



**HAL**  
open science

# CONCERTATION TERRITORIALE ET POLITIQUE TERRITORIALE CONCERTEE

Yann Bertacchini

► **To cite this version:**

Yann Bertacchini. CONCERTATION TERRITORIALE ET POLITIQUE TERRITORIALE CON-  
CERTEE. International Journal of Info & Com Sciences for Decision Making, 2002, 5. sic\_00000477

**HAL Id: sic\_00000477**

**[https://archivesic.ccsd.cnrs.fr/sic\\_00000477](https://archivesic.ccsd.cnrs.fr/sic_00000477)**

Submitted on 22 Jun 2003

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## ***CONCERTATION TERRITORIALE ET POLITIQUE TERRITORIALE CONCERTÉE***

---

**Yann Bertacchini**

Laboratoire LePont Université de Toulon et du Var

Dépt «Services et Réseaux de Communication.»  
200, avenue Victor Sergent 83.700 Saint-Raphaël  
tél. :04.94.19.66.02/03 Fax :04.94.19.66.09

[bertacchini@univ-tln.fr](mailto:bertacchini@univ-tln.fr)

---

### **Résumé:**

La concertation territoriale se révèle être, en fait, un processus de mise en commun d'objectifs que le groupe en charge de l'aménagement territorial doit partager ou en tous cas qu'il doit faire sien. Alors qu'une politique territoriale concertée peut être le résultat effectif de cette réflexion et engage les acteurs dans une coordination territoriale. Cette coordination est un processus rationalisant de vision du monde qui s'applique sur le territoire. Ce processus rassemble les acteurs et les transforme en un acteur collectif : la pratique de la veille territoriale participe de cette politique territoriale concertée et introduite en amont. La concertation territoriale est donc préalable, éventuellement, à une politique territoriale concertée. Elle a pour but de se mettre d'accord sur une vision territoriale, et sur une reconnaissance explicite de la légitimité des acteurs ayant pouvoir d'agir sur cette vision. La reconnaissance et ainsi, la proximité, s'obtient par un rapprochement de la vision que détiennent les acteurs.

**Mots-clé:** acteur, processus, proximité, ressource, territoire.

### **Summary**

The territorial dialogue reveals to be, indeed, a process of stake in common of objectives which the group in charge of the territorial organization should share or in any cases which he should make his. Whereas a joint territorial policy can be the actual result of this reflection and opens the actors in a territorial coordination. This coordination is a process rationalizing of vision of the world which applies to the territory. This process collects the actors and transforms them into a collective actor: the practice of the territorial watch participates of this territorial policy joint and introduced in upstream. The territorial dialogue is so preliminary, possibly, in a joint territorial policy. It has for goal to come to an agreement on a territorial vision, and on an explicit gratitude(recognition) of the legitimacy of the actors having power to act on this vision. The recognition and so, the nearness, obtains by a link of the vision which hold the actors.

**Keywords:** Actor, process, proximity, resource, territory.

## ***Concertation territoriale et politique territoriale concertée***

### **PLAN**

#### **INTRODUCTION**

##### **Problématique**

#### **CONCERTATION TERRITORIALE ET POLITIQUE TERRITORIALE CONCERTÉE**

##### **Proximité**

##### **L'Acteur et le collectif**

##### **Gouvernance**

##### **Démocratie directe**

#### **LES ENJEUX DE LA CONCERTATION TERRITORIALE**

##### **Stratégies d'acteurs**

##### **Identité et altérité**

##### **Récit territorial**

##### **Légitimité**

##### **Production de règles**

#### **CONCLUSION**

##### **Complexité, appropriation et territorialité**

#### **INTRODUCTION**

Le territoire est l'objet d'un véritable jeu de pouvoirs lié à l'appropriation des ressources de l'espace. En cela, nous rejoignons (Didsbury, Howard F. (ed), 1999) qui rappelle que les éléments de ce pouvoir ne se résument pas seulement au pouvoir des gouvernants, mais concernent l'ensemble des acteurs sociaux.

