

Fabio Pollice  
Giulia Urso

UNIVERSITÀ DEL SALENTO - LECCE

fabio.pollice@unisalento.it ; giulia.urso@unisalento.it

## INTRODUCTION

Tant les comportements individuels que collectifs sont influencés par le contexte territorial. S'ils en sont influencés, ils n'en sont pas pour autant déterminés, puisque le territoire représente l'aire au sein de laquelle une *subjectualité* naît et évolue. On ne peut considérer l'individu en faisant abstraction de la relation forte de réciprocité et des interactions asymétriques qui le lient à la communauté. Des facteurs tout à la fois culturels, économiques, politiques et géographiques conditionnent le processus de construction de l'identité territoriale et les mécanismes d'interaction entre l'individu, la communauté et le territoire.

Cet article propose une analyse du rôle de la subjectualité territoriale dans les processus de planification stratégique du territoire. L'efficacité des modèles de gouvernance à l'œuvre dans la planification stratégique dépend largement du niveau de subjectualité que le territoire est capable d'exprimer, puisque c'est cette qualité territoriale – encore insuffisamment étudiée – qui encourage la participation active des acteurs locaux et le processus de convergence stratégique (identification des objectifs, définition des lignes d'action). Une relation de réciprocité s'établit entre les expériences de gouvernance et la subjectualité territoriale, puisque le succès des mécanismes de partenariat, se sédimentant dans la mémoire collective et se concrétisant dans des actions de territorialisation, renforce la subjectualité territoriale et sa capacité à modeler l'espace et à guider l'action collective. Cette forme de subjectualité a aussi une fonction vitale dans les processus d'épaississement du réseau des relations qui sont spécifiques à certaines configurations économiques et territoriales, comme les districts industriels ou les systèmes locaux territoriaux de ce genre. En général, toute forme d'agrégation sociale sur base territoriale – eût-elle une connotation économique, culturelle ou politique – semble être favorisée par la présence d'une subjectualité territoriale qui, se fondant sur le partage d'un système de valeurs et sur une matrice identitaire commune, est à la base des processus d'accumulation du capital social. Par conséquent, la subjectualité territoriale s'impose comme un élé-

ment constitutif de la compétitivité territoriale même, dont l'un des éléments immatériels est le capital social. Cet article s'attachera à définir la notion de « subjectualité territoriale » et à en montrer l'importance dans la planification stratégique et la gouvernance des territoires.

## I- LA SUBJECTUALITÉ TERRITORIALE

La subjectualité territoriale relève de l'ensemble des représentations, des modes d'actions et de reconnaissance permettant de construire un territoire en tant qu'ensemble collectif. Elle est l'expression d'un réseau complexe de relations. Selon l'approche géographique, le territoire est interprété comme « espace relationnel » : il résulte d'une dynamique collective qui, en raison de son ancrage géographique, tend à construire le lieu en termes matériels et immatériels et à le différencier de l'espace alentour. L'espace, selon Raffestin (2003), devient le « territoire » d'un acteur dès lors qu'il participe à une relation sociale de communication. L'espace est donc « territoire » lorsqu'il devient intermédiaire de communication, moyen et objet de travail, de production, d'échange, de coopération (Dematteis, 1994). En d'autres termes, le territoire peut être interprété comme la partie de l'espace géographique dans lequel une communauté donnée se reconnaît et à laquelle elle se réfère dans son agir individuel ou collectif. La spécificité du territoire, différencié de l'espace tout autour, dérive du processus d'interaction entre cette communauté et son espace vécu (Pollice, 2005). Le territoire est donc conçu comme une « construction sociale ». Il est le produit d'un processus de territorialisation par lequel l'espace est chargé de significations symboliques et devient la référence des processus de construction identitaire.

La subjectualité territoriale peut donc être définie dans un premier temps comme une forme particulière de subjectivité collective dans laquelle l'adjectif « territorial » exprime simultanément sa caractérisation géographique (à savoir la référence à un espace prédéfini) et son niveau de fusion avec la dimension collective. En effet, la cohésion à partir de

laquelle cette forme de subjectualité peut se développer et se consolider résulte du sentiment d'être à la fois partie, expression et finalisation du même milieu local. La relation entre identité territoriale et subjectualité territoriale est donc très étroite, puisque la subjectualité dépend de la capacité d'un ensemble d'individus à se constituer en tant que sujet collectif. Seule une identité territoriale forte peut donc conduire à des formes de subjectualité active. Et plus le sentiment d'appartenance est enraciné, plus la cohésion et la convergence stratégiques ainsi que la volonté de s'exprimer de façon collective seront forts parmi les membres de la collectivité territoriale.

