

NOTE DE SYNTHÈSE

LA GOUVERNANCE

Cette note de synthèse n'est en aucun cas une production personnelle mais elle reprend et réorganise les travaux de Pierre Calame, Fabienne Leloup, Laurence Moyart, Bernard Pecqueur et Bernard Guesnier.

PLAN

I) Définition

II) Origines

III) Gouvernance d'entreprise

IV) Gouvernance politique

1) Les transformations des formes de l'action publique

2) Efficacité contre légitimité des institutions politiques, libéralisation contre démocratisation des sociétés

3) Gouvernance européenne

4) Gouvernance territoriale

5) Gouvernance urbaine

a/L'épuisement des formes traditionnelles d'action publique

b/Les enjeux de la gouvernance urbaine

c/L'adaptation des formes et des méthodes de gouvernement des villes aux enjeux de la gouvernance urbaine

V) Conclusion

VI) Pistes de débat

I) Définition

La gouvernance désigne l'ensemble des mesures, des règles, des organes de décision, d'information et de surveillance qui permettent d'assurer le bon fonctionnement et le contrôle d'un Etat, d'une institution ou d'une organisation qu'elle soit publique ou privée, régionale, nationale ou internationale. Elle veille aux intérêts des « ayants droits » (citoyens, pouvoirs publics, partenaires, actionnaires...) et à faire en sorte que leurs voix soient entendues dans la conduite des affaires. **Elle se base sur 4 principes fondamentaux : la responsabilité, la transparence, l'état de droit et la participation.**

Chez la plupart de ceux qui, au sein du secteur public comme au sein du secteur privé, emploient le terme de gouvernance, celui-ci désigne avant tout un mouvement de « décentrement » de la prise de décision, avec une multiplication des lieux et des acteurs impliqués dans cette décision. Il renvoie à la mise en place de nouveaux modes de régulation plus souples, **fondés sur le partenariat entre différents acteurs.**

On distingue deux grands types de gouvernance : la gouvernance d'entreprise pour le secteur privé et la gouvernance politique pour la pensée politique et administrative. En gouvernance politique, on parle de Gouvernance mondiale ou globale, de Gouvernance locale ou Gouvernance régionale en fonction des échelles de gouvernance abordées.

La gouvernance concerne en particulier : les sociétés par actions, où les actionnaires ne doivent pas être simplement des pompes à apporter de l'argent ; les institutions publiques, telles que l'État, l'Union européenne, les collectivités locales, pour le respect des droits des citoyens ; les organismes sociaux pour le respect des cotisants et bénéficiaires ; et les associations pour le respect des membres.

II) Origines

La notion de gouvernance n'est pas nouvelle. Né de la langue française et renvoyant, dans le langage politique du Moyen-âge, au terme de gouvernement qui le remplace progressivement, le mot disparaît pendant des siècles avant de réapparaître dans un contexte très différent à partir des années 1970 : celui de l'entreprise, à travers l'expression de corporate governance (Gouvernance d'entreprise). C'est donc à partir du secteur privé que resurgit la notion, qui désigne un mode de gestion des firmes fondé sur une articulation entre le pouvoir des actionnaires et celui de la direction. Il s'agit alors de poser la question du type d'acteurs impliqués dans la prise de décision au sein de l'entreprise, et de leur mode d'interaction. Ronald Coase, jeune économiste, publie en 1937 un article, " The Nature of the firm " dans lequel il explique que la firme émerge car ses modes de coordination interne permettent de réduire les coûts de transaction que génère le marché ; la firme s'avère plus efficace que le marché pour organiser certains échanges. Cette théorie, redécouverte dans les années 70 par les économistes institutionnalistes, et en particulier par Olivier Williamson, débouche sur des travaux qui définissent la gouvernance comme les dispositifs mis en oeuvre par la firme pour mener des coordinations efficaces qui relèvent de deux registres : protocoles internes lorsque la firme est intégrée (hiérarchie) ou contrats, partenariat, usage de normes lorsqu'elle s'ouvre à des sous-traitants. Le terme " corporate governance ", qu'on peut traduire par gouvernance d'entreprises, va ensuite être utilisé dans les milieux d'affaires américains tout au long des années 80.

La pensée politique et administrative emprunte ensuite au management d'entreprise la notion de gouvernance en deux étapes.

La première étape correspond à la révolution libérale des années 1980, entraînant une nouvelle façon de penser le politique. Avec la remise en cause du rôle de l'état notamment dans les pays anglo-saxons, émerge une conception fonctionnelle de la gouvernance liée à la logique dite du New Public Management (management public). Cette logique repose sur une vision minimaliste de l'État selon

laquelle celui-ci doit revenir à son "cœur de métier" en décentralisant sur d'autres acteurs les fonctions considérées comme non stratégiques, comme le font d'ailleurs à la même époque les grands groupes industriels confrontés à la mondialisation. En effet, à partir de 1979, le gouvernement de Margaret Thatcher a mis en place une série de réformes visant à limiter le pouvoir des autorités locales, jugées inefficaces et trop coûteuses, par le renforcement de la centralisation et la privatisation de certains services publics. Le gouvernement local britannique n'a cependant pas disparu mais il s'est au contraire restructuré pour survivre aux réformes et aux pressions gouvernementales. Les chercheurs qui se sont penchés sur ces transformations des modes de gouvernement des institutions locales anglaises ont choisi le terme de "urban governance" pour qualifier leurs recherches. Ils ont ainsi souhaité se démarquer de la notion de "local government" associée au précédent régime décentralisé condamné par le pouvoir central. Par la suite, la notion de "urban governance" a été reprise par d'autres pays européens et s'est généralisée dans l'étude des pouvoirs locaux.

La deuxième étape est celle des années 1990, où émerge une réflexion plus profonde sur le rôle de l'État régulateur, en réaction à la vision, jugée techniciste, du New Public Management. La crise de l'État ne connaît pas seulement une crise interne touchant à ses fonctions et à sa structure. Cette crise concerne davantage la capacité de l'État à asseoir sa légitimité ainsi qu'à formuler des politiques publiques en phase avec les besoins socio-économiques. La notion de gouvernance fait par ailleurs son apparition à la fin des années 80 dans un autre champ, celui des relations internationales. Le terme de "good governance" est employé par les institutions financières internationales pour définir les critères d'une bonne administration publique dans les pays soumis à des programmes d'ajustement structurel. Les organismes de prêt internationaux préconisent par le biais de cette notion des réformes institutionnelles nécessaires à la réussite de leurs programmes économiques.

