

## Innovation et gouvernance territoriale

### Xavier LONG

Département de Géographie Sociale  
Université Pierre Mendès France/Grenoble II  
Avenue centrale – BP 47  
38040 – GRENOBLE Cedex 09

Résumé : L'étude de l'innovation dans un contexte socio-spatial est ici conduite sur un plan général : il s'agit de comprendre les articulations entre les mécanismes spatiaux de l'innovation, les processus qui animent la vie économique régionale et les choix contemporains en matière d'action publique à cet échelon.

Mots-clés : Innovation. Système productif régional. Gouvernance. Réseaux d'acteurs. Système socio-spatial.

Abstract : This paper is a study of the innovation in a socio-spatial context : it starts by the spatial mechanisms of the innovation, it continues by the processes of the regional economic life and it concludes by the political method of local governance.

Key words : Innovation. Regional productive system. Governance. Networks of actors. Socio-space system.

Comment le territoire produit-il de l'innovation ? Cette question centrale pour le géographe de l'activité sera l'objet de notre réflexion à partir d'un point d'analyse précis : les rapports entre l'innovation et les politiques territoriales à un échelon régional.

Le but est de montrer que la démarche géographique permet d'éclairer un peu le débat sur les mécanismes de l'innovation, sur le fonctionnement d'un système productif régional et sur les actions publiques contemporaines synthétisées sous le terme de gouvernance locale.

### I - L'INNOVATION EST AUSSI UN PROCESSUS SOCIO-SPATIAL

Si de nombreuses disciplines abordent la question de l'innovation et ce de manières parfois très différentes, la plupart s'accorde à faire de l'innovation le produit d'un processus social et non pas uniquement d'un processus scientifique ou technique comme peut l'être l'invention technologique. Ainsi selon une définition de Norbert Alter (2002) : “ *l'innovation représente l'ensemble du processus social et économique qui amène l'invention à être finalement réalisée ou pas* ”. Pour qu'il y ait innovation, il faut qu'il y ait un cheminement, lequel s'inscrit dans le temps et dans l'espace et répond entre autres aux lois du temps et de l'espace, en particulier à celles qui permettent l'interaction entre les acteurs. Le second caractère qui, à la suite de Joseph Schumpeter, peut être accordé à l'innovation est le fameux mouvement de "destruction créatrice" nécessaire à son apparition : ces deux mots soulignent que l'innovation est le produit d'une rupture. Cependant on peut légitimement s'interroger sur la nature de cette rupture qui est souvent lue comme la modification radicale d'une situation d'équilibre ou encore comme n'apparaissant qu'à un moment spécifique de l'évolution d'un système.

Si on replace ces deux éléments dans les préoccupations du géographe vis-à-vis des faits économiques et sociaux, on pourrait souligner en premier lieu que l'innovation est une action collective reposant sur une intention et se développant au sein d'un groupe d'acteurs et d'un espace spécifiques. Ce groupe dont les interactions font l'innovation existe en fonction de diverses conditions historiques, sociales ou économiques dont nous ne nous préoccuperons pas ici, mais aussi en fonction de configurations spatiales particulières, ou encore "d'agencements spatiaux" particuliers. On pourrait penser que le

meilleur agencement vis-à-vis de l'interaction est celui qui favoriserait les rapprochements interpersonnels et donc que la proximité physique est la meilleure réponse. C'est d'ailleurs sur cette base que le technopôle a été considéré comme source d'innovation car il serait une solution au besoin d'interaction en facilitant les "fertilisations croisées" issues de la mise en contact d'activités de haute technologie dans un même lieu. Cependant les recherches menées en géographie autour de la notion de métrique nous ont appris que la distance est d'abord fonction des configurations spatiales et des critères de mesure qui s'y rapportent : si la proximité est affaire de lieu dans un espace territoire, elle dépend des connexions dans un espace de réseaux.

En deuxième point, la rupture peut se décrire pour le géographe autrement qu'en termes temporels : une lecture en échelles emboîtées souligne comme autant de ruptures, les effets de seuil engendrés par le changement de taille des systèmes. Quand la taille d'un système change, des phénomènes nouveaux surviennent, des potentialités se révèlent. Dans le cas qui nous préoccupe, on pourrait considérer que l'innovation dépend non seulement des potentialités de contact liées au nombre des interactions possibles, mais aussi à la nature de celles-ci, laquelle correspond à la nature du système concerné. Les ruptures qualitatives liées au changement de taille sont aussi des éléments fondamentaux dans l'étude de l'innovation : les notions de frontière, de limites, de discontinuité semblent pouvoir éclairer utilement les recherches sur les causalités de l'innovation.