Ce qui lie identité et subjectualité n'est pas une relation de dépendance mais de réciprocité. Se représenter et agir en tant que communauté locale tend à renforcer la cohésion sociale et le sentiment d'appartenance et cela, grâce aussi au pouvoir performant des représentations que l'action collective produit, ou encore, par les effets territorialisants que les représentations et actions tendent à produire. L'identité, en fait, peut être considérée autant comme une conséquence des processus de territorialisation que comme leur cause. D'ailleurs, le principe de territorialité a une « double configuration » : elle est en même temps cible et matrice des dynamiques identitaires (Turco, 2003). Comme le territoire, dont elle est l'expression et la synthèse, l'identité « se caractérise non seulement pour soutenir les phases de la territorialisation, à savoir du processus de développement, mais surtout comme un ensemble spécifique de conditions qui fournit les contraintes et les occasions des actions suivantes » (Governa, 1997). En même temps, l'identité peut être aussi interprétée comme un effet des processus de territorialisation, puisque ces processus tendent à augmenter la « spécificité du lieu » et l'enracinement des réseaux dans le territoire – « ancrage » déterminé par des facteurs culturels –, et produisent une consolidation du sentiment d'appartenance de la communauté locale. L'identité locale est donc importante parce que c'est elle, plus encore que le territoire, qui influence les comportements, individuels et collectifs, et qui encourage ces formes de convergence parmi les acteurs qui sont en mesure d'amorcer les dynamiques de transformation territoriale (actions territorialisantes). Ce qui guide les processus de territorialisation n'est pas le territoire en soi, mais l'image (la projection géographique) que la communauté locale a d'elle-même et de son propre espace d'appartenance. On ne peut toutefois pas nier qu'il y a une relation inverse dans laquelle c'est le territoire, en tant que

construit social, qui influence la perception d'un soi collectif et les façons par lesquelles cette identité se manifeste. Cela explique l'importance qui a été accordée, dans la définition initiale, à la représentation comme moment fondamental et constitutif de la subjectualité.

La subjectualité collective prend une dimension territoriale lorsqu'elle est représentée comme expression du lieu et qu'elle participe à son développement. Un autre élément central est l'agir finalisé. En intégrant ces deux aspects, on peut dire qu'une subjectualité collective prend une connotation territoriale si elle est expression de la communauté locale (condition subjective) et contribue, même de façon potentielle, à la construction du lieu (effet territorialisant et condition objective). Le fait que l'un des moments fondateurs de la subjectualité soit l'action territoriale ne doit pas nous induire en erreur et nous faire confondre cette forme de subjectualité avec celle à caractère politique. La subjectualité territoriale peut évidemment avoir une connotation politique, mais elle ne devrait pas être confondue avec elle. En effet, la subjectualité politique d'un territoire constitue une dimension différente, qui dépend de facteurs généralement exogènes, tels que le niveau d'autonomie institutionnelle sur lequel le territoire peut compter. La subjectualité territoriale a plutôt une matrice endogène, c'est-à-dire qu'elle est déterminée par des conditions locales spécifiques. Dans ce cas, les dimensions que l'on vient de mentionner (la dimension politique, d'une part et la dimension territoriale, d'autre part) semblent se caractériser par une interdépendance évidente. Une forte subjectualité territoriale peut être à l'origine de la naissance puis de la consolidation de mouvements autonomistes, plus ou moins structurés politiquement, qui, faisant pression sur le gouvernement central, peuvent conduire à la reconnaissance d'un plus haut niveau d'autonomie du territoire et contribuer à en accroître sa subjectualité politique. De même, la subjectualité politique tend à renforcer la subjectualité territoriale existante, voire à en promouvoir le développement dans les territoires où celle-ci ne s'est pas encore complètement manifestée. Bien sûr, cela n'est possible que lorsque la subjectualité politique est déjà présente au sein du territoire, c'est-à-dire lorsqu'elle est l'expression de forces qui opèrent dans le lieu et qui se reconnaissent dans ce dernier. Dans le cas contraire, des processus déterritorialisants auraient pour effet d'affaiblir ou d'annuler la subjectualité territoriale, notamment dans les cas où celle-ci est faible ou

sans un véritable pouvoir expressif. En effet, si le niveau de subjectualité reflète des conditions locales telles que la cohésion sociale, le sentiment d'appartenance, le partage d'un système de valeurs, il n'est pas étonnant que les zones caractérisées par une plus forte subjectualité territoriale soient en mesure de mieux faire face aux processus de déstabilisation de nature exogène et d'établir des relations de réciprocité aussi bien avec d'autres contextes territoriaux qu'avec l'échelle globale et les réseaux qui la composent.

