

# **ENJEUX CONTEMPORAINS DE LA GOUVERNANCE TERRITORIALE**

Master 2 Management des Territoires Urbains

Année 2023-2024

# Introduction/contextualisation

- La dynamique de mondialisation et de décentralisation a considérablement développé **la concurrence entre les villes.**
- Les effets de la poussée du marché à travers la mondialisation de l'économie **déstabilisent les États-nation, entraînent leur recomposition,** et conduisent ainsi à une **exigence nouvelle d'organisation sociale et politique** qui passe, en Europe notamment, **par les villes et les régions.**
- La mondialisation économique suppose l'accroissement de **la mobilité du capital et son affranchissement de toutes contraintes spatiales.** Paradoxalement, cet affranchissement **va de pair avec une sensibilité accrue au territoire, notamment aux villes en tant que lieux potentiels d'investissement et de vie.**
- Dans ce contexte de mondialisation qui affecte particulièrement les régions et les villes, ces dernières, en tant que **coalitions gouvernantes, tentent plus ou moins de se situer dans le cadre d'une certaine concurrence pour attirer investissements publics, cadres, entreprises et services.**

# 1. De la gouvernance économique à la gouvernance politique

- Le mot gouvernance a de **multiples significations et se prête à de multiples usages**. Il est utilisé dans diverses : **la science politique, l'administration publique, la sociologie des organisations, l'économie, la géographie, le développement durable et les relations internationales**.
- Il est associé à des types **de politiques publiques et/ou privées** et se décline en fonction de **différentes échelles territoriales d'intervention** : de la gouvernance locale à la gouvernance mondiale, en passant par la gouvernance urbaine, etc.
- Le mot gouvernance **vient de l'économie et renvoie à l'idée de "pilotage"**. Il apparaît en 1937 dans un article "The nature of the firm" écrit par Ronald COASE, économiste américain.

# 1. De la gouvernance économique à la gouvernance politique

- **Années 1970**, certains économistes définiront la **gouvernance** comme des dispositifs mis en œuvre par l'entreprise pour mener des coordinations internes (système post-fordiste). Aujourd'hui, la "*corporate governance*" a pour objectif de **fixer les règles du jeu** entre les dirigeants et les actionnaires.
- **Années 1980**, les institutions internationales s'emparent de l'expression "*good governance*" pour imposer les **conditionnalités pour obtenir des prêts aux pays des Suds** : fortement incités à mettre en place des réformes institutionnelles et une "bonne administration publique"



# Corporate Governance

*['kɔr-p(ə-)rət 'gə-vər-nən(t)s]*

The system of rules, practices, and processes by which a firm is directed and controlled.

# 1. De la gouvernance économique à la gouvernance politique

- Elles prônent la « bonne gouvernance » soit **une nouvelle gestion publique fondée sur une logique participative, l'amaigrissement de l'État providence, le ciblage des bénéficiaires des politiques sociales, la privatisation des services publics, l'austérité**
- Le concept de gouvernance **s'est donc déplacé du domaine de l'entreprise privée** (modes de coordination et de partenariat différents du marché) **vers la sphère politique** (transformation des formes de l'action publique et de la relation entre l'État, le marché et la société civile).

## 2. Fondements et concepts de la gouvernance

**Le concept de gouvernance** repose sur le postulat suivant : la société mondiale connaît une crise de gouvernabilité caractérisée par 3 constats :

**1 - Les autorités politiques n'ont plus le monopole de la responsabilité.** La gouvernance est une forme de réponse possible **pour réconcilier le politique, l'économique et le social en proposant de nouvelles formes de régulation.**

**2 - Des acteurs de toute nature réclament d'être associés au processus de décision** et sont en mesure de proposer de nouvelles solutions aux problèmes collectifs. La gouvernance met l'accent sur **le déplacement des responsabilités qui s'opère entre l'État et ses institutions, la société civile et le marché.**

**3 - Aucun acteur ne dispose des connaissances et des moyens nécessaires pour résoudre seul les problèmes qui se posent. Des processus itératifs d'interaction/négociation sont devenus nécessaires entre intervenants hétérogènes.** La gouvernance implique donc la participation, la négociation et la coordination.

