

Gouvernance, régulation et territorialisation des espaces urbanisés

Approches et méthode¹

Alain DUBRESSON

géographe

Sylvy JAGLIN

géographe

Dans le monde en développement, les pouvoirs publics urbains, anciens ou issus des réformes de décentralisation mises en œuvre depuis les années 1980, sont confrontés à un défi majeur. Produits et vecteurs du changement social, les villes sont particulièrement affectées par l'accroissement de la pauvreté de masse que les dynamiques citadines informelles ne parviennent plus à enrayer. Il est donc impératif d'impulser des politiques de développement local susceptibles, sur le court terme, d'accroître la valeur ajoutée urbaine et de réduire la pauvreté, d'assurer le financement des équipements et des infrastructures, de moderniser les espaces centraux tout en assurant le rattrapage des aires défavorisées. Il faut aussi forger de nouveaux dispositifs capables de prendre en compte les demandes des couches sociales moyennes et supérieures et celles des fractions citadines les plus pauvres. Concilier des objectifs aussi contradictoires alors que la

¹ Rédigés séparément, les paragraphes de chacun ont été relus et annotés par l'autre ; nous assumons donc ensemble la teneur du texte. L'introduction et la conclusion sont communes.

libéralisation des économies est accompagnée d'une mise en concurrence accélérée des villes, dans un cadre institutionnel en mutation, mal stabilisé et avec des ressources financières souvent limitées implique de difficiles arbitrages.

Ceux-ci reposent, comme au Nord, sur une recomposition de l'action publique locale combinant des principes de « bonne gouvernance » et de « bon gouvernement ». Dans des contextes géographiques, culturels et politiques très différents, les formes d'actions publiques et celles des acteurs organisés du monde économique marchand ou de la société dite civile passent désormais par des partenariats ou des coopérations public-privé (*Public-Private Partnerships*). Les procédures et contenus de ces partenariats varient considérablement, mais ils ont la particularité commune de reposer sur une ingénierie spatiale. Par là nous entendons la création d'espaces *ad hoc*, indépendants ou non des territoires institutionnels existants, qui a pour objectif affiché de délimiter le périmètre de l'action pour en localiser à la fois les conditions et les résultantes.

Au Sud comme au Nord, chercheurs et décideurs mobilisent de plus en plus les concepts de « territorialisation » et de « territoire » pour qualifier et expliquer les processus issus de cette ingénierie spatiale. Cette mobilisation est effectuée dans un contexte épistémologique mouvant où les travaux de sciences politiques, de sociologie et d'économie consacrés à la genèse, au contenu et aux enjeux théoriques des concepts de gouvernance et de régulation sont de plus en plus nombreux mais prennent peu souvent en compte les dimensions spatiales des processus enclenchés. Inversement, des géographes, des économistes et des aménageurs mettent l'accent sur ces dimensions spatiales sans toujours en penser les articulations avec la gouvernance et la régulation, rares étant les travaux novateurs parmi les géographes (GRAEFE, 1999 ; PEYROUX, 2004). S'agissant de leur relation à l'urbain, nous avons déjà proposé de retenir deux acceptions de ces derniers termes (DUBRESSON, JAGLIN, 2002). Par gouvernance, nous entendons l'ensemble des processus de coordination d'acteurs, groupes sociaux et institutions visant la réalisation de projets urbains collectivement négociés. Prise en ce sens, la notion permet de mettre l'accent sur l'ouverture des processus de décision au-delà des seules institutions publiques

ainsi que sur les modalités d'élaboration et de mise en œuvre de l'action collective. Par régulation, nous désignons l'ensemble des mécanismes (juridiques, économiques, politiques) auxquels recourent les collectivités locales pour stabiliser les antagonismes et assurer la reproduction d'un système social, voire sa transformation.

Cette réflexion méthodologique constitue une étape qu'il faut prendre comme telle : elle tente de mieux appréhender les liens de réciprocité entre gouvernance, régulation et territorialisation. Elle repose évidemment sur nos expériences africaines de terrain, mais les propos sur les catégories d'analyse comme sur la démarche utilisée, qui sont fondés sur notre pratique et sur un corpus empruntant à des chercheurs travaillant au Nord et au Sud, peuvent concerner tous les espaces urbanisés.