La subjectualité territoriale assure de fait une réponse rapide, convergente et orientée. La convergence n'est évidemment pas le résultat d'une homologation préexistante – dont on ne peut nier l'existence – ou de mécanismes exogènes, mais plutôt le résultat d'un chemin dialectique entre des intérêts souvent divergents et presque toujours non-alignés, mais qui trouvent dans le territoire un facteur coagulant capable de recomposer les conflits éventuels. En réalité, les actions collectives – qui représentent le moment « politique » de la subjectualité territoriale<sup>1</sup> – se produisent le plus souvent à la suite d'un processus de négociation entre intérêts ou points de vue contrastants voire conflictuels<sup>2</sup>.

## II- LES DÉTERMINANTS TERRITORIAUX DE LA SUBJECTUALITÉ TERRITORIALE

Toute forme de subjectivité individuelle et collective doit être appréhendée de façon contextualisée : on peut parler à ce titre de déterminants de contexte ou de « conditions sociales de la subjectivité », dépendant de facteurs culturels, économiques, politiques et géographiques. Ces différents facteurs, tous interdépendants, sont à l'origine du processus de construction de l'identité territoriale. Ils revêtent une

1- La *subjectualité territoriale*, bien que n'étant pas considérée comme un sujet politique (cf. ci-dessous), peut s'exprimer politiquement précisément à travers les actions collectives. Les politiques publiques peuvent être définies comme des actions collectives en tant qu'« ensemble des actions effectuées par un ensemble de sujets (les acteurs) qui sont en quelque sorte liées à la résolution d'un problème collectif » (Dente, 1990, p. 15).

2- Governa souligne à ce propos que l'action collective n'est pas exempte de conflits. Elle affirme que l'action collective est « une action dans laquelle les conflits, qui peuvent porter sur des intérêts (locaux/généraux; environnementaux/économiques, etc.), sur des acteurs (institutions publiques de niveaux différents, public/privé, etc.), sur des visions du territoire ou des spécificités particulières des lieux (attribution différente de la valeur, reconnaissance/négation, etc.), ne sont pas cachés ou niés, mais ils sont reconnus » (2007, p. 349).

importance vitale dans les mécanismes d'interaction entre l'individu, la communauté et le territoire. L'appartenance au territoire opère comme un ciment social qui dépasse les autres références identitaires existantes (culturelles, sociales, économiques) et se pose comme dénominateur commun de toutes les subjectivités individuelles et collectives possibles. Bien sûr, l'identité territoriale (en tant que résultat d'une pratique autoréflexive qui implique toute la communauté locale) n'est pas statique mais dynamique et elle change en raison de l'intensité et de la nature des relations qui caractérisent le tissu social. Plus les gens se sentent partie intégrante d'une communauté locale et transposent ce sentiment dans leurs comportements individuels et collectifs, plus l'identité territoriale se renforce et la subjectualité active prend forme. Elle est alors en mesure de se traduire par des actions territorialisantes. On peut en déduire que la qualité et l'intensité des relations sont un élément constitutif du territoire. C'est justement pour cela que celui-ci est défini comme « espace relationnel ». Ses dynamiques d'évolution dépendent aussi du rôle que le réseau de relations joue dans la définition des configurations économiques territoriales et dans la détermination des niveaux de compétitivité. Les districts industriels sont par exemple définis par leurs « épaississements relationnels » (Becattini, 2000). Ceci met en évidence leur singularité, à savoir le développement d'économies externes spécifiques, qui sont le résultat d'interactions dynamiques entre différents acteurs, non nécessairement liés uniquement au domaine économique. En réalité, le confinement spatial des dynamiques relationnelles (typique des districts) est le résultat de l'ancrage territorial de chaque acteur et de ses réseaux, un phénomène favorisé - voire déterminé - par la présence d'une forte identité locale que l'*utilisation* économique contribue à son tour à renforcer, en lui fournissant néanmoins de nouvelles spécifications<sup>3</sup>.

Les districts représentent un cas emblématique de subjectualité territoriale. Celle-ci y est bien souvent présente à l'état latent car la configuration économique-territoriale de ces espaces ne correspond pas à l'espace d'un pouvoir politique. Les tentatives visant à donner une subjectualité à ces systèmes territoriaux n'ont pas eu beaucoup de succès jus-

3- De nombreuses zones urbaines et rurales ont construit leur stratégie de *branding territorial* sur les productions typiques exploitant la réputation du marché (Pollice, Spagnuolo, 2009) ; comportement qui a contribué à renforcer la valeur identitaire de ces productions (Pollice, 2011).

qu'à présent, mais elles montrent que la subjectualité territoriale peut rechercher des formes d'expression politique à travers la demande d'une représentation directe au niveau institutionnel. Contrairement à la subjectualité politique qui peut être attribuée d'en haut et sur la base d'une logique étrangère, la subjectualité territoriale a une matrice endogène : elle se manifeste comme l'expression d'un sentiment collectif d'appartenance qui, comme le territoire même, est un produit relationnel.

