



# **Université du Burundi**

**Faculté des Sciences Politiques et Juridiques**

**Département de Science Politique et Relation Internationales**

**BAC 2 Science politique**

**Théories et Pratiques de la Gouvernance**

**Volume horaire: 60 heures**

**Prof NIZIGIYIMANA Désiré Louis**

## Table des matières

Prérequis du cours.....	5
Objectif du cours.....	5
Objectif spécifiques ou résultats attendus.....	5
Bref contenu du cours.....	5
Methodologie du cours.....	6
<b>1ère PARTIE: THEORIES DE LA GOUVERNANCE.....</b>	<b>7</b>
<b>CHAP. I. INTRODUCTION GENERALE.....</b>	<b>7</b>
<b>CHAP.II. CADRE THEORIQUE DE LA GOUVERNANCE .....</b>	<b>14</b>
II.1. Définition de la gouvernance.....	14
II.2. Les objectifs de la gouvernance.....	16
II.3. Dimensions et valeurs de la gouvernance.....	17
II.4. Terrain d'application de la gouvernance.....	17
<b>CHAP III. Les Différences entre les notions de gouvernement et de gouvernance.....</b>	<b>18</b>
III.1. Définitions.....	18
III.2. Comparaison des notions de gouvernance et de gouvernement.....	22
III.3. La gouvernance et Foucault.....	23
III.4. Le droit et la participation.....	26
III.5. Le politique.....	28
III.5.1. La crise de la démocratie.....	28
III.5.2 L'approche oppositionnelle.....	30
III.5.3. La politique étatique en tant que puissance.....	33
<b>CHAP IV. Pratiques de la Gouvernance : Principes, Indicateurs ou Eléments</b>	
<b>Favorisants.....</b>	<b>35</b>
IV.1. Les principes/indicateurs.....	35
IV.2. Eléments favorisants.....	35
IV.3. Applicabilité des principes de la Gouvernance sur le terrain fonctionnel.....	36
A. Au niveau global.....	36
B. Aux niveaux sectoriels:.....	36
Référence bibliographiques (1ere partie).....	40

<b>IIème PARTIE : ANALYSES DE CAS PRATIQUES DE LA GOUVERNANCE</b>	<b>41</b>
<b>CHAP I. Analyse de la gouvernance publique locale: proposition d'une grille de lecture et caractérisation exploratoire des pratiques de l'intercommunalité français</b>	<b>41</b>
<b>1. La modélisation des pratiques de la gouvernance locale.....</b>	<b>43</b>
1.1. Une gouvernance locale multidimensionnelle.....	44
1.1.1. Une dimension stratégique se focalisant sur le projet et le sens commun.....	45
1.1.2. Une dimension structurelle intégrant les organisations politiques et administratives..	46
1.1.3. Une dimension décisionnelle centrée sur les acteurs et leurs rôles décisionnels.....	47
1.1.4. Une dimension relationnelle appréhendant les différentes relations de l'EPCI.....	48
1.1.5. Une dimension informationnelle intégrant la communication interne et externe locale	
1.2. Les axes de modélisation de la gouvernance locale.....	48
1.2.1. Un « niveau de proactivité » constitué des dimensions stratégique, structurelle et Relationnelle.....	50
1.2.2. Un « niveau d'ouverture » constitué des dimensions décisionnelle et informationnelle	
.....	51
1.2.3. L'existence de quatre modèles de la gouvernance locale.....	52
<b>2. L'étude des pratiques de gouvernance de l'intercommunalité française.....</b>	<b>53</b>
2.1. Une méthode qualitative exploratoire pour une connaissance et une compréhension plus fine de la gouvernance intercommunale.....	53
2.2. Des études de cas mettant en évidence le caractère multidimensionnel de la gouvernance intercommunale et des pratiques diversifiées.....	56
2.2.1. Un modèle de gouvernance passif et fermé pour la communauté A.....	56
2.2.2. Un modèle de gouvernance proactif et ouvert pour la communauté B.....	57
2.2.3. Un modèle de gouvernance proactif et fermé pour la communauté C.....	59
2.2.4. Un modèle de gouvernance passif et fermé pour la communauté D.....	60
2.3. Des résultats cohérents mais aussi complémentaires avec les étude antérieures.....	62
Reference bibliographiques.....	68

**CHAP II: INNOVATIONS ET GOUVERNANCE TERRITORIALE:  
UNE ANALYSE PAR LES DISPOSITIFS**

II. LA GOUVERNANCE TERRITORIALE : DEFINITION ET CADRE D'ANALYSE.....	75
II.1. Une définition pluridisciplinaire de la gouvernance comme processus .....	75
II.2. L'opérationnalisation de la définition à travers une grille d'analyse générique.....	77
II.3. La constitution de chroniques de dispositifs pour faciliter l'analyse.....	82
Conclusion.....	84
Reference bibliographiques.....	85

## **Prérequis du cours**

- Jouissance d'une culture générale étendue en matière de prise de décision;
- Avoir des notions sur le fonctionnement de l'Etat, sur la sociologie des organisations, sur l'administration;
- Maîtrise des disciplines telles la science politique, l'histoire, la sociologie en général et des notions sur l'analyse politiques publiques en particulier;

## **Objectif général du cours**

L'objectif est d'amener l'étudiant à se familiariser avec les théories sous-tendant le concept de « gouvernance » d'une part, et à force d'analyser ses pratiques multi variées compte tenu de la complexité des contextes, à s'approprier le contenu d'autre part.

## **Objectifs spécifiques ou résultats attendus**

A la fin du cours, l'étudiant sera en mesure non seulement de mener des recherches sur les défis de gouvernance sur sa société, mais aussi de comprendre que toute solution/politique imposée ne saurait s'inscrire dans la durabilité, d'où l'incontournable interaction des parties prenantes en vue d'une solution la moins mauvaise possible faute d'alternative idéale.

## **Bref contenu de la matière**

Les théories sur la gestion des affaires publiques comme des affaires privées se sont longtemps inscrites dans le paradigme de la rationalité absolue ou de la bureaucratie wébérienne. La raison était qu'aussi longtemps que des décisions étaient inspirées par l'expertise instrumentale, les résultats étaient censés être atteints. Mais l'expérience n'a pas tardé à montrer que les décisions dictées «d'en haut» (*top-down model*) sans consultation préalable des parties prenantes (*stakeholders*) ou destinataires *in fine*, ces derniers sont enclins à en esquiver le processus, d'où la mise en œuvre desdites décisions aboutit à l'échec. C'est dans cette perspective qu'a émergé le paradigme de la gouvernance, c'est-à-dire une gestion des affaires publiques et/ou privées mettant d'abord et avant tout une large interaction des parties prenantes. Ce faisant, une prise en compte des enjeux a priori mineurs accroît non seulement la pertinence des décisions mais aussi les probabilités de leur durabilité. Le cours est subdivisé en deux parties. La première partie se focalise sur les différents aspects

théoriques de la gouvernance, et la seconde partie se concentre sur les aspects pratiques de la gouvernance.

### **Méthodologie du cours**

A côté du syllabus qui sera mis à la disposition des étudiants, il y aura un échange avec les étudiants en classe. En ce qui concerne l'évaluation, il y aura la notation de l'examen écrit et des exposés des travaux pratiques. Les exposés des différents groupes sont évalués sans oublier les rapports y relatifs. A la fin du Cours, un examen écrit est prévu. Contrairement à la prédominance du cours magistral où le contenu du cours passait du syllabus du professeur aux notes de l'étudiant sans faire interagir assez leurs cerveaux respectifs, il s'agit ici d'échange de connaissances et d'expériences entre enseignant et apprenants. Par ce processus, le premier suscite intuition et imagination innovatrices des seconds d'une part, et les seconds amènent le premier à se rendre compte, en temps utile, du degré d'appropriation du contenu du cours. Ce faisant, les étudiants en viennent à s'approprier aisément les connaissances qu'ils appliquent aux réalités concrètes et par-là développent leur autonomie en termes de raisonnement scientifique.

## Ière PARTIE: THEORIES DE LA GOUVERNANCE

### CHAP I. Introduction générale

La gouvernance, ce nouveau terme, voit son utilisation généralisée. Il revêt aujourd'hui des significations multiples comme gouvernance des entreprises, gouvernance mondiale, gouvernance locale, gouvernance des régions, gouvernance urbaine, gouvernance des territoires. Nous tenterons de cerner ce nouveau concept à travers ses définitions et ses enjeux. D'une manière générale tous les concepts nouveaux ont des synonymes qui ont été utilisés dans les décennies ou les siècles passés car les sciences ont connu des progrès depuis l'aube des civilisations et par conséquent nous exploitons toujours cet héritage en le transformant, en le modernisant. Dans ces conditions et partant de la définition qu'un concept est une construction intellectuelle élaborée en vue de caractériser une situation donnée, il est tout à fait certain que le concept de gouvernance n'est pas un concept nouveau au sens premier du terme. En effet le mot gouvernance se retrouve déjà sous la plume d'un juriste anglais qui écrivait au quinzième siècle un livre intitulé «The governance of England ». Celui-ci avait déjà un sens proche du sens actuel. En remontant dans l'histoire ancienne on retrouve des termes qui lui sont proches et utilisées en filigrane par les philosophes de l'Antiquité pour décrire et analyser la conduite de la politique de la Cité. Ce terme est réapparu il y a un peu plus d'un demi-siècle chez des économistes américains. En effet le jeune économiste Ronald Coase a publié un article intitulé « The Nature of The firm » en 1937 dans lequel il avance l'idée que l'émergence d'une firme économique sur le marché dépend avant tout de ses modes de coordination internes. Ils lui permettront de réduire les coûts des transactions. Cette conception a été redécouverte et reprise dans les années 1970 par d'autres économistes dont Oliver Williamson. Ses travaux insistent sur les moyens et les méthodes de gouvernance mis en œuvre par la firme économique pour mener des coordinations fortes et efficaces. Plus proche de nous et durant les années 1980 c'est le terme de « Corporate Gouvernance » c'est-à-dire gouvernance d'entreprise (américaines) qui est particulièrement mis en avant. Ce furent donc les sciences économiques qui ont joué un rôle très important dans la renaissance du terme gouvernance. Cette-ci tire son origine du monde de l'entreprise qui fonctionne avec des configurations de partenariat très différentes (marché économique, secteur privé, secteur public, pouvoir public...). Par ailleurs, cette notion a été reprise par les chercheurs en sciences

politiques anglaises à la fin des années 1980 car le gouvernement anglais leur a financé un programme de recherche portant sur la reconstitution du pouvoir local au même moment où il a décidé de renforcer la centralisation du pouvoir central et la privatisation de certains services publics. Ces chercheurs ont alors créé le terme de « Urban Gouvernance » pour dénommer leurs études. Depuis, cette notion a été reprise par d'autres pays européens, pour qualifier l'étude des pouvoirs locaux.

Selon le pragmatisme philosophique, pensons ici à Charles Sanders Peirce et à John Dewey, le sens d'un concept ou d'une théorie est éminemment pratique, d'où la nécessité d'interroger les conséquences de son adoption<sup>1</sup>. Cette approche nous apprend à demander quelles différences cela fait d'adopter tel cadre conceptuel ou tel autre. Le pragmatisme de fait s'interroge depuis Peirce dans la direction suivante: une théorie donnée prévoit le comportement de certains éléments, acteurs ou objets dans un certain sens: il devient intéressant de poser la question de la gouvernance dans cette perspective. Dans le cas de la gouvernance, il s'agit bel et bien d'un cadre conceptuel qui nous dit quelque chose à propos de ce qui est souhaitable. Mais la difficulté vient bien sûr du fait que, même s'il y a l'une ou l'autre théorie unifiée de ce qu'est ou devrait être la gouvernance, les usages qui en sont faits dans la pratique sont éminemment complexes et variables. Par hypothèse, ce sont les éléments mêmes qui sont mobilisés par la théorie de la gouvernance qui expliquent cette pluralité d'effets prévisibles.

Sous l'apparente simplicité se cache la complexité; on fait appel sous un même vocable à plusieurs choses différentes. Par exemple, l'appel à la bonne gouvernance dans des organisations ou entreprises publiques est sans doute ce qui se fait entendre le plus souvent dans les médias et les espaces publics, du moins quand il est question de gouvernance. C'est alors un appel à plus de transparence, à l'imputabilité, on requiert que l'entreprise publique, privée ou mixte rende publiquement des comptes de son action. Cet appel tout moral et déontologique ne renvoie toutefois pas à la même chose que la perspective de la gouvernance comme théorie qu'on trouve

---

<sup>1</sup> Rappelons pour les fins de la réflexion une citation célèbre : « Considérer les effets, pouvant être conçus comme ayant des incidences (*bearings*) pratiques, que nous concevons qu'a l'objet de notre conception. Alors, notre conception de ces effets constitue la totalité de notre conception de l'objet », Charles S.

chez des auteurs comme Gerry Stoker, Gilles Paquet et d'autres<sup>2</sup>. Ces dernières théories visent plutôt les processus de prises de décision sur des questions d'intérêt public, en faisant référence à une pluralité d'acteurs ou de groupes, d'ailleurs hautement variables selon les secteurs. Il y a une bonne composante descriptive et analytique dans ce genre d'approche.

La « gouvernance » est un « construit » auquel nous faisons appel en de multiples lieux pour discuter, mais aussi dans le but de régler en société des problèmes, notamment des problèmes de gestion administrative, problèmes environnementaux ou même des problèmes de prise de décision dans différents domaines où intervient le pouvoir. On peut donc dire sans se tromper que le concept « gouvernance » revêt essentiellement un caractère polysémique.

Quelle est la portée et le sens de l'usage de ce concept? Par sa polysémie, ce concept permet de répondre à une pluralité d'attentes, du moins est-ce supposé. Je propose ici de le considérer dans sa fonction mobilisatrice<sup>3</sup>. Son but serait alors de rallier le plus grand nombre d'acteurs possibles, un peu comme le fait d'une autre manière le concept de développement durable. Les acteurs économiques, qui ont certes un rôle majeur à jouer et que nous voudrions plus impliqués dans les discussions et dans l'action, peuvent être mobilisés d'une certaine façon par le recours à la gouvernance. Mais les autres joueurs, politiques et sociaux, peuvent aussi l'être car ils peuvent y voir leur rôle renouvelé et transformé. Quitte à conserver les discussions sérieuses à y avoir entre ces partenaires pour une étape ultérieure, une fois qu'on s'entend sur la volonté de conciliation de ces volets et de ces types d'acteurs.

De plus, souvent la théorie de la gouvernance est liée ou fusionnée avec la théorie des

---

<sup>2</sup>Voir récemment Gilles Paquet, *Crippling Epistemologies and Governance failures. A Plea for Experimentalism*. Ottawa, University of Ottawa Press, 2005

<sup>3</sup> Gilles Paquet, *Pathologies de la gouvernance*. Montréal, Liber, 2004; voir aussi G. Paquet, *Gouvernance, mode d'emploi* de Vasuhda Chhotray et Gerry Stoker, 2009.

<sup>4</sup> G. Paquet, *Gouvernance mode d'emploi*, Montréal, Liber, 2009, 'emploi'. Montréal, Liber, 2009.

stakeholders ou parties prenantes. Encore là, il faut distinguer ce qui dans la pratique des discours est souvent unifié, peut-être un peu rapidement. La théorie des parties prenantes est développée d'abord par les théoriciens américains dans le domaine assez vaste des sciences de l'organisation. Par exemple, on retrouve ce discours en sciences de la gestion et en « éthique des affaires », mais dans tous les cas l'approche est centrée sur une organisation donnée dont l'on se demande qui en sont les parties prenantes. On voit tout de suite que dans le cas de la gouvernance en générale, la chose se complique puisque les référents de base ne sont pas uniquement des organisations, mais des territoires, déjà couverts par une pluralité d'organisations sur le terrain. De plus toute théorie de la gouvernance n'a pas à se référer à une théorie des stakeholders ou parties prenantes, dans la mesure où elle pourrait se penser autrement.