« Territorialisation », « territoire » : pour une clarification

Une mobilisation croissante et ambiguë du concept de « territorialisation »

De très nombreux travaux portent sur la « territorialisation » des politiques publiques (DURAN, THOENIG, 1996 ; BÉHAR, 2000), la place de l'ingénierie spatiale dans la politique de la ville en France (DONZELOT *et al.*, 2003 ; BOURDIN, LEFEUVRE, 2004), les « regroupements sociaux territorialisés » (BLAKELY, SNYDER, 1997 ; CALDEIRA, 2000 ; LE GOIX 2001), les stratégies spatiales des entreprises (ZIMMERMANN, 1998 ; SCOTT, 1998 ; PECQUEUR, 1989 ; FONTAN, KLEIN, LÉVESQUE, 2003) ou encore celles des opérateurs de services en réseau (JAGLIN, 2003). Un nombre significatif de processus affectant le fonctionnement des villes est ainsi caractérisé et expliqué en termes de « territorialisation », mais cette notion de plus en plus mobilisée par des chercheurs de différentes disciplines est, on le sait, polysémique (LÉVY, 1999). De plus, elle renvoie à de multiples acceptions qui entretiennent, quand elles ne les créent pas, de nombreuses confusions, entre « espace » et

« territoire » par exemple, catégories souvent indistinctement utilisées ou dont les contenus sont trop rarement explicités. Plusieurs corpus sont utiles à la réflexion.

Le premier porte, notamment en France, sur la territorialisation des politiques publiques laquelle, présupposant les vertus de la proximité spatiale, témoignerait d'une quête d'efficacité de l'action publique, par légitimation d'une définition spatialisée d'un bien commun localement négocié (territorialisation pragmatique) ou par démarquage des lieux « à problème » et reconstruction des solidarités horizontales (territorialisation normative) (BÉHAR, 2000 ; DONZELOT, 2003). Conjointement, elle renverrait aussi à des processus de transversalisation de l'action publique et d'institutionnalisation de l'action collective dans les dispositifs de gouvernance (DURAN, THOENIG, 1996). Dans cette approche, la territorialisation est souvent synonyme de changement d'échelle, du national vers le local, et le territoire, assimilé à un « petit » espace gouverné par des acteurs institutionnels infranationaux, y conserve une certaine ambiguïté. On trouve une réflexion assez semblable dans la littérature anglo-saxonne sur les effets de la décentralisation et de la coproduction dans l'efficacité du management et du gouvernement urbain aux États-Unis (voir les travaux d'Elinor Ostrom dans les années 1970). Et celle-ci est aujourd'hui très présente dans les travaux qui témoignent, dans les pays en développement, d'un regain d'intérêt plus général pour les institutions d'échelle communautaire, les normes informelles et les réseaux interpersonnels, censés nourrir une action collective efficace et durable, notamment dans la gestion locale des ressources et biens communs (EVANS, 1996). Quelques études portent plus spécifiquement sur les conditions d'apparition et de consolidation de normes de coopération entre des opérateurs publics et des organisations de citoyens (OSTROM, 1996), en soulignant le rôle qu'y jouent des arrangements institutionnels, formels et informels, fondés sur une utilisation intensive d'information, de confiance et de capital social. La « petite dimension » privilégiée dans ces travaux est toutefois une notion sociologique (la « communauté ») plus que spatiale.