Le niveau de participation de la communauté locale dans la vie politique et sociale du territoire a une importance analogue. Les processus d'*empowerment* sur une base locale et, plus particulièrement, ceux qui sont caractérisés par des agrégations transversales visant à atteindre des objectifs territoriaux, sont en fait des expériences collectives qui renforcent les relations communautaires et, se sédimentant dans le milieu local en tant que pratiques réussies, promeuvent le développement d'expériences collectives successives. Comme il s'agit d'une forme de subjectualité qui vient de pratiques collectives, on ne peut pas nier que son développement soit largement déterminé par l'expérience territoriale. Celle-ci peut être définie comme l'ensemble d'expériences de rassemblements sociaux effectués par la communauté locale et faisant partie de la mémoire collective. En ce sens, le non-développement d'une subjectualité territoriale au sein de certains contextes territoriaux serait interprétable comme l'effet d'une sorte d'« impédance » territoriale attribuable à l'histoire de la communauté locale. L'impédance territoriale peut être définie comme l'ensemble des conditions locales (matérielles et immatérielles) qui entravent le changement et qui sont le produit de l'histoire du lieu ; des facteurs qui, en se sédimentant dans le milieu local et en étant introjectés par la communauté locale, influencent et limitent l'agir individuel et collectif. Le concept d'impédance territoriale se réfère à la théorie de la *path dependency*, selon laquelle les expériences de tous les individus dans l'histoire ont une influence indéniable sur le développement d'un individu (David, 2007). Mais si la théorie de la *path dependency* peut aider à comprendre les causes des disparités territoriales qu'on relève à propos de la subjectualité, la théorie du capital social, avancée par Putnam (et qui aujourd'hui fait l'objet d'un débat scientifique approfondi à caractère interdisciplinaire) a également un pouvoir explicatif sur les déterminants mêmes de la subjectualité. Selon Putnam (1993), le capital social se produit grâce à des caractéristiques de l'organisation sociale, comme

la confiance, les normes de réciprocité et les réseaux d'associationnisme civique qui encouragent la coopération et l'action collective et accroissent donc l'efficacité de la société en termes économiques et politiques. Le processus d'accumulation est un processus collectif qui dérive de l'interaction sociale et tend à se sédimer dans le territoire. Dans cette perspective, Lin (2001, p. 29) définit le capital social comme « *resources embedded in a social structure that are accessed and/or mobilized in purposive actions* » et que Portes (1998, p. 7), établissant un parallèle entre capital financier, humain et social, et affirme que c'est au sein des relations et de la structure sociale que le capital social se forme et s'accumule : « *whereas economic capital is in people's bank accounts and human capital is inside their hand, social capital inheres in the structure of their relationship* ». De la même façon, Tura et Harmaakorpi (2005, p. 1119) soulignent que le capital social est une condition qui attribue à une organisation (territoire) ou à un réseau, la capacité d'utiliser les ressources matérielles et immatérielles dont toute la collectivité dispose ainsi que les ressources sociales provenant de l'extérieur. Si le capital social soutient et oriente le réseau des relations du territoire, favorisant la coopération sur une base locale et l'action collective, il joue alors un rôle sans doute vital dans les processus de construction et de renforcement de la subjectualité territoriale. Plus précisément, on peut supposer que là où il y a une plus grande dotation de capital social, il se peut que des formes de subjectualité territoriale soient en mesure de produire un effet performatif sur le territoire et sur ses trajectoires de développement. La relation entre capital social et subjectualité permet aussi de mieux expliquer comment l'expérience territoriale peut soutenir ou entraver la manifestation de formes de subjectualité territoriale et, par conséquent, interagir avec les processus de développement local. En effet, si les expériences de coopération renforcent la confiance mutuelle (capital social) et favorisent ainsi la manifestation de formes plus complexes d'interaction sociale, alors leur absence et plus encore la présence dans la mémoire collective d'échecs de coopération peuvent réduire la confiance dans l'action collective.

Afin de promouvoir la subjectualité territoriale, on doit donc d'abord investir sur la dotation en capital social, en favorisant les processus de son accumulation et de son utilisation, puisque – comme la réflexion scientifique l'a souligné – c'est précisément l'utilisation de ce capital qui en permet l'accumulation.

