

La gouvernance territoriale Relations avec la société civile et évolutions historiques

André TORRE
Université Paris Saclay
INRA – Agroparistech
torre@agroparistech.fr

C2DI

Plénière d'ouverture du 22 juin 2017

« Yvelines et Hauts-de-Seine : relations avec la
société civile »

PROXIMITÉS

Interrogations sur les processus démocratiques

- On s'interroge beaucoup aujourd'hui sur les processus démocratiques et les exigences de la démocratie
- La question est maintenant d'actualité dans le Monde:
 - les référendums « ratés » et les nouveaux chefs de gouvernement en Europe et ailleurs
 - les Printemps arabes...
 - mais aussi les débats locaux
 - et les conflits, type Sirvens ou Notre Dame des Landes
- Partout se pose la question des conditions et des expressions du débat démocratique

Des questions de société

- Quelles sont les caractéristiques de l'exercice de **démocratie** et des relations avec la société ?
- Jusqu'à quel point peut-on **donner la parole** aux populations ? Les laisser agir ? Quel rôle de la **société civile** ?
- Au-delà du **vote**, ou entre les périodes de vote, quelle est la légitimité d'une **prise de parole** ? D'une **action** ?
 - par des oppositions verbales
 - par des manifestations
 - par des violences...
- Au cœur de **l'exigence démocratique** se trouvent :
 - le maintien des possibilités d'expression des populations
 - la discussion entre différentes catégories ou groupes de personnes porteuses d'opinions ou de projets opposés

Plan de la présentation

- La gouvernance des territoires. Pourquoi?
- De la gouvernance à la gouvernance des territoires
- Acteurs, outils et mécanismes
- La dimension conflictuelle

La gouvernance territoriale. Pourquoi ?

Gouverner pour développer

- Deux constats:
 - les processus de développement sont liés à la nouveauté, au changement, à **l'innovation**
 - Nations et **territoires** ont tout intérêt à prendre en main leur avenir et à initier leurs propres **projets de développement**, pour tenter de maîtriser leur devenir
- Du coup, le développement des territoires ne peut s'appréhender indépendamment des **processus de gouvernance**

La montée de la problématique de la gouvernance

- Remise en cause des politiques classiques, centrées sur l'**autorité étatique**
- Renouvellement de la question du **pilotage** des activités, des hommes et des territoires
- Volonté de **démocratie directe**
- La **gouvernance** s'impose à côté du **gouvernement**, symbole de l'exercice du pouvoir hiérarchique de l'Etat



Gouvernance Territoriale (plus que Gouvernement)

Questions de gouvernance au niveau des territoires

- Cette question se pose pour quatre raisons principales:
 - complexité des acteurs présents sur les territoires : **mosaïque de parties prenantes** (pouvoirs publics, entreprises de biens et services, résidents, touristes, visiteurs...)
 - **implication** des populations locales, qui veulent participer aux processus de décision et aux projets de territoires (associations, lobbies formels et informels)
 - processus de **décentralisation**
 - **échelles de gouvernance** : niveaux locaux (ou régionaux), nationaux (fédéraux) et européen, avec leur cortège de décisions et de règlements

Les objectifs de la gouvernance territoriale

- Favoriser/élaborer des projets de **développement territorial**
- Coordonner de nombreux acteurs hétérogènes
- Éviter que les acteurs s'en aillent (désertification)
- Éviter des affrontements bloquants
- **Décider des chemins de développement**

Questions - Quelle gouvernance des territoires ?
- Quels sont ses contours?