Le second corpus renvoie à la notion de « gouvernementalité spatiale », qui apparaît dans nombre d'études urbaines récentes s'inspirant des analyses de Michel Foucault. Ces travaux s'inté-

ressent aux modes de contrôle fondés sur la gestion de l'espace, aux mécanismes de régulation s'appliquant aux espaces plutôt qu'aux personnes (MERRY, 2001). Particulièrement bien représentés dans la production de la *Los Angeles School of Urbanism*, beaucoup privilégient des questions d'insécurité en ville et les réponses privées et (ou) collectives (privatisation et clôture de l'espace public, télésurveillance, *community policing*) qui leur sont apportées. Cette analyse des dimensions spatiales de la construction du pouvoir, ou territorialisation, connaît aussi de nombreuses applications au Sud. Marcelo Lopes de Souza montre ainsi comment les *favelas* de Rio de Janeiro ont été, depuis les années 1980, progressivement « territorialisées par les organisations du trafic de la drogue » : accroissant, pour les habitants, les difficultés de circulation entre les *favelas*, territoires fermés et concurrents, contrôlés par les trafiquants, cette territorialisation est, selon l'auteur, plus généralement un facteur de fragmentation socio-politique de l'espace urbain (LOPES DE SOUZA, 2001 : 441). Examinant comment, dans les *townships* ouvrières du Cap, l'État tente de réinstaurer son autorité, Steven Robins évoque également des formes de « gouvernementalité spatiale » : privatisation du parc de logements, supposée accroître les moyens individuels de protection du patrimoine, actions de surveillance et contrôle du voisinage, « fortification » et réaménagement « défensif » des installations publiques (ROBINS, 2002 : 670). Nous rattachons à ce dernier corpus la littérature sur l'urbanisme affinitaire et l'entre-soi qui privilégie souvent, dans l'explication des formes résidentielles exclusives, des logiques de gestion des risques sociaux comme la violence et l'insécurité (CALDEIRA, 2000) mais qui souligne aussi, au-delà des formes matérielles de l'enfermement et de l'enclosure, les effets d'intégration fonctionnelle et marchande de la proximité (SALCEDO, TORRES, 2004). Ces travaux, néanmoins, explicitent rarement l'ingénierie spatiale à l'œuvre dans ces formes de regroupements territorialisés : privilégiant les perceptions et pratiques des résidents, ils montrent que l'érection de frontières est un outil de contrôle et de protection, mais ils sous-estiment les formes d'interaction qui, malgré tout, chevillent ces espaces au reste de la ville et à ses institutions. Par ailleurs, ils explorent peu la diversité des régulations à laquelle pourrait correspondre la territorialisation.

Une proposition de clarification

Afin de décrypter les situations et les pratiques de localisation, nous proposons une clarification en partant de la définition du territoire exprimée par Robert Sack : « *Territoriality will be defined as the attempt by an individual or a group to affect, influence, or control people, phenomena, and relationships, by delimiting and asserting control over a geographic area. This area will be called the territory.* » (SACK, 1986 : 19).

Cette conception du territoire, que nous retenons, le distingue d'abord du « local », souvent synonyme de proximité géographique au demeurant peu définie en terme de distance ; elle le distingue ensuite clairement de l'espace, « environnement et dimension intrinsèque de la société, produit de son activité et agent de sa reproduction » (BRUNET, 1980 : VIII). Elle s'inscrit ainsi dans une pensée géographique du pouvoir dont la filiation est nette avec les définitions qu'en donne Claude Raffestin, pour qui le territoire « est une production à partir de l'espace » mettant en jeu des relations, donc du pouvoir (RAFFESTIN, 1980 : 130 ; 1986, 1988), et plus encore Robert Sack, qui établit, notamment dans ses applications concrètes, une distinction plus systématique et rigoureuse entre appropriation et territorialisation de l'espace.

Notre acception du territoire s'inspire amplement de cette approche sackienne, et est à la fois proche et distincte d'autres acceptions que privilégient de nombreux géographes, notamment français (LÉVY, 1999 ; DI MÉO, 2000 ; GERVAIS-LAMBONY, 2003). Proche, parce qu'elle affirme le territoire comme construit social : « appropriation à la fois économique, idéologique et politique (sociale donc) de l'espace par des groupes qui se donnent une représentation particulière d'eux-mêmes, de leur histoire » selon Guy DI MÉO (2000 : 40). Distincte parce que, dans la tension entre deux pôles, « l'un, de caractère objectif, [qui] nous met sur la voie du territoire désigné par un nom, associé à un pouvoir, à une forme de contrôle qui contribue à lui fixer des limites, à l'institutionnaliser », et l'autre, « qui tire vers l'individu, qui ramène celui-ci à sa pratique et à son vécu de l'espace géographique », et que Guy Di Méo considère comme constitutive du territoire

géographique (DI MÉO, 2000 : 46), elle tire singulièrement vers le premier. Valorisant la dimension politique du territoire, notre approche du concept délaisse sans les nier les dimensions individuelles et psychiques qui le rapprochent des espaces vécus.