### III- PLANIFICATION STRATÉGIQUE ET GOUVERNANCE DU TERRITOIRE

Selon le propos développé jusqu'à présent, la subjectualité territoriale représente une condition préalable incontournable pour l'« activation » de n'importe quel processus de transformation territoriale endogène, autocentré et en mesure de refléter la volonté collective. Par ailleurs, l'un des piliers d'une approche territoriale des politiques de développement réside précisément dans l'adoption d'un modèle de gouvernance élargie qui assure la représentation de plusieurs intérêts et la participation active de tous les acteurs locaux, depuis la définition jusqu'à la mise en œuvre des politiques elles-mêmes. À cet égard, il faut rappeler que le (re) centrage des politiques de développement sur les territoires n'est pas seulement une conséquence de la décentralisation institutionnelle mais une nécessité imposée par la mondialisation qui a déplacé la compétition de l'échelle nationale à l'échelle territoriale. Ceci oblige les territoires à se confronter à un difficile et inéluctable processus d'ajustement de l'ensemble de leurs ressources et de leurs compétences et à l'adoption d'un plan stratégique visant à guider l'action individuelle et collective. Étant donné que la compétitivité territoriale est un « produit collectif » découlant de l'interaction dynamique et vertueuse de toutes les composantes territoriales, seul un modèle de gouvernance élargie qui assure la convergence stratégique des acteurs locaux et qui garantisse – en l'introjectant comme son objectif fondamental – la cohésion sociale, peut assurer la construction, puis la consolidation d'un avantage compétitif territorial.

Le défi compétitif auquel les territoires sont aujourd'hui confrontés exige donc deux conditions fonctionnellement liées entre elles: un organisme de coordination qui exerce des fonctions d'orientation, de planification et de contrôle et qui soit représentatif de toutes les forces agissant sur le territoire (gouvernance); un plan stratégique qui définisse les objectifs, les stratégies et les axes d'intervention, en attribuant, aux différents acteurs impliqués, des rôles et des responsabilités de façon à assurer leur participation et à en promouvoir l'interaction synergique.

En théorie, le meilleur exemple de l'approche compétitive que l'on vient de présenter est sans aucun doute celui de la planification stratégique territoriale, un outil adopté à ce jour à différentes échelles: municipale, métropolitaine, régionale. Le contexte d'application électif de cet outil est cependant celui de la ville et des conurbations et agglomérations métro-

politaines. Afin d'intégrer les politiques, les programmes et les projets, les villes recourent à l'adoption de plans stratégiques qui leur permettent de se positionner sur la scène concurrentielle internationale. Ces plans se présentent aussi comme les amorces de la construction de réseaux, déclenchant des parcours de négociation et de concertation parmi les acteurs institutionnels et sociaux. En Europe, plusieurs villes ont adopté l'outil de la planification stratégique aussi bien pour améliorer leur propre image que pour aligner leur système économique et productif au système global déterminé par les processus de mondialisation. Les exemples les plus emblématiques sont Barcelone, Lyon, Lisbonne, Rotterdam, Glasgow, pour ne citer que les cas auxquels la réflexion scientifique internationale fait référence le plus souvent.

En Italie, on a assisté à une évolution plus lente et, à certains égards, moins linéaire de la planification stratégique, caractérisée par ailleurs par la présence d'approches très diversifiées concernant les objectifs et les stratégies de plan. L'expérience italienne peut être divisée en deux phases:

- une phase initiale que l'on pourrait définir de « pionnière » – bien que caractérisée par un cadre théorique établi – et qui s'est développée au début des années 2000, touchant presque exclusivement dans les villes des régions du Centre-Nord de l'Italie,
- une seconde phase qui, en plus d'une révision complète de l'instrument de planification basée sur l'expérience précédente, a été caractérisée par une plus grande implication des villes du Sud.

Si à certains égards, la récente adhésion de ces villes peut être interprétée comme le signe d'un tournant politique et culturel provoqué par l'aggravation des problèmes sociaux, économiques et environnementaux, elle peut aussi être considérée comme le résultat des incitations financières offertes par le gouvernement central (CIPE 20/2004) plutôt que comme l'effet d'une responsabilisation de la classe politique et entrepreneuriale de ces contextes urbains et métropolitains. L'adhésion tardive constitue par ailleurs un clair signal de la difficulté des acteurs locaux à ressentir les effets d'une concurrence territoriale accrue et à reconnaître les innovations en matière d'aménagement.

