

**Problèmes de distances dans la créativité et l'innovation des territoires**

**Pascal Koeberlé (CESAG, EM Strasbourg)  
Mars 2010**

*Vers un modèle de diagnostic des territoires et de leurs dynamiques*

***evoREG Research Note #4***

Chacun garde en mémoire les fameux « critères de convergence » établis par le Traité de Maastricht, conditionnant la possibilité pour les Etats candidats d'entrer dans la zone euro. L'existence de ces critères répondait en partie à des problématiques de contrôle des Etats au sein de cette zone. Déjà, les regards étaient tournés vers la dette et le déficit publics. De façon générale, le rapprochement d'entités auparavant autonomes quant à leur stratégie de développement, appelle une vigilance particulière dans l'effort de coordination. En matière d'administration territoriale, cet effort implique une maîtrise des distances qui séparent les territoires, aussi bien entre eux qu'à l'intérieur même de chacun d'entre eux.

Mais de la convergence dérive tendanciellement la proximité et la standardisation, laquelle limite peu à peu la créativité et la capacité d'innovation. Ces inducteurs de croissance carburent à la diversité, à la différence, au maintien d'une distance suffisante entre les communautés présentes sur le territoire. Ainsi, un lien paradoxal existe entre, d'une part, la créativité et la *capacité* d'innovation qui exigent un certain désordre et de l'inconfort et, d'autre part, l'innovation – c'est-à-dire la réalisation de cette capacité créative – qui requiert davantage de stabilité, ne serait-ce qu'en termes de visibilité des perspectives d'évolution des marchés. De cette visibilité dépend la stabilité du réseau des partenaires impliqués dans l'innovation, condition nécessaire à son bon fonctionnement.

Les dirigeants politiques sont donc responsables de la contribution publique à la gestion de cette contradiction. A leur habitude, le problème de la décision porte moins sur la question de l'orientation générale de l'action publique, que sur celles plus incertaines des leviers à actionner, du dosage et des priorités de cette intervention.

Cette note s'inscrit dans un projet de recherche plus vaste visant à concevoir une méthode de diagnostic des territoires et de leurs dynamiques (changement social, culturel,...). En effet, pour être maîtrisées, les distances doivent pouvoir être décrites. Nous distinguons, ici, cinq types de distances. Cette hétérogénéité de la notion de distance témoigne du caractère nécessairement multi-facettes, multidisciplinaire, de l'administration territoriale. Au titre des perspectives futures, qui dépassent donc le cadre de cette note, nous proposerons des dimensions pour évaluer ces distances.

### **L'hétérogénéité de la notion de distance**

Le professeur Jean-Alain Heraud<sup>1</sup> concluait récemment une note de travail en se demandant si l'Alsace pourrait « bénéficier des modèles suisses ou allemand qui sont à la fois *proches géographiquement et assez éloignés dans les mentalités* » (italiques ajoutés). Il suggère implicitement que la proximité géographique peut masquer des éloignements sur d'autres plans, moins immédiats et plus profondément intériorisés. Il en résulte des façons différenciées de se représenter certaines facettes de la réalité : d'un territoire à l'autre, les acteurs posent les problèmes dans des termes inégaux, et les populations sont sensibilisées autrement à des discours dépareillés (y compris parce que les langages, quelquefois, ne sont qu'imparfaitement traduisibles). Ces discours différenciés expliquent en partie les contrastes existant, selon les territoires, entre les façons d'agir (coopération intercommunale,...), les façons d'être (identités), et les investissements matériels réalisés.

Il est possible de distinguer au moins cinq types de distances : géographique, mais aussi cognitive, organisationnelle, économique et sociale. Dans cette note, chaque type appelle un rapide commentaire.

---

<sup>1</sup> [http://www.evoreg.eu/docs/files/shno/200906\\_Strasbourg\\_Ville\\_creative.doc](http://www.evoreg.eu/docs/files/shno/200906_Strasbourg_Ville_creative.doc)

La **distance géographique** s'exprime usuellement en kilomètres. Pourtant, l'arrivée du TGV Est a fortement rapproché Strasbourg de Paris (par exemple). Exprimer la distance géographique en heures retourne une image plus fidèle de l'effet structurant des infrastructures de transport, sur lesquelles les politiques ont la possibilité d'agir. Les cartes par anamorphose sont, à ce titre, révélatrices de la distance géographique *réelle*, séparant deux points sur un territoire donné. Du fait du maillage inégal des réseaux de transports en commun, la substitution d'une représentation en espace-temps à celle en espace géographique, s'avère utile à un diagnostic fin du territoire, à l'évaluation circonstanciée des politiques menées en matière d'infrastructures de transport, et à la décision.