Ainsi circonscrit, le concept de territoire est susceptible d'éclairer les conditions de l'action collective en ville, l'organisation des pouvoirs et leurs modalités d'intervention, en particulier dans deux domaines clés des politiques de développement local, ceux des services en réseau et de la localisation des investissements privés.

Spatialisation, territorialisation et régulation : deux approches à partir des services et des spatialités économiques

Services urbains, régulations localisées, régulations locales

Si, comme le souligne Robert Sack, les opportunités procurées par la territorialisation varient et sont différemment exploitées selon les lieux et les époques (SACK, 1986 : 5), l'actualisation et l'intensification des processus de territorialisation observés dans la production et la gestion des services en réseaux révèlent et catalysent des changements sociaux qu'il s'agit, premier objectif, de décrypter. Dans des sociétés citadines caractérisées par une paupérisation croissante et une polarisation sociale accentuée, tous les pouvoirs publics locaux sont confrontés à des différenciations socio-économiques croissantes : le traitement des différences est donc au coeur de la gouvernance urbaine et c'est une question centrale dans les mutations gestionnaires des réseaux techniques. La spatialisation des normes de service et d'équipement, c'est-à-dire l'adaptation localisée aux variations de la demande urbaine selon une segmentation socio-spatiale de l'offre, pourrait ainsi constituer une des voies privilégiées pour prendre en compte cette diversité.

À la différence de nombreux espaces ordinaires, les territoires sackiens réclament un effort constant, tant pour leur établissement que pour leur maintien : ce ne sont pas des objets concrets autonomes, mais le résultat de *stratégies*. Il s'agit donc, deuxième objectif, d'identifier et d'analyser les stratégies qui président aux choix de territorialisation (discours, objectifs affichés, moyens mis en œuvre, pratiques et résultantes concrètes). Enchâssés dans les relations sociales, les usages territoriaux de l'espace procèdent de rationalités datées et localisées mais un effort de comparaison peut permettre de comprendre s'ils ressortissent, dans des lieux et dans des domaines divers, à un petit nombre de combinaisons et de motivations, ce qui permettrait d'en universaliser la signification, ou s'il est au contraire impossible, à partir des exemples choisis, de réduire l'apparente diversité.

Enfin, la territorialisation sackienne est définie comme un moyen par lequel des individus ou des groupes construisent et maintiennent des organisations spatiales (SACK, 1986 : 216). Elle procède de stratégies qui en définissent le degré et la fonction, en relation avec des formes d'organisation sociale spécifiques, mais aussi en relation avec d'autres formes d'action auxquelles elle est presque toujours associée pour conforter ses objectifs et atteindre ses fins (SACK, 1986 : 20). Le troisième objectif consiste à analyser le caractère plus ou moins exclusif ou achevé des processus à l'œuvre et les combinaisons de ceux-ci avec d'autres. Il y a ainsi nécessité à penser un *continuum* de situations : nous proposons de les organiser sur une échelle de territorialisation dont les degrés inférieurs relèvent de la spatialisation (par déclinaison contractualisée des règles et normes nationales en fonction des contingences locales) et les degrés supérieurs de la territorialisation proprement dite (par création de systèmes autonomes d'action collective, chacun doté de son propre mode de gouvernance en fonction de valeurs et comportements localisés). Ainsi définies, spatialisation et territorialisation sont toutes deux une réponse à l'hétérogénéité urbaine et offrent, par le développement de systèmes de fourniture polycentriques, la possibilité d'ajuster l'action collective à un bien commun localement défini.