La planification territoriale interprétée comme un processus de réorganisation spatiale et fonctionnelle du territoire, visant à améliorer le niveau de bien-être de la population qui l'habite et qui s'identifie avec lui, représente certainement l'un des moments les plus complexes, problé-

matiques et conflictuels du gouvernement d'un territoire. Ce processus est complexe car, en impliquant toutes les composantes territoriales, il exige une approche holistique et présuppose la participation de toutes les forces qui opèrent sur le territoire. Il est problématique car, en tant que plan à long terme, il doit se projeter dans un futur de plus en plus incertain en raison de l'instabilité des scénarios de référence et de leur évolution rapide. Il est conflictuel car il doit concilier des exigences différentes et souvent contradictoires avec l'objectif de maintenir ou, dans la plupart des cas, d'augmenter le niveau de cohésion sociale. Le plan stratégique territorial se distingue des autres plans territoriaux par son caractère volontariste et par la nature non-prescriptive des indications programmatiques qui y sont contenues. Il est en premier lieu un plan d'orientation qui, bien que non contraignant pour les autres niveaux de la planification, constitue l'horizon stratégique auquel ces derniers doivent faire référence afin que l'ensemble du système de planification soit cohérent, coordonné et reflète la volonté collective. Dans leur dernière évolution, les plans stratégiques tendent à agir comme des outils de planification axés sur la construction d'une vision partagée de l'avenir, sur son développement à travers des réseaux de coopération entre le secteur public et le secteur privé, mais aussi entre des villes différentes, unies par la recherche de synergies et de complémentarités. Les éléments novateurs de ce modèle sont représentés, d'une part, par la consultation secteur public-secteur public (particulièrement significative dans des contextes locaux dans lesquels la coordination entre les autorités locales est une condition essentielle pour développer des synergies efficaces dans le cadre de l'aménagement commun du territoire) et, d'autre part, par la participation active des parties prenantes locales et de la communauté dans son ensemble. Ces éléments permettent d'augmenter le niveau de consensus autour du plan et sont en mesure de déterminer une convergence stratégique de tous les acteurs locaux autour des objectifs qui en sont à la base et des actions dans lesquelles il est décliné. L'importance du plan lui-même ne réside pas vraiment dans la tentative de surmonter une approche purement réactive et contingente à l'interprétation des problèmes de la collectivité et à l'identification des options politiques, mais plutôt dans la façon d'intégrer dans le processus de planification même les formes de flexibilité et d'implication des acteurs visant à éviter les simplifications abstraites de la réalité dans des visions trop déterministes et/ou interventionnistes. La vision est donc l'élément central du plan stratégique, qui définit et

établit les priorités en termes d'objectifs et de lignes d'action. C'est surtout l'élément qui est le plus intimement lié à la subjectualité territoriale, à la fois parce qu'elle en est la prémisses, mais aussi parce qu'elle peut être interprétée comme le produit d'une convergence collective et donc comme une expression de la présence d'une subjectualité territoriale manifeste ou latente.

La *vision* correspond au scénario souhaitable, partagé ou partageable, de ce que le territoire veut être; elle condense l'ensemble des éléments nécessaires à l'élaboration du plan, qui oriente et justifie les phases successives de la planification stratégique. Cette considération, cependant, ne doit pas conduire à penser que le plan stratégique a une dimension exclusivement volontariste; s'il est vrai que la planification est constitutive de l'élaboration d'une *vision*<sup>4</sup>, cette dernière dérive d'un processus de médiation entre des visions différentes et parfois divergentes. Cette médiation s'insère à son tour dans un processus plus large de négociation entre les différentes parties prenantes, qui sont appelées à débattre non seulement de leurs souhaits d'évolution du territoire, mais aussi des ressources mobilisables, à partir d'une analyse partagée du contexte territorial et des différents scénarios.

En théorie, la vision n'est que le résultat d'un processus de réflexion collective qui traverse trois étapes distinctes:

- Phase 1 – Encadrement territorial (Qui sommes-nous?)
- Phase 2 – Projections compétitives (Qui pouvons-nous être?)
- Phase 3 – Option politique (Qui voulons-nous être?)

La première phase correspond à l'analyse du contexte territorial, par une comparaison systématique avec d'autres territoires ayant une configuration similaire (*benchmarking* territorial). Elle vise à identifier les principaux atouts (dotation patrimoniale), les forces et les faiblesses. Bien qu'il s'agisse d'une « représentation » de la réalité qui n'est pas entièrement exempte du risque d'une évaluation partielle et de « visions » préconçues, cette analyse doit fournir un cadre suffisamment objectif et partagé par tous les acteurs impliqués dans le processus de négociation au sens strict. Elle constitue la base d'un échange entre les acteurs appelés à développer des visions compatibles avec les caractéristiques du contexte territorial.

4- Selon la littérature scientifique de référence dans ce domaine (Curti, Gibelli, 1996 ; Pugliese, Spaziante, 2003), *vision* et *planning* (vision et planification) sont en fait les deux moments centraux de la planification stratégique. D'où le terme « *visioning* » pour représenter la singularité du processus et sa caractérisation.