Ainsi, si le territoire peut être vu comme un espace de ressources car constitué d'objets d'intérêt, il est aussi espace d'interactions sociales à cause du jeu qui s'organise autour de ces objets. La nature de ce jeu de pouvoirs, et des conflits qui les accompagnent, peut être précisée parce que relève Pornon (1997,p 30): *«Ces conflits sont provoqués par la rareté des ressources du territoire, mais résultent également de la différenciation dans l'utilisation du territoire ou dans le fonctionnement des systèmes sociaux, et de la nécessité de coordonner les acteurs dans les organisations et sur le territoire»*

Ainsi, le jeu de pouvoirs porte non seulement sur la capacité d'appropriation des ressources elles-même, mais encore sur les pratiques territoriales qui font référence à des visions différenciées du monde, enfin sur la délégation d'autorité ou sur la répartition des rôles.

Ce que confirme, dans un autre contexte, Ausloos (1995,p 55) qui rappelle que *«dans [...] ces systèmes à transactions rigides»*, - ce qui est souvent le cas des systèmes territoriaux encadrés par une régulation très normative des interactions - *,"le pouvoir est dans le jeu dans la mesure où il n'est pas réellement dans les mains de celui qui l'incarne, mais dans le réseau serré des intérêts souvent contradictoires et des compromis qui en résultent»* ou encore (Friedberg,1993) pour qui *"le pouvoir peut se définir comme l'échange déséquilibré de possibilités d'action, c'est-à-dire de comportements entre un ensemble d'acteurs individuels et/ou collectifs."*

#### **Problématique**

Dans le contexte territorial, la délégation de l'autorité qui permet la régulation du système d'interactions se concrétise dans l'échange entre acteurs individuels et acteurs collectifs et confronte logique privée et publique.

Des échanges entre acteurs territoriaux et de la logique poursuivie naissent un certain nombre de conflits. Cette confrontation de l'intérêt public et de l'intérêt privé souligne la notion d'«intérêt collectif» et nous invite à distinguer Concertation territoriale et politique territoriale concertée.

#### **CONCERTATION TERRITORIALE ET POLITIQUE TERRITORIALE CONCERTÉE**

La concertation territoriale a pour objectif de régler les conflits éventuels dus à la gestion des ressources territoriales et de permettre l'émergence d'une proximité. Elle opère par la recherche d'un consensus sur les actions à entreprendre et sur leur coordination éventuelle.

#### **Proximité**

Aujourd'hui, la concertation territoriale s'élargit. Ainsi, comme l'indiquent (Bailly et al,1995,p 145) en parlant de l'aménagement du territoire: *«Il ne s'agit plus seulement de maîtriser l'espace par l'infrastructure, ni même de répartir les activités économiques et les hommes, mais plutôt de maîtriser l'intégration fonctionnelle et spatiale de l'ensemble des activités humaines (production, habitat, loisir) En associant le plus possible, dans une perspective de valorisation patrimoniale de l'environnement tous les acteurs depuis l'individu jusqu'aux organisations supranationales, en passant par les sociétés locales et les institutions étatiques»*

En ce qui nous concerne, nous distinguons deux versants de la proximité. Un premier versant qui

relève de la "concertation territoriale" et qui s'apparente à un processus. Un second versant qui relève de la "politique territoriale concertée" et qui se présente comme un résultat issu d'une réflexion.

La concertation territoriale se révèle être, en fait, un processus de mise en commun d'objectifs que le groupe en charge de l'aménagement territorial doit partager ou en tous cas qu'il doit faire sien. Alors qu'une politique territoriale concertée peut être le résultat effectif de cette réflexion et engage les acteurs dans une coordination territoriale. Cette coordination est un processus rationalisant de vision du monde qui s'applique sur le territoire (Major W., 1999)

### **L'Acteur et le collectif**

Ce processus rassemble les acteurs et les transforme en un acteur collectif : la pratique de la veille territoriale participe de cette politique territoriale concertée et introduite en amont. La concertation territoriale est donc préalable, éventuellement, à une politique territoriale concertée. Elle a pour but de se mettre d'accord sur une vision territoriale, et sur une reconnaissance explicite de la légitimité des acteurs ayant pouvoir d'agir sur cette vision. La reconnaissance et ainsi, la proximité, s'obtient par un rapprochement de la vision que détiennent les acteurs.