## 2. Fondements et concepts de la gouvernance

### Définitions

- La gouvernance territoriale renvoie à **la manière dont les différents acteurs (gouvernements locaux, organisations civiles, secteur privé, citoyens, etc.) interagissent et collaborent pour prendre des décisions et gérer les affaires publiques à l'échelle d'une région géographique spécifique, telle qu'une ville ou une région.**
- **« Ce concept est classiquement présenté en opposition avec la notion de gouvernement, qui serait caractérisée par une forte centralisation publique et une faible participation des autres acteurs et institutions dans la définition et la mise en œuvre des politiques publiques. [...] la gouvernance va faire intervenir une multitude d'acteurs et d'institutions dans la fabrique de l'action publique, qui n'appartiennent pas tous à la sphère du gouvernement. [...] cette notion repositionne l'État comme un acteur parmi d'autres dans cette fabrique et traduit l'interdépendance entre les acteurs participant à l'action collective. »**

## 2. Fondements et concepts de la gouvernance

### Définitions

- « *...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...* » (Bagnasco et Le Gallès)
- « *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.* » (J.-P. Gaudin, 1998).
- « *... somme des différentes façons dont les individus et les institutions, publics et privées, 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...* »  
Commission sur la Gouvernance Mondiale (créée en 1992 par W. BRANDT)

## 2. Fondements et concepts de la gouvernance

**Parmi les textes juridiques fondateurs**

**La gouvernance territoriale a été largement diffusée par l'adoption de différentes lois relatives à l'aménagement et au développement territorial, principalement la loi Pasqua en 1995 et la loi Voynet d'orientation pour l'aménagement et le développement durable (LOADDT) en 1999. Elles sont suivies par la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU) qui modifie en profondeur le droit de l'urbanisme et du logement en France. Toutes ces réformes vont affecter le territoire national en imposant une (ou parfois des) échelle(s) d'action, des cadres d'actions partenariaux et de prises de décision supplémentaires. **Le projet de territoire illustre bien cette multiplication d'échelles.****

## 2. Fondements et concepts de la gouvernance

### En résumé

- La gouvernance désigne **le mode ou la manière de gouverner** en intégrant une diversité d'acteurs, tandis que **le gouvernement renvoie strictement aux institutions et aux dirigeants**.
- Elle est synonyme d'une **recomposition profonde de l'État et de son rôle**. Elle redéfinit le rapport entre pouvoir public et administrés.
- Elle prône un profond changement **de style de management**, mobilisant une **pluralité des acteurs**, relevant de logiques différentes qui interviennent dans **le processus d'action collective**. Elle invite à considérer cette dernière en prenant en compte **l'enchevêtrement des niveaux d'action**. Au schéma du pouvoir fondé sur l'autorité et la hiérarchie, elle oppose **la nécessité de coopération voire de confiance** à travers des formes de **participation et de coordination** ; elle va de pair avec **les notions de projet, de partenariat et de consensus**.

## 2. Fondements et concepts de la gouvernance

### **Une réalité complexe**

« En théorie, il semble logique de découpler les compétences et de mettre en commun des forces d'action ; mais, dans la réalité, **définir des politiques publiques territoriales peut être source de conflits. Le domaine environnemental ou l'aménagement cristallisent des affrontements entre intérêts contradictoires,** notamment insérés dans le triptyque développement-aménagement-protection (P. Lascoumes, 1994) ou expliqués par des logiques corporatistes. »

### 3. Ce que révèle le système des acteurs

- « **L'État reste un acteur important mais il s'est banalisé**, il est devenu un acteur parmi d'autres, ou plutôt différents segments de l'État sont devenus des acteurs parmi d'autres dans l'élaboration et de mise en place des politiques. » (Le Gales, 1995)
- Gouverner les villes « [...] implique de plus en plus **différents types d'organisation** : **autorités locales mais aussi grandes entreprises privées, représentants de groupes privés, agences publiques et semi-publiques, représentants de différents segments de l'Etat, consultants, organismes d'études, associations.** Cette pluralité d'intervenants, d'acteurs, d'organisations que la politique locale [...] **dépend de plus en plus d'acteurs non gouvernementaux** » (idem)

### 3. Ce que révèle le système des acteurs

- **La gouvernance urbaine suppose une plus grande diversité dans la manière d'organiser les services, une flexibilité, une variété des acteurs, voire une transformations des formes que peut prendre la démocratie locale [en fonction de] la complexité des nouvelles formes de citoyenneté. L'autorité locale devient un acteur important certes, mais un acteur parmi d'autres, tout comme l'Etat. Le concept de gouvernance urbaine permet de reconnaître la fragmentation, l'incohérence et suggère de mettre l'accent sur les formes de coordination verticale et horizontale de l'action publique. Il permet de mieux prendre en compte la capacité stratégique des acteurs, la diversité des processus de légitimation, la dynamique de négociation des acteurs. » (idem)**