III) La gouvernance d'entreprise

Il s'agit de l'articulation entre les actionnaires et la direction de la société, c'est-à-dire plus particulièrement au fonctionnement du conseil d'administration, directoire ou conseil de surveillance.

En d'autres termes, il s'agit de l'ensemble des organes et règles de décision, d'information (transparence) et de surveillance permettant aux ayants droit et partenaires d'une institution, de voir leurs intérêts respectés et leurs voix entendues dans le fonctionnement de celle-ci.

Directement décliné des principes de gouvernance d'entreprise, la gouvernance des technologies de l'information (IT Governance) est un dispositif visant à réguler et optimiser le management des systèmes d'information d'une organisation. Il s'inscrit dans la logique des gouvernances appliquées.

La gouvernance d'entreprise est l'ensemble des processus, réglementations, lois et institutions influant la manière dont l'entreprise est dirigée, administrée et contrôlée.

La gouvernance inclut aussi les relations entre les nombreux acteurs impliqués (les parties prenantes, ou stakeholders) et les objectifs qui gouvernent l'entreprise. Les acteurs principaux sont les actionnaires, la direction (cf sur ce point le concept de dirigeance) et le conseil d'administration. Les autres parties prenantes incluent les employés, les fournisseurs, les clients, les banques ou autres prêteurs, le voisinage, l'environnement et la communauté au sens large.

Il existe trois systèmes de direction :

Système moniste: La société avec conseil d'administration. Dans cette forme le pouvoir est partagé entre le conseil d'administration et la direction générale. La répartition des pouvoirs est faite conformément à la loi et aux dispositions du Code de commerce. Ce type de gouvernance qui se peut

avoir deux modalités: le cumul - le président du Conseil d'Administration est également Directeur Général- et la dissociation - le président du CA n'est pas le Directeur Général.

Système dualiste: La société anonyme à directoire (fonction exécutive) et conseil de surveillance (fonction de contrôle).

• .

La loi sur les Nouvelles Régulations Économiques (NRE) de mai 2001 a sensiblement modifié le fonctionnement du conseil d'administration, en dissociant les fonctions exécutive et de contrôle. Elle a eu pour effet de renforcer l'indépendance des administrateurs par rapport au président.

Corrélativement, elle a accru la transparence par rapport aux actionnaires, poussant ainsi les entreprises à satisfaire les exigences de rating financier et les intérêts des marchés financiers (valeur actionnariale).

L'article 225-102 de la loi NRE demande aux entreprises cotées de communiquer sur les conséquences sociales et environnementales de leurs activités, dans le cadre de leur responsabilité sociétale. Il n'est pas prévu de véritable sanction en cas de non application de cet article, de sorte que les entreprises ne sont pas obligées de satisfaire les intérêts des parties prenantes (valeur partenariale). Il semble que la France soit le seul pays où l'on soit passé par la voie législative pour traiter cette question.

La loi relative à la Sécurité Financière (août 2003) reprend différents points du rapport BOUTON afin d'assurer une meilleure transparence des informations financières.

L'ensemble de ces rapports et textes de lois a été publié dans un combined code à la française en Octobre 2003 à l'initiative de l'AFEP et du MEDEF.

On peut dégager deux grands types de gouvernance d'entreprise :

Valeur actionnariale

Dans un premier système qui privilégie la création de valeur pour l'actionnaire (shareholder value en anglais), l'entreprise cherche à maximiser le cours boursier des titres détenus par les actionnaires. Les intérêts des dirigeants s'alignent sur ceux des actionnaires et des investisseurs financiers.

L'organisation du conseil d'administration et la réglementation en matière de transparence et de rémunération des dirigeants sont définies dans cet objectif.

Valeur partenariale

Dans un deuxième système, on valorise plutôt la création de valeur pour l'ensemble des partenaires (stakeholder value en anglais). Dans ce cas, on cherchera à créer de la richesse entre les différentes ressources humaines et matérielles par coopération avec différents types de parties prenantes : clients, fournisseurs, employés, actionnaires, collectivités territoriales,...). La performance est mesurée au regard de l'ensemble des partenaires. Ce type de gouvernance favorisera le développement de deux types de capital : le capital financier, mais aussi le capital humain (savoir-faire, compétences, innovation).

IV) La gouvernance politique

Dans les sociétés occidentales régies par la démocratie libérale, la gouvernance renvoie aux interactions entre l'État et la société, c'est-à-dire aux systèmes de coalition d'acteurs publics et privés. Ces démarches de coordination d'acteurs différenciés ont pour but de rendre l'action publique plus efficace et les sociétés plus facilement gouvernables. C'est pourquoi, la gouvernance a été abondamment utilisée par les théoriciens de l'action publique, les politologues et les sociologues.

La gouvernance est à la fois un moyen de signifier la légitimité du fonctionnement politique, les relations de l'administration avec le corps politique, et les rapports entre eux, la société et le monde économique.

C'est une théorie de la régulation sociale qui peut être déclinée à toutes les échelles de gouvernement. Ainsi on parle de **gouvernance locale, de gouvernance urbaine, de gouvernance territoriale, de gouvernance européenne, et de gouvernance mondiale** : c'est l'idée qu'il n'y a pas qu'un seul modèle de gouvernance mais des systèmes de gouvernance.

1) Une transformation des formes de l'action publique

Bien que la notion de gouvernance soit employée par des courants de pensée différents avec des finalités différentes, il est possible de déterminer quels sont les éléments communs auxquels se réfèrent les différentes approches lorsqu'elles utilisent ce terme.