Der la gouvernance à la gouvernance des territoires

Le New Public Management

- **Remise en cause** de l'administration bureaucratique dans les années 70
- NPM: puzzle **inspiré des principes de management des entreprises** qui se diffusent dans les années 1980-90, via les organismes internationaux (OCDE...) (Bezès, 2007):
 1. **Séparation des fonctions**: centralisation du pilotage/externalisation de l'exécution
 2. **Décentralisation** et empowerment de groupes d'utilisateurs
 3. Concurrence **public/privé** et individualisation des incitations
 4. Renforcement de la **responsabilité** et de **l'autonomie** des échelons de mise en œuvre
 5. Mise en place d'une **gestion par les résultats** (objectifs, évaluation)

La montée des préoccupations de gouvernance dans la littérature

- Intérêt pour une série d'innovations institutionnelles engendrées, par la décentralisation et la contractualisation, en marche dans de nombreux pays:
 - les acteurs expérimentent de nouvelles formes d'action publique et de participation aux décisions
 - passage d'une organisation pyramidale ou hiérarchique, fondée sur les institutions publiques, à une organisation en réseaux (Kooiman 2000 ; Powel 1991)
 - partenariats public-privé (Wettenhal 2003)
 - acteurs de natures très différentes (Pierre 2000)
 - niveaux territoriaux multiples (Hooghe & Marks 2001) (la gouvernance territoriale est multi-niveaux)

Une complexification progressive dans le temps des enjeux de gouvernance

Renforcer l'efficacité des modes de gestion publique

Efficacité organisationnelle

Favoriser la prise de parole (démocratie locale)

Expression des choix collectifs

Intégrer la diversité des expertises

Création de connaissances et apprentissage

Impliquer les parties prenantes et gérer les conflits

Mobilisation et négociation

Prendre en compte de nouvelles contraintes (environnement)

Approche systémique et intégrée

Éviter l'exclusion et viser la justice sociale

Justice sociale

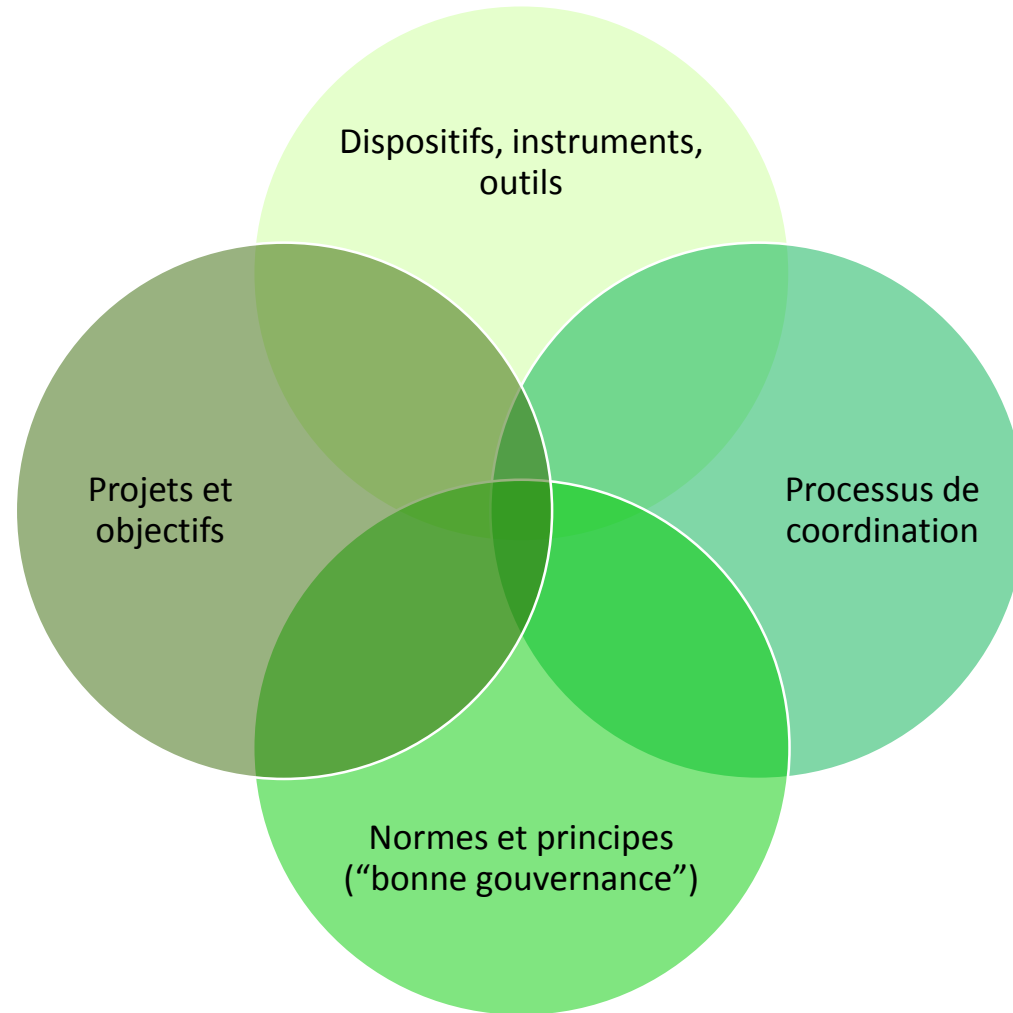
De l'application des politiques publiques à la gouvernance territoriale

