



HAL
open science

La gouvernance territoriale, c'est mission impossible

Carine Heitz, Joana Guerrin

► **To cite this version:**

Carine Heitz, Joana Guerrin. La gouvernance territoriale, c'est mission impossible. Rémi Barbier; Philippe Hamman. La Fabrique contemporaine des territoires, Le Cavalier Bleu, pp.71-76, 2021, Idées Reçues, 979-10-318-0474-3. 10.3917/lcb.barbi.2021.01.0071 . hal-04221283

HAL Id: hal-04221283

<https://hal.inrae.fr/hal-04221283>

Submitted on 28 Sep 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Carine Heitz, Joana Guerrin (2021), La gouvernance territoriale, c'est mission impossible, In Rémi Barbier; Philippe Hamman, *La Fabrique contemporaine des territoires*, Le Cavalier Bleu, pp.71-76, Idées Reçues, 979-10-318-0474-3.

DOI : <https://doi-org.scd-rproxy.u-strasbg.fr/10.3917/lcb.barbi.2021.01.0071>

Version finale avant publication

La gouvernance territoriale, c'est mission impossible

Le territoire national n'est plus homogène ni uniforme, mais au contraire très varié et différencié. L'emboîtement des collectivités en « poupées russes » n'est donc plus justifié. Il faut raisonner par catégories de sujets, plutôt que par strates.

Alexandre Malafaye, Président du think tank Synopia, FigaroVox, le 6 février 2017

La gouvernance se définit comme « un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux et d'institutions, en vue d'atteindre des objectifs définis et discutés collectivement » et renvoie donc à « l'ensemble d'institutions, de réseaux, de directives, de réglementations, de normes, d'usages politiques et sociaux ainsi que d'acteurs publics et privés qui contribuent à la stabilité d'une société et d'un régime politique, à son orientation, à la capacité de diriger, et à celle de fournir des services et à assurer sa légitimité » (P. Le Galès, « Gouvernance », in Dictionnaire des politiques publiques, 2020 [2011]). Ce concept est classiquement présenté en opposition avec la notion de gouvernement, qui serait caractérisé 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. Néanmoins, ce contraste doit être nuancé : le gouvernement serait un mode possible, plus ou moins hiérarchique, de la gouvernance pour certains auteurs, tandis que d'autres estiment qu'il se détermine plutôt dans une plus ou moins grande centralisation de la légitimité d'élaboration et de conduite des politiques publiques (que cette centralisation soit au bénéfice de l'État vis-à-vis des collectivités, ou des exécutifs des collectivités vis-à-vis des « forces vives » du territoire). Retenons à ce stade que 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. Dans la notion de gouvernance, on part donc du principe qu'il est possible d'agir sans s'en remettre forcément au pouvoir de l'État. En ce sens, 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.

La gouvernance territoriale est une construction émanant du concept de gouvernance. Apparue dans le champ de la mise en œuvre des politiques publiques il y a une vingtaine d'années, elle puise ses racines, en France, dans l'adaptation d'un fonctionnement étatique à des échelles multiples et elle « renvoie ainsi tout d'abord à [la question] du développement local. [Elle] se situe dans le contexte historique de l'implication croissante des acteurs locaux – privés, publics, associatifs – dans les dynamiques de développement, dans leur capacité à se mobiliser et à se prendre en charge » (F. Leloup, L. Moyart, B. Pecqueur, in Géographie, économie, société, 2005). 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 : la conduite d'un diagnostic partagé, la mobilisation des acteurs du territoire et des partenaires institutionnels (État, région, département), la détermination d'une stratégie territoriale et l'identification des priorités dans un plan d'action sont autant d'étapes que d'interlocuteurs différents à mobiliser dans sa mise en œuvre.

La gouvernance territoriale adopte plusieurs modalités de fonctionnement, en lien avec sa double nature intersectorielle (économie, social, transport, éducatif, culturel, police, mais aussi sanitaire, etc.) et multi-niveaux (commune, intercommunalité, département, région, État, voire Union européenne). Elle fait intervenir des acteurs très divers. Son fonctionnement est dès lors complexe : le risque de rendre ces territoires « ingouvernables » est tangible car il n'y aurait plus de réel « pilote dans l'avion » ou, au contraire, « trop de pilotes dans l'avion » et il deviendrait alors complexe de démêler les intérêts, toujours légitimes, de chacun (Ch. Lefèvre, B. Jouve, *Métropoles ingouvernables*, 2002).

Ce fonctionnement particulier pousse ainsi les acteurs à « penser globalement et agir localement », et réciproquement. Ceci n'est pas sans conséquences sur les difficultés inhérentes à la mise en œuvre de la gouvernance territoriale. Comme le soulignent H. Rey-Valette et ses co-auteurs (*Guide pour la mise en œuvre de la gouvernance en appui au développement durable des territoires*, 2011), « les politiques locales [...] ne s'inscrivent plus dans le cadre hiérarchique national traditionnel. Elles ne sont pas pour autant la reproduction des politiques nationales à un échelon local. Elles mobilisent des acteurs publics, mais aussi privés, du niveau le plus local jusqu'au niveau global, qui coopèrent sur des projets divers par le biais de la contractualisation ». Soit une mise en musique des attentes des uns et des compétences des autres qui peut s'avérer conflictuelle. En théorie, il semble logique de décloisonner 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, *L'éco-pouvoir : environnements et politiques*, 1994) ou expliqués par des logiques corporatistes. La gouvernance des métropoles peut illustrer un certain nombre d'enjeux relatifs à la gouvernance territoriale (encadré).