Le terme de gouvernance est apparu pour rendre compte des transformations des formes de l'action publique. La gouvernance se définit de manière générale comme " un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux, d'institutions, pour atteindre des buts propres discutés et définis collectivement dans des environnements fragmentés et incertains " ou encore comme " les nouvelles formes interactives de gouvernement dans lesquelles les acteurs privés, les différentes organisations publiques, les groupes ou communautés de citoyens, ou d'autres types d'acteurs, prennent part à la formulation de la politique ". Dans son rapport daté de 1995, la Commission sur la gouvernance mondiale définit la gouvernance comme " la somme des différentes façons dont les individus et les institutions, publics et privés, gèrent leurs affaires communes. C'est un processus continu de coopération et d'accommodement entre des intérêts divers et conflictuels. Elle inclut les institutions officielles et les régimes dotés de pouvoirs exécutoires tout aussi bien que les arrangements informels sur lesquels les peuples et les institutions sont tombés d'accord ou qu'ils perçoivent être de leur intérêt

La gouvernance met l'accent sur plusieurs types de transformation des modalités de l'action publique :

- elle repose sur une dénonciation du modèle de politique traditionnel qui confie aux seules autorités politiques la responsabilité de la gestion des affaires publiques. Elle se distingue donc de l'idée classique du gouvernement. Le gouvernement se caractérise par la capacité de prendre des décisions et de pouvoir les appliquer en vertu d'un pouvoir coercitif légitime dont les institutions de gouvernement ont le monopole. Avec la notion de gouvernance, "le rôle surplombant de contrôle et de commandement, centré sur une construction institutionnelle est remis en cause au profit d'une approche plurale et interactive du pouvoir ". Cette conception repose sur l'hypothèse selon laquelle les sociétés connaissent actuellement une crise de la gouvernabilité, des problèmes d'échec à gouverner ou encore une ingouvernabilité des systèmes. La gouvernance apparaît alors comme la meilleure réponse possible aux contradictions engendrées par le développement politique et social, comme un moyen de répondre à la crise par de nouvelles formes de régulation.

- elle met l'accent sur la multiplicité et la diversité des acteurs qui interviennent ou peuvent intervenir dans la gestion des affaires publiques. La crise de la gouvernabilité invite en effet les États, les collectivités territoriales, les organismes internationaux ou les différentes régions du monde à se

tourner vers des interlocuteurs, tels que les organisations à but non lucratif, les entreprises privées et les citoyens, qui sont en mesure de trouver des solutions aux problèmes collectifs que rencontre la société. Ce faisant, la gouvernance attire l'attention sur le déplacement des responsabilités qui s'opère entre l'Etat, la société civile et les forces du marché lorsque de nouveaux acteurs sont associés au processus de décision et sur le déplacement des frontières entre le secteur privé et le secteur public. Les autorités publiques qui s'en remettent davantage aux secteurs privé et associatif voient leur rôle modifié ; d'interventionnistes, elles doivent passer à un rôle de facilitateur, de stratège, d'animateur, de régulateur.

- la notion de gouvernance met également l'accent sur l'interdépendance des pouvoirs associés à l'action collective. La gestion des affaires publiques repose sur un processus d'interaction/négociation entre intervenants hétérogènes. "Dans la nouvelle gouvernance, les acteurs de toute nature et les institutions publiques s'associent, mettent en commun leurs ressources, leur expertise, leurs capacités et leurs projets, et créent une nouvelle coalition d'action fondée sur le partage des responsabilités". Cette interaction est rendue nécessaire par le fait qu'aucun acteur, public ou privé, ne dispose des connaissances et des moyens nécessaires pour s'attaquer seuls aux problèmes. La gouvernance implique donc la participation, la négociation et la coordination. Une large place doit être faite à l'espace public, " celui dans lequel les différentes composantes de la société affirment leur existence, entrent en communication les unes avec les autres, débattent en exerçant leur pouvoir d'expression et de critique ". Ces négociations doivent permettre de dépasser les intérêts divers et conflictuels et éventuellement de parvenir à un consensus. La rationalité procédurale joue un rôle aussi important que la rationalité substantielle dans la mesure où l'accent est mis autant sur le processus de dialogue que sur le résultat de ce processus.

En résumé, la gouvernance trouverait donc son fondement dans un dysfonctionnement croissant de l'action publique qui dicterait l'émergence de nouveaux principes et de nouvelles modalités de régulation publique. Celles-ci consistent à associer à la gestion des affaires publiques des acteurs de toute nature, membres de la société civile, professionnels, citoyens, syndicalistes, au travers de processus de participation et de négociation qui doivent permettre de déboucher sur des objectifs et des projets communs. On peut toutefois légitimement se demander à quelles fins la notion de gouvernance est utilisée.

2) Efficacité contre légitimité des institutions politiques, libéralisation contre démocratisation des sociétés.

La notion de gouvernance telle qu'elle apparaît dans l'ensemble de la littérature consacrée à cette question, a, sans conteste, une valeur analytique. Elle permet de mettre en lumière des phénomènes tels que la relativisation des frontières institutionnelles ou l'existence de mécanismes de coopération et de négociation dont l'ampleur ne peut être saisi par la notion de gouvernement. La notion de gouvernance fournit donc un cadre conceptuel qui permet de penser et de comprendre l'évolution des processus de gouvernement. Elle offre une nouvelle grille de lecture et d'analyse, un système de référence qui remet en question une grande partie des présupposés sur lesquels se fonde l'administration publique traditionnelle.

La notion de gouvernance a par ailleurs une ambition à la fois descriptive, de caractérisation des formes émergentes de l'action publique et normative, de détermination de l'orientation des changements nécessaires.

Une des caractéristiques de la gouvernance est qu'elle possède un fort contenu politique voire idéologique, qui n'est pas toujours explicité par les auteurs des différents travaux sur le sujet. On peut distinguer en effet deux grandes approches de la gouvernance : une approche gestionnaire et une approche plus politique.

Dans la première approche, la gouvernance donne lieu à des travaux qui portent sur les politiques

publiques, les nouveaux modes de coordination entre acteurs, les conditions de leur coopération et les principaux problèmes que ce partenariat soulève ou sur la définition des conditions de la bonne gouvernance. La gouvernance n'est alors envisagée que sous l'angle des modes de coordination permettant d'améliorer l'efficacité de l'action publique. C'est par exemple le cas des travaux menés par les économistes américains du " public choice " qui s'intéressent principalement au rapport coût/efficacité de l'action collective et recherchent, au niveau de l'Etat, de nouveaux principes d'action permettant d'améliorer son fonctionnement. La transformation des modes de régulation n'est justifiée que par des principes gestionnaires et utilitaristes : la modernisation des structures de gouvernement est une nécessité compte tenu de leur relative inefficacité et des gaspillages financiers auxquelles elles conduisent en période de restrictions budgétaires.