Comme théorie, la gouvernance renvoie à un nouveau modèle d'exercice du pouvoir en société. Elle implique une visée de participation publique et une vision décentrée du pouvoir, celui-ci n'étant plus la prérogative du seul État de droit. C'est le pouvoir en réseau, distribué comme l'est l'information. Comme le disait Gilles Paquet dans sa célèbre définition, la gouvernance c'est « la coordination efficace quand pouvoir, ressources et information sont vastement distribués ».<sup>3</sup> Dans sa définition, Gerry Stoker semble placer un accent particulier sur l'absence de règles centrales: "Governance is about the rules of collective decision-making in settings where there are a plurality of actors or organisations and where no formal control system can dictate the terms of the relationship between these actors and organisations".<sup>4</sup> Si Paquet précise que personne n'a tout le pouvoir dans nos organisations, il soutient aussi qu'il n'y a plus de maître du jeu (ibid.). Nous circulons en fait entre trois modèles à l'état pur, qui n'existent pas plus l'un que l'autre sur le terrain: le marché pur avec son échange marchand, l'État pur et la contrainte publique, la réciprocité pure de la solidarité, alors que dans la pratique nous aurons des situations forcément mixtes. Dans ce contexte, gouvernance et décentralisation vont forcément de pair, quoiqu'encore là ce ne sont pas de purs équivalents : il est possible de penser une décentralisation sans la gouvernance. Les polarités nous renvoient tantôt au modèle du forum démocratique, tantôt au modèle du marché, et la place de l'État de droit est repensée comme un rôle d'animateur, de catalyseur, etc. L'état a les responsabilités d'obtenir des résultats, ce que Giddens appelle *the Ensuring State*, bien qu'il ne cesse pas d'être un état « capacitateur » (*the*

*Enabling State*) et donc ne redevient pas un État « top-down » pour autant.<sup>5</sup>

Une fois qu'on a donné ces définitions, nous ne sommes pas au bout de nos peines. Car en effet étant donné la pluralité d'éléments présents (ramenons-les, pour les fins de la discussion, à une simple triade : le privé, l'étatique et la société civile), et comme notre définition pose qu'il n'y a pas véritablement de hiérarchie entre ces trois plans, du moins si nous maintenons la précision fournie par Stoker, il s'en suit que des dominantes soient prévisibles selon une pluralité d'écoles et que l'une ou l'autre approche mette en fait l'accent sur l'une ou l'autre des composantes. Ce concept fait appel à une pluralité d'acteurs et de dimensions, il est donc susceptible d'interprétations fort diverses, selon qu'on en confie l'interprétation à tels ou tels. De plus, il est évident qu'il n'y a pas de simple alignement en fonction du milieu d'origine : nous pouvons très bien trouver des hauts fonctionnaires partisans d'une implication forte du privé, et à l'inverse des gens du privé mettant l'accent sur la société civile!<sup>65</sup> Le vocable de « gouvernance » est assez clair pour mobiliser les personnes, mais assez souple aussi pour donner lieu à des plaidoyers diversifiés, mettant des accents fort différents et permettant de se rassembler sous des bannières plutôt larges.

L'idée de polycentrisme joue un rôle important dans la discussion de la gouvernance. Nous sommes habitués à penser en fonction d'un seul centre de décision, que ce soit l'État ou l'entreprise. Maintenant il nous faut apprendre que la décision ne se produit pas en un seul lieu et en un seul centre, mais dans plusieurs, et que tous ceux-ci ont leur importance.

Par exemple, des théoriciens de la gouvernance ont souligné l'intérêt d'une gestion similaire à

---

<sup>6</sup>Une importante étude récente a montré avec brio, par une analyse poussée des discours des acteurs basé sur un échantillonnage et une méthodologie rigoureuse à partir de quatre conflits États-Uniens bien documentés, que, contrairement à ce que l'on croit spontanément, dans les situations de conflits environnementaux durables (*intractable environmental conflicts*), les parties diverses comme les agriculteurs, les agents du monde municipal et autres, adoptent en pratique des positions divergentes entre eux; il est donc faux de présumer que, par exemple, « les agriculteurs » et « le monde municipal » etc, vont nécessairement adopter une position commune. Voir Boris J. Brummans, Linda L. Putnam, Barbara Gray et al. (2008).

« Making Sense of Intractable Multiparty Conflicts : A Study of Framing of Four Environmental Disputes ». *Communication Monographs* 75: 1, 25-51.

ce qui se produit dans l'entreprise privée, ceci dans le contexte d'une critique des bureaucraties. Une approche managériale comme le *New Public Management* tente d'avoir une meilleure organisation, de meilleurs contrôles et de meilleurs résultats, c'est l'ère des gestionnaires vus comme plus efficaces. Le management est vu comme créateur de structures organisationnelles mieux conçues et plus adéquates, c'est l'idéologie du managérialisme qui va tout à fait de pair avec le néo-libéralisme et souligne très fort l'intérêt des forces du marché. Le principe de subsidiarité peut alors aller de pair avec les services publics rendus par le secteur privé. Tout ceci est évidemment en consonance étroite avec ce qui est Partenariats du public avec le privé.

On voit ainsi que certaines lectures de la gouvernance vont beaucoup dans le sens de favoriser l'insertion des acteurs privés dans les réseaux du pouvoir. D'autres au contraire mettent l'accent sur la participation des groupes citoyens et de la société civile (entre autres, Létourneau, 2008) dans les processus de décision.

Certains spécialistes dénoncent tout au contraire l'immixtion du privé, et plaident pour un retour de l'État qui doit prendre plus que jamais au sérieux ses responsabilités inéluctables, non sans rapprocher les régimes de gouvernance de régimes autoritaires.<sup>7</sup>

Les uns veulent minimiser le rôle de l'État pour faire valoir les acteurs de la société civile; les autres minimisent également le rôle de l'État, mais pour encourager le développement du secteur privé, notamment en se réclamant des avantages des régimes à propriété pour la gestion de ce qu'on appelle en anglais les CPR ou Common Pool Resources; les autres enfin plaident pour un rôle pro-actif de l'État qui se serait trop retiré dans la foulée de la Troisième voie britannique elle-même marquée plus qu'on a voulu le dire par les années Thatcher. Ces différentes tendances sont toutes prévisibles également à partir du type même de concept que représente la gouvernance.

### La gouvernance dans des discours et des pratiques

D'une autre manière que le développement durable, la gouvernance mobilise des discussions et des échanges dans des processus rhétoriques constamment repris, le mot « rhétorique » ne prenant pas ici une signification d'emblée péjorative. N'oublions pas que tout discours public cherche minimalement à rejoindre un auditoire qui comprend des interlocuteurs, cherche à les convaincre, parfois même à se mettre en recherche avec les destinataires, ce qui pour nous est la

pointe d'un discours vraiment valable. Nous pourrions poser la question de savoir s'il faut chercher à s'entendre sur des appellations et des définitions au sens plus restreint, ce serait la solution d'une terminologie plus précise ou plus étroite. Nous pourrions ainsi distinguer des variantes du concept de gouvernance, avec des accents multiples. Cela pourrait avoir le défaut de forcer l'exclusion de certaines composantes d'un certain débat social ou d'en minimiser l'importance.

L'alternative à ceci serait d'accepter cette situation de flottement. Ceci notamment parce qu'un certain flottement sémantique permet de faire du travail ensemble, du moins pendant un certain temps. Il y a plusieurs aspects rhétoriques et discursifs (intérêts) de ce recours et de ces pratiques. Il y a une double souplesse des concepts. La gouvernance fait appel et renvoie en fait aux acteurs, il décentre le politique du moins en apparence et en théorie. Il fait appel à une coordination des acteurs censée se produire d'elle-même, et en second il fait appel à de vastes concertations et discussions, le but premier ne semble pas de construire du consensus mais plutôt de mettre en œuvre, de réaliser sur le terrain. En effet s'il fallait attendre le consensus de toutes les parties en jeu, rien ne se ferait. Nous avons plutôt intérêt à mieux réfléchir sur l'effet que ces concepts peuvent avoir dans la pratique pour en cerner les ressources et aussi les limites, quitte à les revoir en cours de route ou ultérieurement. Quel que soit le rôle des théories explicites, la compréhension que nous avons de la gouvernance aura un effet sur les prises de décision concrètes. Un des problèmes assez évidents qui vient avec le concept de gouvernance, c'est le fait que les attributions de responsabilités peuvent ne pas être très claires, et de là peuvent suivre des flottements, hésitations, actions contradictoires de plusieurs acteurs. Toutefois, il est possible d'avoir une approche de la gouvernance permettant une clarification plus élevée des rôles, mais alors il faut sans doute renforcer le caractère délibératif et organisationnel de la communication requise entre les participants, et non pas la prendre pour acquise sans avoir à la construire.

Dans ce cours, nous allons analyser le concept « gouvernance » dans son sens pluriel tout en mettant plus d'emphasis sur la gouvernance politique et les aspects théoriques qui en découlent (**1ère partie du cours**). Nous allons aussi analyser les aspects pratiques de la gouvernance tout en nous référant sur des cas concrets où la gestion du pouvoir politique intervient dans la gestion politico-administrative dans un secteur sociétal bien déterminé (**2ème partie du cours**).

## **CHAP II. Le Cadre théorique de la gouvernance**

### II.1. Définition de la gouvernance :

Le mot gouvernance provient du verbe gouverner qui signifie : exercer l'autorité politique – conduire – diriger – commander – maîtriser – dominer. La gouvernance est « le modèle ou la structure qui émerge dans un système socio-politique en tant que résultat de l'interaction commune de tous les acteurs en présence. Ce modèle ne peut être réduit à un seul acteur ou à un groupe d'acteurs en particulier. Ainsi par gouvernance on entend guider, orienter, une action. Il s'agit donc du processus par lequel les organisations humaines, qu'elles soient privées, publiques ou civiques, prennent elles-mêmes la barre pour se gouverner ». La gouvernance c'est précisément « la capacité des sociétés humaines à se doter de systèmes de représentation, d'institution de règles, de procédures, de moyens de mesure, de corps sociaux capables de gérer les interdépendances de façon pacifique. Alors c'est le système de régulation de l'être vivant complexe que constitue une société humaine. Elle permet alors « de rendre compte de l'articulation des régulations, de processus politiques et sociaux d'intégration, d'élaboration de projets collectifs, d'agrégation de différents intérêts recomposés et représentés sur une scène extérieure ». Cette conception est adoptée par des courants de pensée politique différents. Ce terme est désormais largement utilisé à la suite des transformations des formes de l'action publique qui a connu un grand dysfonctionnement et qui s'est traduite par l'émergence de nouvelles modalités de régulation publique. Cette nouvelle pratique se caractérise par un processus de décision collectif suite à la négociation et la coopération entre tous les types d'acteurs qu'ils soient public, privé, membre de la société civile, citoyens autour d'un projet à intérêt et à objectif commun. En plus le concept de gouvernance a évolué considérablement puisqu'il est passé 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'Etat, le marché et la société civile). Il y a lieu de retenir que le concept de gouvernance repose sur le postulat suivant : la société mondiale connaît une crise de gouvernabilité caractérisée par 3 constats :

a) 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.

b) 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'Etat, la société civile et le marché.

c) Aucun acteur ne dispose des connaissances et des moyens nécessaires pour résoudre seuls 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. De ce fait la gouvernance se définit comme étant un concept (nouveau) désignant la bonne gestion des ressources matérielles et humaines et des relations qui les lient. Elle est présentée tout à la fois comme modèle d'analyse, comme approche et comme méthode de gestion. Se proposant comme étant l'art et la manière d'orienter, de gérer et de gouverner. Elle rassemble et coordonne l'action des diverses organisations et acteurs (collectivités territoriales, entreprises, associations.) qui interviennent, avec leur propres règles, pour trouver une solution aux enjeux collectifs et cela à tous ses niveaux.

#### - Définition économique de la gouvernance

La gouvernance économique est un ensemble de règles, de normes, de procédures et d'institutions qui régissent la gestion de l'économie d'un pays ou d'une région. Elle vise à garantir une utilisation efficace et efficiente des ressources économiques, ainsi qu'à assurer la stabilité et la croissance à long terme de l'économie. La gouvernance économique implique également la gestion des politiques économiques, telles que la fiscalité, la réglementation, la politique monétaire, la politique commerciale et la politique d'investissement, ainsi que la surveillance et la réglementation des marchés financiers.

#### - Définition juridique de la gouvernance :

La gouvernance, du point de vue juridique, peut être définie comme un ensemble de règles, de normes, de principes et de pratiques qui régissent la manière dont une organisation est dirigée, gérée et contrôlée. Elle inclut la manière dont les décisions sont prises, les responsabilités sont assignées, les objectifs sont définis et les performances sont évaluées.

La gouvernance juridique est souvent associée aux entreprises et aux organisations à but non lucratif. Elle implique la mise en place de structures et de procédures pour s'assurer que les

intérêts de toutes les parties prenantes sont pris en compte, y compris les actionnaires, les employés, les clients, les fournisseurs et la communauté dans son ensemble.

La gouvernance juridique peut également inclure des aspects tels que la conformité aux lois et aux règlements, la transparence, la responsabilité, la prise de décision éthique et la gestion des risques.

- Définition de la gouvernance d'entreprise

Appliquée au monde de l'entreprise, la notion de gouvernance regroupe les modalités de décision, planification, gestion et contrôle. La gouvernance d'entreprise s'appuie sur une articulation des pôles de décision (actionnaires, dirigeants...) formalisée par l'interaction des parties prenantes au sein des différentes instances (directoire, conseil d'administration, conseil de surveillance...).

De plus en plus, les démarches de responsabilité social/ societal des entreprises (RSE) deviennent une composante à part entière des stratégies de gouvernance. En effet, leur impact sur le bien-être au travail influe directement sur le niveau global de performance économique, dans des proportions qui sont aujourd'hui clairement établies.

Conditions de travail améliorées, prise en compte des enjeux éthiques (sociaux et environnementaux), rapports basés sur l'échange et la concertation, sont autant d'éléments qui conduisent à une plus forte implication des collaborateurs et des autres parties prenantes. En intégrant pleinement ces données à leur management, les entreprises mettent en place une dynamique vertueuse aux effets incontestables, tant sur le plan des résultats que de l'image de marque.

## **II.2. Les objectifs de la gouvernance**

Le concept de «gouvernance » est né des sciences économiques et administratives anglo-saxonnes. Il s'est imposé au cours des années 1990, sous l'égide de la Banque Mondiale, en tant que vecteur indispensable d'une politique de développement cohérente et efficace.

Quel que soit le domaine d'application, les objectifs de la gouvernance, en synergie et en complémentarité, sont les suivants:

- définition d'une stratégie et des moyens de sa mise en œuvre ;
- identification des risques, mise en place et évaluation de leur gestion ;
- utilisation des ressources en responsabilité ;
- respect des intérêts des parties prenantes et prise en compte de leurs points de vue dans la conduite des stratégies ;
- évaluation du niveau de réalisation des objectifs et correctifs éventuels pour y parvenir.

### II.3. Dimensions de la gouvernance

- **Dimension monopolistique/Moniste** : le pouvoir est envisagé comme un instrument de la domination et de l'imposition de la violence physique et symbolique, de la perpétuation des inégalités (Marxisme classique, Néo-marxisme, Elitisme)
- **Dimension interactionnelle** : Gouvernance s'inscrit dans un entrelacs de relations – interactions entre plusieurs acteurs « gouvernants » qui ne sont pas tous étatiques ni publics (Théories interactionniste)
- **Dimension managériale** : le concept de Gouvernance a des implications théoriques en tant qu'outil/objet de gestion des affaires publiques; et des implications pratiques en tant que **modèle de management public**.

### II.4. Dimensions et Terrain d'application de la gouvernance

*Ces éléments de définition et de dimensions s'appliquent :*

- Au monde économique : Gouvernance d'entreprise (*corporate governance*) et Gouvernance économique
- Au monde politique: Gouvernance politique
- Au secteur administratif: Gouvernance administrative
- Au secteur de la Paix et Sécurité: Gouvernance sécuritaire;
- A l'environnement: Gouvernance de l'environnement, etc.

### **CHAP III. Les Différences entre les notions de gouvernement et de gouvernance**

Pour approfondir le sens de la notion de gouvernance, trois approches s'offrent à nous

La première est une approche dite « essentialiste » qui consiste à recourir à des définitions proposées dans divers champs, domaines et écoles de pensée.

La deuxième est une approche comparée ou comparative en vertu de laquelle il s'agit de juxtaposer ces deux modes de gouverner que sont le gouvernement et la gouvernance, tandis que la troisième consiste à inscrire les deux notions dans un cadre théorique plus vaste qui devrait permettre de les envisager l'une et l'autre comme deux formes ou deux modalités de gestion ou de gérance au sens le plus large du terme. Nous allons reprendre et approfondir ces trois démarches à la suite.

#### **III.1. Définitions**

La notion de gouvernement recouvre au moins trois réalités différentes qui sont la gouverne politique au sens propre, le régime politique, c'est-à-dire la relation démocratique ou autoritaire entre les institutions de base, et, enfin, les organes de l'État eux-mêmes.

Pour donner une idée plus claire de ces fonctions et attributions, on peut distinguer les cinq niveaux d'application suivants:

(i) l'action de gouverner ou de diriger politiquement un pays ; cette action s'appuie sur l'art de gouverner (statecraft, en anglais) entendu comme l'ensemble des habiletés politiques et administratives, ainsi que des pratiques juridiques et coutumières qui permettent de faire fonctionner l'État, ses organes et ses institutions ;

(ii) la nature du régime politique qui, elle-même, renvoie à deux réalités distinctes, celle que représentent les valeurs de base inscrites dans un document fondateur d'où les gouvernants tirent leur légitimité (un gouvernement républicain, monarchique, etc.) et l'interprétation que ces gouvernants font de ce texte fondateur dans leur pratique de tous les jours (un gouvernement démocratique, autoritaire, etc.) ;

(iii) les principaux organes de l'État qui assurent la direction du pays, c'est-à-dire les pouvoirs exécutifs, législatifs et judiciaires tous ensemble ;

(iv) l'un de ces organes, le pouvoir exécutif ; et, enfin,

(v) l'ensemble des organismes administratifs qui veillent à l'exécution des lois.