### 3. Ce que révèle le système des acteurs

Plusieurs évolutions sont à signaler :

- **Le renforcement d'un pouvoir d'agglomération** pour dépasser la fragmentation due à l'émiettement communal
- **La multiplication des formes d'organisation impliquant des partenaires publics-privés**, et l'implication croissante des acteurs privés, dans l'aménagement et dans bien d'autres domaines
- **La « privatisation silencieuse des services urbains »** depuis les années 1980 et la croissance forte des grandes firmes de services urbains, le développement du secteur paramunicipal et de différents types d'associations
- Paradoxalement on assiste au **développement d'une planification stratégique** à moyen ou long terme

# Partenariats public/privé

- D'après les statistiques de la Banque mondiale, **2 500 projets d'infrastructure en PPP ont été lancés dans les pays en développement entre 1990 et 2001**, pour un montant de 750 milliards de dollars. Dans les pays industrialisés, **le seul gouvernement du Royaume-Uni a signé 665 contrats de PPP entre 1987 et avril 2005**, suscitant un investissement privé de 62 milliards d'euros. Les perspectives du développement des partenariats public-privé au sein de l'Union européenne se situent non seulement au niveau des États, mais aussi des collectivités territoriales.
- Les domaines couverts par les PPP sont extrêmement variés. Les infrastructures de transport représentent une part importante de ces contrats, concernant aussi bien les lignes ferroviaires que les transports urbains et les installations portuaires. Viennent ensuite les services aux collectivités (gestion de l'eau et des déchets), les hôpitaux et les établissements d'enseignement. Dans les domaines d'activité régalienne de l'État, le recours aux contrats de partenariat public-privé concerne une partie des activités de Défense et les établissements pénitentiaires

# 3. Ce que révèle le système des acteurs

Plusieurs évolutions sont à signaler :

- La **priorité accordée au développement économique** et l'évolution des politiques locales dans le sens de la compétition interurbaine
- Le désengagement et la transformation du **rôle de l'Etat**, la **multiplication des relations contractuelles**
- **Le rôle croissant des adjoints** pour répondre aux demandes complexes dans chacun des secteurs de l'action publique
- **L'ouverture européenne** et la multiplication des relations avec Bruxelles et avec les autres villes européennes

## 4. Deux tendances de la gouvernance

- **La mondialisation économique suppose l'accroissement de la mobilité du capital et son affranchissement de toutes contraintes spatiales. Paradoxalement, il va de pair avec une sensibilité accrue au territoire, notamment aux villes en tant que lieux potentiels d'investissement et de vie.**
- **En Europe, le capitalisme prend alors l'avantage sur les États pour se réorganiser en engageant la désindustrialisation de villes et de régions (Liverpool, Glasgow, Sheffield, Bradford), alors qu'ailleurs il promeut un nouveau développement industriel (Modena, Vincenza).**

## 4. Deux tendances de la gouvernance

- La plupart des villes européennes doivent alors faire face **aux processus d'exclusion sociale de populations directement touchées par la désindustrialisation et le chômage de masse.**
- En forçant le trait, chacun **des modes de gouvernance traduit en fait une approche idéologique.**
- **La première, « économiciste »**, se caractérise par sa **focalisation sur l'extension du marché capitaliste**, ainsi que le montrent, dans une certaine mesure, les villes américaines et certaines villes britanniques comme Birmingham, Leeds et Manchester, **qui privilégient le développement économique sans se préoccuper de l'exclusion sociale générée par les restructurations.**

## 4. Deux tendances de la gouvernance

- **La seconde approche « démocratique »** inscrit la gouvernance dans une perspective de démocratisation du fonctionnement des institutions et de mobilisation civique des citoyens, comme c'est le cas à Hambourg, Barcelone, Helsinki, Copenhague, Lilles ou Rennes, qui tentent de concilier le développement économique et le maintien de la cohésion sociale en protégeant les populations des réorganisations en cours.
- Suivant les choix idéologiques qu'elle recouvre, la gouvernance consiste à réformer les institutions politiques pour limiter les entraves au bon fonctionnement du marché ou, au contraire, à renforcer les mécanismes de régulation pour lutter contre les effets du libéralisme et en particulier contre la désaffiliation sociale (R. Castel, 1995).

# Glasgow : Clyde auditorium