A une conception que l'on peut qualifier de restrictive de la gouvernance, répond une seconde acception plus large. La gouvernance est appréhendée par d'autres auteurs comme allant au-delà de ces aspects instrumentaux dans la mesure où, derrière la transformation des manières de faire, se profile la question des luttes de pouvoir, de la légitimité de ceux qui sont associés au processus de décision, de l'émergence ou de la disparition d'acteurs politiques c'est-à-dire de niveaux significatifs de l'organisation sociale et politique.

La gouvernance permet alors de rendre compte de l'articulation de régulations, de "processus politiques et sociaux d'intégration, d'élaboration de projets collectifs, d'agrégation de différents intérêts recomposés et représentés sur une scène extérieure ". La notion de gouvernance permet d'aller au-delà des problèmes de coordination et d'efficacité en intégrant une dimension politique et sociale. La réflexion porte non plus seulement sur les modes les plus efficaces et efficients du management de la société mais aussi sur l'exercice du pouvoir et de la domination. On passe ainsi de la question de la gouvernance de l'économie, développée par les économistes institutionnels ou la sociologie des organisations, à la gouvernance des territoires qui intéresse la sociologie et la science politique.

A cette grille d'analyse se superpose une autre lecture de la gouvernance en termes de positions idéologiques ; la notion recouvre des choix idéologiques différents et parfois même opposés. Il n'existe pas de position commune sur les finalités de la gouvernance. La gouvernance constitue pour certains un instrument au service de la poursuite de la libéralisation des sociétés dans la mesure où elle consiste à limiter le rôle des gouvernements et à faire entrer dans le processus de décision des acteurs non-gouvernementaux en privatisant les entreprises et certains services publics, en dérégulant et en déréglementant. Les tenants d'une approche " économiciste ", gestionnaire de la gouvernance dissimulent fréquemment leurs intentions qui ne sont autres que l'extension du marché capitaliste. Pour d'autres, principalement ceux qui développent une approche en termes de pouvoir, la gouvernance est perçue comme une voie ouverte à la démocratisation du fonctionnement étatique, à la mobilisation civique et aux initiatives locales et citoyennes.

En définitive, la notion de gouvernance offre une grille d'interprétation nouvelle du politique et des relations entre les institutions et le politique non-institué. Cette grille d'analyse est appliquée à tous les processus de gouvernement, du gouvernement mondial au gouvernement local et concerne les pays développés comme les pays en développement. Suivant les choix idéologiques qu'elle recouvre, la gouvernance consiste à réformer les institutions politiques pour limiter les entraves au bon fonctionnement du marché (conception dominante dans le champ des relations internationales) ou au contraire à renforcer les mécanismes de régulation pour lutter contre les effets du libéralisme et en particulier contre la décohésion sociale (conception dominante en matière de gouvernance urbaine).

3/Gouvernance européenne

La Commission européenne a fait inscrire sa propre notion de gouvernance dans le Livre blanc de la gouvernance européenne. Ainsi, l'expression gouvernance européenne désigne les règles, les processus et les comportements qui influent sur l'exercice des pouvoirs au niveau européen, particulièrement du point de vue de l'ouverture, de la participation, de la responsabilité, de l'efficacité

et de la cohérence. Ces cinq « principes de la bonne gouvernance » renforcent ceux de subsidiarité et de proportionnalité

4/Gouvernance territoriale

Au contraire des approches développées dans le cadre de réflexions sur la gouvernance mondiale ou sur la « bonne gouvernance » (en anglais, good governance signifie faire converger les intérêts individuels vers la définition non pas de l'intérêt général, notion typiquement française, mais du bien commun), un certain nombre d'auteurs travaillant sur la problématique des villes ont résolument opté pour une vision territoriale de la gouvernance (cf. gouvernance urbaine). Aussi, certains auteurs adoptent une vision pratique de la gouvernance, en soulignant le fait que la réalité du gouvernement soit actuellement en train de subir d'importantes modifications qui marquent une profonde rupture avec le passé.

"La gouvernance fait intervenir un ensemble complexe d'acteurs et d'institutions qui n'appartiennent pas tous à la sphère du gouvernement ; elle traduit une interdépendance entre les pouvoirs et les institutions associées à l'action collective. La gouvernance fait intervenir des réseaux d'acteurs autonomes et part du principe qu'il est possible d'agir sans se remettre au pouvoir de l'État."

En France, le débat s'articule autour de trois thèmes principaux :

- les rapports entre les pouvoirs locaux et la société civile ;
- les conditions de partenariat entre le secteur public et le secteur privé : contrairement aux américains qui privilégient les arrangements à court terme, les français se préoccupent de construire des références communes (et cela constitue peut-être une nécessité dans une action à long terme rassemblant de nombreux partenaires) ;
- la participation des citoyens à l'action publique, par l'intermédiaire de la consultation ou de la concertation. En France, elle a pris de puis une vingtaine d'années, une grande importance dans la loi et la pratique, en particulier en ce qui concerne les grandes questions d'aménagement et d'urbanisme.
- On trouve également une demande croissante de managers publics connaissant et appliquant ces principes de gouvernance; à cette fin divers écoles et universités possèdent une filière "management public" ou "gouvernance territoriale" (ex: IMPGT).