La distinction entre spatialisation et territorialisation est essentielle dans la mesure où elle exprime des dispositifs et des échelles de régulation très différents. La spatialisation, en préservant une

unité du cadre d'action, affirme le pouvoir de régulation du tout (le système gestionnaire et politique d'une ville) sur ses parties (les dispositifs territorialisés) : « *In a polycentric system, rule at a large-system level can be written in a general form that can be tailored to local circumstances* » (OSTROM, 1996 : 1082). La territorialisation, au contraire, suscite la multiplication de systèmes locaux de régulation mal ou non coordonnés entre eux. De plus, en tant que mode d'accommodement de la différenciation sociale, elle implique une classification par les lieux qui, en isolant les groupes territorialisés les uns des autres et en affaiblissant les luttes collectives, dépolitise les enjeux urbains et tend à disqualifier les échelles supérieures de régulation.

Dans les faits cependant, les situations sont rarement aussi tranchées et, comme le suggère la définition « sackienne », la territorialisation est un processus et non une forme achevée. C'est ce qui a été observé dans les services d'eau, où les expériences peuvent être classées en fonction de *gradients* de territorialisation (JAGLIN, 2003). À partir de ces gradients, il est possible d'élaborer un système d'analyse des configurations observées en fonction de leurs modalités de régulation *localisées* (spatialisées) ou *locales* (territorialisées). Ayant ainsi affiné notre compréhension des gradients de l'ancrage territorial, nous pouvons ensuite nous interroger sur leur rôle dans les régulations de l'action collective et leurs incidences sur la gouvernabilité des villes, c'est-à-dire leur capacité à fonctionner et à être gouvernées en tant que systèmes.

Spatialités économiques et espaces urbanisés

Dans la floraison des travaux consacrés aux relations entre structure économique et espace géographique, aux implications spatiales du développement économique, trois démarches sont particulièrement intéressantes à confronter avec notre acception territoriale. Celle de Bernard Pecqueur, d'abord, pour qui le territoire est plastique, multiforme et procède d'un processus (la territorialisation) par lequel un groupe composite d'acteurs « situés » utilise un espace physique pour résoudre un problème productif, à un moment donné. Pour cela, ils élaborent des ressources

spécifiques qui donnent au groupe un avantage par rapport à l'extérieur du territoire ainsi construit. La cohésion territoriale est réalisée par accord entre acteurs qui y ont intérêt, qui créent un avantage relatif (le dedans) dont sont exclus d'autres acteurs (le dehors) et les types de dynamiques induites sont variables : effets d'agglomération, de spécialisation, de spécification, le territoire pouvant passer d'un état à l'autre dans le temps. Celle de Roberto Camagni ensuite, pour qui « le territoire désigne à la fois : un système d'externalités technologiques localisées, c'est-à-dire un ensemble de facteurs aussi bien matériels qu'immatériels, qui, grâce à l'élément de proximité et la réduction des coûts de transaction qu'elle comporte, peuvent devenir aussi des externalités patrimoniales ; un système de relations économiques et sociales qui contribuent à la constitution du capital relationnel ou du capital social d'un certain espace géographique ; un système de gouvernance local, qui rassemble une collectivité, un ensemble d'acteurs privés et un système d'administrations publiques locales. » (CAMAGNI, 2002 : 554). Il ajoute que « certaines lois gouvernant l'économie des échanges internationaux n'agissent pas au niveau intra-national, ce qui ajoute à l'importance de la compétitivité territoriale » (*ibid.* : 555). Celle d'Allen Scott enfin, qui comme certains économistes se pose les lancinantes questions du statut de « l'espace » (comment traiter le problème de la distance ?) et des concentrations géographiques d'établissements productifs « comment et pourquoi différents types de production apparaissent à différents niveaux de résolution quantitative en différents sites, et comment une configuration spécifique affecte les qualités concurrentielles d'une économie » (SCOTT, 1998 : 94). En tant que géographe, il se préoccupe des relations entre la structure de l'activité économique et sa dimension géographique, distinguant ainsi l'« espace économique » et l'« espace géographique ». Le premier résulte de la division entre producteurs : « toute division sociale du travail (qu'elle soit définie en termes de secteurs ou de firmes) peut être conçue comme définissant un espace économique dans lequel toute firme ou tout secteur (...) entretient une relation avec toutes les autres firmes ou tous les autres secteurs » (SCOTT, 1998 : 89). Le second « représente un ensemble de lieux concrets, que ceux-ci soient ou non reliés entre eux » (*ibid.*). Les relations organiques entre le premier et le

