

TRIBUNE PUBLIQUE

Le Pays Basque, à la pointe du management territorial stratégique ?

par Philippe Arretz*

Michel Casteigts vient de signer une thèse*, fruit de 20 années de travaux de recherche et d'expérience sur les territoires, à l'étranger comme en France, et bien entendu au Pays Basque! Retour vers le futur pour interroger la gouvernance territoriale.

Le 3 décembre dernier, de nombreuses personnalités universitaires et politiques, et des ami.e.s étaient présentes au Campus de la Nive pour participer à la soutenance de Michel Casteigts. Toutes et tous unanimement bluffés par l'intensité de la pensée de Michel, nourrie d'un parcours riche et atypique, dans un aller-retour régulier entre le terrain et la réflexion.

Michel Casteigts fait partie de ces personnalités qui, dans l'ombre, apportent tant à notre territoire depuis de nombreuses années. Fort d'une grande expérience dans la haute fonction publique comme dans le secteur privé, Michel Casteigts a dirigé les services de l'agglomération du BAB sous la présidence d'Alain Lamassoure. Il a contribué très directement à créer l'agence de l'Eurocité Bayonne/Donostia, à mettre sur orbite l'agence d'urbanisme et l'Antic. En quittant ses fonctions, il a repris (entre autre) le chemin de l'université et créé à Bayonne un Master transfrontalier. Depuis 1996, Michel Casteigts est membre actif du Conseil de développement du Pays Basque (CDPB), dont il est aujourd'hui le trésorier.

Sans Michel Casteigts, la « mue » du CDPB aurait bien été difficile... Michel nous apporte ses idées, son expérience et sa fraîcheur, au service d'une société civile forte. Rappelons que le CDPB a ressuscité de la réforme territoriale (loi NOTRe), en demeurant le seul Conseil de développement en France sous forme associative, auto-organisé par la société civile, agile pour mobiliser l'expertise citoyenne et sociétale. Ce laboratoire d'idées, ce lieu à la fois de débat, de prospective et d'expérimentation, est un outil au service du développement du territoire qui permet d'enrichir les politiques publiques. Le CDPB a contribué activement à la création de la Communauté d'Agglomération Pays Basque (CAPB). La CAPB missionne aujourd'hui le CDPB pour assurer un rôle de « conseil de développement d'agglomération », ce qui n'empêche pas l'association de garder un œil à 360° sur le Pays Basque, et entretenir des liens avec les autres collectivités publiques.

Revenons à la quintessence de la thèse de Michel. En conceptualisant – il y a déjà une quinzaine d'années – la notion de « management territorial stratégique (MTS) » –, Michel Casteigts résume les principes suivants.

Ce n'est pas le Territoire qui fait le projet, mais le Projet qui fait le territoire. C'est par l'invention des acteurs que ce projet prend sens, et avec lui le territoire. C'est par la mobilisation du terreau d'acteurs locaux, par leur mise en réseau (leur *management*) qu'un *dispositif* créatif émerge (un *écosystème*), faisant du territoire un espace *stratégique*. Michel Casteigts va au bout de sa logique par la provocation (bien pesée) suivante: le management stratégique produit du management sans manager et de la stratégie sans stratège !

Michel Casteigts illustre son propos d'expériences observées dans des pays en voie développement (où ce sont les acteurs locaux qui trouvent des réponses à leur survie, par des transactions à leur échelle), mais aussi dans des régions européennes (la coopération transfrontalière dans le Haut Rhin, par exemple).

Unanimement félicité par le Jury (et tous les ami.e.s présents), Michel Casteigts a rappelé que le terrain de réflexion le plus inspirant dans sa longue expérience aura été le Pays Basque, qui, avec le binôme Conseil de développement / Conseil des élus, avait su inventer un modèle de « gouvernance

territoriale » avec : un processus ascendant (« bottom up ») de prise en compte des besoins des acteurs, une logique d'optimisation de tous les cadres institutionnels possibles au service des besoins du territoire : des contractualisation et des outils, inimaginables dans la cadre même des institutions mobilisées. Michel a loué la capacité de ce dispositif CDPB/CEPB à faire un sacré braconnage institutionnel !. Et de conclure en trois mots : « désinstitutionnalisons, désinstitutionnalisons, désinstitutionnalisons ! ». Des membres du jury quelques peu troublés par ces propos, ont posé la question du rôle immanquable des collectivités publiques, des financeurs... Evidemment ! Il n'était pas question de remettre en cause les institutions et leur rôle déterminant, mais d'en déceler les limites sur les territoires qui ont une telle capacité à produire de l'intelligence collective. La mobilisation des financements est d'autant plus efficace qu'elle vient répondre aux actions inventées par le terrain. Car la logique habituelle du financeur est d'exiger un résultat par ce qu'il finance. Tout le contraire de l'innovation, de la recherche, du développement local... où l'on parie sur la capacité d'auto-création et d'auto-régulation des acteurs ; et pour un meilleur résultat au bout du compte ! Une logique de résultat plutôt que de moyens, avec des injonctions (appels à projets et autres modalités de cadrage des finances publiques) contre-productives. Mais plus encore, l'institutionnalisation des territoires a montré sa tendance à vider des territoires « intelligents » de leur substance créative en voulant « fabriquer les territoires, les marketer » (comme le dit Michel), comme un objet de légitimation des institutions qui les gouvernent. L'institutionnalisation a tendance à transformer des processus en procédures, des biens collectifs en biens politiques, la démocratie délibérative en démocratie représentative, le citoyen-acteur en citoyen-usager...

Les membres du Jury interpellent Michel Casteigts sur la gouvernance actuelle du Pays Basque qui pose la question : la Communauté d'agglomération Pays Basque, parviendra-t-elle à maintenir avec la société civile la créativité et l'inventivité stratégique, une capacité des acteurs à porter des initiatives, comme a pu faire le Conseil des élus avec le Conseil de développement ?

* « Le Management territorial stratégique. De la territorialisation en général et des territoires en particulier », Michel Casteigts, Thèse sur travaux, UPPA, 2019

**Philippe Arretz est directeur du Conseil de développement (ancien secrétaire général du Conseil des élus)