La concertation territoriale s'appuie, en général, sur les trois pôles que nous présenterons, à savoir:

- 1) la définition des rôles et donc de la crédibilité et de la représentativité des acteurs concernés;
- 2) la clarification, l'approbation et l'appropriation par le groupe des objectifs recherchés;
- 3) l'accord sur les moyens à utiliser, y compris ceux de la représentation en vue de la recherche de solutions.

L'administration publique pratique régulièrement la concertation territoriale: que ce soit pour l'élaboration d'un plan directeur ou que ce soit pour la réalisation de projets territoriaux. La consultation des partenaires "naturels" de ces opérations sur le territoire, et leur participation au processus administratif de concertation sont courantes. La concertation territoriale, organisée autour de groupes représentatifs des points de vue différents, a tendance aujourd'hui à s'élargir à l'ensemble de la population.

### **Gouvernance**

C'est notamment cette possibilité d'une large consultation qui est souhaitée dans le concept de développement durable (Blanchet et

November,1998) Elle est, d'autre part, tout à fait compatible avec le courant d'individualisation qui marque nos sociétés post-industrielles (Bassand,1997) En ce sens elle peut permettre d'éviter l'éclatement des visions territoriales dû à l'individualisation, et en tous cas, laisse la possibilité aux acteurs quels qu'ils soient d'être partie prenante dans la régulation des activités territoriales.

La disponibilité des moyens de la communication par le grand public, via les réseaux de télécommunication (téléphonie, télématique, Web), semble pouvoir porter cet élargissement. Reste encore à ce que la population s'approprie cette nouvelle culture impliquant sa participation active et directe dans les affaires de la Cité. La politique territoriale renvoie, quant à elle, à la notion de gouvernance.

### **Démocratie directe**

(Lefèvre in Bassand,p 221) *«Le terme de gouvernance renvoie pour nous à l'intervention combinée d'acteurs plus ou moins divers sur un territoire de plus en plus vaste ainsi qu'a la capacité de ce système d'acteurs de produire des politiques publiques cohérentes sur l'espace métropolitain»* Elle fait donc appel, à la fois, à une coordination des actions entreprises par les acteurs, - donc nécessite un processus de synchronisation tel que la planification -, mais aussi à une cohérence qui sous-entend la reconnaissance des finalités communes à atteindre. Peut-il y avoir une politique territoriale concertée sans concertation territoriale préalable? La logique voudrait que l'on réponde non à cette question.

Mais le développement de la technologie et des Systèmes d'Informations Géographiques (S.I.G), véritable mémoire de l'organisation territoriale, ainsi que la complexité des affaires traitées, font douter de l'évidence de la réponse. Car le compromis au jour le jour, souvent réalisé de manière sectorielle, entraîne la création de règles par dérogation et modifie insensiblement le cadre normatif. Cela peut correspondre à une composante de ce qui est appelé «l'exercice de la démocratie directe»

Ainsi, l'idée d'une concertation territoriale préexistante à une politique territoriale coordonnée peut être mise en cause par la réalité concrète du terrain. L'enchaînement dans le temps de règles purement locales, adoptées en dérogation des règlements généraux, crée une structure normative évolutive et une dérive forçant l'ensemble du système à évoluer dans sa régulation. De plus, la technologie favorise la réactivité et l'individualisation. Ces courants donnent de plus en plus de poids à la résolution de problèmes au coup

par coup, dans l'instantané, et le rôle des institutions pourraient se réduire à garantir, à l'avenir, un cadre cohérent à l'évolution continue de la régulation des intérêts collectifs.

généralement aux acteurs ayant un poids institutionnel reconnu (aménagement du territoire, office des transports et de la circulation.).