second (inscription géographique et relations de retour en terme de performance économique) sont au cœur de ses investigations. Cette démarche n'est pas sans rappeler les débats anciens concernant les pôles de croissance et de développement : les textes de François Perroux sur les « pôles » ne faisaient pas état de lieux (situés et matérialisés) et privilégiaient, comme dans l'espace économique d'Allen Scott, les relations d'échanges *input-output* entre entreprises ; la croissance n'apparaissait pas en des lieux mais en des points, à des intersections matricielles non spatiales pour un géographe (ou alors appartenant à un système vectoriel, ce qui revient au même). Structurer l'espace économique n'était donc pas intervenir dans des lieux mais dans des systèmes relationnels pour les dynamiser par le renforcement ou l'adjonction d'activités dites « motrices ». Comment passer de la firme motrice à sa localisation concrète dans l'espace géographique, à un lieu d'investissement ? Telle était la question débattue dans les années 1960. Pour passer de l'espace économique à l'espace géographique, Allen Scott utilise le détour des transactions matérielles, dont l'importance est cruciale pour le fonctionnement quotidien du système de production. Les transactions n'existent pas seulement dans l'espace économique (sous formes d'échanges de valeur), mais aussi dans l'espace géographique (elles ont des origines et des destinations multiples) et sont, de ce fait, marquées par des attributs de localisation et de distance, « encourant des coûts avec l'extension de l'espace entre ces différents lieux » (*ibid.* : 92). Il propose donc une clé de lecture permettant de passer du non-spatial au spatial, établit une typologie des coûts de transaction selon ce qu'il appelle leur dépendance spatiale, qui varie selon la valeur, la spécification et la fréquence des transactions ; puis il identifie six cas de figure caractérisant la « spatialité des transactions » en croisant le coût des relations transactionnelles et l'intensité des externalités.

Une convergence apparaît ainsi entre les démarches ci-dessus évoquées. D'une part, les processus d'émergence, de délimitation et de maintien du territoire constituent des éléments essentiels de sa définition. D'autre part, la gouvernance est autant associée au territoire qu'à l'entreprise, le lieu (espace physique concret et défini) devenant un élément du contexte de la transaction. En ce sens, le concept de gouvernance territoriale précise celui de

gouvernance, généralement utilisé pour décrire un mode de minimisation des coûts de transaction. La dynamique territoriale, en tant que modalité de coordination des acteurs constituant les *business groups* est bien « a minima une solution de gouvernance » (PECQUEUR, 2001 : 235). Ensuite, les *business groups* sont en relation avec d'autres acteurs, privés et publics, locaux ou non. La gouvernance territoriale, qui vise à la résolution d'un problème productif, implique donc l'existence de compromis composites entre acteurs économiques privés et acteurs publics, locaux ou non. Jean-Pierre Gilly (BOYER, SAILLARD dir., 2002) a proposé de caractériser ces compromis selon les acteurs clés de la coordination territoriale et distingue trois types, la gouvernance privée (les acteurs dominants sont des firmes et (ou) des institutions privées de type Chambres consulaires), la gouvernance institutionnelle (de l'État aux combinaisons publiques dominantes) et partenariale ou mixte (coopérations multiples entre organisations publiques et acteurs privés). On voit bien que ces modèles peuvent être déclinés de manière très différente selon l'activité, la branche et le type de spatialité au sens défini par Allen Scott.

On voit bien aussi qu'on ne peut les dissocier, en tant qu'expression et vecteur de changement du régime d'accumulation (du fordisme au plus flexible), de la question de la régulation et des liens entre niveaux macro, méso (celui de l'agglomération urbanisée ici) et micro (intra-urbain). C'est une question complexe : au niveau macro, la régulation et le mode de régulation ont été définis² mais aux autres niveaux, l'application devient plus problématique. Quatre composantes institutionnelles d'une « régulation territoriale » ont été définies par Jean-Benoît ZIMMERMANN (1998) : la relation salariale locale, le mode de coopération entre entreprises,

² Voir le glossaire présenté dans BOYER R., SAILLARD Y. (dir.), 1995.