La notion de gouvernement peut également être appliquée au niveau de l'entreprise, auquel cas elle désigne soit l'art de gouverner une entreprise, soit le système ou le mécanisme de répartition du pouvoir entre les actionnaires, le conseil d'administration, les dirigeants, voire les employés, tel qu'il est sanctionné par un ensemble de principes et de règles qui permettent de contrôler et de limiter le rôle de chacun. Enfin, par métonymie, on désigne parfois, en droit surtout, le contrôle ou l'absence de contrôle de ses actions de la part d'un sujet de droit comme le gouvernement de soi. D'ailleurs, on pourra souligner au passage que la pratique de gouvernement à chacun de ces trois niveaux ou à l'intérieur de chacune de ces trois sphères renvoie à des domaines théoriques et à des disciplines distinctes. On dira alors que le gouvernement d'un pays relève de la science politique, celui de l'entreprise de la science économique, tandis que le gouvernement de soi renvoie aux sciences morales. Quant à la notion de gouvernance, elle désigne un mode consensuel de gestion qui remplace l'autorité immuable inscrite dans les façons de faire imposées par la loi et l'État. D'ailleurs certains auteurs proposent d'aborder la question sous un autre angle et d'appliquer la notion de gouvernance, non plus à la gestion en tant que telle, mais à la nouvelle interrelation qui en est issue. Ainsi J. Kooiman (1993) suggère la définition suivante de la gouvernance : « le modèle, ou la structure, qui émerge dans un système socio-politique en tant que résultat commun de l'interaction de tous les acteurs en présence. Ce modèle ne peut être réduit à un seul acteur ou à un groupe d'acteurs en particulier. » Cette définition diffère des définitions courantes, parce que son lieu ou son niveau d'application n'est pas le même. Il ne s'agit plus, en d'autres termes, de désigner un mode de gestion, mais bien de saisir la structure qui émerge de l'interaction. Sous cet angle et selon cette approche, la gouvernance désigne une instance, qu'il s'agisse d'une instance de consultation, de décision, voire une instance du pouvoir. Pour éclairer la distinction, on pourrait dire que cette instance est à la gouvernance ce que l'exécutif est au gouvernement. En d'autres mots, cette interaction structurée est une instance particulière qui porte un nom, qui a un statut et dont l'action s'inscrit dans une certaine durée. On voit alors tout l'intérêt de cette définition qui permet de distinguer la gouvernance entendue comme protocole de gestion d'avec la gouvernance entendue comme dispositif organisationnel. Pourtant, la distinction entre un protocole et un dispositif est insuffisante pour cerner toutes les facettes de la notion de

gouvernance, comme le montre une définition très descriptive de Kooiman qui replace au centre de l'analyse l'enjeu du pouvoir :

Qui dit gouvernance dit guider/orienter. Il s'agit du processus par lequel les organisations humaines, qu'elles soient privées, publiques ou civiles, prennent elles-mêmes la barre pour se gouverner. L'étude de la gouvernance comprend :

- l'examen de la distribution des droits, des obligations et des pouvoirs qui soutiennent les organisations ;

- l'étude des modes de coordination qui sous-tendent les diverses activités d'une organisation et qui en assurent la cohérence ;

- l'exploration des sources de dysfonctionnement organisationnel ou d'inadaptation à l'environnement qui aboutissent à une performance plutôt terne;

- et, finalement, l'établissement de points de référence, la création d'outils et le partage de connaissances, afin d'aider les organisations à se renouveler lorsque leur système de gouvernance accuse des lacunes (Kooiman, 1993).

Cette définition est intéressante pour deux raisons, la première positive, l'autre, négative. Du côté positif, cette définition met en évidence le rapport de pouvoir ou d'autorité qui traverse de part en part la gouvernance, tout comme il traverse l'exercice du gouvernement. En revanche, sur le pôle négatif, cette parenté entre les deux notions pose le problème de savoir si nous n'avons pas maintenant affaire à des synonymes. Il suffit d'ailleurs de remplacer la notion de gouvernance par celle de gouvernement dans la citation ci-dessus pour s'en rendre compte. Tout au plus pourrait-on soutenir que les deux dernières attributions, l'étude des dysfonctionnements et le renouvellement des pratiques ou façons de faire appartiendraient en propre à la gouvernance, mais ce serait par la même occasion dénier au gouvernement la capacité d'effectuer un retour critique sur sa propre action ou sur celle de son prédécesseur, ce qui ne serait pas défendable. Dans ces conditions, la notion de gouvernance ne serait pas fondamentalement différente de celle de gouvernement sauf, et cela n'est pas anodin bien sûr, pour ce qui touche à la souplesse et à la maniabilité en matière de rétroaction et d'innovation des pratiques. Par ailleurs, tout comme il est important sur le plan analytique de situer les niveaux de juridiction des gouvernements, il conviendrait aussi de tenir compte du lieu et du niveau d'application de la notion de gouvernance et, à cette fin, on pourrait distinguer cinq dimensions:

- (i) la doctrine et l'institution ;
- (ii) les niveaux ou espaces international, régional, national, infra national, local, ou communautaire d'application ;
- (iii) les acteurs impliqués ou les parties prenantes ;
- (iv) l'amont et l'aval ; et, enfin,
- (v) la dimension historique de la gouvernance.

Dans un rapport intitulé *Gouvernance mondiale*, publié à Paris, en 2002, les auteurs ont souligné la « nécessité de réfléchir à la façon dont l'économie mondiale est gouvernée » (Jaquet et al., 2002) et donc d'arbitrer et de trouver un point d'équilibre entre l'efficacité, l'équité, la responsabilité démocratique et la légitimité des institutions.

La question est alors celle de savoir comment concevoir la gouvernance mondiale dans ce contexte et, pour y répondre, les collaborateurs font ressortir les quatre faits saillants suivants :

- (i) l'intensification de l'intégration à l'échelle régionale en Europe et ailleurs dans le monde;
- (ii) l'hétérogénéité des préférences collectives ;
- (iii) la montée des problèmes globaux et,
- (iv) l'apparition d'une conscience civique planétaire, telle qu'elle émerge des consultations publiques engagées à l'instigation des grandes organisations internationales, ainsi que des forums sociaux continentaux et mondiaux.

Pour faire face à ces défis, ils présentent ensuite cinq modèles différents, deux modèles dits « classiques » et trois modèles dits « émergents ».

Les modèles classiques sont ceux qui font appel aux gouvernements ou à la coopération institutionnalisée entre nations, c'est-à-dire à l'intergouvernementalité que l'on rencontre à l'intérieur du système de l'ONU. Quant aux modèles émergents, ils retiennent :

- (i) les réseaux d'autorités indépendantes, parmi lesquels on retrouve les autorités de marchés, les banques, et le Fonds monétaire international (FMI) ;

(ii) l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et son Organe de règlement des différends (ORD), qui agit comme une instance indépendante et autonome par rapport aux autres organisations internationales, de même que par rapport aux gouvernements et

(iii) l'autorégulation privée qui peut être adoptée par des entreprises privées, leurs associations, ainsi que par des organisations de la société civile.

Pour les rédacteurs du rapport, la solution à ces problèmes et défis réside dans la mise au point de ce qu'ils appellent une « gouvernance hybride », c'est-à-dire une gouvernance fondée sur la recherche de compromis entre toutes les parties prenantes impliquées. L'idée de compromis est centrale ici, mais cette dimension est posée et non pas déduite ou inférée de sorte que, de nouveau, nous sommes placés devant une démarche dont le contenu axiologique prend le devant sur l'analyse en tant que telle. En somme, pour intéressante qu'elle soit, pas plus que les précédentes, cette approche tend-elle vers une véritable compréhension des ressemblances et différences entre les notions de gouvernement et de gouvernance?

### III.2. Comparaison des notions de gouvernance et de gouvernement

Le point de comparaison entre les notions de gouvernement et de gouvernance que nous allons privilégier porte sur le pouvoir. Or le gouvernement a ceci de particulier que son pouvoir est établi par la loi et que l'exercice de ce pouvoir prend la forme de la loi ou du règlement. En d'autres mots, l'État gouverne par l'entremise de la loi qui régit les administrations publiques et les citoyens. Cette loi est obligatoire parce qu'elle est universelle, parce qu'elle ne contredit pas d'autres lois et parce qu'elle s'inscrit dans une continuité temporelle, c'est-à-dire parce qu'elle n'est pas rétroactive. De plus, une loi est valide dès lors qu'elle a été portée ou proposée par une autorité compétente qui l'a fait adopter dans les formes établies par la constitution. En ce sens, la légitimité et la légalité sont des attributs essentiels d'une loi. Privée de légitimité, la loi devient un ordre, un diktat ou un commandement. Privée de légalité, la loi n'est qu'un vœu, un souhait ou une optation. La légalité sans légitimité caractérise la décision ou la loi issue d'un pouvoir autoritaire, autocratique ou dictatorial, tandis qu'une légitimité sans légalité caractérise la décision que n'accompagne aucun mécanisme universel, coercitif et objectif de sanction. De plus, la légitimité se déploie sur deux versants qui sont respectivement la légitimité ex ante et la légitimité ex post, ou encore la légitimité en amont et celle en aval. La légitimité ex ante est présumée en démocratie, c'est dire que, là où le gouvernement est issu d'élections libres, il

bénéficie d'une présomption favorable pour agir comme il le fait. En revanche, il en va différemment pour la légitimité *ex post* qui n'est pas nécessairement acquise ni accordée et qui doit être, sinon défendue, à tout le moins argumentée. Le gouvernement est ainsi toujours tenu de justifier son action et de défendre les initiatives qu'il a prises devant l'opinion publique. La présomption sur laquelle repose la légitimité *ex ante* est la présomption de transparence. Là où le gouvernement renonce à la transparence, son action ou sa décision perd le bénéfice de la présomption de légitimité, sans pour autant perdre sa légalité. Symétriquement, la légitimité *ex post* repose quant à elle sur la publicité des débats entourant l'adoption de la loi ou la prise de décision, de même que sur l'efficacité de la loi ou de la décision eu égard aux objectifs visés. La publicité est déterminante, puisque c'est elle qui fonde la validité de l'aphorisme selon lequel nul n'est censé ignorer la loi. L'idée ici est non pas que tous devraient à tout moment se maintenir au courant de toutes les lois qui ont été promulguées, mais bien que, pour être valide, la loi doit avoir été adoptée publiquement et non pas clandestinement, que ce soit dans l'opacité, la méprise ou par tromperie. De plus, la loi ou la décision doit être adaptée ou appropriée aux circonstances faute de quoi, ici encore, sa légitimité pourrait être remise en cause. Ces quelques rappels et précisions prendront tout leur sens quand le temps viendra de réfléchir sur le statut de l'entente ou de l'accord issu d'une gouvernance. En attendant, si la science politique nous a appris à assimiler le rapport entre un citoyen et son gouvernement à une relation de nature contractuelle entre un mandant et son mandataire, cette métaphore permet de prendre acte du fait que, là où le mandataire a été dûment et démocratiquement élu, le citoyen ne devrait pas être fondé à contester son gouvernement tant et aussi longtemps que celui-ci opèrerait dans la légitimité et la légalité. Mieux, comme nous le verrons à la section 3 plus bas, non seulement ce citoyen ne serait-il pas habilité à contester son gouvernement, il devrait exercer à son endroit un devoir d'obéissance. Or, — et c'est ce que le recours à la conjugaison au conditionnel dans la phrase précédente voulait mettre en lumière —, cette inférence est désormais questionnée, c'est-à-dire que le devoir d'obéissance des citoyens et des citoyennes face à leur gouvernement est désormais de plus en plus souvent remis en cause, comme le montrent avec éloquence les turbulences sociales qui ont marqué la conjoncture politique dans les Amériques ces dernières années. D'ailleurs, la question se pose de savoir si le recours de plus en plus fréquent à la gouvernance ne serait pas une manière de contourner l'affaiblissement de l'obligation d'obéir des citoyens qui font de moins en moins confiance aux pouvoirs politiques en place, surtout quand ces derniers sont issus d'élections fortement contestées ou contrastées. Ceci posé, et en dehors

des cas où la gouvernance est une forme déguisée de gouvernement bien sûr, les relations et interrelations qui s'inscrivent dans un schème de gouvernance n'appartiendraient pas, par définition, à cette configuration théorique. Nous pourrions alors construire une critériologie ou une cartographie de la gouvernance à l'intérieur de laquelle les attributs qui qualifient en temps normal un gouvernement responsable seraient relâchés. Dans cette perspective, nous serions fondés à recourir à la notion de gouvernance chaque fois que les processus mis en application et les décisions prises, voire les allégeances elles-mêmes, ne s'inscriraient pas dans un schème représenté par la légitimité, la légalité, l'efficacité et la publicité.

### **III.3. La gouvernance et Foucault**

La dernière approche que nous avons choisie pour éclairer le sens et la portée de la notion de gouvernance, est tirée des travaux de Michel Foucault et, en particulier, de son concept de gouvernementalité qui sert à désigner un ensemble de techniques, voire de tactiques, qui s'inscriraient dans une stratégie ou un processus particulier, celui que l'auteur désigne comme la « gouvernementalisation de l'État ». En ce sens, la gouvernementalité représenterait une forme de reconversion des attributs et fonctions de l'État moderne, une reconversion qui l'aurait conduit à

définir ce qui doit relever de l'État et ce qui ne doit pas en relever, ce qui est public et ce qui est privé, ce qui est étatique et ce qui est non-étatique. Donc, si vous voulez, l'État dans sa survie et l'État dans ses limites ne doivent se comprendre qu'à partir des tactiques générales de la gouvernementalité (Foucault, 2004).

Afin de saisir pleinement la portée de cette intuition, il convient de citer encore ceci :

Et peut-être pourrait-on, d'une façon tout à fait globale, grossière et, par conséquent, inexacte, reconstituer ainsi les grandes formes, les grandes économies de pouvoir en Occident de la manière suivante : d'abord, l'État de justice, né dans une territorialité de type féodal et qui correspondrait en gros à une société de la loi — lois coutumières et lois écrites — , avec tout un jeu d'engagements et de litiges ; deuxièmement, l'État administratif, né dans une territorialité de type frontalier et non plus féodal, aux XVe et XVIe siècles, cet État administratif qui correspond à une société de règlements et de disciplines ; et enfin, un État de gouvernement qui n'est plus essentiellement défini par sa territorialité, par la surface occupée, mais par une masse : la masse de la population, avec son volume, sa densité, avec, bien sûr, le territoire sur

lequel elle est étendue, mais qui n'en est en quelque sorte qu'une composante. Et cet État de gouvernement, qui porte essentiellement sur la population et qui se réfère à et utilise l'instrumentation du savoir économique, correspondrait à une société contrôlée par les dispositifs de sécurité (Foucault, 2004, p.113).

En d'autres mots, selon Foucault, le recours au gouvernement — c'est-à-dire à la gouvernementalité, dans son vocabulaire — reflète une transition déterminante au sein de l'État moderne, transition qui marque le passage d'un État administrateur de territoires à un État gestionnaire de comportements. Le recours à la science économique permet alors de transposer et d'appliquer, au niveau de l'ensemble, c'est-à-dire au niveau macro-économique, une rationalité comportementale inspirée et tirée de l'application des paramètres de la science économique au niveau micro-économique. La gouvernementalité marquerait ainsi le moment où l'État est lui-même saisi par la micro-économie, et où, en retour, il se saisit de la macro économie pour poursuivre des fins nouvelles liées, entre autres choses, à l'enrichissement du royaume ou de la république. En d'autres termes, la science du gouvernement tirerait sa source et son inspiration d'une économie politique qui, à son tour, ne serait autre chose qu'une transposition au niveau de la population dans son ensemble d'une science du comportement mise au point, appliquée et sanctionnée en entreprise et dans l'entreprise. Bien sûr, vu sous cet angle, aussi bien la notion de gouvernance que la pratique de la gouvernance apparaissent tout au plus comme des adjuvants à la gouvernementalité, c'est-à-dire comme des moments caractéristiques dans ce processus plus vaste que Foucault a affublé de l'expression « gouvernementalisation de l'État ». La gouvernance apparaît ainsi comme un mode de gestion des comportements en tout point comparable à ceux qui sont mis en place sous l'égide des gouvernements. Pour conclure cette section, nous avancerons deux propositions. La première, que la gouvernance est toujours et partout tributaire des pratiques inscrites dans un mode de gouvernement, qu'il s'agisse du gouvernement de l'État ou du gouvernement de l'entreprise. La seconde, que le gouvernement et la gouvernance participent d'une même logique qui consiste à induire des comportements spécifiques auprès des citoyens et des sujets de droit. Bien sûr, cette dernière conclusion laisse parfaitement ouverte une autre question qui est celle de savoir qui sont les bénéficiaires et les laissés pour compte des pratiques appliquées dans chaque cas. Mais avant d'aller plus loin dans cette direction, qui débouche sur le politique et la nature du politique, nous allons chercher à approfondir encore davantage notre saisie de la

notion de gouvernance en nous attardant sur le statut juridique des parties prenantes et en commençant par nous expliquer sur ce que nous entendons par là.