## LES ENJEUX DE LA CONCERTATION TERRITORIALE

Parce que les résultats de la concertation territoriale représentent un enjeu pour les acteurs, qui vont orienter les actions à entreprendre dans l'action collective territoriale, nous pensons que cette concertation peut s'apparenter à une situation de jeu. Abric (1997,p 207) rappelle le résultat de la recherche de Flament (1997) qui distingue deux possibilités différentes dans une situation de jeu; *«Pour les uns, jeu est synonyme de gain, d'affrontement, de victoire sur l'autre;- pour les autres, il est synonyme de plaisir de la rencontre, d'interaction»*

### Stratégies d'acteurs

Dans le monde de l'entreprise Pornon (1997,p 20) rappelle les deux familles de stratégies: *«Objectifs plutôt 'autonomistes' et stratégies de différenciation de la ligne hiérarchique et du centre opérationnel d'une part, objectifs plutôt coordinateurs ou centralisateurs et stratégies intégratrices de la technostructure et du support logistique»* De plus, il insiste sur le caractère inévitable des conflits de pouvoir entre acteurs autour de la géomatique et sur l'importance de leur résolution Si l'on veut favoriser l'intégration de la géomatique dans l'organisation.

Dans la même perspective, mais dans une situation de concertation territoriale nous pensons que le conflit est inévitable et que dans ce contexte, les acteurs peuvent adopter deux comportements:

1. Un comportement d'affrontement, pour affirmer leur différence. Il s'agit dans ce cas de maintenir une position pour que les objectifs spécifiques soient pris en considération dans le processus. C'est la stratégie courante des acteurs minorisés, ou encore celle des acteurs dont la finalité est le maintien de l'existant (exple: conservation du patrimoine, des paysages,...)
2. Un comportement de consensus. Pour affirmer le partenariat. Il s'agit de permettre la recherche d'une solution commune. C'est la stratégie courante des acteurs forts, sûrs de leur pouvoir d'influence sur la résolution finale. C'est aussi une stratégie qui peut être manipulatrice. Cette stratégie appartient

### Identité et altérité

Ainsi, au fur et à mesure de la concertation territoriale, se construit un système d'interactions et d'influences. - ce que (Schwarz,1997) appelle *«des forces de différenciation intégration.»* conduisant au résultat de cette concertation. En cela, la concertation territoriale ne se distingue pas d'autres situations contingentes déjà évoquées dans le contexte social (Crozier et Friedberg,1977) Quel que soit son jeu, l'acteur se distingue par un discours propre dont le principe est d'argumenter pour défendre sa position et son identité. L'identité de l'acteur, dans le processus de concertation, est donc elle aussi négociée. Elle se construit en opposition à l'autre dans une confrontation perpétuelle des intérêts. Identité et altérité sont indissociablement liés.

Pour Varela (1996,p 114), *«l'acte de communiquer ne se traduit pas par un transfert d'information depuis l'expéditeur vers le destinataire, mais plutôt par le modelage mutuel d'un monde commun au moyen d'une action conjuguée : c'est notre réalisation sociale, par l'acte de langage, qui prête vie à notre monde.* Il y a des actions linguistiques que nous effectuons constamment: des affirmations, des promesses, des requêtes, et des déclarations. En fait, un tel réseau continu de gestes conversationnels, comportant leurs conditions de satisfaction, constitue non pas un outil de communication, mais la véritable trame sur laquelle se dessine notre identité»

### Récit territorial

La concertation territoriale, en tant que moment de la rencontre entre les acteurs autour d'une action commune, nécessite la création d'un espace de communication, et permet dès lors de définir l'identité des acteurs dans le contexte du projet. Cette identité se définit pour nous dans une histoire qui permet de légitimer l'action et de réaffirmer visiblement la mission des acteurs. Ainsi, l'acteur effectue une sorte de «mise en intrigue» (Ricoeur,1990) de son identité dans le contexte de la vision commune nécessaire au projet et de son rôle.