Pour Joseph Carles, maître de conférences en Sciences de gestion à l'Institut d'Etudes Politiques de Toulouse, « A l'échelle d'un territoire, la gouvernance apparaît comme la mise en réseau des différents acteurs institutionnels, politiques, économiques et sociaux dans la perspective d'un projet de développement pérenne. La mise en réseau des acteurs du développement local s'appréhende comme un partage des connaissances et des expertises de chaque partenaire qui laisse cependant à chacun d'eux une part importante d'autonomie dans ses choix stratégiques. »

Aujourd'hui, 3 niveaux de gouvernance territoriale ou administration territoriale semblent émerger :

- la commune, forte des transferts massifs de compétences qui ont suivis les lois de décentralisation de 1982- 1983 (Lois Deferre)
- les intercommunalités, consacrées définitivement par la Loi Chevènement du 12 juillet 1999 et qui constituent la mutation la plus radicale du paysage institutionnel local des 30 dernières années (85% des français vivent sous le régime des intercommunalités en 2005)

- les lieux informels de gouvernance territoriale qui peuvent prendre le nom de "conférence métropolitaine", lorsque les pouvoirs locaux "remontent d'un cran" pour mettre sur l'agenda politique les questions de développement territorial.

5/ La gouvernance urbaine

Au contraire des approches développées précédemment dans le cadre de réflexions sur la gouvernance mondiale et la bonne gouvernance, un certain nombre d'auteurs travaillant sur la problématique des villes ont résolument opté pour une vision territoriale de la gouvernance. Celle-ci permettrait non pas de faire le jeu du marché mais au contraire de lutter contre ses méfaits, les mécanismes de régulation publique en place ne permettant plus d'y faire face. Le constat est donc le même - il existe une crise de la gouvernabilité - mais le remède est différent - la gouvernance permettrait d'assurer la cohésion d'un territoire.

a/ l'épuisement des formes traditionnelles d'action publique

Comme nous l'avons déjà évoqué, l'hypothèse sous-jacente à l'idée de gouvernance est l'existence d'une crise de la gouvernabilité des sociétés. Les gouvernements institués, ceux des Etats comme ceux des communes, auraient perdu leur capacité d'action du fait des mutations en cours dans la société. La mondialisation des marchés et de la production, la globalisation financière, la puissance accrue d'entreprises devenues transnationales ont en effet des répercussions que ne parviennent plus à gérer les pouvoirs publics.

Ainsi, la mondialisation des échanges s'accompagne d'un creusement des écarts entre population riche et population pauvre que ce soit à l'échelle internationale ou nationale. Les Etats-nations semblent impuissants à maîtriser ces tendances, à freiner ces évolutions qui débouchent sur un chômage accru dans les pays occidentaux et sur l'apparition de situations de grande pauvreté. Les Etats ne parviennent plus, à l'intérieur de leur frontière, à assurer une redistribution des richesses susceptibles de réduire ces inégalités et à assurer la cohésion sociale.

La gouvernabilité des Etats est mise à mal par un processus de fragmentation qui touche à la fois l'espace, les groupes sociaux et les activités et se rencontre à toutes les échelles spatiales, de la ville au pays. Il se manifeste, sur le plan spatial, par des déséquilibres territoriaux tels que la concentration des populations dans les zones urbaines ou encore l'étalement et le mitage de la ville. Sur le plan social, il se traduit par la multiplication des catégories de population ; la société agrège désormais des populations très différentes aux intérêts de plus en plus diversifiés et donc aux exigences variées et contradictoires.

Le processus d'éclatement touche enfin les acteurs de la société ; on assiste en effet à une multiplication des organismes, des réseaux, des agences, des institutions qui interviennent sur un territoire et à l'accroissement du nombre des sous-systèmes. De plus en plus de décideurs aux intérêts et aux systèmes de valeur divergents voire opposés entrent en jeu. Cette superposition d'acteurs conduit à un émiettement du pouvoir sur un plan horizontal mais aussi sur un plan vertical puisqu'interviennent sur un même territoire des autorités politiques de différents niveaux administratifs. Ce processus de fragmentation fait du système territorial une organisation de plus en plus complexe donc de plus en plus difficile à gérer.

A la complexité des sociétés s'ajoute le problème de l'incertitude qui caractérise l'avenir. Il devient de plus en plus difficile pour les pouvoirs publics de prendre des décisions dans un univers non stabilisé où il est malaisé de prévoir les conséquences d'une action, d'anticiper les évolutions futures. Il s'agit de parvenir à garder un cap malgré un contexte mouvant ce qui implique de posséder de fortes capacités d'adaptation et de s'engager dans des actions qui ne créent pas d'irréversibilités.

Ce que l'on peut qualifier de " crise du politique " se double d'une crise de la citoyenneté. Les populations ont pris conscience des limites des institutions politiques et de l'impuissance des

responsables politiques. Les discours politiques apparaissent comme peu convaincants et les politiques publiques sont souvent jugées inopérantes face aux grands problèmes contemporains. Les citoyens se sentent également peu écoutés et peu associés aux décisions qui les concernent. Le pouvoir politique est accusé d'être déconnecté de la société civile. La globalisation a, d'autre part, tendance à bouleverser les repères des citoyens, à modifier les cadres d'appartenance dans lesquels se sont organisées les sociétés européennes. Les citoyens manifestent donc une certaine inquiétude vis-à-vis d'un passé perdu et d'un futur inconnu, porteur d'insécurité.

La mondialisation des échanges, la complexité accrue des sociétés liée à leur fragmentation, l'imprévisibilité de l'avenir, la déconnexion entre autorités politiques et citoyens expliqueraient la défaillance des modèles traditionnels d'action publique. Les pouvoirs publics seraient dans l'obligation d'adapter leur mode d'action publique afin de répondre aux défis qui ont pour nom chômage, fracture sociale, peur de l'avenir et désappartenances sociales. L'importance de ces enjeux au niveau local et plus particulièrement au niveau urbain explique l'intérêt que suscite la notion de gouvernance urbaine et donc le nombre importants de travaux qui ont été développés dans ce sens.

b/ Les enjeux de la gouvernance urbaine

La crise de la gouvernabilité qui touche les autorités politiques a eu un grand retentissement au niveau du pouvoir local car celui-ci connaît depuis plus de 15 ans des évolutions institutionnelles importantes dans l'Europe tout entière. Les réformes de décentralisation qui ont permis une relative émancipation des collectivités locales vis-à-vis de l'Etat d'un côté et l'évolution de l'économie mondiale et la constitution de l'Union européenne qui ont affaibli le pouvoir des Etats de l'autre ont fait naître une mobilisation politique et sociale territorialisée. Les autorités locales en général et les villes et les métropoles en particulier ont vu croître, de ce fait, leur pouvoir et leur puissance politique et économique.