#### **III.4. Le droit et la participation**

Un des points aveugles dans les études consacrées à la notion de gouvernance concerne le statut juridique ou légal de chacune des parties prenantes à un schème ou à un protocole de gouvernance. En effet, parce que la gouvernance relèverait d'abord du domaine de l'informalité ou du domaine des opportunités — qu'elles aient été accordées, réclamées, concédées ou arrachées de haute lutte —, on ne serait pas porté à lever le voile sur le statut effectif des parties prenantes dans la gouvernance, un enjeu qui se déploie à deux niveaux par ailleurs. Il y a l'ensemble des droits appartenant à telle ou telle partie, à tel ou tel partenaire dans un schème de gouvernance qui lui vaut d'exercer un droit de parole ou pas, de réplique ou pas, de proposition ou pas, de vote ou pas. Mais il y a aussi l'effet utile des décisions issues de ce schème ou de ce protocole dans la gouverne au sens large, c'est-à-dire dans la chaîne des processus de gouvernement — ou dans la gouvernamentalité, pour utiliser le terme de Foucault. Cette question est non seulement importante, elle est centrale, car elle permet d'analyser, en termes juridiques ou légaux, le poids relatif des parties prenantes les unes par rapport aux autres, d'une part, mais aussi en relation avec les pouvoirs en place — ou les pouvoirs institués, si l'on préfère — que ceux-ci soient ou non impliqués dans la gouvernance en question. Ce que cette approche légaliste, au sens propre et dogmatique du terme, entend mettre au jour, c'est bel et bien l'effet utile juridique ou légal de l'implication de tel ou tel acteur dans la gouvernance. Pour mieux cerner de quoi il est question, nous allons reprendre à notre compte la nomenclature proposée par le juriste chilien Diego Carrasco, rattaché à la Plataforma continental de derechos humanos, qui distingue quatre types de participation des organisations de la société civile en fonction du statut qui leur est octroyé dans un processus de consultation quelconque. L'auteur énumère à ce propos quatre statuts légaux, celui d'observateur, de consultant, de proposeur et de conciliateur. À chacun de ces statuts correspond un ensemble de droits et d'obligations, d'avantages et d'inconvénients, de possibilités et de limites. Détaillons-les rapidement dans l'ordre. L'observateur, c'est le statut accordé à certaines organisations de la société civile dans le système de l'ONU et à l'ECOSOC, en particulier, à celles fort justement nommées organisations non-gouvernementales (ONG), expression qui désignait au départ, dans le vocabulaire de l'ONU, les seules organisations civiles qui avaient été accréditées par leur

gouvernement. L'observateur, c'est aussi le statut accordé à l'individu ou au groupe qui assiste aux débats parlementaires, à une réunion d'actionnaire ou à l'assemblée générale d'une organisation quelconque sans pouvoir y intervenir de quelque façon que ce soit ; la seule option qui lui reste est de quitter la salle ou d'y rester. Ce statut ne correspond pas au niveau zéro de la participation, qui reviendrait sans doute à l'électeur qui se contente de déposer un bulletin dans une urne à date fixe, mais à un niveau qui se situe un degré au-dessus. C'est le statut du citoyen intéressé et préoccupé qui veut s'informer et comprendre, mais qui doit demeurer passif. C'est souvent le premier niveau de participation réclamé par les groupes et les organisations auprès des gouvernements et des entreprises afin d'être mis au fait de ce qui se trame, de ce qui se prépare et des décisions qui seront prises. Il s'agit donc, malgré le caractère passif du processus, d'un préalable essentiel en vue d'une éventuelle prise de décision ou d'une prise de position. Le niveau deux, c'est celui du consultant. Contrairement au précédent, il a voix au chapitre, peu importe si c'est à titre d'amateur ou d'expert, s'il est rémunéré ou compensé de quelque manière que ce soit, ou pas ; à la limite, d'ailleurs, sa seule compensation peut être celle d'avoir été tout simplement reconnu ou accepté comme expert du fait de sa grande expérience ou de son ancienneté. Or, l'élément important cette fois-ci — comme pour les deux suivantes d'ailleurs — consiste à savoir quel sera l'effet utile de cette consultation à l'intérieur du schème de gouvernance, d'un côté, dans l'ensemble de la gouverne, de l'autre. De plus, comme deux individus ou deux groupes peuvent fort bien être reconnus comme des consultants valables à l'intérieur d'une gouvernance, il peut tout aussi bien arriver qu'un seul prévale et que la décision finale rejette l'autre. Bien sûr, dans la mesure où un schème de gouvernance légitime devrait incorporer un principe d'égalité de traitement — contrairement aux modes de fonctionnement des gouvernements et des entreprises où les statuts des parties prenantes sont fixés par la loi ou les règlements, la solution à cette difficulté devrait passer par un débat, une négociation ou un compromis, mais pour que ce soit le cas, il faudrait que tous les consultants soient sur un même pied, ce qui est difficile à imaginer et surtout à appliquer. Le niveau trois, celui de proposeur, échoit à toutes les parties prenantes qui disposent des pleins droits et des pleins pouvoirs attachés à la gouverne ou à la gestion active d'une entreprise, d'une organisation, d'une association ou d'une communauté. Le qualificatif « actif » est celui que l'on accolait jadis au mot citoyen pour le distinguer du « citoyen passif » qui désignait l'incapable, au sens juridique du terme, c'est-à-dire celui qui disposait de droits mais qui ne pouvait, en raison de son âge, par exemple, les exercer et qu'un autre devait exercer à sa place. Le statut de

proposateur désigne alors celui ou celle qui dispose de toutes les prérogatives qui concourent à la prise de décision à l'intérieur d'un schème de gouvernance. Enfin, le niveau quatre, le dernier et le plus élevé, est celui qui autorise une partie prenante — rarement plusieurs — à intervenir au niveau de la résolution des disputes, des différends et des conflits. Dans notre droit occidental, ce rôle revient souvent à un juge ou à un arbitre, encore que certaines formes plus souples d'arbitrage aient été expérimentées en recourant à des modes de résolution alternatifs de conflits à l'intérieur desquels plusieurs parties prenantes pouvaient jouer un rôle actif en la matière. Dans d'autres cultures, ce rôle peut être partagé et la résolution elle-même peut faire appel à des consultations et des propositions multiples. Quoi qu'il en soit, ce statut est bel et bien le plus élevé qui puisse échoir à une partie prenante, car elle dispose alors de la prérogative d'interpréter la norme et, éventuellement, de prononcer la sanction. Appliquée à des cas précis, cette nomenclature peut s'avérer très éclairante. Elle permet, par exemple, de faire la lumière sur les nouvelles formes de collaboration entre gouvernements et organisations d'affaires qui sont instituées soit dans des accords de libre-échange, soit à l'intérieur de certaines organisations internationales (Brunelle, 2003, p. 327-352). Appliquée aux schèmes de gouvernance étudiés dans le présent ouvrage — là où les informations pertinentes sont disponibles, bien sûr —, cette nomenclature permettrait de faire ressortir les limites inscrites dans nombre de pratiques de gouvernance à l'intérieur desquelles les parties prenantes, même si elles proviennent d'une même région ou d'un même milieu, n'ont pas de statuts équivalents et n'ont donc pas non plus de prise équivalente sur les décisions auxquelles ils ont pu prendre part.

### **III.5. Le politique**

Dans la présente section, nous traiterons de trois façons ou manières d'envisager le politique, trois approches que nous qualifierons successivement de substantialiste, d'oppositionnelle et d'expansionniste.

#### **III.5.1 La crise de la démocratie**

La démarche substantialiste ou essentialiste repose sur l'idée que le politique et la politique reviennent de fait et de droit à l'État qui dispose à cet égard d'un véritable monopole. En d'autres mots, la sphère du politique existe en tant que telle séparée de l'économie et de la famille, qui représentent deux sphères à l'intérieur desquelles les relations d'ordination et de

subordination ne reposent pas sur la politique, mais sur les obligations souscrites dans un contrat, dans le premier cas, sur un partage entre devoirs et obligations, dans le second. Cette approche conforte l'idée que la gestion étatique serait avisée de renoncer à politiser la prestation de service public et d'accorder plutôt ses paramètres de gestion avec ceux qui prévalent à l'intérieur de l'entreprise privée. Afin de saisir le sens et la portée de la distinction qui est désormais établie entre deux modes de gestion incompatibles, l'un qui relève du gouvernement et l'autre des entreprises, distinction en vertu de laquelle le second mode serait à la fois plus efficace et plus avantageux que le premier, il est intéressant de remonter au rapport intitulé La crise de la démocratie. Rapport au sujet de la gouvernabilité des démocraties à la Commission Trilatérale, publié à New York en 1975 (Crozier et al., 1975). Cette remontée dans le temps nous permettra de mettre en évidence une interprétation critique de la politique qui traverse de part en part plusieurs gouvernements à l'heure actuelle. Or, les rédacteurs du rapport partent du constat que les démocraties occidentales ont connu d'importants bouleversements au cours des années soixante et que ces bouleversements ont posé de sérieux défis de gouvernabilité aux gouvernements et aux organisations gouverne-mentales. Selon cette analyse, l'évolution en cours vers une intervention toujours croissante de l'État dans l'économie et la société contribuerait à gonfler les déficits budgétaires des pays de l'OCDE, déficits qui accroîtraient le fardeau fiscal des citoyens et réduiraient leur revenu disponible. Cette évolution entraînerait trois conséquences : premièrement, elle contribuerait à l'affaiblissement de la politique étrangère des États-Unis d'Amérique (EUA) dans un contexte où la Guerre froide imposait encore et toujours ses contraintes propres ; deuxièmement, elle encouragerait le recours au protectionnisme en matière économique et, troisièmement, elle risquerait d'entraîner la réduction des dépenses militaires et, de ce fait, elle constituerait une menace à l'hégémonie des EUA face à l'empire soviétique. Une telle évolution s'inscrirait dans une théorie des cycles politiques qui opèrerait en trois temps : dans un premier temps, une augmentation de la participation politique des citoyens conduirait, dans un deuxième temps, à une intensification de la polarisation politique, qui déboucherait, dans un troisième temps, sur un surcroît de méfiance vis-à-vis de la politique et du politique. À terme, ces évolutions entraîneraient une baisse d'efficacité du politique qui produirait une baisse de participation politique. La conclusion que l'on tire de ces enchaînements est la suivante : si l'étape actuelle correspond à une phase du cycle où l'on assiste à une recrudescence de la participation politique et à une exacerbation de la polarisation, il faut alors réduire les revendications et favoriser la passivité

politique. Il convient alors d'instaurer un nouvel équilibre politique et, pour y parvenir, on propose de réduire l'excès de démocratie. Car un système politique véritablement démocratique et efficace doit reposer sur une certaine apathie et une réduction de l'implication citoyenne, faute de quoi il devient vite surchargé et il tombe dans le clientélisme, une contrainte qui pousse à l'accroissement des dépenses sociales au détriment des dépenses de sécurité et des dépenses militaires. Le rapport reflète ainsi deux choses : à savoir une crainte vis-à-vis des effets pervers ou imprévisibles d'une trop grande politisation des citoyens et une profonde méfiance vis-à-vis du gouvernement et du politique. Mais suffit-il de congédier le politique de la société pour que les citoyens s'en retournent à leurs affaires et s'occupent de leurs propres intérêts ?

### **III.5.2 L'approche oppositionnelle**

Pour présenter cette approche, il est sans doute pertinent de faire appel aux réflexions du politologue Julien Freund qui, dans sa préface à l'ouvrage de Carl Schmitt, *La notion de politique*, paru pour la première fois en 1932, écrit ceci :

Il est impossible d'exprimer une volonté réellement politique si d'avance on renonce à utiliser les moyens normaux de la politique, à savoir la puissance, la contrainte et dans les cas exceptionnels, la violence. Agir politiquement, c'est exercer l'autorité, manifester de la puissance, sinon on risque d'être emporté par une puissance rivale qui entend agir pleinement du point de vue politique. Autrement dit, toute politique implique la puissance ; elle constitue un de ses impératifs (...) Et, puisque par essence la politique exige de la puissance, toute politique qui y renonce par faiblesse ou par juridisme cesse aussi d'être réellement de la politique, parce qu'elle cesse de remplir sa fonction normale du fait qu'elle devient incapable de protéger les membres de la collectivité dont elle a la charge (Freund, 1992, p.14-15).

Selon Freund, Carl Schmitt pose la problématique de la politique comme l'a fait Hobbes quand il a formulé la question suivante :

« Pourquoi les hommes donnent-ils leur consentement à la puissance ? Dans certains cas par confiance, dans d'autres par crainte, parfois par espoir, parfois par désespoir. Toujours cependant ils ont besoin de la protection et ils cherchent cette protection auprès de la puissance. Vue du côté de l'homme, la liaison entre protection et puissance est la seule explication de la puissance. Celui qui ne possède pas la puissance de protéger quelqu'un n'a pas non plus le droit

d'exiger l'obéissance. Et inversement, celui qui cherche et accepte la puissance n'a pas le droit de refuser l'obéissance (Idem, p.16-17) ».

Mais en quoi la puissance politique diffère-t-elle de la puissance économique, par exemple? Ainsi, pour bien comprendre le sens de la politique, il faut établir une distinction importante entre la politique comme substance et la politique comme instance. Interpréter la politique comme substance conduit à investir les sommets de l'État et la bureaucratie d'État d'un statut qui ne leur appartient pas en propre, car l'hégémonie qu'ils exercent sur la politique est le pur produit de l'histoire. En effet, le champ du politique se modifie sans cesse en fonction des rapports entre les forces en présence. En conséquence, assimiler la politique à l'État consiste à confondre la politique avec la manifestation historiquement contingente de l'État. Ainsi, une détermination substantielle du politique s'expose à introduire subrepticement dans l'analyse des jugements de valeur d'ordre éthique ou culturel, ce qui pousse à définir le politique d'une façon partisane, que ce soit sous la forme libérale de la méfiance à l'égard du politique, soit sous la forme illibérale de l'exaltation de la politique en invoquant la lutte de classes ou la suprématie de race. Il faut donc renoncer à déterminer le politique dans sa réalité existentielle indépendamment des normes qui lui donnent un contenu de l'extérieur. Autrement dit, une définition de la politique par sa substance court le risque de confondre substance ou essence avec le contenu ou l'enjeu d'une lutte politique déterminée. Pour éviter cet écueil, Schmitt et Freund proposent d'aborder l'État en tant qu'instance, rien de plus, rien de moins. Il s'agit à la fois d'un ensemble constitué plus ou moins rationnellement qui détient le pouvoir de décision dans les affaires internes et externes, et qui dispose du cadre juridique et institutionnel dans lequel se déroule normalement l'activité politique. Mais il peut fort bien arriver, dans des situations exceptionnelles, en temps de révolution ou de guerre civile, en particulier, que l'État se décompose à partir d'une rivalité fatale entre deux volontés politiques ennemies. Dans de telles circonstances, l'instance disparaît, du moins momentanément, jusqu'au triomphe de l'une des deux volontés en présence. Cet exemple montre que nous ne sommes pas fondés à situer la politique exclusivement ni même fondamentalement au niveau de l'État. Cela dit, le pouvoir exercé par l'État, s'il n'est pas substantiellement différent du pouvoir exercé par d'autres instances, serait obligatoire pour une raison à la fois centrale et fondamentale qui ne s'applique pas dans les autres cas, qu'il s'agisse du pouvoir du patron ou du pouvoir du père de famille, et cette raison tient au fait que l'État a le devoir de protéger les citoyens contre des risques, qu'ils