- Intérêt ancien pour les questions de **politiques publiques**
- Essentiellement **déclinaisons locales** de politiques nationales
 - Analyse du rôle des services déconcentrés de l'Etat
 - Analyse du rôle des pouvoirs publics locaux et de leurs dévolutions croissantes
- **Concurrence des territoires**
 - Fédéralisme fiscal (Widasin, 2004)
- **Gouvernance**: formes plus souples de pouvoir que le gouvernement, reposant sur la coordination d'acteurs, de groupes sociaux et d'institutions en vue d'atteindre des objectifs communs (Le Galés, 2014)

Définitions de la Gouvernance territoriale

- Bertrand et Moquay (2004) : **nouvelles formes d'actions publiques** qui permettent sous le mode du partenariat la négociation entre l'Etat, les collectivités territoriales, les secteurs économiques et associatifs, les groupes d'intérêt et la société civile
- Gilly et Wallet (2005): processus de renforcement de **l'autonomie des autorités décentralisées**, interrelations complexes et **multi niveaux**, système d'enchevêtrement dynamique, hybridations
- Leloup et al. (2005): Perspective de dev. local. Processus de **coordination** des acteurs dans la perspective de l'organisation de l'activité économique.
- Chia et al. (2009): **outils et des dispositifs**, technologie de la gouvernance
- Torre et Traversac (2011): Non réductible au pouvoir local par les services déconcentrés de l'Etat, ni aux actions des collectivités locales ou territoriales. Implique la **participation des populations** par l'intermédiaire de différents groupes ou représentants, la prise en compte du conflit, et une **imbrication des niveaux** de décision, du local vers le global

