



Développement durable et territoires

Économie, géographie, politique, droit, sociologie
Publications de 2007

Romain Pasquier, Vincent Simoulin et Julien Weisbein (dir.), 2007, *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, Paris, L.G.D.J., 235 p.

Fabien Desage



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/developpementdurable/4551>

ISSN : 1772-9971

Éditeur

Association DD&T

Référence électronique

Fabien Desage, « Romain Pasquier, Vincent Simoulin et Julien Weisbein (dir.), 2007, *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, Paris, L.G.D.J., 235 p. », *Développement durable et territoires* [En ligne], Lectures (2002-2010), Publications de 2007, mis en ligne le 02 octobre 2007, consulté le 19 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/developpementdurable/4551>

Ce document a été généré automatiquement le 19 avril 2019.



Développement Durable et Territoires est mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale 4.0 International.

*Romain Pasquier, Vincent Simoulin et
Julien Weisbein (dir.), 2007, La
gouvernance territoriale. Pratiques,
discours et théories, Paris, L.G.D.J.,
235 p.*

Fabien Desage

- 1 Donner une cohérence d'ensemble ou une ligne directrice à un livre issu d'un colloque relève déjà de la gageure, tant il s'agit parfois de rassembler *a posteriori* des communications aux perspectives dissemblables, quand elles ne sont pas tout à fait contradictoires. La difficulté semble redoublée quand le thème du colloque et de l'ouvrage a été aussi largement et diversement débattu par les chercheurs et les acteurs locaux ces dix dernières années que celui de la « gouvernance territoriale ». Disons le sans ambages : l'ouvrage dirigé par PASQUIER et *alii* n'évite pas complètement cet écueil. Toute l'habileté de ses maîtres d'œuvre, auteurs d'une introduction (Vincent SIMOULIN) et d'une conclusion (Romain PASQUIER et Julien WEIBSEIN) très stimulantes, est cependant d'avoir fait de cette polyphonie autour de la notion de gouvernance – que le livre analyse autant qu'il l'illustre – l'élément central de leur questionnement. Plutôt que de déplorer le flou qui entoure la notion ou de chercher à le dissiper dans une quête forcément vaine de sa véritable substance, plutôt que de regretter le braconnage du concept des sciences sociales par les acteurs locaux, les auteurs font en effet de cette diversité des discours et des pratiques que recouvre ou que justifie le terme de gouvernance l'une de ses propriétés constitutives, à l'origine de son succès rhétorique et de sa circulation dans et entre différents espaces sociaux.
- 2 On ne compte plus en effet depuis les années 1990 les invocations savantes et profanes, de la gouvernance pour qualifier, expliquer et tantôt célébrer les changements contemporains présumés des politiques publiques et des formes de gouvernabilité locales.

A.F. TAICLET, l'une des contributrices de l'ouvrage, souligne d'ailleurs à juste titre que : « la gouvernance apparaît moins comme une véritable théorie que comme un ensemble plus ou moins stabilisé d'hypothèses et d'analyses cherchant à appréhender le problème de la gouvernabilité » (p. 109). Pour résumer ces hypothèses, on serait ainsi passé ces dernières années d'une action publique centralisée et descendante – essentiellement définie aux sommets de l'Etat et ensuite déclinée localement – à des formes d'action plus ouvertes et horizontales, impliquant davantage institutions locales et acteurs privés, associatifs, dans l'élaboration des normes, au niveau de territoires politiques émergents.

