



n° 12 novembre 2005  
l'espace méditerranéen

territoires méditerranéens  
observatoire des territoires et de la métropolisation dans

avril 2004

## Introduction

La notion de gouvernance est aujourd'hui sur toutes les lèvres. Nous vivons une époque dans laquelle tous, décideurs politiques, cadres administratifs, journalistes et même universitaires semblent parler le même langage. Les vieilles institutions comme l'Etat jacobin, les communes médiévales, les départements napoléoniens, toutes nos traditions d'organisation politique et de suprématie du droit administratif sur les intérêts privés, tout cela est aujourd'hui remis au profit d'un concept magique, polysémique et mouvant : la gouvernance. Les expressions qui empruntent à ce terme sont aujourd'hui nombreuses : gouvernance métropolitaine, bien sûr, mais aussi gouvernance des territoires multi-niveaux, bonne gouvernance ou gouvernance d'entreprise... chacun peut trouver un moyen d'en appeler à la gouvernance.

**Ainsi, avec le Développement Durable, la gouvernance se trouve placée au cœur de l'action publique.** Elle est devenue un critère de l'octroi de l'aide internationale par la Banque Mondiale, un mot d'ordre de l'action gouvernementale, une antienne pour l' élu local à l'écoute de son territoire voire un moyen de contestation pour ses

## La gouvernance, mais encore ?

Le concept de gouvernance territoriale insiste sur une répartition souple et mouvante du pouvoir entre des acteurs fédérés autour de projets locaux. Sa problématique renvoie donc aux interactions entre un pouvoir institué et des groupes sociaux concernés par son action, aux modes de coordination entre ces différents acteurs qui rendent possibles l'action publique.

Il s'agit d'une notion nouvelle en France empruntée à la littérature anglo-saxonne par de jeunes chercheurs en sciences sociales à la fin de la décennie 80. Quelques années après les lois de décentralisation, certains auteurs

opposants privés de position électorale. Pour en rester à l'échelle d'une France qui doute de son avenir tout comme de son positionnement dans le monde contemporain ce terme tombe au meilleur moment. Alors que l'autorité de l'Etat semble faire défaut, que l'usure du pouvoir touche même des élus locaux que l'on croyait plus à l'abri, la gouvernance permet de reconsidérer des styles de gouvernement, fondés sur une légitimité électorale et une représentation de l'intérêt général qui semblent aujourd'hui usées. Associer à des acteurs publics traditionnels le monde associatif, les forces vives locales, le monde économique... permettrait ainsi de redonner un second souffle à la décision publique. On est plus intelligents à plusieurs. Vive la gouvernance !

Evidemment, les choses sont plus complexes. Derrière ce mot valise, au contenu souvent beaucoup trop flou, se cache un certain nombre d'analyses éclairantes. **L'objet du présent texte est donc double : présenter une lecture critique de ce concept de gouvernance et de son origine anglo-saxonne, avant de tenter d'en montrer les apports (et les limites) dans l'analyse des politiques urbaines françaises.**

ont alors été tentés de transposer ces grilles de lecture au nouveau modèle français qui consacrait le désengagement de l'Etat au profit des collectivités locales. Du point de vue du chercheur, la gouvernance est avant tout un questionnement non stabilisé. Il n'existe pas de bonne ou de mauvaise gouvernance mais des transformations de l'action publique qu'il s'agit d'analyser.

Cette notion de gouvernance va beaucoup plus loin que cette simple redéfinition des compétences entre acteurs publics. La montée en puissance des collectivités locales au cours des 15 dernières années s'est accompagnée

## En guise de conclusion, quelques questions de recherche

L'idée de gouvernance insiste sur ces changements dans les modes d'élaboration des décisions locales et sur l'autonomie certaine des pouvoirs locaux. Ces analyses sont fondées sur la responsabilité des autorités locales et sur leur capacité à produire des politiques publiques. L'accent est également mis sur la moindre importance des appartenances institutionnelles et des hiérarchies traditionnelles, politiques et administratives, au profit de relations plus souples et plus informelles dans lesquelles le pouvoir d'initiative et de leadership est mieux partagé.