« Régulation : parler de régulation d'un mode de production, c'est chercher à exprimer la manière dont se reproduit la structure déterminante d'une société dans ses lois générales », p. 548.

« Mode de régulation : Tout ensemble de procédures et de comportements, individuels et collectifs, qui a la propriété de : reproduire les rapports sociaux fondamentaux à travers la conjonction de formes institutionnelles historiquement déterminées ; soutenir et 'piloter' le régime d'accumulation en vigueur ; assurer la compatibilité dynamique d'un ensemble de décisions décentralisées, sans que soit nécessaire l'intériorisation par les acteurs économiques des principes de l'ajustement de l'ensemble du système », p. 546.

le mode d'insertion et d'action des acteurs publics, le positionnement de l'espace local au sein de la division spatiale du travail (à quoi s'ajoute évidemment le problème de la monnaie). À l'échelle d'une agglomération urbaine, le chercheur est confronté d'une part à une descente du mode de régulation national vers la sphère locale et d'autre part à l'existence de dynamiques locales dont on peut se demander, comme Bernard Pecqueur, si elles ne préfigurent pas en sens inverse des recompositions de la régulation globale. Il reste que la question des articulations, décalages, contradictions entre niveau local et niveau macro de régulation demeure posée. L'échelle méso évoquée par Bernard Pecqueur comme celle de la régulation territoriale de Jean-Benoît Zimmermann n'est pas plus (opérationnelle ?) que celle des « régions » d'Allen Scott. Si l'échelle méso est celle des territoires et que ceux-ci sont infra-urbains (grappes d'établissements par exemple), une autre question surgit : y a-t-il place pour un niveau et un mode de régulation à l'échelle d'une collectivité locale urbaine ?

Plusieurs enseignements peuvent cependant être tirés des démarches ci-dessus résumées. D'abord, la notion de spatialité d'Allen Scott est utile pour comprendre les processus de regroupement ou de dissémination. Il n'est pas certain cependant qu'elle corresponde à ce que Bernard Pecqueur et Jean-Pierre Gilly proposent en termes de gouvernance territorialisée, même si elle réintroduit le lieu (concret) comme élément des transactions.

Ensuite, la distinction entre espace géographique et territoire paraît essentielle mais évolutive dans une situation donnée puisque le territoire n'est pas figé. Toute concentration intra-urbaine d'industries manufacturières ou de services, différenciée au sein de l'espace urbanisé par l'agglomération physique d'unités à fonction de production ou de centralité, n'est pas nécessairement un « territoire ». Pour l'être, il faut qu'elle résulte d'une délimitation selon un processus caractérisé par une gouvernance territoriale propre. Dans le cas contraire, il s'agit d'espaces industrialisés ou de services, exprimant des spatialités particulières au sens où Allen Scott les a définies et qui peuvent être issues de logiques de marché ou au contraire décrétées par l'administration publique. Les zones industrielles ou de bureaux de l'ancien urbanisme de plan appliqué en Afrique subsaharienne par exemple, et plus encore en Afrique du Sud d'apartheid où le zonage était intégral, ne sont pas

des territoires mais des espaces résultant du déploiement spatial, à l'échelle locale, d'un mode de régulation d'économie fordiste périphérique administrée. Leur délimitation et leur contenu discriminant en terme de fonctions ne suffit pas à en faire des territoires : ce sont des espaces de déclinaison locale d'une régulation globale, qui dictait les lieux aux initiatives privées.

Selon la distinction opérée (JAGLIN, 2003), les différenciations internes de l'espace géographique relèvent des processus de territorialisation et de spatialisation, ce dernier équivalant à la « localisation » de Bernard Pecqueur³. Ces deux processus, qui peuvent être combinés et synchrones dans une même ville (de même que tout n'était pas « fordiste » dans les anciens appareils de production, tout n'est pas « flexible » dans les actuels), constituent d'importantes clés de lecture en matière d'« intégration » et de « fragmentation ».