- 3 Dans la mobilisation de la notion de gouvernance en France réside ainsi, *a minima*, l'idée d'une inadaptation de celle de gouvernement pour décrire les processus de décision à l'œuvre dans l'action publique locale contemporaine. On peut s'étonner de la conception réductrice et formelle de l'action de l'Etat « avant la gouvernance » qui sous-tend souvent cette affirmation de la nouveauté. Tout se passe alors comme si cette dernière s'appuyait sur une stylisation préalable des modes de gouvernement antérieurs (présupposés pyramidaux, centralisés, ordonnés autour d'une définition substantielle et non contestée de l'intérêt général), sous-estimant la part de négociation locale, d'ouverture aux intérêts privés et d'indétermination qui les caractérisaient également pour mieux proclamer le changement. Les travaux de sociologie des organisations sur le « pouvoir périphérique » ont pourtant largement contribué, dès les années 1960, à entamer cette représentation d'un Etat planificateur unitaire et en surplomb, imposant ses volontés à un local soumis et transparent.
- 4 On peut d'ailleurs se demander si le succès de la notion de gouvernance n'est pas, dans une certaine mesure, le résultat de la place croissante prise par les approches de science sociales (ou de leur vulgate) dans l'appréhension de l'action publique en France, à partir des années 1980. Comme le montre Jacques CAILLOSSE dans sa contribution à l'ouvrage, la diffusion de ces approches traduit en effet le déclin relatif du droit comme schème d'interprétation privilégié de l'action publique, au profit d'une sociologie et d'une science politique moins attachées aux règles formelles de la décision et plus attentives aux interactions des décideurs avec leur environnement social, économique et institutionnel. En ce sens, et c'est peut-être l'un des angles morts de l'ouvrage, seul le développement d'analyses approfondies des politiques publiques aux « heures glorieuses » de la planification, toute chose (ici les outils et les méthodes d'observation) égale par ailleurs, permettrait d'évaluer le caractère plus ou moins inédit des tendances observées aujourd'hui et de vérifier si elles ne sont pas pour partie des artefacts méthodologiques.
- 5 Quoi qu'il en soit, le succès protéiforme de la notion de gouvernance peut être interprété comme l'illustration du sentiment prégnant chez de nombreux acteurs et observateurs d'une complexité croissante de l'action publique, d'un éclatement des légitimités établies et d'un brouillage des frontières et des appartenances institutionnelles. Si la pertinence de ce sentiment – et de l'analyse plus ou moins formalisée qui l'accompagne – a déjà été maintes fois discutée, l'intérêt de la plupart des contributions de cet ouvrage est d'abord de le prendre au sérieux. Non pas pour ce qu'il nous dirait de la réalité de l'action publique en tant que telle, mais en nous montrant combien la « gouvernance territoriale » fonctionne désormais, et peut-être avant tout, comme un *mot d'ordre et de ralliement* pour les acteurs locaux. Si « la gouvernance n'est qu'un mot », pour paraphraser librement Pierre Bourdieu – un « mot-valise » qui plus est – c'est néanmoins un mot qui compte, dans le sens où les acteurs le brandissent et le revendiquent pour agir. Le programme de recherche « pragmatique » tracé par les directeurs de l'ouvrage

consiste donc à étudier les usages indissociablement discursifs et pratiques de ce mot et de ceux qui lui sont associés, afin d'en appréhender les effets de réalité. Sans présager par avance que ces derniers ressembleront nécessairement aux objectifs invoqués, mais sans les négliger pour autant.

- 6 Venons-en à la construction de l'ouvrage proprement dite. Il se compose de trois parties, à la fois distinctes sur le plan des thématiques, des résultats mais également de l'échelle d'observation retenue. Le choix de la focale adoptée s'avère, ici comme ailleurs, déterminant dans l'analyse produite. La première partie est consacrée aux « grammaires » et aux « lexiques » de la gouvernance. Elle regroupe les deux contributions les plus théoriques de l'ouvrage, fruit d'une perspective d'analyse macroscopique et macrologique. Jacques CAILLOSSE, d'abord, propose d'envisager la gouvernance à l'aune de son inscription juridique et d'évaluer dans quelle mesure cette notion interpelle la raison juridique et ses outils. L'instrumentalisation économique du droit est selon l'auteur l'une des formes repérables de cette inscription. Elle appelle selon lui à réinterpréter l'avènement de la gouvernance comme registre d'action publique dans la continuité d'un processus historique plus long, entamé au 18^{ème} siècle, qui est celui de la constitution d'une « gouvernementalité libérale » telle que décrite par Michel FOUCAULT. La seconde contribution, du britannique Robert JESSOP, n'est pas, il faut bien l'avouer, des plus limpides. L'ambition démesurée de la perspective proposée et certains problèmes perceptibles de traduction ne sont probablement pas étrangers à la grande impression d'érotisme qui saisit le lecteur le mieux intentionné, à la recherche désespérée d'éléments empiriques qui permettraient d'illustrer ou d'incarner un tant soit peu le propos. La deuxième partie s'intitule « Les incarnations inaccomplies de la gouvernance ». Y figurent trois monographies territoriales et sectorielles (Michel CATTLA étudie la construction d'un accord sur la réduction du temps de travail dans l'artisanat dans le département du Tarn, Thomas HÉLIE la construction d'une médiathèque et les politiques culturelles dans la ville de Toulouse, Anne-France TAICLET les politiques de reconversion et de développement économique dans la région Bourgogne). Ces études accordent toutes une grande attention à la genèse et au fonctionnement concret des dispositifs mis en place au nom de la gouvernance.
- 7 Malgré la diversité de leur terrain et de leur objet, elles convergent pour souligner l'écart important entre les principes supposés de la gouvernance et les conditions de leur mise en œuvre localisée. Nous y reviendrons. La troisième partie intitulée les « usages victorieux », propose quant à elle trois études de cas que l'on pourrait situer à un niveau d'analyse mésoscopique ou intermédiaire. Dans la première d'entre elles, Antoine GOXE se penche sur la traduction des « prescriptions incertaines du développement durable » dans les villes d'Angers et de Lille. Il montre notamment comment cette incertitude a favorisé l'invocation et la mobilisation par les acteurs locaux de principes d'action (participation, transparence, concertation...) associés au champ lexical de la gouvernance, avec des investissements différenciés dans les deux villes. Stéphane CADIOU puis Sébastien SÉGAS s'intéressent – quoi que de manière distincte – à la construction d'une « expertise de la gouvernance ». Le premier en montrant comment l'invocation de la gouvernance doit être appréhendée comme le produit d'un travail politique d'énonciation du territoire, dans lequel « l'expertise vise à dégager les moyens rhétoriques de mettre en relation des intérêts disparates » (p. 179). Le second, en soulignant à partir d'une lecture de guides de consultants comment la « grammaire de la gouvernance » qu'ils véhiculent contribuerait à réenchanter le politique, en constituant en « grandeur » (au