En troisième point si l'innovation a fait l'objet de politiques d'incitation (comme dans le cas des technopôles), celles-ci sont inscrites dans des dimensions idéologiques, des référents épistémologiques qui correspondent à un contexte spécifique. Hier les politiques d'intervention de l'État à l'échelon local ont connu leur heure de gloire, aujourd'hui il semble que ce soit plutôt l'échelon régional qui soit valorisé.

## II - UN DES ESPACES-CLÉS DE L'INTERACTION : LA RÉGION

Avant d'examiner l'échelon régional comme niveau de l'intervention publique, il est intéressant de s'appuyer sur les analyses d'Allen Scott (2001) en matière d'économie régionale pour souligner quelques points-clés du fonctionnement économique dans un territoire de "dimension intermédiaire". Cet auteur explicite les mécanismes de la performance économique d'une région en rappelant qu'à cet échelon, la production peut s'organiser entre les entreprises sur la base d'un réseau de partenariat en fonction de mécanismes liés aux coûts de transaction. Il souligne aussi qu'un autre déterminant de la performance économique est constitué par les "externalités" disponibles et qu'à l'échelon régional celles-ci existent sous la forme d'informations, de savoir-faire, de conventions... et que tout cela favorise grandement certaines régions par rapport à d'autres. Enfin, un peu plus loin, Allen Scott résume cette idée dans cette formulation signifiante : *“ les systèmes économiques régionaux possèdent des propriétés collectives vitales qui, si elles échappent à la propriété privée, ont des conséquences décisives sur les conditions économiques présentes et futures de toutes les firmes et de tous les travailleurs situés à leur portée ”*<sup>(1)</sup>.

Sur la nature des "propriétés collectives" d'un espace régional, les analyses contemporaines des économistes spatiaux ont surtout consisté en la mise en évidence des interactions favorables à l'activité économique en général ou à l'innovation en particulier. Il peut s'agir pour les uns des relations de confiance (issues d'un passé commun), des conventions (plus ou moins formalisées) qui facilitent la prise de contact ou pour d'autres encore, de mécanismes culturels. Le point commun de toutes ces approches est d'être centré sur le processus productif dont la force organisatrice a été particulièrement bien mise en évidence par Robert Salais et Michael Storper (1993) : ces deux auteurs ont expliqué la nature de ces coordinations en montrant leur articulation au sein de "mondes" spécifiques correspondant à des produits spécifiques. Il semblerait donc que, dans ces démonstrations, ce serait la nature de la production qui déterminerait le mode d'arrangement spatial des acteurs et non l'inverse : l'analyse du bien-fondé de l'application d'une politique d'innovation à l'échelon régional buterait en quelque sorte sur une impasse quant à ses dimensions spatiales, limitées à des effets par les choix de la perspective d'étude.

Pour comprendre comment peut s'articuler une politique d'innovation à l'échelon régional, on peut revenir sur la notion de seuil évoquée en première partie. Si dans l'acception floue "d'entité spatiale de taille moyenne" (Levy, Lussault, 2003), le terme région apporte peu à la réflexion, les deux autres sens du mot rapportés dans le même article sont intéressants à mettre en parallèle : "tout espace découpé et de ce fait repéré, objectivé, collectivement signifié" et "première échelle de société supérieure au niveau local". Lu ainsi, un découpage du système productif sur la base de l'échelon régional retrouve de la pertinence. Pour un groupe d'acteurs donné, la région devient un espace repéré parce qu'il peut correspondre à une objectivation et de ce fait prendre sens : la région "économique" existerait pour un réseau d'entreprises car ce serait l'échelon où s'exercerait de façon optimale la coordination nécessaire à une production et parce que cet échelon offrirait les éléments nécessaires à cette objectivation. Dans ce sens, l'expression région économique ne renvoie ni à un espace fermé, ni à un espace découpé a priori selon une logique externe au fonctionnement des entreprises (politique, historique...) mais correspond à un niveau qui offrirait des potentialités significatives en matière de liens productifs dans une logique d'entrepreneurs recherchant sur le marché des éléments nécessaires à leurs productions ou étant désireux de trouver des partenaires diversifiés. Pour reprendre l'idée de seuil exprimée plus haut, c'est peut-être parce que le niveau régional offre le potentiel minimal d'interactions nécessaire à certaines activités et constitue un saut qualitatif autant que quantitatif qu'il serait plus opératoire que l'échelon local où les contacts sont facilités mais restent parfois insuffisants.