La deuxième phase – la phase de négociation – porte aussi bien sur la comparaison des projections concurrentielles (chacune soutenue par un groupe d'acteurs différent) que sur la définition des objectifs et des options stratégiques correspondantes. L'utilisation de l'expression « projections » ne doit pas faire penser à un plan exclusivement lié à des objectifs de développement économique, puisque le but ultime du plan stratégique est en fait l'amélioration du niveau de bien-être de la communauté locale. Dans le système économique mondial actuel, cet objectif, ne peut être assuré que lorsque les territoires sont en mesure de maintenir ou de renforcer leur position concurrentielle. La phase de négociation se termine donc par l'identification de la vision qui contient et résume la configuration-objectif que le territoire vise à atteindre et autour de laquelle il veut construire sa stratégie à long terme (le plan). À partir de ce moment-là, mais en profitant de toutes les évaluations présentées jusqu'alors, la planification proprement dite – c'est-à-dire le processus de planning – commence.

Avant d'approfondir cet aspect et de décrire comment la subjectualité territoriale interagit avec le processus de planification, il convient de noter que, comme toute autre politique, cette dernière n'est efficace que si elle répond à un intérêt territorial qui se construit localement d'une façon partagée. Il s'ensuit que l'identification de la vision-objectif et des actions de planification qui lui sont liées (moment volontariste) ne peuvent avoir efficacité sur le territoire que si elles impliquent effectivement un large éventail d'acteurs locaux représentant les intérêts les plus divers. Beaucoup d'initiatives de planification se sont parfois profondément éloignées de leur approche initiale, en proposant un modèle descendant et centralisé, tout au plus précédé par une étape de simple consultation avec les acteurs locaux. Proposer ces visions comme un produit collectif devient alors très dangereux, à la fois parce qu'elles sont plutôt le produit d'une volonté politique qui fait souvent abstraction d'une logique strictement rationnelle fondée sur la cohérence entre réalité et projet, mais aussi parce que les visions politiques, quand elles s'enracinent dans la pensée collective, tendent à avoir des effets « modelant » sur la réalité géographique, résultant dans des actes et des comportements qui peuvent avoir des effets déstructurants sur le contexte local.

Le territoire n'est pas une *tabula rasa* qui peut être réécrit à discrétion, mais un espace relationnel complexe et « sédimenté » qui admet des changements mais pas des

bouleversements. L'avenir d'une ville, comme de n'importe quel autre contexte territorial, ne peut être redessiné en faisant abstraction de tout ou d'une partie du milieu local et des facteurs spécifiques qui ont guidé son développement jusque-là. Une vision déformée et irréaliste peut compromettre l'efficacité du processus de planification et avoir des effets déterritorialisants sur la zone géographique du projet. Beaucoup de plans, cependant, cherchant un consensus émotionnel, tendent à sous-estimer les problématiques sociales et environnementales qui peuvent entraver le développement du système territorial, tandis qu'ils surestiment les potentiels compétitifs, notamment par rapport à des environnements concurrentiels dans lesquels des déterminants exogènes qui sont hors du contrôle des acteurs locaux jouent un rôle « pas du tout secondaire ».

Les risques principaux de la planification stratégique sont précisément ceux que l'on vient de décrire : l'autoréférentialité du plan et des acteurs ; l'incohérence des options stratégiques, le surdimensionnement de la vision et des objectifs qui y sont liés et surtout, le manque d'implication effective des acteurs locaux.

## CONCLUSION

Cette brève discussion souligne donc le rôle de la subjectualité territoriale dans la détermination de l'efficacité de la planification stratégique. Dès l'amorce du processus de planification, la subjectivité territoriale montre ses effets propulsifs. La possibilité d'un développement « *bottom-up* », répondant toutefois à des sollicitations externes, est liée aux sollicitations d'acteurs locaux représentant des intérêts divers. Cela ne peut se produire que s'il existe déjà des phénomènes associatifs à caractère territorial, c'est-à-dire pour lesquels le territoire constitue un référent et un facteur unificateur. En l'absence de cette activation endogène, le processus pourrait ne pas être activé ou encourir les risques propres à l'*hétéroréférentialité*, comme dans toute forme de stratégie exogène.

Le rôle de la subjectualité territoriale devient encore plus significatif dans les phases d'identification de la vision. C'est à cette étape en effet qu'elle se manifeste comme un acteur collectif capable d'exprimer une orientation stratégique propre ou bien d'influencer les décisions politiques sur la stratégie de développement du territoire. La présence d'une forte subjectualité territoriale empêche que des visions hétéroréférentielles s'affirment et que des acteurs étrangers

au contexte local (avec la complicité de certains acteurs locaux) puissent influencer le processus de planification et l'orienter vers la poursuite d'objectifs spécifiques éloignés des intérêts de la communauté locale.