La **distance cognitive** renvoie à des problématiques de cultures, d'identités locales et d'enracinement. La résistance d'une part variable de la population vis-à-vis de certains projets d'aménagement du territoire, s'explique en partie par une inquiétude (plus ou moins forte et objective) relative à une perte des valeurs traditionnelles. L'espace du Rhin Supérieur comporte d'inévitables disparités, comme celles entre zones rurales et zones urbanisées. L'accueil réservé à l'innovation peut différer selon les sensibilités locales. Les intérêts agricoles, par exemple, s'inquiètent de la disparition rapide de terres cultivables au profit de lotissements, zones d'activités, etc. L'intensification de la pression foncière rend les projets plus sensibles qu'ils ne le sont déjà, *a fortiori* dans le contexte de la montée des valeurs environnementales et écologiques et s'ils nécessitent le reclassement de zones naturelles en zones constructibles.

Par **distance organisationnelle**, nous souhaitons évoquer les différences existantes en matière de gouvernance des territoires. Si elles sont contenues à l'intérieur d'un même Etat, il en va à l'évidence tout autrement entre Etats. Les documents d'urbanisme, par exemple, portent sur des étendues territoriales inégales. A ce titre, l'échelon communal français n'est pas sans poser quelques difficultés de coordination. Les statuts des syndicats intercommunaux chargés de l'élaboration des Schémas de Cohérence Territoriale (SCoT) tendent à exiger, le cas échéant, que les communautés de communes restituent la compétence SCoT aux communes individuellement. Le corollaire peut être une apparition de passagers clandestins, souhaitant tirer profit d'une dynamique d'ensemble tout en épargnant ses intérêts locaux. Or, le projet de réforme des collectivités territoriales semble pointer dans la direction opposée : celle d'un renforcement des compétences des Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI), comme en atteste la création prévue des conseillers territoriaux, récemment adoptée par le Sénat. Un défi pour l'Espace du Rhin Supérieur est celui de la coordination des schémas d'aménagement et d'urbanisme, aux différents échelons (eurodistricts,...).

La **distance économique** réfère aux disparités consécutives aux choix et à la localisation des investissements. Le développement des fonctions résidentielle, touristique, agricole, commerciale, universitaire,... passe par une relative spécialisation de l'espace. En plus d'accentuer les contrastes identitaires, cette spécialisation exerce une influence déterminante sur les flux réels, financiers et humains. Par conséquent, un axe de réflexion stratégique consiste à se demander si l'Espace du Rhin Supérieur doit se développer selon une logique de polarisation autour de métropoles d'influence, ou si, au contraire, l'idée d'un développement par maillage tissé autour de villes moyennes est plus pertinente à long terme. Quelle stratégie assure le meilleur équilibre entre coordination et diversité ? Autrement dit, comment doit se répartir l'effort public pour le développement du territoire, en vue de favoriser tout à la fois l'innovation, la croissance et l'amélioration du cadre de vie ? Est-il préférable (1) de favoriser une concentration de la création de richesse, puis de compenser les effets de cette concentration par une péréquation toujours questionnable, ou (2) de rechercher une

redistribution *primaire* équitable des subventions et des initiatives publiques, laquelle poserait alors la question des critères qu'équité ?

Enfin, la **distance sociale** porte à s'interroger sur la structure et la dynamique sociologique de la population. Comment les qualifications et les compétences sont-elles réparties sur le territoire ? Les politiques de recrutement des entreprises favorisent-elles une certaine diversité ? Privilégient-elles au contraire, tantôt des diplômés, tantôt des détenteurs de savoirs tacites ? Par ailleurs, les bassins d'emplois disposent-ils d'un portefeuille de métiers suffisamment diversifié, pour contenir les effets destructeurs à court terme des innovations technologiques de rupture (chômage, précarité,...) ? On peut faire l'hypothèse que la spécialisation excessive d'un bassin d'emploi est constitutive d'un risque social élevé, sur un terme correspondant aux cycles de vie des technologies. Une manière de limiter ce risque est de favoriser la localisation des zones résidentielles dans l'intervalle entre deux ou plusieurs pôles d'emplois. Une autre est d'encourager la formation, y compris par la mobilité interentreprises, en supposant une prise en compte adaptée de l'ancienneté. Ceci nécessite également des entreprises qu'elles redéfinissent leurs politiques en matière de fidélisation du personnel, vers une fidélisation à un réseau. Une distance sociale majeure est celle entre hauts-potentiels et main d'œuvre peu qualifiée. Les uns et les autres ne supportent pas de la même manière les conséquences de l'innovation. Il est donc utile de se demander à quelles conditions les pouvoirs publics pourraient, légitimement, infléchir les politiques des entreprises qui sont traditionnellement restées à la discrétion de ces dernières.

L'hétérogénéité de la notion de distance montre bien la complexité de la tâche des élus et des administrateurs territoriaux. Bien entendu, chacune de ces distances peut – et doit – être étudiée en détails par des spécialistes disciplinaires (sociologie, économie, psychologie, histoire, théorie des organisations,...). Nous avons adopté une approche managériale laquelle, plutôt que de chercher à comprendre en détails chaque composante du territoire et de sa dynamique, tente de percevoir les interdépendances entre ces composantes. Nous sommes à la recherche de compromis socialement acceptables, quant aux conséquences prévisibles des décisions de soutien à l'innovation.