En deuxième point nous pensons que pour les entrepreneurs, l'échelle "mésos" d'observation et de décision (et non plus l'échelon spatial de coordination) serait peut-être plus favorable aux choix que l'échelle "macro" car les interlocuteurs publics et privés s'y présenteraient à la fois dans "une proximité et une distance" offrant potentialités de coopération et indépendance de mouvement.

En dernier point, nous devons rappeler une évidence : la région n'est pas un espace support, elle est une production sociale dont les mécanismes constitutifs et de fonctionnement reposent sur les relations entretenues par des réseaux d'acteurs<sup>(2)</sup>. En tant qu'espace productif, elle est un système qui articule des réseaux d'acteurs mais elle est aussi un "territoire intégrateur"<sup>(3)</sup> au sein duquel s'organisent ces mêmes réseaux. Si les réseaux productifs sont constitués sur des bases fonctionnelles, ils ont à leur disposition des "potentialités territoriales"<sup>(4)</sup> qu'ils tirent d'autres réseaux présents sur le territoire régional. Pour nous, ces ressources générées par des réseaux extérieurs aux mécanismes d'un processus productif constituent précisément ce que les économistes dénomment "externalités" pour ce même processus productif. Ces "externalités" sont gratuites pour les entreprises en ce sens qu'elles échappent aux mécanismes de la transaction dans le cadre de leurs propres réseaux fonctionnels, mais elles ne sont pas gratuites pour le système car elles font souvent l'objet d'un coût pour la collectivité, ou sont produites par d'autres réseaux fonctionnels.

En résumé notre lecture consiste à ne pas renvoyer dos-à-dos réseaux et territoires mais au contraire à souligner que le fonctionnement d'un réseau ne s'affranchit que partiellement de la territorialité et s'enrichit des potentialités qu'elle génère. C'est pour cela qu'il nous paraît opportun maintenant de croiser les thèmes précédemment évoqués avec les nouvelles approches en matière de politique territoriale.

### III - LA GOUVERNANCE : UNE CONCEPTUALISATION QUI DÉCALE LES PERSPECTIVES ET LES ACTIONS

En parallèle des réflexions menées sur l'innovation et sur le fonctionnement de l'espace économique, de nouvelles lectures politiques centrées sur la notion de *gouvernance* ont été développées à propos de la nature de l'action publique et des moyens pour organiser et réguler les sociétés dans l'espace. Puisque ces analyses concernent tous les niveaux spatiaux, que peut-on penser de la gouvernance politique comme méthode et comme discours pour générer de l'innovation à un échelon régional ?

Pour s'en tenir à la thématique du développement économique, les définitions de ce terme renvoient toutes à une nouveauté essentielle par rapport aux principes classiques de gouvernement : dans cette perspective, l'action publique vise, au travers d'une série d'échanges et de débats préalables, à générer

une organisation productive ; elle ne repose plus sur la mise en place par une seule catégorie d'acteurs de procédures plus ou moins impératives. Ainsi Philippe Moreau Defarges (2003) écrit que “ *pour la gouvernance, la décision au lieu d'être la propriété et le pouvoir de quelqu'un doit résulter d'une négociation permanente entre les acteurs sociaux* ”. On trouve la même idée appliquée à l'échelon local et en liaison avec la thématique du développement chez Jacques Lévy et Michel Lussault (*op. cité*), “ *la notion de gouvernance est utilisée pour désigner un type particulier de gestion politique locale : la mobilisation des ressources humaines qui s'inscrit dans les institutions, la capacité de réguler un territoire dans le cadre d'un système partenarial mis en mouvement par des acteurs multiples* ”. En France, cette mise en avant du partenariat et de l'interaction prend des formes nouvelles en cours de structuration, car la coordination entre les acteurs politiques et les acteurs économiques n'est pas dans la tradition nationale, même si l'intervention du politique dans l'économie n'est pas une nouveauté dans un pays colbertiste.

Pour d'autres pays, le secrétariat de l'OCDE soulignait dans un rapport de 2001<sup>(5)</sup> le potentiel de développement que représentent les partenariats locaux. Dans ce document, la démonstration est centrée sur les moyens d'améliorer la gouvernance en développant des mécanismes favorables aux interrelations à l'échelon local<sup>(6)</sup>. Cependant par rapport à nos interrogations, deux points de cette étude nous paraissent intéressants à relever : le premier renvoie à la difficulté de rendre compte de la manière dont fonctionnent les partenariats qualifiés dans le texte de "boîte noire". Si un constat positif peut être effectué à la suite de l'établissement de partenariats, il est difficile de théoriser sur les mécanismes à l'œuvre car les outils de l'analyse économique classique semblent sur ce thème faire défaut : les dimensions spatiales sont une fois encore mal connues ou méconnues. Il nous paraît à ce propos que si l'on se réfère à la lecture exposée plus haut, le fait qu'un système d'acteurs puisse se connecter momentanément à un ou à des réseaux fonctionnels auxquels il ne participe pas habituellement est à la source d'économies externes qui rendent le partenariat plus efficient que le seul marché.