La diversité des entrées dans la gouvernance territoriale



Acteurs, outils et mécanismes de la gouvernance des territoires

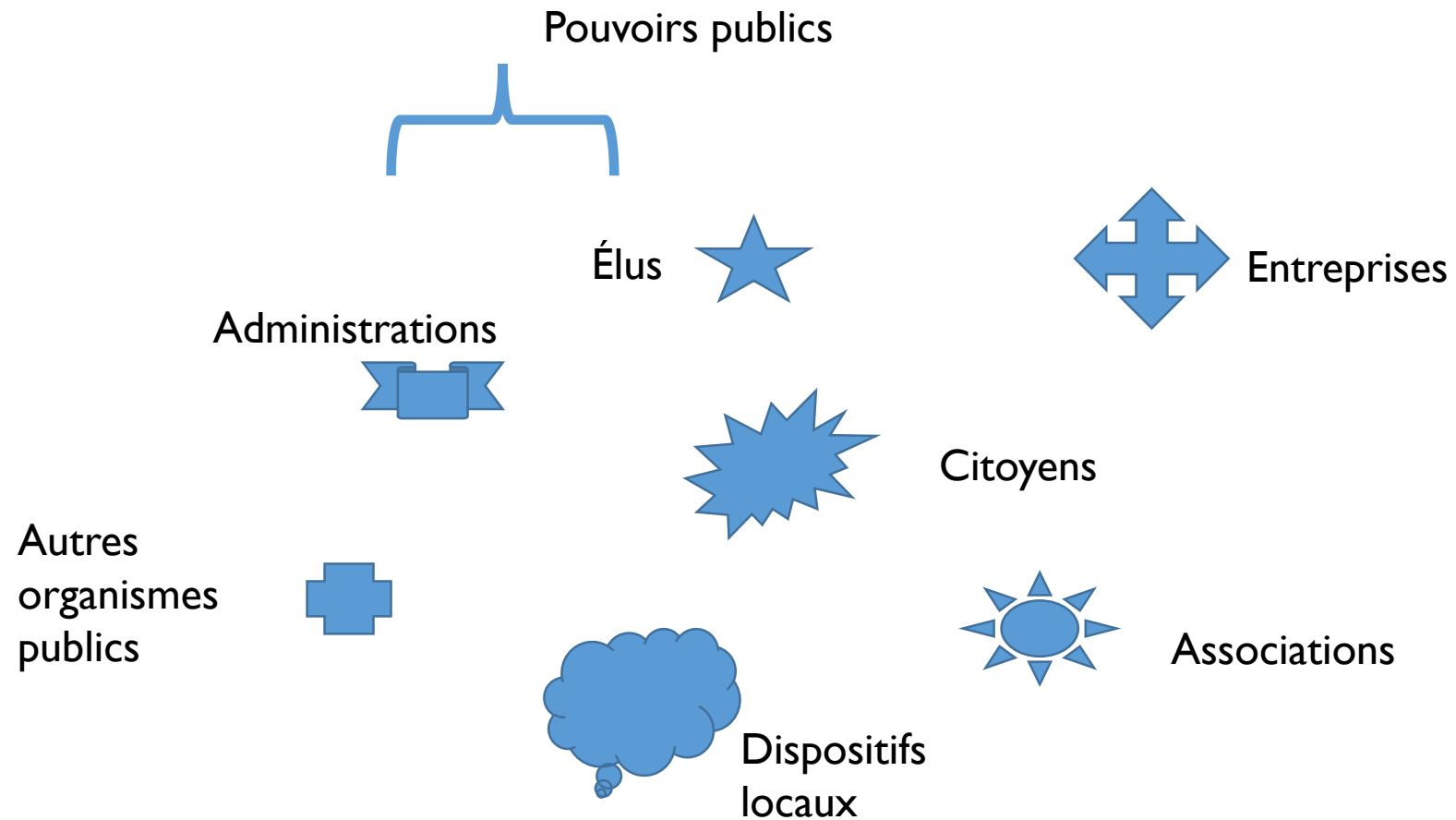
L'échelon local

- A vu croître le nombre **d'instances décisionnaires** et porteuses de diverses politiques publiques :
 - les communes à la base
 - les Etablissements Publics de Coopération Intercommunale
 - les Pays
 - les métropoles
 - les départements...
- Dans le même temps, les pouvoirs publics multiplient les **structures de gouvernance** des activités au niveau local
- Il en résulte une **complexification** du panorama de l'action publique
- **Mosaïque** complexe de la gouvernance des territoires, de ses acteurs et de ses niveaux multiples