Ces nouvelles relations entre acteurs locaux doivent être resituées dans une perspective plus large incluant la crise économique des sociétés occidentales depuis 1973 et la diversification des compétences des collectivités locales depuis les lois de décentralisation. Longtemps cantonnées dans la gestion des affaires de proximité sous la tutelle de l'Etat, les collectivités ont investi de nouveaux domaines d'intervention (aménagement, développement économique et marketing territorial, politique culturelle...) dans

un contexte de compétition entre les principaux centres urbains. Plus personne ne conteste la réalité du gouvernement local. Ce sont ses modes d'analyses qui posent problème, la gouvernance n'est finalement qu'un programme de recherche. Il convient alors de rester critique, l'ouverture de la décision politique n'est pas le gage d'un renouveau démocratique.

Enfin, n'y aurait-il pas un paradoxe à parler de gouvernance territoriale puisque ce que met en avant cette notion de gouvernance c'est justement l'effacement des territoires, du moins des territoires institutionnalisés, au profit d'une construction sociale des interlocuteurs ? En science sociale, l'appel à la gouvernance permet de rendre compte des interactions multiples à l'œuvre dans la définition et le pilotage des politiques publiques. Ces interactions sont aussi celles des territoires, du local à l'Europe, qui ne peuvent plus être pensé isolément mais fortement imbriqués dans la définition de projets collectifs.

Jérôme DUBOIS  
Politologue  
Maître de conférence  
CIRTA-IAR

en collaboration avec

Nicolas DOUAY  
José Da SILVA  
Doctorants  
IAR

recherche réalisée par

l'Institut d'Aménagement  
Régional  
Université de la Méditerranée  
Aix - Marseille III

pour

la Direction régionale  
de l'Équipement  
Provence-Alpes-Côte d'Azur

et la Direction régionale de  
l'Équipement  
Languedoc-Roussillon

et

Plan Urbanisme  
Construction Architecture  
Direction Générale  
de l'Urbanisme, de l'Habitat  
et de la Construction

orientation et coordination

Jean-Claude JAGER  
DRE PACA

Appui et suivi

Roland GOMEZ  
PUCA

### N°1 enjeux et définition de la métropolisation

Correspondant : Jean-Claude Jager, mail : jean-claude.jager@equipement.gouv.fr

### N°2 métropolisation et dynamiques de peuplement : l'émergence de la métropole euro-méditerranéenne

Correspondant : François Moriconi-Ebrard, mail : fme@noos.fr

### N°3 l'internationalisation des métropoles

Correspondant : Jean Philippe, mail : jean.philippe@univ.u-3mrs.fr

### N°4 activités productives et développement économique des métropoles

Correspondant : Jean Philippe, mail : jean.philippe@univ.u-3mrs.fr

### N°5 taille, centralité et attractivité des métropoles

Correspondant : Jean Philippe, mail : jean.philippe@univ.u-3mrs.fr

### N°6 les mobilités et les échanges dans le processus de métropolisation

Correspondant : Xavier Godard, mail : xavier.godard@inrets.fr

### N°7 métropolisation et développement social dans l'espace euro-méditerranéen

Correspondant : André Donzel, mail : xavier.donzel@msh.univ-aix.fr

### N°8 l'habitat et les transformations des territoires

Correspondant : Philippe Méjean, mail : pmejean@wanadoo.fr

### N°9 le tourisme et les loisirs dans la structuration des territoires métropolisés

Correspondant : Gérard Richez, mail : gerard.richez@univ-aix.fr

### N°10 l'architecture des territoires métropolisés

Correspondant : René Borruéy, mail : rene.borruéy@wanadoo.fr

### N°11 les centres anciens dans la structuration des territoires métropolisés

Correspondant : Denis Berthelot, mail : berthelot.dbme@wanadoo.fr

### N°12 la gouvernance métropolitaine : l'évolution des pouvoirs politiques

Correspondant : Jérôme Dubois, mail : j.dubois.iar@wanadoo.fr

### N°13 morphologie et gestion de l'étalement urbain

Correspondant : Roland Courtot, mail : courtot@msh.univ-aix.fr

### N°14 les représentations graphiques et cartographiques de la métropolisation

Correspondant : François Moriconi-Ebrard, mail : fme@noos.fr

### N°15 les représentations du projet des agglomérations

Correspondant : Michel Chiappero, mail : mchiappero@wanadoo.fr

### N°16 identification des thèmes de recherche sur les questions liant mobilités et métropolisation en Région Provence Alpes Côte d'Azur