Le rôle des partenaires de la concertation est essentiel: il permet de créer à la fois l'identité par la différenciation, mais aussi de faire alliance : dans le jeu qui se construit, il y a à la fois l'affrontement pour imposer son identité, et l'alliance pour permettre le consensus.

La notification de l'alliance se réalise souvent par la reprise, dans le discours de l'acteur, de tout ou partie du modèle de représentation d'un autre acteur, éléments qui peuvent alors devenir des représentations communes à un groupe social. Cette reprise d'éléments scelle l'alliance et permet l'accrochage des représentations en vue d'une action commune.

La notification de l'identité, quant à elle, passe par le développement d'une argumentation spécifique et l'emploi de représentations propres à l'acteur et sur lesquelles il joue sa crédibilité et sa légitimité dans le jeu de la concertation.

En quelque sorte, il se raconte dans une histoire et crée ainsi un sens à sa vision du monde. Pour (Ricoeur,1990,p 167), «*la nature véritable de l'identité narrative ne se révèle, [...], que dans la dialectique de l'ipséité et de la mêmeté*»

### Légitimité

L'acteur territorial mobilise ses ressources pour maintenir sa crédibilité dans le jeu de l'interaction. Il doit recourir à la fois à l'explicitation de son point de vue pour permettre le partage du sens commun, et à une justification de la nécessaire complexification du problème pour augmenter l'incertitude de la situation et assurer sa légitimité. Rappelons que la gestion de l'incertitude est au cœur de l'affirmation du pouvoir (Friedberg,1993); Elle permet d'autre part l'augmentation du corpus lexical (Steels et Vogt,1998), donc étend le champ sémantique.

Ces deux phénomènes (explicitation du sens commun et complexification du champ sémantique) permettent à la fois la recherche du consensus et d'autre part l'affirmation de l'identité.

Dans la concertation territoriale se négocie à la fois la légitimité des acteurs, donc leur position et leur reconnaissance dans le processus de concertation, et d'autre part, leur identité par l'affirmation de leur vision du monde, donc de leurs modèles cognitifs. L'état de communauté partagée du groupe n'est pas un état d'uniformité. En effet, dans cette situation, il s'agit plutôt d'un état où les acteurs se mettent d'accord implicitement ou explicitement sur une situation acceptable pour l'ensemble du groupe en fonction des intérêts de chacun.

Il s'agit donc bien d'un compromis négocié et contingent. Les éléments "communs" sont les éléments acceptés comme partageables par le groupe dans son compromis. Cela ne préjuge en rien de la reconnaissance d'une interprétation unique de l'objet concerné. Bien au contraire, il se peut que le groupe accepte de ne pas expliciter

certaines positions pour conserver une ambiguïté permettant d'arriver au compromis (Henriques et al,1982)

D'autre part, au cœur de la concertation territoriale, il y a l'échange et la définition de règles (Bertacchini ,2002)

### Production de règles

Comme le rappelle (Reynaud,1997,p 25) "*l'échange est possible grâce à la mobilisation ou à la production de la règle*". Pour pouvoir établir cette sorte d'état stable de la concertation aboutie, les partenaires doivent se mettre d'accord sur les règles de la concertation et de l'action, règles qui ne peuvent pas être contradictoires avec les éléments constitutifs de chacune des cultures des acteurs concernés. Un système d'information et de veille territoriales contribue à l'émergence de règles acceptées. Ainsi, le partenaire est tributaire de sa position dans le jeu. La négociation dans le cadre de la concertation territoriale fait référence à la fois au statut et à sa reconnaissance dans le processus de concertation, mais aussi aux normes du groupe social dont le partenaire est le «porte-parole» dans la négociation.

Comme le rappelle (Linton in Vinsonneau,p 42):

*«A chaque position concrète se relie un ensemble de droits et de devoirs qui forment le statut social des individus occupant cette position. Au statut social se rattache un rôle (ou une série de rôles); L'adoption de ce rôle traduit à la fois l'appartenance (ou la position statutaire) et le mode d'alignement (ou non-alignement) sur les prescriptions groupales associées au statut»*

### Conclusion : complexité, appropriation et territorialité

La complexité de la situation de concertation est alors à la mesure de la diversité des acteurs qui sont concernés et de l'ambiguïté incluse dans la définition des règles par les acteurs eux-mêmes, au cours de leur négociation. Cette ambiguïté permet de conserver la légitimité de chacun des acteurs et de justifier leur rôle dans le jeu des interactions territoriales.