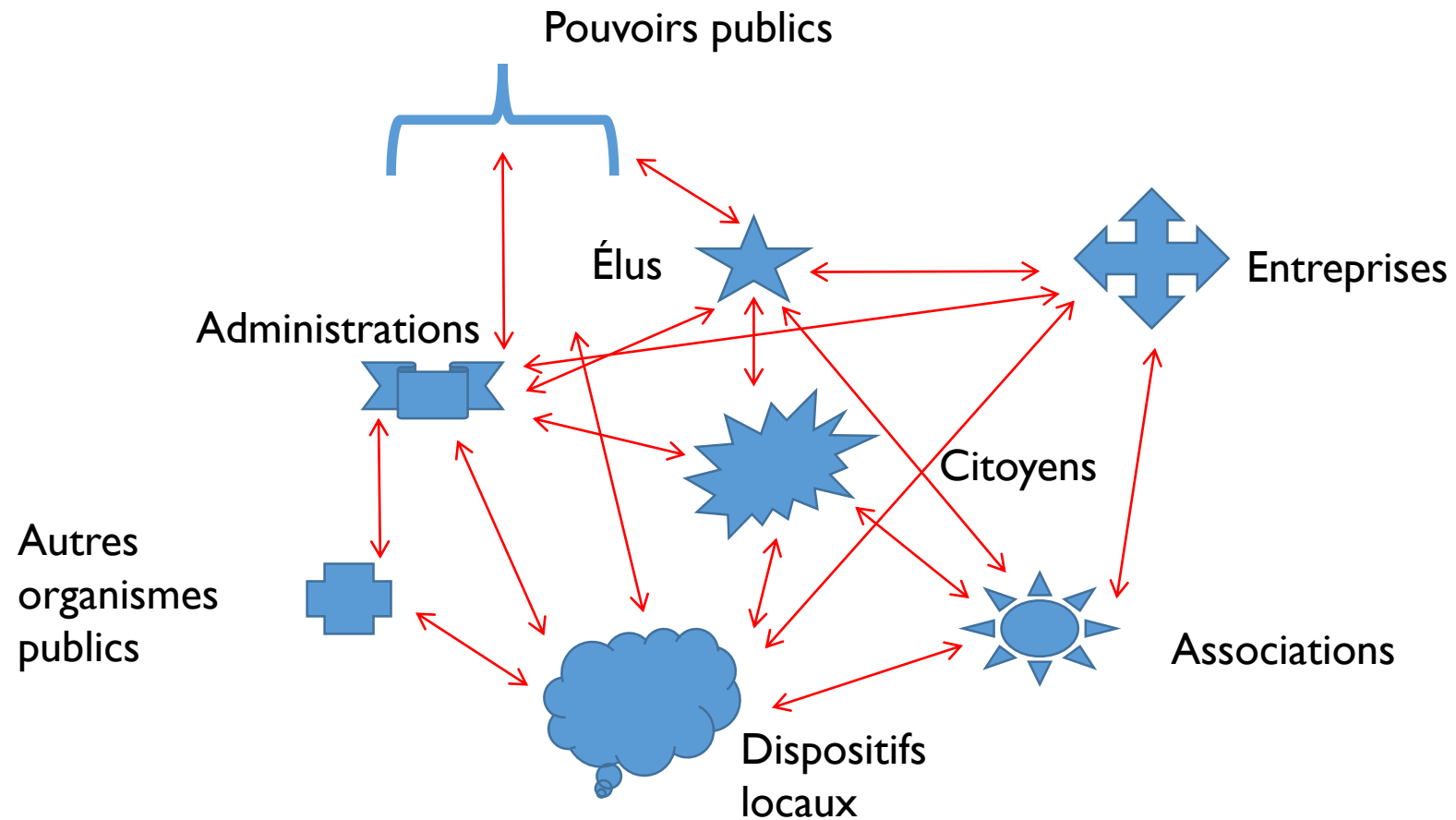
Les protagonistes (parties prenantes)

- Les Pouvoirs publics
- Les Collectivités territoriales
- Les Groupes d'acteurs locaux (privés ou associatifs)
 - Pôles de nature diverse
 - Coopératives, Regroupements de producteurs
 - Réseaux d'innovation, de transfert des technologies
 - Syndicats de gestion de la production (AOC) ou du territoire (Bassins versants)
 - Associations