Correspondant : Xavier Godard, mail : xavier.godard@inrets.fr

### N°17 les dynamiques économiques de l'espace méditerranéen français

Correspondant : Ludovic Verre, mail : l.verre@aupa.asso.fr



d'une modification des façons de faire. Les effets de la crise économique persistante, qui limitaient les capacités financières des élus locaux tout en les contraignant à impulser des politiques de développement, la réhabilitation progressive de l'initiative privée et de l'économie de marché, l'exacerbation des phénomènes de concurrence entre les grandes villes... tout cela a contribué à modifier les mécanismes de prise de décision. Après la décentralisation, de nombreux exemples illustrent un nouveau style de gouvernement des villes (on ne parlait pas encore de gouvernance). Le maire moderne est devenu chef d'orchestre. Il ne porte plus nécessairement seuls les projets locaux mais sait mobiliser les énergies locales. A travers le concept de gouvernance, ce sont les frontières entre l'Etat, la société civile, les collectivités locales, le marché... qui se brouillent.

Le développement de cette littérature, à partir du début de la décennie 80, permet ainsi de souligner certaines caractéristiques de l'action publique jusqu'alors peu prises en compte :

- On s'attache à comprendre les enjeux techniques et la complexité de l'action publique. En d'autres termes, les politiques publiques nécessitent la prise en compte de données relevant d'univers très disparates. Dans les plupart des politiques publiques, il faut faire appel à des expertises scientifiques, politiques, techniques, sociales, économiques qui ont des logiques propres parfois difficilement harmonisables. Le grand problème consiste à intégrer ces différents univers, à faire en sorte que tous les acteurs se comprennent, que tous parlent le même langage.
- Chaque décision met en présence des acteurs aux statuts divers dont l'intégration brouille la frontière public-privé, collectivité locale-Etat
- Enfin, dernier constat, celui d'une distinction de plus en plus grande entre les processus relevant de la politique électorale classique, c'est-à-dire les modes de sélection des élites politiques et de débat public, avec les processus de politiques publiques davantage liés à l'expertise technique et à la coordination des différents niveaux de pouvoir, de la commune à l'Europe.

## Une hisoire complexe dans laquelle l'idéologie n'est jamais loin

Dans son origine anglo-saxonne, cette notion de gouvernance, appliquée au champ politique, permettait de repenser les relations entre les Etats et les gouvernements locaux dans un contexte de crise économique. La plupart des analyses visaient à montrer la façon dont les villes tendaient à devenir des acteurs politiques majeurs dans un processus de recomposition économique global. Cette littérature s'inscrivait dans le droit fil des analyses américaines sur des pouvoirs locaux indépendants et très fortement imbriqués dans leur société locale. Les villes nord américaines servaient alors de modèle dans leur politique assumée de développement économique et d'urbanisation à travers des formes d'association souple avec le patronat ou les investisseurs immobiliers. Dans ces conditions, et au vu des transformations perceptibles au sein du territoire national, la transposition de ces analyses paraissait légitime (Le Gales, 95). De cette époque date les premières controverses entre scientifiques. En voici quelques causes, tirées des nombreux ouvrages et articles sur la question :