En dépit de toutes ces difficultés, la mise en œuvre de la gouvernance territoriale n'est pas impossible si quelques points de vigilance sont observés. Les conflits évoqués précédemment ne s'entendent pas uniquement comme un problème : ils peuvent aussi être l'occasion de redéfinir un bien commun local ou un intérêt général territorialisé (P. Lascoumes, J.-P. Le Bourhis, in *Politix*, 1998), notamment par la mise en place de processus participatifs qui amènent au consensus autour de ces intérêts partagés. L'installation d'éoliennes est en ce sens très parlante : les uns y voient une opportunité d'offre énergétique plus durable, les autres une atteinte à leur cadre de vie, notamment par des nuisances sonores et visuelles. Par exemple, dans le Haut-Vivarais, la concertation a permis que « le projet éolien s'inscrive dans une attitude cohérente vis-à-vis de l'énergie et dans des démarches écologiques initiées par le président de la communauté de communes » (D. Gueorguieva-Faye, in *Développement durable et territoires*, 2006). Par ailleurs, l'amélioration de la participation des citoyens dans le développement de projets territoriaux favorise une appropriation des enjeux, l'identification d'acteurs légitimes à intervenir, à coordonner ou à celle d'actions à définir, à prioriser (encadré).

La gouvernance des métropoles

Les phénomènes de métropolisation, c'est-à-dire « la concentration des hommes et des activités dans les principales agglomérations d'un système urbain donné », sont caractéristiques de l'évolution contemporaine des territoires urbains à l'échelle mondiale. Les métropoles ont fait l'objet de nombreux travaux de géographes français ou anglo-saxons, qui ont mis en avant leur capacité à influencer sur des territoires immenses et à des échelles multiples, à s'émanciper progressivement des maillages administratifs traditionnels d'organisation des pouvoirs, devenant des aires urbaines globalisées, en réseaux, échappant à l'influence des États et organisant de nouvelles formes de gouvernance.

C'est en particulier autour de la problématique de la gouvernance que les politistes ont participé à la production scientifique sur les métropoles, en montrant que l'État était un acteur parmi d'autres dans la régulation de ces territoires, et que ces derniers s'autonomisaient économiquement et politiquement. Les métropoles comme le Grand Paris ou le Grand Londres sont qualifiées d'acteurs collectifs, prenant en charge de plus en plus de politiques publiques. Le gouvernement urbain ou métropolitain est donc désormais une réalité, même s'il est hautement fragmenté et multi-niveaux. Ces travaux se démarquent de ceux constatant l'« ingouvernabilité » des métropoles. Au-delà de l'image de crise ou de chaos urbain dans les portraits des mégacités, des « modes de gouvernement, de gouvernance, d'intégration de l'action collective entre différents acteurs pour répondre à des problèmes » se constituent dans les métropoles (Ch. Lefèvre, B. Jouve, op. cit.). Ainsi, s'ils remettent en cause le monopole de l'État central ou local sur le gouvernement des villes, les travaux sur la gouvernance soulignent la capacité des acteurs publics à maintenir un certain gouvernement des villes (Ch. Lefèvre, N. Roseau, T. Vitale, *De la ville à la métropole*, 2013). Par ailleurs, les travaux sur la gouvernance soulignent l'intérêt crucial d'analyser sociologiquement la façon dont des acteurs étatiques et non étatiques, aux intérêts et représentations potentiellement divergentes, s'accordent autour de la fabrique des métropoles.

Les conseils de développement, un dispositif d'engagement dans la gouvernance territoriale

Établis dans le cadre de la loi Voynet de 1999, les conseils de développement sont des instances permettant aux citoyens de se mobiliser autour de la traduction concrète des politiques publiques dans les territoires. Par exemple, les membres des conseils de développement sont amenés, entre autres, à se positionner dans des débats autour du projet de territoire (de son élaboration à son suivi), à émettre un avis sur les documents de prospective et de planification urbaine et à contribuer à la conception et à l'évaluation des politiques locales de promotion du développement durable. Leur grande liberté d'organisation encourage la participation citoyenne et l'engagement des citoyens dans les problématiques territoriales tout en favorisant les relations entre les porteurs des projets de territoire, les gestionnaires des intercommunalités dans lesquels ils prennent place et la population (pour en savoir plus : <https://conseils-de-developpement.fr/>).

Enfin, rendre la gouvernance territoriale possible passe également par l'innovation dans les modes de gouvernance : de nouvelles formes de négociation ou modalités de concertation sont à inventer pour faire tenir ensemble les injonctions à la fois sectorielles et scalaires inhérentes aux enjeux territoriaux. De plus, le gouvernement est toujours présent dans la gouvernance : l'État reste garant d'une certaine définition de l'intérêt général même s'il doit composer aujourd'hui avec d'autres acteurs.