Le deuxième point renvoie au constat de l'existence de particularités régionales : les sept pays concernés par l'étude présentent des modèles différents de partenariats. Pour expliciter cela, les conclusions de l'étude évoquent des éléments explicatifs de type administratif et institutionnel : "la façon dont les régions sont administrées et les politiques appliquées, détermine les conditions dans lesquelles les relations entre les organismes s'établissent"<sup>(7)</sup>. Nous postulons que "le contexte de gouvernance" pour reprendre une formulation du rapport comprend en plus, des éléments de nature territoriale comme les configurations sociales ou productives locales qui expliquent telle ou telle réussite et que les modes de partenariats sont spécifiques aux contextes régionaux comme les analyses de districts ou de SPL l'ont bien mis en évidence. C'est pourquoi si l'établissement de formes propres à développer des partenariats doit tenir compte des logiques institutionnelles tout autant que de celle de la réalité du terrain, il devrait s'agir de se préoccuper autant des territoires que des réseaux.

Pour avancer un peu sur les contenus et les méthodes des politiques d'action, il nous faut rappeler qu'en France, la politique de contractualisation est depuis deux décennies une de ces formes institutionnelles nouvelles. Comme le notaient en 1999, Françoise Gerbaux et Anne Paillet : "l'usage de plus en plus fréquent des procédures contractuelles pour territorialiser l'action publique en s'appuyant sur de nouvelles mailles illustre particulièrement les évolutions en cours. Ces transformations, incluant les partenariats multiples, mettent en cause le modèle politico-administratif et les modes de régulation croisée" (Gerbaux et Paillet, 1999). Cette démarche repose sur le principe de la négociation entre partenaires, sur la mise en place de procédures interactives afin de mettre en œuvre des actions efficaces après définition d'objectifs en commun. Il s'agit d'une "co-construction" dont les attendus ne sont pas définis a priori, mais réorientés tout au long du processus. Le but étant la mise en relation des acteurs, on comprend que la contractualisation d'initiative publique soit un moyen simple de l'obtenir puisque l'État ou des administrations publiques, situés par nature à un échelon englobant les différents réseaux, sont à la source du rapprochement des partenaires et l'encouragent par des incitations financières. Par contre des points de fragilité demeurent : les "bons" réseaux sont-ils mobilisés ? Comment mobiliser des partenaires potentiels qui ne perçoivent pas toujours l'intérêt de cette mobilisation ?

Tout cela nous conduit à penser que conduire l'action politique en termes de gouvernance devrait consister en fait à séparer l'analyse en trois catégories d'objets différents :

- L'action publique proprement dite, laquelle devrait permettre la mise en œuvre de processus de coordination de réseaux fonctionnels (organisés autour d'une production ou d'une fonction spécifique) avec d'autres réseaux préexistants (extérieurs à cette production ou à cette fonction spécifique que l'on veut valoriser).
- Le discours qui accompagne l'action, lequel devrait avoir pour sens tout autant un changement de la perception des rapports public-privé (ce qui semble être le cas à un niveau global) qu'une mobilisation ouverte à tous les acteurs à un niveau régional.
- La manière de lire, d'interpréter les mécanismes favorables au fonctionnement du système productif, qui nous semble devoir être inscrite dans les conceptualisations des rapports activités–espaces évoquées plus haut, c'est-à-dire sans privilégier un mode de structuration spatiale au détriment des autres.

En matière de lien innovation-espace, ces deux premiers objets renvoient à un changement d'échelon d'intervention des pouvoirs publics, qui aujourd'hui s'orientent vers un échelon intermédiaire après avoir privilégié tour à tour l'échelon national et l'échelon local. Les évolutions institutionnelles et idéologiques expliquent cela : la régionalisation et la décentralisation, mais aussi l'abandon du concept d'aménagement du territoire au profit de celui des territoires ; l'application de politiques de gouvernance (de facilitation plus que d'obligation) est aussi en France un élément qui a joué en faveur de l'échelon régional. Sur un autre plan, en adoptant une lecture plus géographique que politique, on pourrait ajouter que le décloisonnement des espaces, désormais soumis tout autant à des logiques locales que globales et de plus en plus ouvertes aux influences externes, rend obsolètes les procédures traditionnelles. Simplement ce décloisonnement devrait signifier l'usage de lectures transcalaires, lesquelles dans un cadre territorial ouvert pourraient suggérer l'application d'interventions adaptées à chaque échelon dans une dynamique de complémentarité et non pas la focalisation sur le seul niveau régional.