soient individuels, sociaux ou nationaux. En d'autres termes, l'État porte en propre la responsabilité d'assumer la sécurité des citoyens et de la nation, avec le résultat que, à terme, la renonciation de la part de l'État à sa responsabilité de protéger, peut pousser les citoyens ou les groupes à lui retirer leur obligation d'obéissance, c'est-à-dire à remettre en cause à leur devoir d'obéissance. Pourtant, si nous saisissons le fondement du pouvoir de l'État, nous n'avons pas encore cerné la dimension proprement politique du pouvoir en question, par opposition à sa dimension économique, éthique ou culturelle, par exemple. Or, se demande Schmitt, qu'y a-t-il de commun à des situations, à des tensions ou à des conflits qui naissent indifféremment d'oppositions religieuses, morales, culturelles ou économiques quand ces oppositions cessent d'être purement religieuses, morales, culturelles ou économiques pour devenir politiques au sens propre du terme ? En d'autres mots, quel est le critère qui permet de reconnaître qu'un problème est politique ou non, donc discerner ce qui est purement politique indépendamment de toute autre relation ? La relation spécifique et fondamentale qui ne se laisse déduire d'aucune autre et à laquelle on peut réduire toute activité et tout motif politique est celle qui oppose l'ami et l'ennemi. L'ennemi, aux yeux de l'État et de la société, c'est celui qui sème la discorde, qui trouble la paix publique ou qui commet un crime à l'endroit des personnes ou des biens, bref, celui dont l'action exige l'intervention policière et la répression immédiate. Pour formuler la chose autrement, on peut dire que le critère du politique, c'est la possibilité pour une opposition quelconque d'évoluer vers un conflit mettant aux prises des ennemis. Mais cela n'implique pas que tous les ennemis de l'État soient aussi facilement identifiables et personnalisables, bien au contraire. Car les ennemis intérieurs sont légion : c'est tout ce qui nuit à l'intégration de l'ensemble sociétal. Et cet ennemi-là n'est pas nécessairement repérable physiquement, il s'agit d'un ennemi général ou d'un ennemi structurel sans visage et sans forme. Par exemple, pour le fondateur de l'État-providence, William Beveridge, les cinq grands fléaux intérieurs qui sont susceptibles de miner la solidarité nationale et qui, à ce titre, exigent une intervention de type providentialiste, sont : le chômage, l'ignorance, la maladie, le dénuement et la misère. Dans le même ordre d'idée, un gouvernement peut aussi désigner le sous-développement régional, l'inflation ou la stagnation économique comme autant d'ennemis à vaincre ou à abattre. Schmitt contourne ainsi la difficulté de définir une essence du politique en proposant un critère oppositionnel qui ne doit évidemment pas être essentialisé à son tour et transformé en caractéristique fondamentale du phénomène politique. Autrement dit, ce critère n'élimine en rien l'importance de la relation entre le commandement et l'obéissance, ni le rôle

central de la protection et de la sécurité qui conditionnent l'obéissance, ni l'importance de l'organisation des pouvoirs. Il s'agit uniquement de fournir un cadre théorique à l'immense problème du politique. Ainsi, aux yeux de Schmitt, la politique intérieure est toujours confrontée au défi d'un pluralisme politique qui risque, dans certaines circonstances, de conduire à la guerre civile. Cette thèse est intéressante aussi parce qu'elle offre une autre interprétation à la question de l'affaiblissement de l'État dont la cause ne serait plus attribuable à des facteurs extérieurs, comme le rôle des grandes organisations internationales ou celui du consensus de Washington, pour ne nommer que ces deux-là, mais à des facteurs liés à l'émergence d'une relation antagonique interne à la nation. Ceci renvoie à l'idée que l'harmonie intérieure ou l'intégration interne des populations, des groupes, des communautés ou des classes ne sont jamais acquises une fois pour toutes ni conquises définitivement. Autrement dit, le conflit interne est latent et les oppositions intérieures sont toujours susceptibles de se transformer en conflit ouvert.

### **III.5.3. La politique étatique en tant que puissance**

Et pourtant, même si l'approche oppositionnelle de Schmitt porte le grand avantage, contrairement à l'approche essentialiste, d'inscrire le politique et l'opposition politique à tous les niveaux de la société, il n'en demeure pas moins que, ni la gestion des risques, ni le besoin de sécurité suffisent pour caractériser la politique d'État. Car l'art de gouverner l'État (statecraft) consiste aussi à utiliser les instruments du pouvoir d'État afin d'accroître la puissance de l'État au détriment de celle des autres États. Ce qui implique que l'art de gouverner l'État sert également une autre finalité, qui est l'accroissement de la puissance de l'État ou, pour dire les choses autrement, la quête de puissance pour la puissance compte aussi parmi les finalités politiques de l'État. Cet énoncé n'implique évidemment pas que tous les gouvernements de tous les États s'inscrivent nécessairement dans cette logique ou dans cette problématique. Mais il sert à mettre en évidence le fait que le nombre des gouvernements qui choisissent de mettre la puissance de l'État au service du bien-être de leurs populations, d'une part, au service de l'avancement des populations des autres États, d'autre part, est décidément réduit. En corollaire, faute de maîtriser le renforcement de la puissance étatique, aussi bien au niveau interétatique qu'à l'intérieur des frontières de l'État, cette quête de puissance peut, dans certaines circonstances et sous certaines conditions, assumer une posture expansionniste. Cette conséquence est importante pour deux raisons au moins. La première est qu'elle conforte

l'approche libérale présentée plus tôt, selon laquelle le pouvoir politique est maléfique par nature de sorte que le mieux est encore d'en être abrité, même si on voit mieux maintenant à quel point cette approche reposait sur une méprise qui consiste à confondre la politique et la puissance politique. La seconde conséquence représente l'envers de la première : elle permet de voir que, si le risque d'accroissement de puissance de la part de l'État est un risque permanent, la seule façon de réduire le risque en question passe par la revendication de démocratisation de l'État à tous les niveaux, étant entendu que cette exigence seule est susceptible de placer cette puissance étatique au service du plus grand nombre des citoyens. Dans une telle perspective, la revendication de gouvernance assumerait un rôle véritablement émancipateur face à des velléités de renforcement de sa puissance de la part de l'État.

## **CHAP IV. Pratiques de la Gouvernance : Principes, Indicateurs ou Eléments favorisants**

### **IV.1. Les principes/indicateurs**

1. Un pilotage stratégique de l'Etat (Vision), une gestion rationnelle et équitable des ressources publiques et une planification stratégique pour un développement durable. C'est dans ce cadre que les politiques publiques de l'environnement sont intégrées en tant que dimension transversale du développement.
2. Un Etat de droit qui garantit la sécurité et les libertés ainsi que le respect des lois;
3. Une bonne administration publique qui exige une compétence des cadres et des agents, une bonne gestion des ressources humaines, une bonne professionnalisation et une accessibilité des populations à des services publics de qualité.
4. La responsabilité et l'imputabilité (accountability): les dirigeants à tous les niveaux rendent compte de leurs actions et gestion devant la population ou ses représentants;
5. La transparence dans tous les secteurs qui permet à chaque citoyen d'accéder à l'information, ce qui renforce la confiance;
6. Un mécanisme de participation des citoyens à l'élection, la planification, la gestion et le suivi-évaluation des politiques;
7. Un mécanisme de négociation et de communication permanentes pour établir des consensus ou compromis (Habermas J. 1981; Mucchielli A., 1998)

### **IV.2. Eléments favorisants**

1. Un leadership nationaliste visionnaire;
2. L'existence d'un consensus sur les acteurs et les institutions fondamentales de l'Etat;
3. Une culture de confiance, de communication et de négociation permanentes et sincères;
4. Un socle culturel commun, une volonté populaire de vivre ensemble et des mécanismes efficaces de résolution pacifique des conflits
5. L'émergence dans l'espace public national des organisations de la société civile et du monde scientifique en tant que cadres de participation citoyenne et de sociabilités trans- et

inter-communautaires, et des cadres de dialogue permanents permettant de prévenir et de gérer les conflits (Padioleau J.G., 1982).

6. Une nouvelle philosophie de l'Etat :

- Une puissance publique faite de lois et d'institutions impersonnelles et non de réseaux d'amitiés et de clientèles;
- Un « Etat- Chose commune » (publique) des citoyens et de leurs représentants (reconnaissance de la participation citoyenne à travers des associations comme légitime)
- Un Etat de droit respectueux de la souveraineté populaire sincère, garantissant l'indépendance du pouvoir judiciaire et qui favorise la promotion des droits et libertés;
- Des mécanismes efficaces de contrôle de l'action/gestion publique et de restitution (rapports de commissions spécialisées);
- Des mécanismes de responsabilisation notamment à travers la décentralisation et les partenariats stratégiques à tous les niveaux;
- Une administration publique et des corps de défense et de sécurité professionnels et politiquement neutres et indépendants (Birantamije G., 2013).

### **IV.3. Applicabilité des principes de la Gouvernance sur le terrain fonctionnel**

#### **A. Au niveau global:**

- Un environnement légal et politique propice à l'émergence d'un leadership visionnaire (citoyennisme vs clientélisme et communautarisme);
- Des mécanismes de participation, de gestion transparente, planification stratégique et de suivi-évaluation à tous les niveaux;

#### **B. Aux niveaux sectoriels:**

##### **\*Secteur socio-économique:**

- Des mécanismes renforcés de responsabilité, d'accès à l'information et de reddition des comptes;

- Des mécanismes de rationalisation dans la gestion des ressources (planification, mobilisation, extraction, protection et gestion durable, allocation efficace/rentable et équitable)

**\*Secteur politique et administratif:**

- Une démocratie fondée sur les élections libres et sincères, la participation des citoyens, l'intégration des composantes sociales et l'équilibre fonctionnel des institutions;
- Des mécanismes pour promouvoir le mérite, l'équité et la transparence dans l'accès à l'emploi et services publics et privés de qualité;
- Des mécanismes efficaces de prévention et de gestion des conflits dans les administrations publiques;
- Des mécanismes pour promouvoir le mérite, l'équité et la transparence dans l'accès à l'emploi et services publics et privés de qualité;
- Des mécanismes efficaces de prévention et de gestion des conflits dans les administrations publiques;

**\*Secteur de la Justice**

- Un Etat de droit qui renforce la probité de la magistrature, les mécanismes de respect des lois afin de juguler l'impunité des crimes et de promouvoir les droits de la personne humaine;
- Une indépendance de la magistrature vis-à-vis de l'Exécutif et du Législatif pour garantir la protection des droits et libertés des citoyens.

**\*Secteur Paix et Sécurité**

- Un environnement de paix et sécurité perçues et vécues;
- Des Plans stratégiques de développement intégré de l'armée et de la Police (planif., rational., etc.)
- Des indicateurs mesurables et efficaces sur terrain au niveau de la Police de proximité : implication positive auprès des populations, fluidité au niveau de la conduite des enquêtes, niveau de corruption, etc.
- Une professionnalisation des corps de défense et de sécurité: formations, codes d'éthique et de déontologie, etc.

- Un renforcement des capacités en logistiques et opérations;
- Des mécanismes de bonne gestion au sein de l'Armée et de la police (Audits internes et externes et des rapports de commissions parlementaires discutées, etc.)

**\*Secteur de l'environnement**

Vision et Planification stratégique du développement durable (politiques publiques) intégrant systématiquement:

1. Mesures concrètes pour la biodiversité;
2. Plan d'action de prévention et gestion des risques et catastrophes;
3. Plan de formation et de recherche pluridisciplinaires en ingénierie environnementale;

La principale conclusion à tirer des réflexions qui précèdent touche à la parenté entre les notions de gouvernement et de gouvernance, une parenté à ce point étroite qu'on peut se demander s'il est toujours légitime et valide sur le plan théorique, mais aussi sur le plan empirique, de les détacher l'une de l'autre. Cette conclusion entraîne une conséquence importante pour la suite des travaux et des recherches puisqu'elle nous pousse à tenir compte du lieu et des modalités de l'insertion des pratiques de gouvernance dans les réseaux, dans les institutions et dans les appareils de gouvernement à quelque niveau que ce soit, national, régional ou local. D'ailleurs, cette conclusion ne s'applique pas seulement aux pratiques de gouvernement à l'échelle nationale et elle devrait être étendue aux pratiques qui favorisent ou qui instaurent une forme quelconque d'intergouvernementalité, telle qu'elle est instituée, par exemple, à l'intérieur du système interaméricain, à l'Organisation des États américains (OEA) ou à la Banque interaméricaine de développement (BID). À ce propos, le positionnement des schèmes et autres pratiques de gouvernance soit en amont (ex ante) soit en aval (ex post) des processus de prise de décision appliquée au niveau de l'État, de l'entreprise, voire au niveau communautaire, sinon même au niveau familial, devrait être dûment repéré, analysé et interprété. La deuxième conclusion est double. Car autant le tour d'horizon effectué nous montre à quel point les diverses et multiples fonctions que la gouvernance est susceptible d'assumer sont nombreuses et parfois contradictoires, autant il serait vain de les traiter et de les interpréter sans tenir compte du cadre théorique et politique implicite ou explicite auquel ses promoteurs et défenseurs ont souscrit au point de départ. En effet, si on souscrit à la thèse de la méfiance vis-à-vis de l'État et de la politique, la gouvernance pourra être envisagée à la fois comme un

substitut à la politique et comme une alternative susceptible de refonder une harmonie interindividuelle plus transparente. Par contre, si on souscrit à la thèse qui place l'opposition au centre de l'analyse, alors la politique peut imprégner toutes les relations sociales, qu'elles soient économiques, culturelles ou morales, y compris l'ordre politique et les institutions politiques elles-mêmes. Dans ces conditions, la gouvernance est, elle aussi, traversée par des oppositions, chaque fois qu'on y recourt pour prévenir des conflits ou pour contourner les blocages qui entravent la prise de décision. Enfin, si on souscrit à la thèse de l'accroissement de la puissance politique en tant que finalité de l'art de gouverner, la gouvernance pourra indifféremment servir à conforter cette quête de puissance ou, au contraire, chercher à la réduire ; à la limite, le recours à la gouvernance pourrait, dans ce dernier cas de figure, servir des fins d'émancipation sociale et politique face à des pratiques gouvernementales, entrepreneuriales ou communautaires autocratiques ou autoritaires, voire tout simplement lacunaires. Dans de telles conditions, la gouvernance pourrait s'avérer un facteur important de démocratisation des pratiques de gouvernement, ainsi que des pratiques de gestion des biens ou de prestation des services sociaux au niveau local ou communautaire. La troisième conclusion à tirer prend appui sur l'idée de gouvernementalité introduite par Foucault pour l'ancrer dans une contradiction qui apparaît chaque jour plus forte entre la défense et la protection des droits de propriété du capital, des grands propriétaires et des investisseurs, d'un côté, et la défense et la protection des droits individuels, économiques et sociaux, de l'autre. Or, dans la mesure où les gouvernements sont de plus en plus sollicités par la sécurité et la réduction des risques liés aux droits de propriété au détriment de la protection des risques sociaux et environnementaux, le recours à la gouvernance pourrait être un outil puissant aux mains des citoyens pour instaurer et appliquer des pratiques démocratiques à la base, afin d'exiger la transparence et la reddition de comptes de la part des pouvoirs institués. Si nous quittons maintenant le champ où gouvernement et gouvernance sont proches parents, la quatrième conclusion touche à l'importance d'accorder une attention soutenue au statut légal des différentes parties prenantes dans un schème de gouvernance quel qu'il soit. À son tour, cette conclusion débouche immédiatement sur un questionnement central, celui de savoir si l'extension des marchés, en poussant au recul de l'État, ne favoriserait pas la multiplication des statuts accordés aux diverses parties prenantes, d'un côté, et l'extension des pratiques émancipatrices alternatives susceptibles de faire avancer un projet de démocratisation du pouvoir et de gestion citoyenne des biens collectifs, de l'autre. En ce sens, certaines pratiques de gouvernance pourraient s'avérer beaucoup plus

contradictoires qu'on le laisse croire s'il y avait non seulement une prolifération d'intervenants, mais surtout dans l'accroissement de l'hétérogénéité des statuts accordés. Cependant, cette multiplication et cette hétérogénéité pourraient aussi être des facteurs d'émancipation s'ils étaient mis à contribution pour expérimenter de nouvelles pratiques de gouvernance. Enfin, la dernière conclusion est un corollaire de la précédente et elle prend la forme d'une proposition : celle d'engager la réflexion et la recherche sur cette autre dimension de la gouvernance, celle qui émerge des innovations et des expérimentations citoyennes, afin de faire avancer la connaissance des pratiques alternatives et de constituer un répertoire des protocoles et des savoir-faire qui auront contribué à régénérer le processus de prise de décision et à faire avancer la démocratisation des sociétés.