sens de BOLTANSKI et THEVENOT) le rôle d'animateur occupé par les élus. Plus que des exemples de traductions effectives ou conformes aux principes, qui contrasteraient avec la partie précédente (comme le titre de cette troisième partie – « les usages victorieux » – pourrait le laisser à penser), ces contributions offrent un point de vue sur certains effets indirects ou décalés de leur mobilisation croissante. Leur intérêt est ainsi de se concentrer sur les *entrepreneurs de gouvernance*, montrant par la même occasion qu'on est loin en la matière d'un processus autonome et exogène qui s'imposerait aux acteurs tel un *deus ex-machina*. Pour filer la métaphore religieuse, la gouvernance n'a pas que des fidèles ou des convertis. Elle a également ses prophètes et ses clercs, qui la font exister par les pratiques qu'ils effectuent en son nom et l'apostolat qu'ils lui consacrent parfois.

- 8 S'il est impossible de revenir ici dans le détail sur les huit contributions de l'ouvrage (hors introduction et conclusion), quelques éléments importants semblent se dégager de celles qui s'inscrivent le plus clairement dans le projet éditorial du livre, en renonçant à une définition de la gouvernance *a priori* et *ex-nihilo* et en privilégiant l'analyse des modalités concrètes selon lesquelles des acteurs s'approprient ce registre d'action et entendent lui donner corps, dans des discours et dans des pratiques. Répétons-le, cette perspective sociologique est loin d'aller de soi. Elle semble salutaire tant les réflexions sur la gouvernabilité des sociétés se prêtent facilement à des approches désincarnées et spéculatives, où la recherche de « grandes tendances » et de « grands bouleversements » – et accessoirement des profits symboliques qui y sont associés – prévaut sur la démonstration rigoureuse des ressorts et de la portée de ces changements.
- 9 Les études de cas réunies nous montrent d'abord, à partir de terrains différents, que l'invocation de la gouvernance va souvent de pair avec tout un ensemble d'autres injonctions floues (partenariat, développement durable, participation des habitants, métropolisation), qui semblent désormais employées de manière quasi « métonymique » (Antoine GOXE). Pour reprendre le titre de la première partie de l'ouvrage, qui choisit de ne pas trancher, on pourrait donc dire que la gouvernance s'apparente plus à un *lexique* – réservoir disponible de mots et d'images pour nommer et illustrer l'action publique locale – qu'à une *grammaire* – dont les règles permettraient d'expliquer les produits de l'action.
- 10 Il ressort d'ailleurs de l'ouvrage que le succès rhétorique de la gouvernance ne doit pas être assimilé à la mise en place de pratiques congruentes, en rupture avec la période précédente, mais traduit avant tout la transformation des répertoires d'action publique légitimes et donc des contraintes de présentation/justification de l'action. Ainsi des formes de négociation avec les acteurs privés qui, de pratiques suspectes et reléguées dans les coulisses de la décision il y a quelques décennies, sont désormais mises en scène par des acteurs publics locaux obligés de sacrifier à leur célébration et de donner des gages – au minimum procéduraux et/ou symboliques – de leur bonne volonté en la matière.
- 11 L'intérêt de plusieurs contributions réunies dans l'ouvrage est d'ailleurs de ne pas en rester à une lecture des dispositifs mis en place au nom de la gouvernance *tels qu'ils se donnent à voir au moment de leur création*, mais de proposer une description fouillée de la manière dont ils fonctionnent et dont ils sont investis une fois en place. A.-F. TAICLET montre ainsi comment une « structure partenariale » créée pour conduire les politiques de développement économique dans le sud de la Bourgogne, est rapidement devenue une « coquille vide », faute d'être investie par la plupart des acteurs censés y prendre part. Si ces derniers ne s'y impliquent pas, nous dit l'auteur, c'est d'abord parce que le nouveau territoire d'action publique institué se heurte à des intérêts contradictoires, engendrant