Le troisième objet renvoie à une nécessaire adaptation de l'action politique à une logique spatiale complexe mêlant réseaux et territoires. Le territoire demeure l'espace du politique (quel qu'en soit le niveau de découpage) car il est le produit de choix collectifs, de valeurs ; il est un espace d'intentionnalité et de coordination. C'est en son sein que les réseaux s'interconnectent et si on considère que l'interconnexion est source d'économies externes, voire d'innovation, celles-ci ne sont donc pas uniquement issues de la sphère productive privée et peuvent aussi résulter des politiques publiques.

Réfléchir en termes de gouvernance devrait permettre de souligner les mécanismes de fonctionnement des espaces, à la fois territoires et réseaux répondant à des logiques topographiques et topologiques et dans lesquels l'intervention publique garde tout son intérêt. Enfin, loin de gommer les réalités territoriales, le contexte devrait au contraire inciter à repenser celles-ci : pas plus que l'on ne peut rendre le mot territoire synonyme "d'espace de réseaux", l'action publique dans le domaine de l'innovation ne saurait être réduite à la seule coordination pour améliorer la performance économique des espaces, ramenés à des systèmes résiliants. Aborder l'action publique en termes de gouvernance serait donc en quelque sorte redonner vie au contenu profondément politique des liens sociaux au sein d'un territoire spécifique en faisant participer au débat, le plus largement possible, tous les acteurs concernés : une idée ancienne qu'il serait intéressant de reconsidérer aujourd'hui<sup>(8)</sup>.

## Notes

1 - A. Scott (*op. citée*) poursuit sur un point à propos duquel nous reviendrons en troisième partie : “ Il s'ensuit immédiatement que ces propriétés collectives sont légitimement des objectifs de la politique publique et du choix social ”

2 - Voir à ce propos MASSEY D., 2004, "Économie, Culture et Lieu, quelques réflexions sur les relations en jeu". *Géographie et Cultures*, n° 49, pp. 59-70 : "Une réorientation significative de la pensée autour des thèmes de la nature, de l'espace et du lieu s'est produite au cours des dernières décennies. Celle-ci a pris plusieurs formes : une conceptualisation de l'espace et du lieu qui recourt aux réseaux et relations, par opposition à une territorialisation toujours présumée ; une plus grande reconnaissance de la multiplicité des dimensions du social qui

participent à la construction de l'espace ; une conscience élargie de ce qui est fréquemment désigné comme la nature *non euclidienne* de l'espace et du lieu tous deux constitués par les pratiques et négociés à travers l'expérience humaine".

3 - Cette formulation renvoie à des recherches de l'auteur en cours.

4 - Idem.

5 - OCDE, 2001. *Des partenariats locaux pour une meilleure gouvernance*, Paris, OCDE, 444p. Les sept pays concernés par l'étude sont : Autriche, Belgique, Danemark, États-Unis (Illinois, Michigan, Ohio), Finlande, Irlande et Italie.

6 - Ibidem, "Les partenariats facilitent la concertation, la coopération et la coordination. Ils sont en somme un outil pour améliorer la gouvernance", p. 13.

7 - Ibidem, p. 28.

8 - Relire à ce propos le n° 140 des *Cahiers de la Fondation Nationale des Sciences Politiques*, 1965, "La planification comme processus de décision". Paris, Armand Colin.

## **Bibliographie**

ALTER N. *et al.*, 2002. *Les logiques de l'innovation*. Paris, La Découverte, 275 p.

GERBAUX F., PAILLET A., 1999. "Développement local et gouvernance. Enjeux et limites des recompositions territoriales" p. 82. Dans le rapport final du programme en Sciences Sociales et Humaines, Agence Rhône-Alpes, Sciences Sociales et Humaines, *Quelle articulation entre les projets de territoire en Rhône-Alpes. Gouvernance et territoire*. T1, dactylographié, 2 tomes. Grenoble, CERAT.

LÉVY J, LUSSAULT M., 2003. *Dictionnaire de la Géographie et de l'Espace des Sociétés*. Paris, Belin, 1 033 p.

MOREAU DEFARGES P., 2003. *La gouvernance*. Paris, PUF, 127 p.

SALAIS R., STORPER M., 1993. *Les mondes de production*. Paris, éditions de l'EHESS, 467 p.

SCOTT A.J., 2001. *Les régions et l'économie mondiale*. Paris, L'Harmattan, 187 p.