### **Références bibliographies:**

- Brunelle D. (1997). *Droit et exclusion. Critique de l'ordre libéral*, Paris et Montréal, L'Harmattan
- Brunelle D. (2003). « Le pouvoir surrogatoire de l'État ou l'enjeu de l'harmonisation des normes en vertu du régime de l'ALENA », in : Olivier Delas et Christian Deblock, directeurs, *Le bien commun comme réponse politique à la mondialisation*, Bruxelles, Bruylant.
- Brunelle D. (2007). « La gobernabilidad : una contextualizacion critica », in Brunelle D. (dir.). *Gobernabilidad y democracia en las Américas : teorías y prácticas*, Editorial de la Universidad Tecnica Particular de Loja, Loja.
- Dorval Brunelle (dir.), *Gouvernance. Théories et pratiques*. (2010)
- Campbell B. (dir.) (2005). *Qu'allons-nous faire des pauvres ? Réformes institutionnelles et espaces politiques, ou les pièges de la gouvernance pour les pauvres*, Paris, L'Harmattan.
- Crozier M, Samuel P. Huntington, et Joji Watanuki. (1975). *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, New York, New York University Press.
- Ellul J. (1956). *Histoire des institutions*, tome 2, Paris, Presses universitaires de France.
- Foucault M. (2004). *Sécurité, territoire, population. Cours du Collège de France, 1977-1978*, Paris, Seuil/Gallimard, coll. « Hautes études ».
- Freund J. (1992). « Préface (1971) », in C. Schmitt, *La notion de politique. Théorie du partisan*, Paris, Flammarion, coll. « Champs ».
- Jacquet, P, Pisani-Ferry J et Tubiana L. (2002). *Gouvernance mondiale*, Paris, La Documentation française.
- Kooiman J. (1993). « Findings, Speculations and Recommendations », in J. Kooiman (dir) *Modern Governance*, London, Sage

## **IIème PARTIE : ANALYSES DE CAS PRATIQUES DE LA GOUVERNANCE**

### **CHAP I. Analyse de la gouvernance publique locale: proposition d'une grille de lecture et caractérisation exploratoire des pratiques de l'intercommunalité français<sup>6</sup>**

Au début des années 1980, le territoire est devenu un enjeu majeur dans le champ politique, avec la consécration de la décentralisation. Cette dernière, qui a eu pour conséquence le transfert des compétences des gouvernements nationaux vers les gouvernements infranationaux, demeure en effet une tendance lourde dans la plupart des pays européens à structure fédérale (Allemagne, Autriche, Belgique) et unitaire (France, Italie, Pays-Bas, Espagne, Suède) qui ont pour certains une longue tradition centralisatrice (Carassus, 2009). En France, cette décentralisation devait permettre de rapprocher le processus de décision des citoyens favorisant ainsi l'émergence d'une démocratie de proximité et d'une gouvernance locale. Dans la foulée de cette dynamique institutionnelle issue de la décentralisation (les lois Defferre, 1982 et Raffarin, 2003), l'État a agi de nouveau sur l'organisation territoriale en favorisant de nouvelles formes de coopération intercommunale. C'est en ce sens que depuis les lois du 6 février 1992 et du 12 juillet 1999 (loi Chevènement), les Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) ont pénétré l'environnement local en France (Houser, 2009).

La mise en place de l'intercommunalité résulte, tout d'abord, du constat récurrent du trop grand nombre de communes. Pour Kerrouche (2012), « *la fragmentation territoriale française, caractérisée par une atomisation communale hors-norme demeure un phénomène surprenant alors même que la quête de l'optimum territorial est une antienne du discours réformiste* ». Ainsi, afin de répondre à leurs enjeux de rationalisation et d'efficacité de la gestion publique, les communes françaises, de manière volontaire ou plus contrainte, se sont réunies en intercommunalité. Ensuite, la mise en place de l'intercommunalité résulte du constat de la nécessaire amélioration de la gestion publique locale. En effet, l'intercommunalité permet sur ce point aux communes de se regrouper au sein d'un EPCI soit pour assurer certaines prestations (ramassage des ordures ménagères, assainissement, transports urbains...), soit pour élaborer de véritables projets de développement économique, d'aménagement ou d'urbanisme. A ce titre et grâce à la mutualisation des projets de services ou d'équipements, intégrée notamment à la Loi

---

<sup>6</sup> Ce chapitre est basé sur une recherche qui a été effectuée par David CARASSUS et Kemo Baldé publié dans *Open Edition Journals*. Vol. 7, 2020. <https://journals.openedition.org/fcs/3990>.

NOTRe (loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République), l'intercommunalité permet de constituer un échelon de gouvernance adapté pour la réalisation de certaines différentes politiques publiques locales.

Ce contexte de mise en place de l'intercommunalité a ainsi engendré de profondes mutations dans la gouvernance locale. En effet, les EPCI sont, par nature, la résultante d'un regroupement de plusieurs communes. La gouvernance mobilisée est alors le fruit d'un échange étroit et institutionnalisé entre les différents acteurs parties prenantes à l'EPCI. De plus, dans ce type de collectivité, le processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques découle d'échanges, plus ou moins actifs et partagés, entre plusieurs leaders politiques dont les intérêts et les besoins individuels peuvent être spécifiques, notamment sur le plan électif.

Dans ce contexte évolutif, il apparaît que les EPCI constituent un terrain de recherche privilégié (Turc et Guenoun 2009). Rey-Valette et *al.* (2014) postulent ainsi que la gouvernance territoriale « *constitue à la fois une thématique importante pour la recherche et un enjeu institutionnel majeur pour les acteurs locaux (Collectivités territoriales, Chambres consulaires, services décentralisés de l'État, syndicats, coopératives...), voire les citoyens* ». C'est dans cette perspective que nous avons entrepris un travail de recherche sur les pratiques de gouvernance actuelles des EPCI français. Cette étude nous a paru d'autant plus importante qu'il n'existe pas, à notre connaissance, de recherches consacrées à l'analyse des pratiques intercommunales françaises. De plus, si les travaux sur la gouvernance, publique, locale et d'entreprise sont nombreux, ils s'attachent souvent à une dimension théorique et conceptuelle, sans avancées et analyses des logiques opérationnelles. Ainsi, les notions de gouvernance locale, voire de bonne gouvernance, sont souvent mobilisées, sans analyse des construits et pratiques mobilisées. En conséquence, nous avons ici un double objectif : à la fois proposer une grille de lecture de la gouvernance locale, mais aussi caractériser les pratiques locales. Nous tentons alors de répondre aux deux questions suivantes : « Quelles sont les modèles de la gouvernance locale ? Dans ce cadre, quelles sont les pratiques intercommunales françaises ? ». Pour répondre à ces deux questions, nous nous appuyons, dans un premier temps, sur la proposition d'une grille de lecture de la gouvernance locale (1). Dans un second temps, nous mobilisons cette grille pour étudier de manière exploratoire les pratiques intercommunales, à partir d'une recherche qualitative (2).

## 1. La modélisation des pratiques de la gouvernance locale

Le terme de gouvernance, à l'instar de la plupart des concepts scientifiques, présente une signification polyvalente. Nous nous intéressons ici toutefois à la gouvernance publique locale qui pourrait être admise comme le prolongement de la gouvernance urbaine et de la gouvernance régionale sur un territoire localisé, en l'occurrence ici les EPCI. Dans le domaine public local, nous retiendrons ainsi la définition de Le Gales (2006) selon laquelle « *la gouvernance peut être définie comme un processus de coordination d'acteurs de groupes sociaux, d'institutions, pour atteindre des buts, discutés et définis collectivement* ». Cette définition reflète bien, en effet, ce que constitue l'intercommunalité où les notions de coordination et de synergie entre acteurs occupent une place essentielle.

Au-delà de sa signification polyvalente, l'analyse de la gouvernance, publique et privée, s'appuie aussi sur plusieurs cadres théoriques. La théorie des coûts de transaction (Coase 1937 ; Williamson 1985, 1996) peut ainsi être mobilisée, en particulier pour expliquer les phénomènes de partenariats. De manière plus spécifique, la théorie de l'agence généralisée ou *stakeholder-agency* de Hill et Jones (1992), repris plus tard par Charreaux (1997a), constitue ensuite un cadre pertinent pour analyser les relations entre une multitude de parties prenantes. Aussi, la théorie des choix publics (Buchanan Et Tullock 1965), plus adaptée pour étudier les organisations publiques (Giroux et Deis 1991 ; Charreaux 2011), propose un cadre de compréhension de la prise de décision publique, et plus généralement du comportement politique en fonction des individus concernés par ce processus (Beauregard et *al.*, 2006). Enfin, comme le propose Charreaux (2011), la théorie cognitive de la gouvernance, en tant qu'approche renouvelée, permet de tenir compte de la fonction d'apprentissage que permettent les pratiques de la gouvernance locale, en particulier sur le plan décisionnel, à la fois pour définir une stratégie et engager des actions, mais aussi pour définir au mieux les moyens à allouer, au regard de l'analyse des réalisations passées.

L'ambition de cette étude n'est pas d'entrer dans le détail de ces cadres théoriques. D'autres auteurs l'ont déjà réalisé, comme Charreaux (2011) ou Finet et *al.* (2005) qui suggèrent de mobiliser des approches ouvertes de la gouvernance. En effet, notre objectif est, comme évoqué antérieurement, de proposer une grille de lecture de la gouvernance locale, à partir des construits et variables sous-jacents à ces différents cadres théoriques. A cette fin, et au-delà de ces

éléments généraux, nous précisons dans cette partie les différentes dimensions de la gouvernance locale (1.1) et ses axes de modélisation (1.2).

### **1.1. Une gouvernance locale multidimensionnelle**

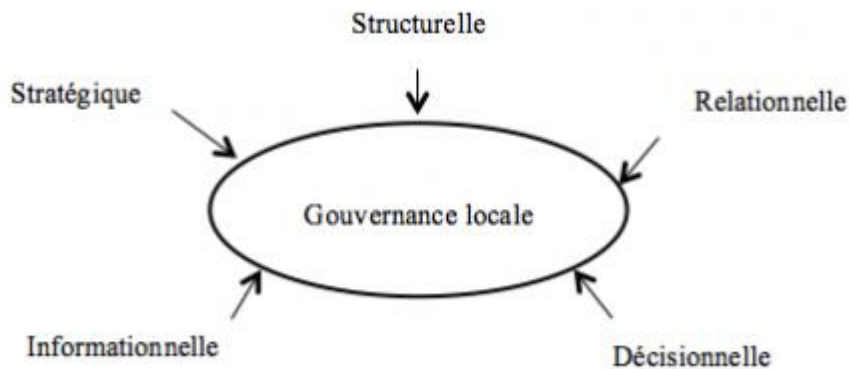
Les études antérieures sur la gouvernance, publique ou privée, se focalise souvent sur les modalités structurelles de coordinations des acteurs et les dispositifs concernés. A titre d'exemple, Charreaux (1997a) propose une typologie des mécanismes de *corporate governance* permettant de disposer d'un éventail exhaustif des différents « *mécanismes organisationnels qui ont pour effet de délimiter les pouvoirs et d'influencer les décisions des dirigeants, autrement dit, qui « gouvernent » leur conduite et définissent leur espace discrétionnaire* ». A ce titre, il réalise en effet une distinction selon deux axes, la spécificité et l'intentionnalité des mécanismes de gouvernance. La spécificité renvoie aux mécanismes propres « *à l'entreprise délimitant le pouvoir discrétionnaire des dirigeants, dans le sens où son action influence exclusivement les décisions des dirigeants de l'entreprise* ». Le contrôle direct des actionnaires, le conseil d'administration, la surveillance mutuelle des dirigeants constituent des exemples de mécanismes spécifiques. Au contraire, l'environnement légal et réglementaire, le marché des biens et services, le marché financier ou le marché du travail forment quelques-uns des mécanismes non spécifiques. Le caractère intentionnel se traduit, lui, « *par l'établissement de règles et de procédures formelles* ». Nous trouvons, parmi ceux-ci, la structure formelle de l'organisation ou bien la présence de syndicats. Les mécanismes spontanés sont, eux, caractérisés par la culture d'entreprise ou bien par l'influence de l'environnement médiatique ou sociétal.

Sur la base de cette première typologie, Beauregard et al. (2006) propose, eux, un cadre adapté à la gouvernance locale. Les mêmes axes de construction permettent alors de catégoriser les mécanismes locaux, comme le contrôle citoyen, le conseil municipal/communautaire, les moyens locaux de communication (bulletin municipal, etc.), les contrôleurs externes légaux, qu'ils soient préfectoraux, comptables, juridictionnels ou de gestion, ou encore les associations des usagers ou des contribuables.

Si ces premières typologies permettent de classer les mécanismes de la gouvernance locale, elles ne permettent pas, de notre point de vue, d'en proposer une grille de lecture globale, étant

focalisées sur des dispositifs structurels. Or, il apparaît, de par sa définition élargie, que la gouvernance dépasse ces seules logiques organisationnelles. Elle intègre ainsi des logiques stratégique (1.1.1), structurelle (1.1.2), relationnelle (1.1.3), décisionnelle (1.1.4) et informationnelle (1.1.5). Nous les appliquons ici à la gouvernance intercommunale, sans présentation hiérarchique.

**Figure 1. Les cinq dimensions de la gouvernance locale**



Agrandir Original (jpeg, 48k)

### **1.1.1. Une dimension stratégique se focalisant sur le projet et le sens commun**

La première dimension de la gouvernance que nous avons relevée parmi les travaux sur ce thème concerne la dimension stratégique. A la différence de la sphère privée, l'adoption d'un plan stratégique dans une institution publique, comme un EPCI, relève d'un choix politique, mais aussi de contraintes réglementaires. En effet, le cadre législatif et réglementaire des collectivités, et en particulier les textes qui régissent la répartition des compétences entre les différents niveaux de collectivités, oriente notablement les interventions des collectivités (Huteau, 2006).

Évoquant l'importance de la dimension stratégique dans la gouvernance d'une organisation, Charreaux (2011), indique ainsi que l'adoption d'un choix stratégique erroné peut entraîner *a priori* une performance déficiente. Dès lors, il semble possible de déduire que l'absence d'une vision stratégique à moyen et long terme, d'un projet communautaire ou d'une vision partagée et transverse constitue une faiblesse en matière de gouvernance et de performance globale pour

toute organisation, et plus particulièrement pour un EPCI. Pour Bartoli (2009), « *le projet est un concept très présent dans le secteur public* ». Lardon (2013) indique d'ailleurs qu'en France et plus généralement dans tous les pays développés, « *un des enjeux majeurs des collectivités est d'élaborer des projets de territoire dans une perspective de développement durable. Il s'agit par exemple de concilier paysage, emploi, services, etc.* ». Dans le même sens, Minot (2001) indique qu'un projet de territoire, « *c'est une vision de l'avenir d'un territoire et de son développement, partagée par des partenaires multiples* ».

Ainsi, dans la perspective stratégique, la gouvernance publique locale peut être perçue comme un processus de rapprochement, voire d'homogénéisation, des pratiques entre plusieurs collectivités géographiquement proches et unissant des acteurs divers (économiques, institutionnels, sociaux, etc.) en vue de la résolution d'un problème productif ou de la réalisation d'un projet local de développement (Favoreu, 1997 ; Pinson, 2004). En particulier dans un EPCI, il peut s'agir de projet d'agglomération, de projet territorial, d'un projet d'établissement ou de projet dit d'administration, avec des terminologies variées. Dans ce sens, Panico et Poulle (2005) indiquent que l'émergence de territoire de projets concerne les quatre cinquièmes de la population française. Pour cette étude, nous considérons, en conséquence, que la dimension stratégique de la gouvernance est à prendre en considération et concerne les orientations générales de la collectivité qui peuvent être regroupées autour d'un projet. Il s'agit essentiellement de l'objet, de la nature, des modalités de construction et de mise en œuvre du projet de l'établissement, dans une acception englobante, en s'intéressant à l'implication des parties prenantes dans la définition des axes politiques et stratégiques et dans l'opérationnalisation de ceux-ci.

### **1.1.2. Une dimension structurelle intégrant les organisations politiques et administratives.**

De manière plus classique, la seconde dimension de la gouvernance, sur laquelle nous nous appuyons, concerne une logique structurelle. Selon Paquin (1994), contrairement à l'organisation privée, l'organisation publique évolue en effet dans un cadre juridique et réglementaire strict définissant les missions de l'organisation, les ressources mises à sa disposition (en particulier celles budgétaires) et, dans une certaine mesure, la manière de répartir ces dernières. Le choix de sa structure organisationnelle, ainsi que ses systèmes de gestion, sont eux aussi largement contraints par les lois, les règlements et les mandats qui

légitiment son existence et ses conditions de fonctionnement (Favoreu, 1997). Dans le cadre spécifique des EPCI, il est ainsi prévu, dans le Code Général des Collectivités Territoriales, qu'il existe pour chaque organisation intercommunale un organe délibérant, un exécutif, ainsi qu'un bureau. Sur le plan interne, l'organisation des collectivités territoriales s'articule ainsi sur deux modèles (Carles, 2007). Tout d'abord, le modèle classique qui est assis sur un découpage en directions et services. Il est caractérisé par une organisation traditionnelle, c'est-à-dire « multi-divisionnelle ». Ensuite, un modèle, plus récent, peut aussi être mis en œuvre, qualifié de structure matricielle et qui est conçu pour la gestion de projets complexes, à l'image des projets intercommunaux. Pour cette recherche, la dimension structurelle de la gouvernance est donc prise en compte et concerne l'organisation de la structure administrative et politique de l'établissement public considéré, la localisation des pouvoirs, des responsabilités, ainsi que les lieux de cohabitation et de partage du pouvoir entre les politiques et les personnels administratifs.