La subjectualité territoriale favorise également les processus de convergence stratégique entre les acteurs, à la fois parce que sa présence témoigne d'une propension à rechercher une solution concertée des problèmes locaux, mais aussi que parce qu'elle active un mécanisme de contrôle implicite de l'arène politique. Le contrôle social, sur le plan et sur sa mise en œuvre, est probablement l'un des aspects les plus intéressants et importants de l'interaction subjectualité territoriale-planification stratégique. Même lorsque la subjectualité n'est pas exprimée sous forme directement politique, elle est quand même en mesure d'exercer une pression sur les acteurs politiques qui permet d'orienter leurs choix et de contrôler leurs comportements, accroissant ainsi le sentiment de responsabilisation des acteurs impliqués.

Il semble donc clair que la subjectualité territoriale est intimement liée à la gouvernance, tant parce cette dernière s'exprime à travers elle, que parce que c'est par la gouvernance qu'elle est capable d'influencer les choix politiques et la planification urbaine et territoriale.

Nous pouvons donc conclure qu'au niveau local, la planification stratégique n'est efficace que si elle peut compter sur une subjectualité territoriale forte, capable de soutenir le processus de convergence stratégique parmi les acteurs locaux et la participation active des communautés locales dans la phase de mise en œuvre du plan. La construction d'une subjectualité territoriale devient ainsi un objectif incontournable afin de promouvoir et de soutenir des processus de développement endogène et autocentré à l'échelle locale et afin de faire en sorte que la vision autour de laquelle le plan stratégique est construit puisse effectivement acquérir une fonction performative à l'égard du contexte territorial.

## BIBLIOGRAPHIE

- BECATTINI G., 2000, *Dal distretto industriale allo sviluppo locale. Svolgimento e difesa di una idea*, Bollati Boringhieri, Torino.
- CURTI F., GIBELLI M. C. (a cura di), 1996, *Pianificazione strategica e gestione dello sviluppo urbano*, Alinea, Firenze.
- DAVID P., 2007, *Path dependency, its critics and quest for "historical economics"*, Econ WPA.
- DEMATTEIS G., 1994, Nodi e reti nello sviluppo locale, in Magnaghi A. (a cura di), *Il territorio dell'abitare. Lo sviluppo locale come alternativa strategica*, Franco Angeli, Milano, pp. 249-268.
- DENTE B., (a cura di) 1990, *Le politiche pubbliche in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- GOVERNA F., 1997, Il milieu come insieme di beni culturali e ambientali, in *Riv. Soc. Geo.*, n° 105, pp. 85-93.
- GOVERNA F., 2007, Territorialità e azione collettiva. Una riflessione critica sulle teorie e le pratiche di sviluppo locale, *Rivista Geografica Italiana*, Vol. 114, pp. 335-361.
- HALL P., WARD C. (1999), *Sociable cities. The legacy of Ebenezer Howard*, John Wiley and Sons, Chichester.
- LIN N., 2001, *Social Capital: A Theory of Social Structure and Action*, Cambridge University Press, Cambridge.
- POLLICE F., 2005, Il ruolo dell'identità territoriale nei processi di sviluppo locale, *Boll. Soc. Geogr. Ital.*, vol. X, n° 1, 75-92.
- POLLICE F., SPAGNUOLO F., 2009, Branding, identità e competitività, in *Geotema*, n° 37, pp. 49-56.
- POLLICE F., 2011, *Le produzioni tipiche leva per lo sviluppo territoriale. Il caso della Campania*, Giannini Editore, Napoli.
- PORTES A., 1998, Social Capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology, *Annual Review of Sociology*, 24, 1-24.
- PUGLIESE T., SPAZIANTE A., 2003, *Pianificazione strategica per le città: riflessioni dalle pratiche*, Franco Angeli, Milano.
- PUTNAM R. D., 1993, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, Princeton, NJ.
- RAFFESTIN C., 2003, Immagini e identità territoriali, in Dematteis G., Ferlaino F. (a cura di), *Il Mondo e i Luoghi: Geografie dell'identità e del cambiamento*, IRES Piemonte, pp. 3-11.
- TURA T., HARMAACORPI V., 2005, Social Capital in Building Regional Innovative Capability, in *Regional Studies*, vol. 39, pp. 1111-1125.
- TURCO A., 2003, Sociotopie: istituzioni postmoderne della soggettività, in Dematteis G., Ferlaino F. (a cura di), *Il Mondo e i Luoghi: Geografie dell'identità e del cambiamento*, IRES Piemonte, pp.21-31.