Les acteurs de la gouvernance territoriale



Les acteurs de la gouvernance territoriale



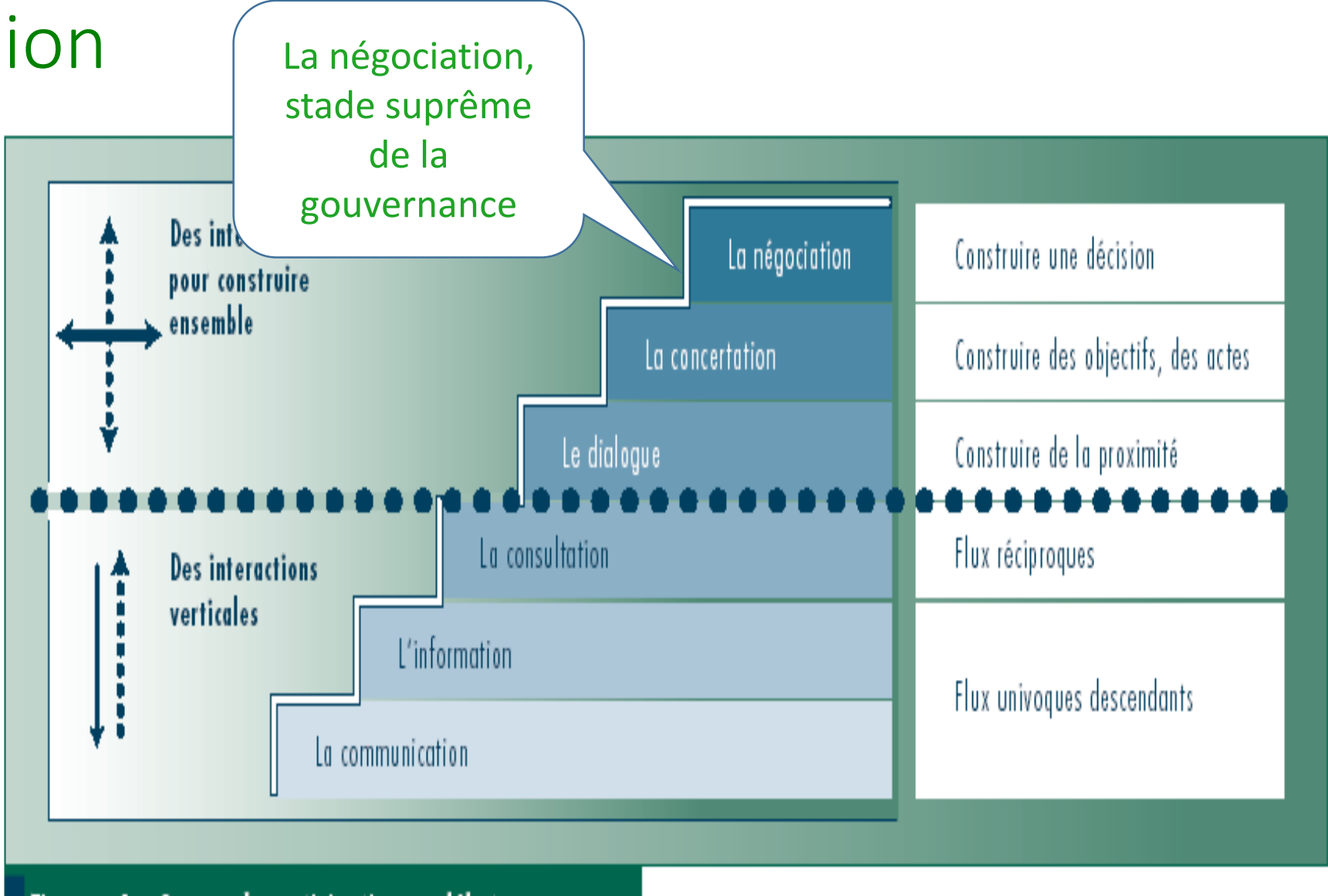
Politiques et action publique *(exemple du foncier)*

- Des lois (niveau national)
- Des règlements (nationaux ou internationaux)
- Des politiques publiques (nationales ou décentralisées)
- Des documents d'urbanisme
- Des zonages (territoriaux ou environnementaux)

Outils de la gouvernance *(exemple du foncier)*

- Instruments concrets d'aménagement de l'espace ou structures de gouvernance des activités:
 - **documents d'urbanisme**: PLUs, SCoTs, schémas de planification menés au niveau régional
 - **zonages territoriaux**: Districts, Communautés de Communes et d'Agglomérations, parcs naturels, territoires de l'eau...
 - **zonages environnementaux** (Natura 2000, Directives Oiseaux, Habitats, Znieff, corridors écologiques...),
 - **regroupement** d'acteurs ou de producteurs locaux (les Pôles divers...), opérations témoignant de la volonté de créer des solidarités, des fonctionnements communs

