424-443.
- Williamson, O.E., 1975, *Market and hierarchies : analysis and antitrust implications*, New York, The Free Press, 286 p.
- Williamson, O.E., 1979, « Transaction-cost economics, the governance of contractual relations », *Journal of Laws and Economics*, vol. XII, n°2, december, pp. 233-262.
- Wolfelsperger, A., 1969, *Les biens collectifs*, Paris, PUF, p.27.
- Zaninetti, J.-M., 2008, *Les Etats-Unis d'Amérique face au défi du développement durable : peuplement et territoire*, Paris, Hermès Science Lavoisier, 276 p.