une perception différenciée des enjeux du développement local. C'est ensuite parce que les acteurs continuent d'agir selon des cadres de référence territoriaux distincts – qu'ils soient politiques, économiques ou institutionnels –, non solubles dans le nouveau territoire d'action publique partenarial promu ici par... l'Etat.

- 12 Plusieurs articles insistent également, à partir d'autres exemples, sur cette emprise des structures héritées et des intérêts constitués dans la structuration des nouveaux dispositifs. Dès lors, comme le montre A. GOXE dans sa comparaison entre Angers et Lille, le poids des contextes locaux, des institutions et des politiques préexistantes semble déterminant dans la déclinaison pratique d'injonctions au partenariat et à la concertation *a priori* similaires.
- 13 Si de nombreuses contributions font état du caractère souvent « œcuménique » et déconflictualisé de la rhétorique de la gouvernance – tant la possibilité de concilier tous les intérêts en présence à la faveur de l'échange semble être l'un de ses postulats –, c'est pour mieux en analyser les ressorts et les limites pratiques. S. CADIOU montre ainsi combien certaines thématiques obligées de cette rhétorique participent à une euphémisation discursive des conflits qui, si elle n'est pas directement performative, peut néanmoins contribuer au ressourcement du crédit des dirigeants politiques urbains et être habilitante pour mener d'autres politiques : « *L'accent mis sur des références comme le développement durable ou la mixité reflète le souci, sans doute précaire, d'occulter (au moins momentanément) la hiérarchisation des besoins et de générer, en contrepartie, de complexes alliances sociales* » (p. 186). C'est aussi ce que soulignent R. PASQUIER et J. WEIBSEIN dans la conclusion de l'ouvrage, en insistant sur la dialectique entre le mou (l'absence de définitions partagées, le flou constitutif de la notion) et le dur (le caractère habilitant du flou, son influence indirecte sur les pratiques) qui semble caractériser les usages de la notion et être à l'origine de son succès.
- 14 Loin de l'irénisme qui sourd parfois de certaines analyses à distance de la gouvernance – dans lesquelles cette dernière et ses instruments apparaissent comme les vecteurs d'une élaboration pacifiée et consensuelle des politiques locales –, les recherches proposées ici révèlent que les dispositifs de la gouvernance butent sur le caractère irréductiblement fragmenté et concurrentiel de l'action publique, qu'ils conjurent – au sens premier du terme de repousser le mauvais sort par des moyens et des incantations magiques – plus qu'ils ne le transcendent.
- 15 La gouvernance, bien qu'elle constitue en premier lieu un *récit* sur l'action publique, n'est ni un récit sans effet, on l'a dit, ni un récit *sans auteurs et diffuseurs*. Deux contributions de l'ouvrage s'intéressent plus particulièrement au rôle des professionnels de la mise en récit de l'action publique et de la « labellisation gouvernantielle », consultants et cabinets de conseil notamment. L'engouement pour ce registre d'action a ouvert un véritable marché de l'expertise, alimentant en retour la croyance dans le caractère impérieux de ce répertoire d'action.
- 16 Si la lecture de ces contributions finit de convaincre de la faible valeur heuristique de la gouvernance en tant que concept, pour rendre compte de l'agir local contemporain, on en sort néanmoins également persuadé de l'intérêt de multiplier les recherches sur ses invocations, ses usages et ses déclinaisons profanes. Ce n'est pas le moindre intérêt de cet ouvrage que d'opérer ce renversement de perspective, par lequel la gouvernance, d'hypothèse théorique, se mue en objet de recherches empiriques. Gageons que les transformations en cours y gagneront en intelligibilité.

AUTEUR

FABIEN DESAGE

Fabien Desage est maître de conférences en science politique à l'Université de Lille 2, membre du Centre européen de recherches administratives politiques et sociales (CERAPS).