Les formes de la participation aux débats ou à la décision



Source : J-E Beuret 2006

Mécanismes coopératifs de la gouvernance

- **Négociation**

Construire ensemble une décision

- **Concertation**

Construction commune des éléments en vue d'une solution

- **Dialogue**

Interactions horizontales entre des acteurs mis sur un pied d'égalité

- **Consultation**

Collecter les avis des acteurs, sans aucune garantie quant à la prise en compte des avis exprimés

- **Information**

Mettre au courant un groupe des intentions ou décisions prises

- **Communication**

Faire passer un message et obtenir l'adhésion du public à une proposition



La dimension conflictuelle

La crise de la décision (publique) ?

- On constate, dans les pays développés, une **difficulté à faire accepter les équipements et infrastructures**, souvent publiques, par les populations locales
- Les **oppositions** sont multiples:
 - Contestations
 - Discussions
 - Controverses
 - Obstacles techniques (normes, règlements...)
 - Conflits ???

La question de l'acceptabilité

- Comment élaborer un projet accepté par le public ? p.ex. obtenir l'assentiment d'une population envers un projet d'infrastructure
- **Idée séduisante**
- **Limites** au niveau individuel (particuliers)
 - Ils peuvent considérer que les décisions sont injustes, irrationnelles, portent atteinte à leurs droits fondamentaux, traduisent des inégalités de traitement et de protection
 - Pas de règle de décision absolue du point de vue de la justice

La montée de la conflictualité autour de la construction d'infrastructures: une réalité française

- Constatations empiriques

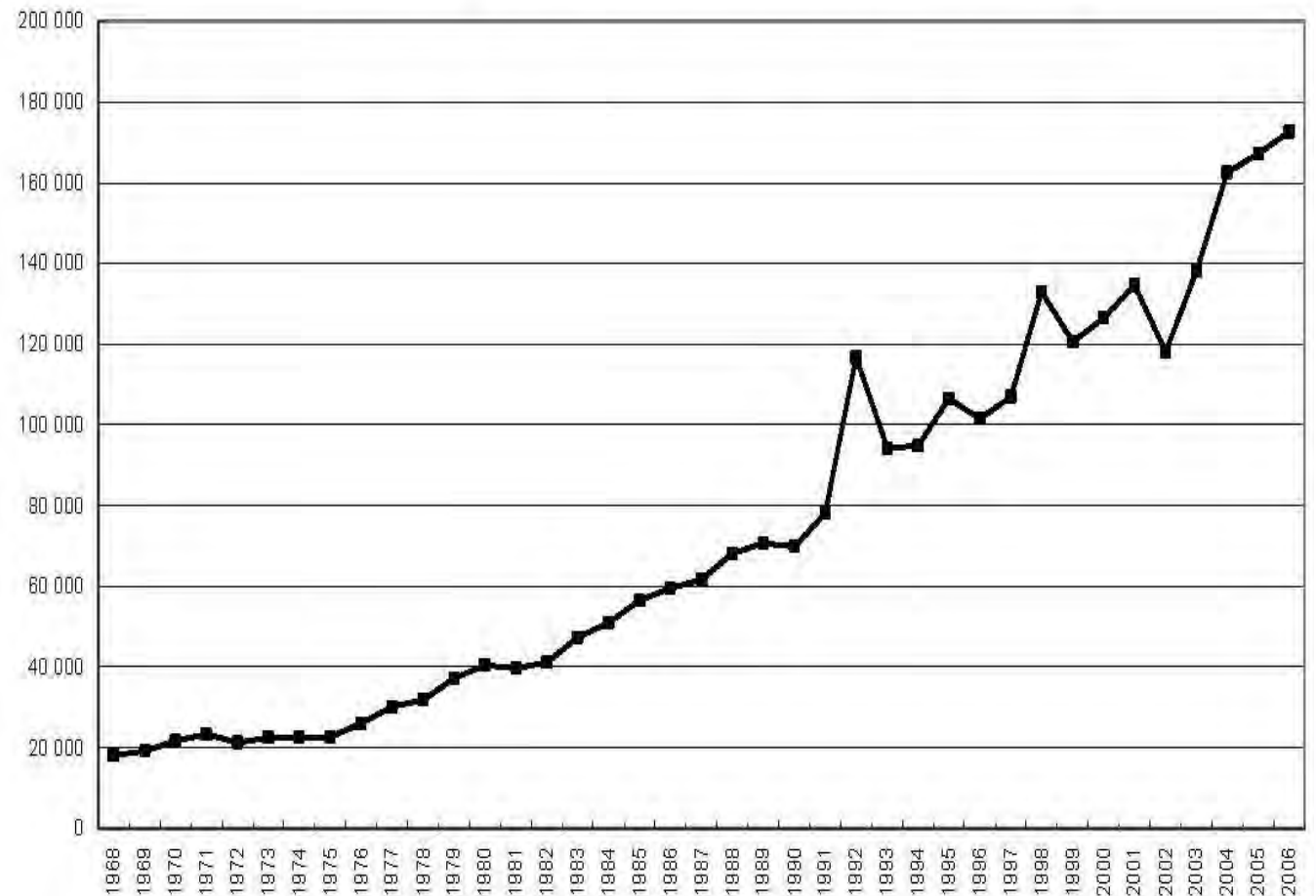
- Données **Statistiques** montrant une augmentation de la conflictualité
 - tribunaux
 - articles de presse
- Mais aussi une **constatation** que l'on fait partout : il est de plus en plus difficile de mettre en œuvre des projets importants, en particulier des projets de construction d'infrastructures
 - privées
 - (et surtout) publiques