- Dans l'utilisation du terme de gouvernance affleure souvent une représentation libérale d'une société désormais dirigée par sa société civile, et en particulier ses éléments les plus dynamiques, ceux du monde économique, et non plus selon le jeu de la représentation politique disqualifiée pour son étroitesse de vue et ses divisions partisans.
- Un second écueil concerne la propension à unifier cette même société civile en une même entité, parlant d'une seule et même voix et cherchant les mêmes buts, en gommant les tensions et les contradictions qui parcourent les acteurs d'un territoire.
- Un troisième écueil, lié au précédent, concerne l'autonomie réelle des forces sociales et économiques métropolitaines, au risque d'oublier que dans notre pays un grand nombre de projets collectifs (hôpitaux, universités, grands équipements culturels...) sont encore directement portés par l'Etat, quand bien même ils résultent d'une demande locale (voir, plus loin, l'exemple d'Euroméditerranée).
- Ce qui est parfois gênant, dans une partie de la littérature sur la gouvernance, c'est l'absence de nuance. On serait passé, en l'espace d'une petite vingtaine d'année, de mode de gestion politico-administrative des territoires, strictement encadrée et définie par le droit administratif et les rapports hiérarchiques, à de nouvelles formes de

politiques élaborées et mises en œuvre par des coalitions d'intérêts locaux visant à promouvoir leur action dans un contexte de compétition territoriale.

- La gouvernance renvoie aussi à l'idée d'une dilution de la responsabilité publique qui fait aujourd'hui problème pour au moins deux raisons :
  - la première est celle de l'imputabilité et de la visibilité de la décision " publique ". De ce point de vue, et paradoxalement, il n'est vraiment pas certain que l'ouverture de la décision à de nouveaux acteurs soit un gage de démocratie, c'est même sans doute le contraire.
  - La seconde concerne les spécificités du droit et des institutions publiques en France. Ce courant d'analyse né outre-atlantique bute parfois sur les spécificités de notre droit public qui laisse encore un large pouvoir à la puissance publique : PLU, autorisation de ZAC, permis de construire, Fonds publics d'investissements... contribuent encore aujourd'hui à faire des élus des acteurs incontournables
- On assiste davantage en France aujourd'hui à une recomposition de l'action publique dans laquelle le pouvoir hiérarchique entre l'Etat et les collectivités locales est amoindri au profit d'une répartition le plus souvent négociée des compétences, des ressources et des financements. La puissance publique garde encore un poids prépondérant, mais elle n'est plus unitaire comme par le passé.
- Ce n'est que dans la mise en œuvre d'un programme d'action, une fois les acteurs institutionnels parvenus à un accord de principe, que sont sollicitées des ressources et des financements extérieurs au champ de la puissance publique. Cela ne ressemble finalement pas tout à fait à la gouvernance anglo-saxonne dans laquelle acteurs publics et privés sont mis sur un pied d'égalité
- En définitive, ce que montre la situation française actuelle, dans de nombreux cas, c'est un Etat se vidant de sa substance au profit d'acteurs infra (collectivités locales) et supra étatiques (Union Européenne, organisations internationales). Les rapports de l'Etat avec ces nouveaux acteurs doivent être analysés en termes de négociation et d'échange des ressources en vue d'une action commune et non plus dans des termes anciens de l'action politique définie comme un rapport de domination.

## Mettre en œuvre la gouvernance : les politiques publiques négociées

La négociation des politiques publiques, et donc l'ouverture de la décision, est un phénomène connu et étudié dès les années 80, avant même que le terme de gouvernance ne devienne à la mode. L'après décentralisation, qui a multiplié les échelles de décision, et la crise des finances publiques entraînent la multiplication des formes de coopération nouvelles, ou jusqu'alors marginales.

### La contractualisation

Peu de domaines aujourd'hui échappent à cette nouvelle conception de l'action publique. Tout comme la gouvernance, ces procédures contractuelles passent pour un signe de modernisation de l'action administrative qui gagne ainsi en efficacité et en cohérence. Il faut pourtant veiller à ce que le gouvernement de la cité ne disparaisse pas au profit d'arrangements fragmentaires fédérant des groupes et des citoyens situés en fonction d'enjeux ponctuels. La contractualisation des politiques publiques n'est pas aujourd'hui le signe d'une démocratisation nouvelle. Au contraire, elle

pourrait accentuer le désintérêt perceptible pour les affaires publiques en contestant le pouvoir de représentation traditionnel des élus au profit de nouvelles élites -chefs de projet, techniciens médiateurs, experts indépendants- et de certains acteurs parmi les plus entreprenants -partenaires privés, groupes fortement structurés. **L'enjeu est donc de formaliser les processus de décision à la fois pour stabiliser la participation des partenaires et donner une visibilité démocratique au débat.**

### Le partenariat public privé

Les années de décentralisation en France ont été des années d'expérimentation de nouvelles formes d'action publique. En relation avec les pouvoirs nouveaux des maires urbains, se sont développés de grands groupes privés liés au bâtiment ou à la gestion urbaine qui ont su progressivement investir tous les métiers de la ville et offrir une offre globale, alliant souvent conception, réalisation et gestion des grands équipements urbains.