Cette montée des pouvoirs locaux urbains et l'importance de leur rôle ont été reconnues à la Conférence de Rio sur l'environnement et le développement mais surtout à Istanbul, au cours de la Conférence sur les établissements humains. Les villes sont devenues le lieu de concentration de la population qui y vit à plus de 80% (pour les pays développés) et des richesses puisqu'elles sont le lieu principal de l'activité économique ; elles sont désormais le moteur du développement économique des pays. Par ailleurs, la concentration urbaine et la métropolisation affectent les écosystèmes naturels et constituent une menace pour l'environnement à l'échelle mondiale ; l'avenir écologique de la planète se joue dorénavant en grande partie dans les villes. Enfin, le phénomène de fragmentation sociale, le développement de l'exclusion, de la marginalisation se manifestent de façon prégnante dans les villes.

Les enjeux essentiels attachés à l'urbain expliquent l'importance qu'ont pris les réformes de décentralisation pour les grandes villes et les agglomérations. Celles-ci sont sans conteste les grands bénéficiaires de ces réformes. Selon Patrick Le Galès, la décentralisation a consacré la différence entre le gouvernement urbain et le gouvernement rural. L'étude du gouvernement des villes suscite donc un intérêt plus grand parce que ses transformations s'écartent du modèle général de système local et que les enjeux liés à la ville sont forts. Ceci explique pourquoi la problématique de la gouvernance urbaine a fait une percée plus forte dans les travaux que la gouvernance locale. Les villes sont devenues le lieu privilégié de l'innovation sociale et politique, notamment dans le domaine de la gestion des affaires publiques, en réponse à la crise de la gouvernabilité qui touche également le pouvoir local.

La notion de gouvernance urbaine permet, à tout un courant de pensée, d'analyser l'organisation et la formation d'un acteur " ville ". Les mouvements de décentralisation et de mondialisation ont en effet conduit à transformer certaines villes et même certaines régions en acteurs politiques et sociaux à part entière. La notion de gouvernance permet de rendre compte de ce renforcement de l'organisation politique et sociale des villes. Elle permet d'analyser les transformations du pouvoir local, l'organisation des intérêts et des élites, les mécanismes de création d'identité collective, les formes d'action publique moderniste qui se développent en réponse aux défis qu'ont à relever les autorités politiques locales.

Tel qu'il est conçu par ce courant de pensée, le principe de gouvernance permet d'étudier les efforts qui sont faits pour tenter de contrer le mouvement d'éclatement à travers l'intégration des groupes sociaux et des acteurs publics et privés, la coordination des différents acteurs entre eux et l'implication des citoyens. Au processus d'éclatement, de fragmentation répond un processus de recomposition, d'intégration. La gouvernance constitue, dans cette optique, une réponse à une vision strictement libérale du développement urbain qui fait peser des menaces d'éclatement social et de développement fragmenté sur la ville. Un des enjeux de la gouvernance urbaine pour les pouvoirs publics est bien de parvenir à reconstruire l'unité sociale de la ville, une identité collective par le biais de politiques publiques produisant des appartenances. Il s'agit de parvenir à rétablir des cohérences sur un territoire.

L'enjeu est social mais aussi économique. La mondialisation et la décentralisation placent désormais les villes au coeur de la compétition économique. La mobilisation de groupes sociaux, d'institutions, d'acteurs privés et publics, de citoyens répond à la nécessité pour une ville d'élaborer des projets collectifs lui permettant de s'adapter aux transformations économiques et de s'imposer face au marché. Les villes se livrent désormais une concurrence accrue entre elles que ce soit à l'échelle locale, nationale ou internationale, les rapports ville/Etat et ville/campagne ayant perdu de leur importance. C'est aussi dans la perspective de s'affirmer dans le jeu concurrentiel des villes que les autorités politiques locales élaborent des stratégies, les traduisent en projets et mobilisent l'ensemble des acteurs de la société locale autour de ces projets. L'enjeu est d'exister en tant qu'acteur et la condition en est de posséder un projet fédérateur fort qui donnera une identité à la ville, qui cristallisera les énergies. Comme le soulignent Arnaldo Bagnasco et Patrick Le Galès, " la poussée du marché conduirait paradoxalement à une forme de retour du politique sur des territoires infra-étatiques comme les villes ".

En fait, il existe, au niveau des villes européennes, différentes configurations en fonction de l'importance accordée aux différents enjeux et en fonction des mécanismes de régulation adoptés. Les villes scandinaves ou italiennes demeurent structurées par l'Etat et les services sociaux car la lutte contre la ségrégation sociale, le maintien de la cohésion sociale sont au coeur des politiques urbaines. A l'inverse, certaines villes sont dominées par des régulations politiques et de marché qui leur sont extérieures et ne font pas figure d'acteurs ; la gouvernance est alors faible et fragmentée et la compétition économique domine (Paris, Londres). D'autres villes sont marquées par l'intégration de différents groupes et acteurs organisés pour mettre en oeuvre une stratégie collective (Barcelone, Rennes, Bologne). D'autres enfin se mobilisent uniquement en faveur du développement économique sans trop de préoccupations pour les groupes les moins favorisés.

En définitive, les mutations en cours ont remis en cause le modèle de la politique urbaine traditionnelle qui confiait aux seules autorités politiques la responsabilité de la gestion de la ville. Les villes doivent s'adapter et trouver de nouvelles démarches de gestion stratégique prenant en compte la complexité et la diversification des régulations, l'imprévisibilité de l'avenir, etc. Le rôle politique qui leur est désormais reconnu et les défis qu'elles ont à relever font des villes un terrain privilégié de l'innovation sociale et politique, notamment en matière de formes de régulation publique.

c/ L'adaptation des formes et des méthodes de gouvernement des villes aux enjeux de la gouvernance urbaine

Selon Georges Cavallier, " la gouvernance urbaine c'est donc finalement la capacité et la co-responsabilité de projet, la possibilité d'établir un cadre collectif d'action solidaire, de réflexion stratégique reliant les principaux acteurs autour du niveau de décision politique.[...] A chaque niveau, le partenariat doit pouvoir se concrétiser autour d'une stratégie commune, d'un cadre collectif d'intervention donnant du sens à l'action urbaine, d'un projet suffisamment mobilisateur pour motiver toutes les parties concernées ".