La concertation territoriale se déroule autour d'un contexte de négociation et d'un jeu de pouvoirs où les acteurs négocient leur identité et expriment leur vision du monde. En cela, elle doit permettre la résolution des conflits qui s'y actualisent. Aussi la concertation n'est-elle pas vide de sens et, en cela, crée la proximité. Elle s'organise autour de l'appropriation des objets territoriaux et des enjeux de légitimité de l'intervention des acteurs.

Concertation territoriale et politique territoriale concertée:

Les relations que l'acteur entretient avec le territoire font donc référence à la diversité des ressources territoriales: réelles et concrètes pour les objets physiques, abstraites pour les objets issus de l'activité humaine. enfin symboliques.

Du rapport avec les objets territoriaux émerge ainsi la territorialité, expression de la proximité locale.

## BIBLIOGRAPHIE

Abric J.C.,(1997),*L'étude expérimentale des représentations sociales*, in «Les représentations sociales», *Sociologie d'aujourd'hui*, PUF, Paris.

Ausloos G.,(1995), *La compétence des familles.Temps, chaos, processus.Relations.ères*, Ramonville Saint-Agne, France.

Bassand M., (1997),*Métropolisation et inégalités sociales*, Science technique, Société, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne.

Bailly & al, (1995), *Stratégies spatiales : comprendre et maîtriser l'espace*.GIP reclus, Montpellier.

Bertacchini Y., (2002),*Territoire & Territorialités*, vers l'intelligence territoriale, volet 1, Collection Les E.T.I.C, 186 p, France.

Blanchet C., November A., (1998),*Indicateurs de développement durable appliqués à l'aménagement du territoire*, Conseil économique et social, Genève, 1998.

Brown, J. S. et Duguid. P. (2000). *The social life of information*. Boston, MASS : Harvard Business School Press.

Crozier M., Friedberg E.,(1977),*L'acteur et le système*, Le Seuil, Paris.

Didsbury, Howard F. (ed.), (1999), *Frontiers of the 21st century: Prelude to the new millennium*, Bethesda World Future Society, 246 p, USA.

Flament C.,(1997), *Structure et dynamique des représentations sociales*, in «Les représentations sociales». Sociologie d'aujourd'hui. PUF. Paris.

Friedberg E.,(1993), *Le Pouvoir et la Règle*, Sociologie, Seuil, Paris.

Henriques G et al.,(1982), *Genetic epistemology and cognitive science + Structures and cognitive processes*, Archives Jean Piaget, pbk, 329 p, Genève.

Major W., (1999), *Approche de la concertation territoriale par l'analyse systémique et l'analyse lexicale*, Thèse de Doctorat, Lausanne, EPFL, Suisse.

Pornon H.,(1997), *Géomatique et organisations. Contradictions et intégration des projets d'acteurs*, Thèse no 1684. EPFL, Lausanne, Suisse.

Reynaud J.D., *Les règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale*, Armand Colin, Paris, 1997.

Ricoeur P.,(1990), *Soi-même comme un autre*, Points, Seuil, Paris.

Schwarz E.,(1997), *Toward a Holistic Cybernetics. From Science Through Epistemology to Being*, Cybernetics and Human Knowing, Vol. 4 n° 1, Alborg.

Steels L., Vogt P.,(1998), *Grounding adaptive language games in robotic agents*, in «Complex Systems Thinking Revisited, Abstracts». FER Science Assessment. Workshop sept, Neuchâtel.

Varela F.,(1996), *Invitation aux sciences cognitives*, Points, Seuil, Paris.

Vinsonneau G.,(1997), *Culture et comportement*, Cursus. Armand Colin, Paris.