## Les échelles multiples de la gouvernance territoriale

Dans la France contemporaine les situations pouvant être analysées dans des termes de gouvernances, avec toutes les précautions précédemment posées, sont donc extrêmement variées. Trois exemples, à des échelles d'analyses différentes, peuvent contribuer à éclairer le débat.

### La gouvernance à l'échelle du projet urbain

Près de nous, l'opération aixoise Sextius-Mirabeau illustre parfaitement les changements intervenus dans la définition des projets urbains. Pressée de démontrer sa capacité à piloter un grand projet urbain sans cesse repoussé depuis plusieurs décennies, la nouvelle municipalité de J.F. Picheral, élue en 1989, décide de lancer un grand concours international « d'économie urbaine ».

Sextius-Mirabeau témoigne de cette évolution des pratiques en matière d'aménagement vers une délégation progressive de l'aménagement urbain au sens large à des partenaires privés par des collectivités qui ainsi ne sont plus qu'un des acteurs de l'aménagement. Cela contribue à fortement nuancer le discours de la responsabilité pleine et entière des communes en matière d'urbanisme depuis les lois de décentralisation. Dans ce cas limite, le pouvoir réglementaire ne vient que conforter un pouvoir de conception appartenant davantage à des acteurs privés.

### Euroméditerranée, exemple de gouvernance métropolitaine dans l'AMM ?

Euroméditerranée est une grande opération de restructuration du port et des zones urbaines arrières portuaires de Marseille'. Le pari - déjà en partie gagné - de ses promoteurs est, tout à la fois, de redynamiser l'économie locale en diversifiant les activités portuaires et en attirant, sur le site, des entreprises du secteur tertiaire, de réhabiliter les quartiers anciens et d'y assurer une plus grande mixité sociale par l'investissement privé, d'impulser, enfin, « une nouvelle appropriation par les Marseillais de leur littoral et d'un centre élargi ».

L'enjeu d'Euroméditerranée est bien d'entraîner, dans un processus dynamique, les différents acteurs locaux (habitants, chefs d'entreprises, promoteurs...) dans un grand projet urbain de développement économique et de requalification pourtant pensé à l'extérieur, issu d'un discours expert relevant davantage des services centraux de l'Etat que de la ville elle-même. La multiplication des partenaires contraignent les responsables locaux à négocier au coup par coup de multiples partenariats institutionnels, assortis de procédures et de montages financiers complexes et ponctuels. Plus que sur l'efficacité bureaucratique ou l'autorité politique, la réussite du projet est indexée sur des dynamiques où l'investissement privé, la création ou la délocalisation d'entreprises auront un rôle déterminant. Euroméditerranée se définit, non pas par son contenu, encore largement à négocier, mais par sa formule affichée de travail collectif tant sur les finalités de l'action que sur les règles du jeu.

### Peut-il exister une gouvernance à l'échelle des espaces métropolitains ?

D'autres échelles d'action, plus larges, se prêtent également à une lecture en termes de gouvernance métropolitaine. L'exemple de la région lyonnaise qui à la fin des années 80 et au début de la décennie 90, été perçue comme une ville à la pointe des politiques de rationalisation territoriale et du développement métropolitain, a été largement analysé.

Les travaux de B. Jouve sur ce territoire montrent la difficulté de concevoir une véritable « gouvernance métropolitaine » fonctionnant sur une participation égalitaire de l'ensemble des acteurs locaux et sur l'élaboration partagée d'un projet territorial. Les logiques à l'œuvre semblent ici privilégier des formes de concertation finalement plus institutionnelles que réelles et obéissant à des logiques avant tout politiques.