C'est de la construction de ce projet que naît l'identité collective. C'est lui qui contribue à faire exister un territoire qui ne soit pas que le pur espace de la concurrence économique. La gouvernance repose donc sur la construction de projets concertés de développement territorial. L'une des questions essentielles qui se pose alors est celle de l'échelle pertinente d'élaboration de ce projet. La plupart des auteurs s'accordent à dire qu'il faut renoncer à identifier un territoire pertinent d'intervention car il n'existe pas d'échelle territoriale optimale pour favoriser le développement ou promouvoir l'innovation sociale. Les périmètres à considérer sont à géométrie variable en fonction des problèmes à résoudre. Il est vrai cependant que ce sont davantage les liens qui se tissent entre acteurs qui fondent un territoire que les critères physiques de proximité géographique par exemple.

La gouvernance urbaine, telle qu'elle a été définie, implique l'établissement de nouveaux partenariats, sur un plan horizontal comme sur un plan vertical, et une redéfinition des règles et des principes de l'action publique. Ces nouveaux modes de l'action publique sont soit déjà expérimentés, soit restent à inventer. Ils relèvent de plusieurs domaines :

Créer les conditions d'une démocratie locale participative

Les autorités locales ont compris depuis longtemps qu'il était difficile de gouverner sans tenir compte des demandes sociales qui se font jour dans les villes et sans associer les citoyens et les associations locales aux projets qui les concernent. Des dispositifs de participation des habitants aux politiques urbaines ont donc été mis en place le plus souvent à l'échelle du quartier sous forme de commissions locales, de commissions extra-municipales, de comités de quartiers.

La gouvernance implique désormais qu'une citoyenneté se mobilise à l'échelle de la ville ou de l'agglomération, à l'échelle à laquelle se pose tel ou tel problème d'aménagement, de transport, de sécurité et qu'elle ne se limite pas uniquement à une citoyenneté de proximité. Elle devrait reposer sur une véritable participation du citoyen à toutes les étapes de la mise en place d'un projet ou à certaines d'entre elles. Ces étapes sont le diagnostic, la formulation d'un problème, l'élaboration d'une stratégie, la définition de ses objectifs et des moyens affectés, la mise en oeuvre du projet et son évaluation. Il s'agit d'aller au-delà de la simple information et consultation de la population et de parvenir à établir une véritable relation de partenariat avec les habitants afin de rapprocher la décision du citoyen.

Des initiatives dans ce sens ont déjà vu le jour en Amérique Latine, en Amérique du Nord ou en Europe. Les habitants et/ou les associations se voient confier la réalisation d'un projet en partenariat avec la municipalité (exemples : gestion des déchets à Curitiba au Brésil ; budget participatif à Porto Alegre, toujours au Brésil) ou bien prennent directement en charge la production de biens et de services (exemples : autoconstruction collective de logements en Afrique du sud ; création d'un espace public par les habitants à Seattle).

L'adhésion des habitants aux projets qui les concernent est essentielle mais pose la question de leur représentation. La citoyenneté s'exprime en général par le regroupement d'individus au sein de structures associatives qui défendent des intérêts organisés. Mais tout se passe aujourd'hui comme si ce type de représentation légale était galvaudé et n'avait plus la légitimité suffisante pour exprimer les intérêts collectifs. De nouveaux lieux de débat public, de nouveaux espaces publics d'élaboration de projets, de nouvelles formes de médiation doivent être expérimentés afin que les citoyens et les représentants de la société civile puissent se rencontrer, confronter leurs intérêts, délibérer et participer à la décision.

Améliorer le partenariat entre les pouvoirs publics et le secteur privé

Les acteurs privés (banques, entreprises, prestataires de services urbains) sont devenus, depuis longtemps, des acteurs incontournables des politiques urbaines locales. Ils ont régulièrement collaboré avec les pouvoirs publics sous des formes diverses dans le champ du développement et de l'aménagement urbain. Le processus d'intégration européenne, la mondialisation, la montée en

puissance des villes et le développement de la concurrence entre elles ont accru le rôle joué par le secteur privé dans la gestion des affaires publiques. Les partenariats public-privé se sont multipliés rapidement dans les projets urbains dans la plupart des pays d'Europe.

L'enjeu actuel est de parvenir à concilier la logique des élus et celle des chefs d'entreprises, qui n'ont ni les mêmes intérêts, ni les mêmes horizons temporels, ni les mêmes mécanismes d'action et ce à une époque marquée par l'incertitude et la rareté des disponibilités financières. La gouvernance suggère en fait d'imaginer de nouvelles formes de partenariat tant en matière de montage financier et technique des projets que de conduite des opérations et de gestion des équipements. Pouvoirs publics et secteur privé doivent parvenir à s'entendre sur des projets communs propres à déclencher des dynamiques urbaines sans que la logique de marché ne prenne le pas sur l'intérêt général et sans qu'il y ait confusion des rôles. Pour Patrick Le Galès, " au-delà des entreprises " parasites " et des individus qui cherchent à tirer profit des biens collectifs produits, il existe des acteurs privés et/ou groupes d'intérêts professionnels susceptibles de contribuer à la gouvernance urbaine et d'orienter (du moins partiellement) leurs stratégies de manière à participer à la production de certains biens collectifs " .

Encourager la coopération entre communes

Les relations entre communes sont marquées à la fois par un élargissement des systèmes de coopération et d'échanges et par une accentuation de la concurrence, la diminution globale des ressources poussant les villes à tout mettre en oeuvre pour attirer sur leur territoire les investissements publics et privés et une population qualifiée. Cette logique de compétition a conduit à l'émergence d'un gouvernement urbain entrepreneurial et à la mise en place de stratégies entrepreneuriales. Cela s'est traduit par le lancement de grands projets urbains modernistes, le développement d'opération de marketing urbain, la recherche de l'amélioration de l'environnement des entreprises et donc par la mise en place de festivals culturels de prestige, la réalisation de technopole, de vastes opérations de bureaux, de réseaux de communication avancés ; ces opérations se font souvent au détriment d'investissements payants sur le long terme comme les équipements de base, l'éducation ou la formation.