### **1.1.3. Une dimension décisionnelle centrée sur les acteurs et leurs rôles décisionnels**

La troisième dimension de la gouvernance locale que nous avons relevée parmi les travaux sur ce thème concerne la logique décisionnelle. Au regard de cet axe de caractérisation, la gouvernance renvoie à la notion de négociation et de consensus pour dégager une décision publique entre différents acteurs « *égaux* » (Gaudin, 2004). Dans ce sens, la notion de gouvernance amène à se détacher des seules institutions locales, pour envisager le système décisionnel qui préside l'action locale (Le Gales, 2006) comme impliquant une pluralité d'acteurs et d'intérêts (Bertrand et Moquay, 2004). Là encore, mais sans renoncer à la place centrale qu'occupent les décideurs politiques, « *la bonne gouvernance implique que les autorités publiques s'emploient à ouvrir le processus de formation des politiques publiques à l'ensemble de la société civile pour en mobiliser les composantes* » (Marcou, 2006, 11). Dans le cadre d'un EPCI, en principe, c'est le conseil communautaire qui décide, en particulier, des actions à mener et de l'allocation des moyens humains et financiers. En effet, à l'instar du conseil d'administration dans les sociétés privées, le conseil communautaire reste *a priori* le principal organe décisionnel des organisations intercommunales, le Président et son bureau se chargeant de l'exécution effective des décisions. Pour cette étude, la dimension décisionnelle est ainsi mobilisée comme un élément de caractérisation de la gouvernance locale, en se

focalisant sur le processus par lequel les décisions sont prises et la manière dont les parties prenantes interviennent dans ce processus.

#### **1.1.4. Une dimension relationnelle appréhendant les différentes relations de l'EPCI**

La quatrième dimension de la gouvernance locale concerne une logique relationnelle. Selon cet axe, la gouvernance requiert concertation, coordination et coopération partenariale entre tous les acteurs intervenant sur un territoire pour l'intervention publique permettant la réalisation de l'intérêt général (Le Gales, 2006). Dans ce sens, Perez (2003) indique en effet que la gouvernance est un dispositif institutionnel et comportemental qui régit les relations entre les dirigeants d'une organisation et les parties concernées par le devenir de ladite organisation. Pour les organisations intercommunales, ces relations peuvent concerner les élus seuls, les élus et les agents communautaires via les services administratifs, les élus et les citoyens/autres partenaires locaux ou encore les usagers et les services de l'EPCI.

#### **1.1.5. Une dimension informationnelle intégrant la communication interne et externe locale**

La cinquième dimension de la gouvernance concerne enfin la logique informationnelle. Dans le contexte public local, l'information joue en effet un rôle central, par exemple au travers des exercices de prospective ou de diagnostic territorial, qui influe à la fois sur la définition des actions et sur les processus de participation des acteurs autour des problématiques du partage des connaissances et de leur valorisation au niveau local (Roche, 2000). Ainsi, pour Marsal (2010), l'un des deux facteurs importants qui régit un gouvernement digne de confiance est l'information. L'information apparaît en effet essentielle pour de meilleures pratiques de gouvernance (Salih, 2003), la bonne gouvernance s'appuyant sur une confiance accrue entre gouvernants et citoyens, permise par un meilleur accès à l'information et à la transparence. Dans le cas des collectivités locales, différents supports peuvent être mobilisés pour lutter contre l'asymétrie d'information. Les outils de communication les plus répandus sont en effet les magazines, les sites internet, les dossiers, les rapports d'activité et les communiqués ou les conférences de presse. Ces différents dispositifs permettent ainsi de garder un lien plus ou moins étroit avec les parties prenantes. Pour cette étude, nous mobilisons donc la logique informationnelle comme caractéristique de la gouvernance locale. Elle s'intéresse alors aux

mécanismes et outils permettant d'accroître la transparence de la prise de décision politique et de l'action publique en général, tant en interne qu'en externe.

A la suite de l'analyse croisée de la littérature sur la gouvernance publique locale, nous proposons, au total, une grille de caractérisation sur la base d'une logique multidimensionnelle.

**Tableau 1 : Grille d'analyse des caractéristiques de la gouvernance des EPCI**

Variable	Sous-variables
Stratégique	Existence d'un projet communautaire Adaptation de l'offre de service public aux besoins
Structurelle	Nature des structures politiques Nature de l'organisation interne
Relationnelle	Nature des relations entre élus Nature des relations entre agents administratifs. Nature des relations entre élus et services administratifs Nature des relations entre services de l'EPCI et ceux des communes membres Nature des relations entre les usagers et l'EPCI Nature des relations entre élus et citoyens
Décisionnelle	Nature du processus de prises de décisions Nature de l'allocation des moyens humains / financiers
Informationnelle	Qualité de l'information interne Qualité de l'information avec les usagers

Au-delà de cette première proposition, nous proposons aussi une classification typologique des modèles de la gouvernance locale issue du croisement des cinq dimensions précédentes.

## **1.2. Les axes de modélisation de la gouvernance locale**

Sur la base de cette première caractérisation de la gouvernance locale, nous proposons une modélisation des pratiques. En effet, les dimensions évoquées ici ne sont pas utilisables à elles seules pour analyser les pratiques locales. Pour cela, nous avons rassemblé les 5 dimensions de notre modèle de caractérisation, en le simplifiant, autour de deux axes, en prenant en compte leur proximité théorique. Dans un premier axe, nous avons regroupé les dimensions stratégique, structurelle et relationnelle. Ce premier axe est qualifié de « niveau de proactivité », allant de passif à proactif (1.2.1). Les deux autres dimensions de notre modèle d'analyse, soient celles décisionnelle et informationnelle, sont regroupées selon un second axe qui est qualifié de « niveau d'ouverture », allant de fermé à ouvert (1.2.2). En croisant les deux axes « niveau de proactivité » et « niveau d'ouverture », quatre modèles théoriques de la gouvernance locale sont alors proposés (1.2.3). Ces regroupements et modèles sont ainsi justifiés par la suite.

### **1.2.1. Un « niveau de proactivité » constitué des dimensions stratégique, structurelle et relationnelle**

Pour le « niveau de proactivité », nous avons regroupé les dimensions stratégique, structurelle et relationnelle car leur proximité est évoquée dans la littérature par plusieurs auteurs. En effet, comme l'indiquent Chandler (1989) ou encore Mintzberg (1990), la stratégie détermine la structure qui, à son tour, influence les types de relations dans l'organisation (Simeray 1966 ; Mussche 1974 ; Mintzberg 1990). Dans ce sens, Chandler (1989) montre notamment que chaque changement important de stratégie conduit les organisations à modifier leur structure. Huteau (2006) va aussi dans le même sens dans l'environnement public local et souligne que, théoriquement, la structure découle de la stratégie, ce qui signifie qu'elle doit se « caler » sur les politiques et les principaux processus qui en découlent. De plus, pour ce dernier, l'organisation est au service de la stratégie et doit donc traduire les priorités de politique publique.

Simeray (1966), quant à lui, justifie la proximité entre les dimensions structurelle et relationnelle de la gouvernance, en soutenant que la structure d'une organisation définit la structure des relations entre les personnes qui la constituent. En effet, selon cet auteur, la structure reflète la division du travail au sein d'une organisation, et les diverses relations que doivent entretenir les individus dans l'accomplissement de leur tâche respective. Giboin (2012,

p. 96) poursuit dans le même sens et indique qu'« *une structure est l'ensemble des fonctions et des relations déterminant les missions que chaque unité de l'organisation doit accomplir, et les modes de collaboration entre ces unités* ». Ainsi, le choix d'une structure déterminerait la nature des différentes relations au sein d'une organisation.

### **1.2.2. Un «niveau d'ouverture» constitué des dimensions décisionnelle et informationnelle**

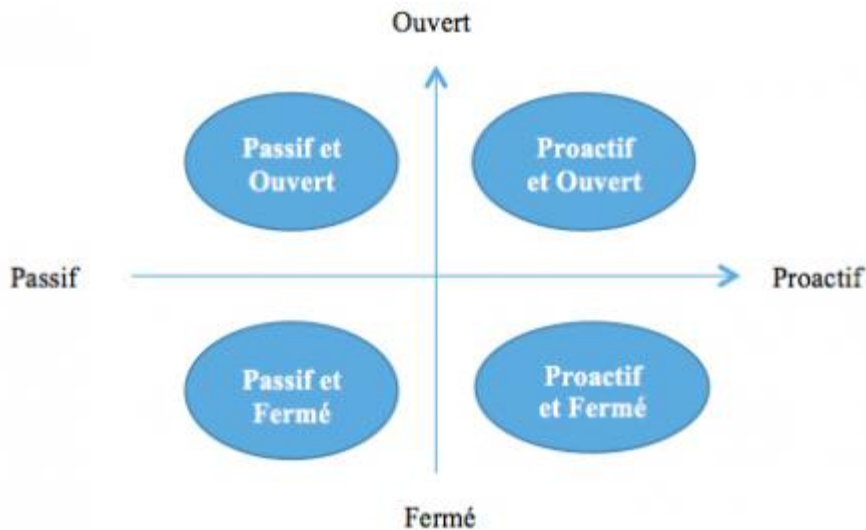
Pour le second axe de notre modèle, nous avons regroupé les dimensions décisionnelle et informationnelle. En effet, selon Fadi (2010, p. 1), le modèle général de processus décisionnel proposé par Simon « *a au moins le mérite de montrer la liaison étroite existant entre la décision et l'information, car si les théories divergent sur les processus, elles s'accordent, au moins partiellement, sur le rôle de l'information comme moyen de représentation du problème, bien apprécié par le décideur* ». Dans le même ordre d'idée, Mussche (1974, p. 39) indique que « *l'information et sa circulation constituent la matière première de la décision : elles déterminent à la fois ce à quoi il faut s'adapter, ce qu'il faut adapter et comment il faut s'adapter ; information et décision sont indissolublement liées* ». Dans un cadre plus général, Porter (1985) affirme, lui, qu'il faut donner « *la bonne information à la bonne personne, au bon moment* » et ce « *pour prendre la bonne décision* ». En effet, placée au cœur du processus de décision stratégique de l'entreprise, l'information est un levier majeur de performance. Elle permet alors de renforcer la décision et de provoquer avec efficacité l'action.

Sous cet angle, une organisation ne peut prospérer que si elle dispose d'un ensemble d'informations traitées, pertinentes et récentes pour pouvoir agir avec efficacité, c'est-à-dire prendre les bonnes décisions au bon moment. Amabile et al. (2000, p. 3) partagent cette analyse car selon eux « *des managers éclairés sur leur environnement, sont soutenus dans les processus de décisions stratégiques* ». Ainsi, pour prendre des décisions de qualité, l'organisation est amenée à rechercher des informations au sein de son organisation, mais aussi à l'extérieur, puis devra les traiter. Pour cela, elle devra alors mettre en place un système d'informations car, selon Gorry et Scott-Morton (1971), la principale fonction des systèmes d'information est justement d'assister la prise de décision.

### 1.2.3. L'existence de quatre modèles de la gouvernance locale

En croisant les deux axes de notre modélisation, il est alors possible de proposer quatre modèles de gouvernance locale.

**Figure 2. Les quatre modèles théoriques de la gouvernance intercommunale**



Agrandir Original (jpeg, 64k)

En haut à droite de cette modélisation, nous trouvons un premier modèle de la gouvernance locale qualifié de « proactif et ouvert ». Les collectivités, classés dans ce modèle, sont alors évaluées comme innovante sur le plan stratégique, structurelle et relationnelle, mais également comme ouverte en matière décisionnelle et informationnelle. Autrement dit, les collectivités concernées mettent en place un projet stratégique et des projets de services, disposent des structures de gouvernance au-delà du cadre réglementaire, développent des relations horizontales apaisées et constructives entre une multitude de parties prenantes, ouvrent leur processus de décisions, disposent d'une information de qualité, en interne et en externe, et s'appuient sur des outils modernes d'aide à la prise de décision.

A l'opposé de ce premier modèle (en bas à gauche), nous proposons un modèle qualifié de « passif et fermé » de la gouvernance locale. Les collectivités y sont alors caractérisées par l'absence de projet stratégique, par la présence des seules structures réglementaires, par des relations hiérarchiques et verticales, par un processus décisionnel fermé et par des informations

internes et externes de faible qualité / quantité. Entre ces deux modèles extrêmes, nous trouvons deux modèles intermédiaires mixant les avantages et limites des deux modèles antérieurs.

Au final, cette première partie de notre étude nous permet de proposer plusieurs dimensions de caractérisation, qui, combinées, nous amène à une modélisation de la gouvernance locale en différenciant quatre types de situation. Nous testons à présent le réalisme empirique de cette proposition au travers une analyse qualitative exploratoire, en nous focalisant sur le cas de l'intercommunalité française.

## **2. L'étude des pratiques de gouvernance de l'intercommunalité française**

Avant de présenter les résultats de cette étude (2.2) et de les discuter (2.3), nous présentons au préalable nos choix méthodologiques pour collecter, analyser, et interpréter les données empiriques (2.1).

### **2.1. Une méthode qualitative exploratoire pour une connaissance et une compréhension plus fine de la gouvernance intercommunale**

Notre étude relève d'une logique exploratoire. En effet, même si notre méthodologie de recherche se situe dans une démarche hypothético-déductive, en partant de la théorie pour la confronter à la réalité, le cadrage conceptuel et théorique ne semble pas adapté et spécifique pour réaliser une étude confirmatoire. Nous choisissons donc dans un premier temps d'affiner les premières adaptations de la littérature, avant d'imaginer dans nos prolongements une étude plus démonstrative.

A cette fin, une recherche qualitative a été engagée pour approfondir notre vision théorique et notre proposition de modélisation. Même si elle peut être conduite de mille et une manières (Miles et Huberman, 2007), nous avons choisi, comme le propose Mucchielli (2009), d'articuler notre analyse autour de deux phases : une première consacrée à la collecte des données et une seconde à leur traitement. Dans ce sens, l'entretien semi-directif a été la principale méthode de collecte des données. Toutefois, afin de compléter celle-ci, nous avons également eu recours à des données secondaires (site internet des EPCI concernés, documents remis lors des entretiens, données publiques, etc.) dans l'objectif d'une triangulation de données. Comme Wacheux (1996) l'indique, l'utilisation de sources d'évidence multiples permet en effet de mieux

concevoir une étude de cas. L'accès au site internet des EPCI étudiés nous a notamment permis d'avoir accès aux délibérations du conseil communautaire. Nous y avons alors retrouvé des informations sur le budget, le compte administratif, la structuration et le fonctionnement de l'EPCI, la participation des citoyens aux assemblées communautaires, les informations démographiques et économiques que nous avons complétées en accédant au site de l'INSEE. Toutes ces informations secondaires nous ont permis de mieux approfondir et affiner la caractérisation et la modélisation de l'EPCI étudié.

La réalisation d'entretiens semi-directifs est apparue comme une méthode adaptée, comme l'évoque Depelteau (2010), dans la mesure où nous souhaitons tester empiriquement notre grille de lecture et nos modèles préalables de la gouvernance locale. Tous les entretiens ont été ainsi conduits à l'aide d'une grille d'analyse structurés sur la base de notre grille de lecture de la gouvernance locale (cf. Tableau 1). Les entretiens semi-directifs ont été réalisés dans quatre EPCI. Aussi, dans chaque communauté étudiée, deux personnes ont été interrogées, un responsable politique et un cadre administratif. Le tableau ci-dessous résume le profil de ces huit personnes interrogées.

**Tableau 2 : Profil des interviewés de notre étude qualitative**

Type d'EPCI	Nombre d'habitants	Élu	Cadre administratif
Communauté d'agglomération A	150 000	Vice-président de la commission des finances	Directeur du service de développement Économique et de l'Enseignement supérieur
Communauté d'agglomération B	61 000	Président	Adjointe de la Directrice Générale des Services

Communauté de communes C	14 000	Président	Directrice Générale des Services
Communauté de communes D	8705	Président	Directrice Général des Services

Concernant le traitement des données de l'étude qualitative, nous avons procédé à une analyse de contenu thématique manuelle. L'analyse de contenu est « *un terme générique désignant un ensemble de méthode d'analyse de documents, le plus souvent textuel, permettant d'expliquer le ou les sens qui y sont contenus et/ou les manières dont ils parviennent à faire effet de sens* » (Mucchielli, 2009). L'analyse thématique reste celle que l'on emploie le plus souvent en sciences sociales (Desanti et Cardon, 2010). Selon ces derniers, « *cette démarche consiste à rechercher des thèmes et des sous-thèmes significatifs que l'on retrouve d'un entretien à un autre, au fur et à mesure de leur lecture* ». Les thèmes dégagés par cette opération de repérage thématique viennent alors compléter les thèmes qui ont servi à la construction du guide d'entretien. Cette double opération de repérage thématique aboutit ainsi à la construction d'un dictionnaire des thèmes que nous vous présentons ci-dessous.