Conclusion et ouvertures

Les démarches proposées révèlent une grande diversité des modes de territorialisation et suscitent en réalité plus de questions qu'elles n'en résolvent. Un exemple : la fragmentation (dilution puis disparition des liens organiques entre les composantes physiques de l'espace urbanisé) suppose qu'une mosaïque de territoires, sans articulation entre eux, engendre une figure urbaine dominante ou hégémonique. Les grandes villes évoluent-elles en ce sens ? La réponse à cette question dépend des entrées utilisées pour y répondre : rien n'assure, *a priori*, que les conclusions soient identiques et même convergentes selon qu'on étudie les services marchands en réseaux (et encore faudrait-il distinguer l'eau, l'électricité, la collecte des déchets, les transports...), le logement, les nouvelles spatialités d'entreprises. Des travaux récents (DUBRESSON, 2004) montrent que les conclusions sur une même

³ « Il est possible d'avancer l'idée que, fondamentalement "nomades", les firmes peuvent avoir intérêt, pour accroître leur flexibilité, à passer d'une logique de localisation à une logique de territorialisation » (PECQUEUR, 2001 : 242).

ville peuvent parfois nettement diverger. L'analyse de la fragmentation doit également prendre en compte la complexité de l'échelle locale, où opèrent simultanément des processus de régulation multiscalaires.

Toutefois, au-delà de ces problèmes et de la diversité apparente des modes de territorialisation, une question commune nous semble devoir être posée : peut-on affirmer que l'une des caractéristiques marquantes de l'action collective contemporaine est de recourir à la territorialisation, quels qu'en soient les moyens et outils ? Cette question en appelle d'autres : ce recours est-il univoque ou varie-t-il dans son intensité et dans ses articulations avec d'autres stratégies ? Les nouveaux territoires des grands investissements privés (enclaves à vocations multiples, tant résidentielle que commerciale et industrielle, voire de loisir), qui renforcent une périurbanisation sélective, relèvent-ils de la même analyse que les logiques de démarquage des *Business Improvement Districts* (BIDs), ou encore celles des condominiums résidentiels et autres ensembles sécurisés. Quels liens entretiennent par ailleurs enfermement et territorialisation ?

À l'évidence, de nombreuses composantes de l'action collective qui président au fonctionnement des espaces ainsi délimités comme à leurs relations avec l'« extérieur » ne relèvent pas de la territorialisation et d'autres facteurs commandent le degré d'intervention et d'exclusivité de ces territoires. Qu'est-ce qui, dans les stratégies des acteurs impliqués dans des BIDs, des zones franches, des lotissements exclusifs ou des micro-réseaux décentralisés relève de la territorialisation et qu'est-ce qui est géré, organisé, régulé selon d'autres logiques ? Peut-on identifier des déterminants communs aux stratégies de territorialisation et prédire les combinaisons qu'elles entretiennent avec d'autres modes d'action ? Celles-ci ouvrent-elles des fenêtres d'opportunité pour des formes de coordination et de redistribution négociées qui semblent bien exister sous la forme de dispositifs de solidarité fiscale « découplés » (par exemple la taxe de développement prélevée dans certains BIDs et dédiée à des projets sociaux hors de leur périmètre).

Ainsi, qu'est-ce que les processus de territorialisation nous révèlent des règles et des styles de gouvernement des villes ? Contribuent-ils à une décentralisation efficace de certaines fonctions de gouvernement et lesquelles ? Accroissent-ils au contraire la division des

espaces urbains et la fragmentation ou le *splintering urbanism* (GRAHAM, MARVIN, 2001) en affaiblissant les planifications et coordinations d'ensemble au profit d'une coûteuse compétition spatiale (JAGLIN, 2003) ? La réponse est d'autant moins simple que les espaces urbanisés sont travaillés par des forces contraires et c'est bien pourquoi la question de la régulation est essentielle. Que ses dimensions spatiales et territoriales, que nous suggérons de distinguer, soient complexes ne doit pas nous dispenser de l'affronter en multipliant les croisements de regards disciplinaires.