Pour contrer cette tendance, les différents pays d'Europe ont pris de nouvelles mesures législatives au début des années 90 pour relancer la coopération entre collectivités locales et assurer l'équité entre communes. En fait, la question d'actualité la plus brûlante aujourd'hui est celle de la constitution d'une forme institutionnelle spécifique de gouvernement de l'agglomération. Toutes les tentatives de réformes imposées par les Etats ont jusqu'à présent échoué que ce soit au Royaume-Uni, en France, en Espagne ou aux Pays-Bas. Pour Christian Lefèvre, deux conditions doivent être réunies pour que des gouvernements métropolitains trouvent leur place dans le système institutionnel : d'une part, il faut passer d'une institution imposée à une institution négociée, c'est-à-dire à une institution considérée non plus comme un cadre figé de gouvernement mais comme un construit social , produit de l'ensemble des acteurs impliqués sur un territoire donné ; le gouvernement doit donc être basé sur une identité métropolitaine, ce qui le rend apte à être légitime. D'autre part, il convient de maintenir les autres niveaux territoriaux d'appartenance, en particulier de maintenir l'institution communale.

La réalisation de la coopération intercommunale au sein des agglomérations pose un certain nombre de problèmes qui ont trait principalement à la question des échelles pertinentes de gestion. Quoiqu'il en soit, il est important de progresser dans cette voie pour éviter que ne s'accroissent les fractures et les écarts entre territoires et que ne soient gaspillées des ressources rares (financières, humaines, naturelles, ...). Les formes de cette coopération sont encore à inventer et à expérimenter.

Promouvoir de nouveaux modes de coopération verticale

Traditionnellement, interviennent sur un même territoire des décideurs publics situés à différents niveaux institutionnels. Les rapports entre toutes ces autorités sont essentiellement fondés sur le partage des responsabilités et la répartition des compétences. L'autonomie plus grande des collectivités

locales à l'égard de l'Etat et l'ouverture européenne ont modifié ces rapports. On assiste d'une part à une multiplication des relations contractuelles entre l'Etat et les collectivités territoriales et d'autre part au développement de relations directes entre les collectivités territoriales et les institutions de l'Union européenne.

Aujourd'hui, l'enjeu est de parvenir à concilier les priorités nationales et européennes et les initiatives locales et à trouver une nouvelle articulation entre les politiques menées à différents échelons. En effet, la répartition des compétences entre les différents niveaux ne semble plus à même de répondre au mieux aux différentes préoccupations territoriales. L'heure est semble-t-il davantage au partage des responsabilités et à la conjugaison des efforts. D'autre part, il est important que se combinent désormais l'approche " top-down ", descendante et l'approche " bottom-up ", ascendante et que ces deux démarches se fécondent l'une l'autre. Il importe donc de créer les moyens, les lieux, les procédures permettant d'assurer cette articulation entre les deux approches.

Adopter ou généraliser l'utilisation de nouveaux instruments et de nouveaux principes de gestion publique

Les défis qu'ont à relever les pouvoirs publics incitent au développement et à la mise en pratique de nouveaux modes d'intervention au sein même des institutions. Il ne s'agit pas de remplacer les modes classiques de l'action publique et du contrôle politique mais d'intégrer de nouvelles procédures, de développer de nouveaux savoir-faire, d'organiser différemment les services afin que la gestion des affaires publiques soit plus efficace et que les institutions remplissent mieux leurs missions.

Il est important par exemple de développer au maximum des approches transversales, prenant en compte l'ensemble des interactions entre les différentes politiques. La logique par projets devrait se substituer à une logique purement sectorielle. Cela implique de penser le développement de la ville, la politique urbaine dans sa globalité et non comme une superposition d'actions sans beaucoup de liens entre elles. Il s'agit également de développer la réflexion prospective afin de mieux guider l'action publique sur le long terme et ce d'autant plus que l'avenir se révèle incertain. Les villes et agglomérations doivent veiller à l'articulation de leurs actions à court terme et de leurs actions à long terme et faire en sorte que les premières soient au service des secondes et qu'il n'y ait pas de contradictions entre elles. La planification stratégique demeure à cet égard un instrument essentiel dans la mesure où elle permet d'inscrire, dans un projet global et cohérent, des perspectives à long terme en matière de développement économique, de développement spatial, de développement social, d'environnement et de peuplement. Cela revient en fait à mettre en application, au sein des institutions publiques, les principes du développement durable.

Comme cela a déjà été mentionné, l'action publique doit aussi être basée sur la concertation entre tous les partenaires d'un projet de territoire. Il s'agit donc de mettre en place des procédures qui permettront de développer des échanges entre toutes les parties, de dégager des problématiques communes, de construire progressivement un consensus et de mettre en forme les propositions de décision. L'évaluation constitue également un outil de toute première importance. Bien conduite, elle peut permettre de mieux cerner la complexité croissante des politiques urbaines, de renforcer la transparence de l'action publique, de former le jugement des citoyens et de nourrir le débat démocratique. C'est une démarche de clarification progressive du sens et des pratiques de l'action collective. Enfin, il convient de développer la capitalisation des savoirs et des savoir-faire et de favoriser l'échange d'expérience afin de promouvoir l'innovation sous toutes ces formes.

VI) Conclusion

En définitive, la notion de gouvernance a ouvert un champ de recherches qui est loin d'avoir été exploré dans sa totalité du fait de son étendue. L'adaptation des modes de régulations de l'action publique aux mutations de cette fin de siècle demeure un vaste chantier qui se poursuivra au siècle prochain. Le vocabulaire, quant à lui, ne cesse de s'enrichir de termes nouveaux, traduisant par là même un renouvellement des cadres de pensée pour appréhender des phénomènes en émergence. A peine la notion de "gouvernance" a-t-elle été acceptée et traduite en français que se présente déjà un nouveau terme, celui de l'observance !

VII) Possibles orientations de débat

Quelle nouvelle conception du territoire ?

Limites de la décentralisation ?

La démocratie participative, un renforcement de la citoyenneté ?

Un désengagement de l'État ?

Faisabilité de la coopération intercommunale ?