La montée de la conflictualité dans les territoires

- Constatations empiriques: données statistiques montrant une **augmentation de la conflictualité des usages de l'espace**



Affaires nouvelles enregistrées par les tribunaux administratifs (Métropole et DOM)



Résistance à l'innovation : la voie conflictuelle

- Les conflits sont de bons **indicateurs des changements/des innovations**
 - évolutions sociales, techniques et économiques, nouveautés, innovations
 - le changement (projets) provoque des résistances
 - se produit une cristallisation des oppositions
 - les changements importants provoquent des conflits longs et « gros » (extensions sociale et spatiale)
- Les conflits sont des **matrices des innovations territoriales**
 - nouvelles formes de gouvernance
 - nouveaux acteurs (ou groupes), y compris dans les tours de table; nouvelles hiérarchies
 - nouveaux choix techniques

Les conflits participent de la gouvernance et du développement des territoires

- Ce sont des lieux d'expérimentation de la décision et de l'innovation
- Les conflits d'usage de l'espace sont des lieux et des moments d'essais et d'erreurs (Argyris et Schon, 2001)
- Ce sont des laboratoires de la décision et de l'acceptabilité :
 - des projets sont lancés
 - les conflits permettent de les tester
 - dans certains cas ils vont empêcher la réalisation du projet s'il est trop en décalage avec les attentes des populations
 - dans d'autres ils vont entraîner des changements et modifications qui vont le rendre acceptable

Conclusion

Deux conceptions de la gouvernance territoriale (à réconcilier?)

- **Normative**: modèles, outils, dispositifs... (« bonne gouvernance »): avant tout de nature coopérative (bonnes pratiques)
- **Processuelle**: des acteurs, des relations, des échanges et des oppositions (mariage de relations coopératives et d'oppositions, qui tracent les chemins de développement des territoires)
- On ne doit pas oublier de **gouverner** les territoires:
 - en dépit des multiples niveaux
 - et des oppositions

Merci de votre attention!

<http://www.andre-torre.com>

PROXIMITÉS The logo for Proximités features a stylized human figure with arms raised, positioned to the right of the word 'PROXIMITÉS'. The figure is composed of a central vertical line and two horizontal lines extending outwards, resembling a person with arms raised in a gesture of openness or connection.