Les entretiens ont été menés entre début janvier et fin mars 2014. Ces derniers ont une durée comprise entre 45 minutes et 1h30. L'ensemble des entretiens a été enregistré, avec l'accord des interviewés et retranscrit le jour même de l'entretien. La retranscription des entretiens peut être plus ou moins détaillée (Miles et Huberman, 2007). Nous avons fait le choix d'une retranscription intégrale des entretiens, respectant le vocabulaire, les expressions et le style des acteurs. Après chaque retranscription, nous avons établi une synthèse d'entretien.

L'exploitation des entretiens se réalise, elle, en général, à partir de deux types de lecture des documents. La première, verticale, consiste à consigner les impressions subjectives de l'analyste à l'égard des éléments observés. La seconde, transversale, aussi appelée horizontale, embrasse tout le texte et comprend toutes les opérations de décompte des éléments (Bardin, 2007). Dans notre démarche d'analyse de contenu thématique, nous avons combiné les analyses verticale et transversale.

Après avoir précisé la méthode d'analyse qualitative retenue, nous présentons maintenant les résultats des études de cas dans la partie suivante.

## **2.2. Des études de cas mettant en évidence le caractère multidimensionnel de la gouvernance intercommunale et des pratiques diversifiées**

Nous présentons ici le résultat de l'analyse des entretiens réalisés au sein des quatre EPCI étudiés. Nos résultats mettent en évidence des pratiques différentes sur chacun de nos dimensions de la gouvernance locale, avec plusieurs modèles de gouvernance.

### **2.2.1. Un modèle de gouvernance passif et fermé pour la communauté A**

La communauté d'agglomération A est le fruit de la transformation, le 1<sup>er</sup> janvier 2000, d'une communauté de commune (CC) créée le 2 mars 1999, elle-même remplaçant un Syndicat Intercommunal d'Aménagement et d'Équipement qui existait depuis 1966. La communauté A fait partie de ces EPCI créée au lendemain de la loi Chevènement du 12 juillet 1999 relative au renforcement de la coopération intercommunale. En effet, comme beaucoup d'EPCI créé à cette date, les différentes incitations, notamment financières qu'offraient cette loi, ont favorisé la création de la communauté A. Cette dernière était composée de 10 communes à sa création en 2000. Elle s'est agrandie en mars 2001, ainsi qu'en janvier 2003, passant respectivement à 12 et à 14 communes. Elle mène alors son action sur un territoire de 153 hectares et auprès de 150 000 habitants.

L'étude qualitative réalisée au sein de la communauté A nous permet de caractériser les pratiques de gouvernance de cet EPCI par un modèle « passif–fermé ». En effet, concernant l'axe « proactif–passif », l'analyse des entretiens montre, tout d'abord, l'inexistence d'un projet territorial englobant et favorisant l'intérêt communautaire. A la découverte des projets mis en œuvre dans cet EPCI, nous constatons que, ce sont plutôt des projets de service calqués sur la durée du mandat. Il existe aussi quelques grands projets au sein de la communauté A qui dépassent la durée d'un mandat électif, mais ces derniers ne sont pas englobants et ne sont pas élaborés autour de l'intérêt communautaire. De plus, ces grands projets n'ont en général aucun lien, et ne s'inscrivent pas dans un cadre général, qui serait défini par les dirigeants de l'EPCI. Le répondant élu tente de justifier cette absence de projet de territoire par le fait que « *les maires viennent au Conseil Communautaire pour défendre les intérêts de leurs communes, mais pas*

*pour s'inscrire dans un intérêt communautaire. Donc, c'est difficile dans ces conditions de mettre en place un projet de ce type ».*

Ensuite, la communauté A n'a mis en place principalement en place que des structures de gouvernance réglementaires. De plus, son organisation interne administrative relève d'une logique hiérarchique. Ce second résultat semble cohérent avec le premier. En effet, la communauté A ne disposant pas d'un projet territorial, elle n'a alors pas besoin de mettre en place des structures innovantes de gouvernance, favorisant la gestion de projets transversaux. Enfin, les relations au sein de la communauté A apparaissent bonnes et apaisées. Ces relations sont plus compliquées avec les parties prenantes externes. En effet, les relations entre la communauté A et ses parties externes sont resserrées ou inexistantes.

Sur l'axe « fermé – ouvert », les analyses pour cette communauté A mettent en évidence un processus de prise de décision peu éclairé et un système élémentaire d'allocation des moyens. En effet, l'analyse des entretiens fait ressortir une utilisation partielle des outils d'aide à la prise de décision. Ces derniers sont ainsi utilisés seulement pour le suivi de la décision, mais pas pour son aide ou son orientation. Dans ce sens, pour le répondant administratif, *« S'il y a des outils qui nous aident pour la prise de décision, je répondrais qu'il y en a deux : l'intelligence et le bon sens. Donc, non, on a rarement recours à des outils pour la prise de décision pour prendre les décisions notre l'EPCI »*. Aussi, concernant l'aspect informationnel, la communauté A dispose d'un faible nombre d'outils de communication interne et externe. De plus, le peu de communication existante est orientée sur des aspects faiblement stratégiques, mais plutôt opérationnels ou techniques. Ainsi, selon le répondant élu, *« en matière de communication interne, par rapport aux retours informels que je peux avoir, elle apparaît très insuffisante et perfectible.*

Ainsi, l'analyse des entretiens qualitatifs oriente le classement de la communauté A dans le groupe d'EPCI dont le modèle de gouvernance est qualifié de passif et fermé.

### **2.2.2. Un modèle de gouvernance proactif et ouvert pour la communauté B**

La communauté d'agglomération B a été créée par l'arrêté préfectoral du 7 décembre 2001, à la suite de la transformation du District qui a été mis en place en 1974, qui lui-même remplaça

un syndicat intercommunal qui existait depuis 1948. Elle se compose de quatre communes étalées sur un territoire de 32 883 hectares, avec plus de 61 000 habitants permanents et environ 200 000 habitants en période estivale.

L'étude qualitative réalisée au sein de la communauté B nous montre que les pratiques de gouvernance de cet EPCI correspondent aux caractéristiques du modèle proactif et ouvert. En effet, concernant l'axe « proactif-passif », l'analyse des entretiens montre, tout d'abord, l'existence d'un projet territorial englobant et favorisant l'intérêt communautaire. Le répondant élu l'évoque en ces termes : « *Oui, bien sûr, l'EPCI a un projet commun de développement à long terme. Cela concerne des projets structurels tels que l'économie, le logement et le transport. Ces trois principaux axes regroupent les orientations de développement à long terme de notre EPCI. Autrement dit, ils représentent le projet du territoire* ». Ce dernier précise aussi que ces orientations de développement sont impulsées et suivies par le Bureau des maires.

Ensuite, la communauté B a mis en place des structures de gouvernance au-delà de celles réglementaires. Son organisation interne, bien qu'étant hiérarchique sur le papier, favorise aussi la transversalité en faisant émerger des structures *ad hoc* de gestion de projet. Ainsi, la communauté B met en place des structures de gouvernance spécifiques pour gérer des projets transversaux sans déstabiliser le fonctionnement de l'EPCI. Enfin, les relations au sein de la communauté B sont globalement bonnes, régulières et fréquentes. Avec les parties prenantes externes aussi, ces relations sont plutôt ouvertes, mais peu régulières sauf avec les services des communes-membres avec lesquels la communauté B entretient des relations évoquées comme de qualité.

Sur l'axe « fermé – ouvert », les analyses des deux entretiens ont révélé que la décision est généralement prise à l'unanimité, montrant ainsi le caractère participatif et ouvert de la gouvernance de la communauté B. En effet, selon le répondant administratif, « *on vote tout en général à l'unanimité sinon ce n'est pas présenté au conseil communautaire* ». Le répondant élu va dans le même sens et souligne que « *les décisions sont prises au conseil communautaire à 95% à l'unanimité. Donc, en considérant ce chiffre, on peut déduire que la façon dont la décision est prise convienne à tout le monde* ».

Toujours sur cet axe, le projet de territoire apparaît constituer le principal critère d'allocation des moyens. Les outils d'aide à la prise de décision sont aussi pris en compte lors de la prise de

décision finale. De plus, concernant l'aspect informationnel, la communauté B dispose d'une multitude d'outils de communication interne et externe qui sont accessibles et diversifiés. Ces outils permettent alors à la communauté B de communiquer sur ses projets (politiques publiques), sur ses compétences, sur son budget et ses finances.

Ainsi, l'analyse des entretiens qualitatifs oriente le classement de la communauté B dans le groupe d'EPCI dont le modèle de gouvernance est qualifié de proactif et ouvert.

### **2.2.3. Un modèle de gouvernance proactif et fermé pour la communauté C**

La communauté de communes C a été créée en janvier 2000. Elle est composée de trente-six communes et compte 14 000 habitants. Contrairement à bon nombre d'EPCI qui ont été créés au lendemain de la loi Chevènement, la communauté de Commune C a été mise en place pour porter un projet territoire.

L'étude de cas réalisée au sein de la communauté C nous montre que les pratiques de gouvernance de cet EPCI correspondent aux caractéristiques du modèle proactif et fermé. En effet, concernant tout d'abord l'axe « proactif-passif », l'analyse des deux entretiens montre tout d'abord, l'existence d'un projet territorial et des projets de services en découlant. Ce projet communautaire est constitué par deux orientations générales de développement à long terme qui concernent le développement économique et le tourisme ou l'attractivité du territoire. Ensuite, bien qu'elles ne soient que réglementaires, les deux répondants trouvent les structures politiques et administratives, mises en place au sein de la communauté C, adaptées et efficaces. Celles-ci favoriseraient la transversalité et la coopération entre les services. Enfin, les relations au sein de la communauté C sont globalement ouvertes et constructives. Concernant la nature des relations entre élus, le répondant administratif indique : *« je ne peux pas vous dire par exemple, et c'est complètement honnête, quelle est la tendance politique majoritaire du bureau, je ne sais pas. Je pense que cela doit être quelque chose d'assez équilibré, ils (les élus) parlent très peu de politique »*. Avec les parties prenantes externes aussi, ces relations sont plutôt bonnes mais distantes, en particulier avec les services des communes membres.

Sur l'axe « fermé – ouvert », les analyses des deux entretiens révèlent que le consensus est la modalité habituelle de prise de décision dans la communauté C. Quant aux acteurs impliqués dans le processus de prise de décision, il s'avère que les parties prenantes externes, les usagers

en particulier, ne sont que peu impliqués dans la prise de décision. Seules les instances réglementaires participent ainsi au processus de prise de décision. Aussi, il ressort de l'analyse de ces deux entretiens que le Bureau est le principal organe décisionnel de la communauté, le Conseil Communautaire ne constituant qu'à une chambre d'enregistrement. Également, la reconduite systématique des budgets précédents reste l'habitude dans la communauté C. Les outils d'aide à la prise de décision mis en place au sein de cet EPCI sont ainsi jugés comme insuffisants. Concernant maintenant l'aspect informationnel, la communauté C se sert de peu de supports pour communiquer en interne. Par ailleurs, les deux répondants avouent ne pas savoir si les agents sont informés de ce que fait l'EPCI. Dans ce sens, le répondant élu indique que « *la communication passe bien au niveau des cadres, après est ce qu'elle passe bien au niveau des agents de base ? Je ne suis pas sûr* ». Ces supports sont toutefois plus diversifiés pour ce qui concerne la communication à destination des habitants. Cependant, les deux répondants analysent comme limitée la communication aussi bien interne qu'externe de la communauté C.

Ainsi, l'analyse des entretiens qualitatifs oriente le classement de la communauté C dans le groupe d'EPCI dont le modèle de gouvernance est qualifié de proactif et fermé.

#### **2.2.4. Un modèle de gouvernance passif et fermé pour la communauté D**

La communauté de communes D a, elle, été créée le 30 décembre 1993. Cette dernière est née à la suite de la transformation d'un syndicat intercommunal qui se trouvait dans son canton dont elle a épousé les périmètres. La communauté D est composée de 16 communes étalées sur un territoire de 125 km<sup>2</sup> et compte 8 705 habitants.

L'étude qualitative réalisée au sein de la communauté D nous permet de soutenir que les pratiques de gouvernance de cet EPCI correspondent aux caractéristiques du modèle passif et fermé. En effet, l'analyse des résultats qualitatifs des trois dimensions (stratégique, structurelle et relationnelle) constituant l'axe « niveau de proactivité » indique le positionnement de la communauté D du côté passif de cet axe. La passivité de la gouvernance de la communauté D est notamment marquée par l'inexistence de projet territorial. Le répondant élu affirme ainsi « *non, nous n'avons pas de projet communautaire. C'est le souci permanent. Nous ici, on est dans un milieu rural, bien que concentré, assez différent d'un endroit à un autre. (...). Donc,*

*c'est difficile pour nous d'avoir une orientation communautaire de développement à long terme car on a un territoire très diversifié. Autrement dit, la diversité du territoire rend difficile la mise en place d'une orientation de développement commune donc communautaire ».* Concernant l'aspect structurel, le répondant administratif soutient lui que « *les instances de gouvernance de la communauté D ne sont pas très efficaces. Pour preuve, la Communauté D concentre entre sept et huit commissions, mais il y en a que trois qui sont actives et qui travaillent ».*

L'analyse des résultats qualitatifs des deux autres dimensions (décisionnelle et informationnelle) constituant l'axe « Niveau d'ouverture » indique le positionnement de la communauté D du côté fermé de cet axe. En effet, la gouvernance de cette communauté est marquée par une exclusion des parties prenantes externes, notamment les usagers dans le processus de prise de décision. Ainsi, selon le répondant administratif, « *dans l'EPCI, les décisions sont prises par le Président et validées par le Conseil Communautaire. Cette dernière n'est qu'une chambre d'enregistrement. Il arrive très rarement que les décisions soient discutées ou retoquées par le Conseil Communautaire ».* L'information et la communication, qu'elles soient interne ou externe, sont aussi réduites et sont jugées insuffisantes et inefficaces par les deux dirigeants de la communauté D. Ce sont autant d'éléments qui caractérisent une gouvernance fermée.

Ainsi, l'analyse des entretiens qualitatifs oriente le classement de la communauté D dans le groupe d'EPCI dont le modèle de gouvernance est qualifié de passif et fermé.

Au total, nos études de cas sont synthétisées de la manière suivante :

**Tableau 3 : Synthèse des résultats des analyses qualitatives**

Type de modèle	Axe Proactivité (gouvernance stratégique, structurelle et relationnelle)	Axe Ouverture (gouvernance informationnelle et décisionnelle)
----------------	--	---

<p>Proactif-ouvert Communauté B</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Existence d'un projet communautaire</li> <li>- Existence de projets de services</li> <li>- Des relations consensuelles et constructives</li> <li>- Des structures de gouvernance au-delà de celles réglementaires</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Un processus décisionnel ouvert</li> <li>- Des outils modernes d'aide à la prise de décision</li> <li>- Des informations internes et externes de qualité</li> </ul>
<p>Proactif-fermé Communauté C</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Existence d'un projet communautaire</li> <li>- Existence de projets de services</li> <li>- Des relations consensuelles et - constructives</li> <li>- Des structures de gouvernance au-delà de celles réglementaires</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Un processus de prise de décision peu éclairé et réservé aux dirigeants politiques</li> <li>- Une communication interne souvent filtrée et une communication externe insuffisante pour informer la population</li> </ul>
<p>Passif -fermé Communautés A et D</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Des projets communautaires non déployés dans tous les EPCI ;</li> <li>- Des structures de gouvernance principalement règlementaires ;</li> <li>- Des relations distantes et non cordiales avec les parties prenantes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Un processus de prise de décision peu éclairée et réservé aux dirigeants politiques</li> <li>- Une communication interne souvent filtrée et une communication externe insuffisante pour informer la population</li> </ul>

### 2.3. Des résultats cohérents mais aussi complémentaires avec les études antérieures

Les analyses permises par nos études de cas permettent de conclure, tout d'abord, à la cohérence de nos résultats avec les études antérieures. En effet, au regard de nos résultats, deux communautés étudiées sur quatre ne disposent pas d'un projet communautaire, n'ont mis en place que des structures réglementaires de gouvernance et ont des relations souvent distantes avec les usagers. Également, trois communautés étudiées sur quatre disposent d'une gouvernance décisionnelle fermée, peu éclairée, confinée aux mains des instances réglementaires et d'une communication réduite. Les pratiques de gouvernance des EPCI étudiées peuvent ainsi être qualifiées de fermées et de faiblement actives.

Or, d'autres analyses évoquent déjà en particulier la passivité des organisations publiques en matière stratégique (Panico et Poulle, 2005), structurelle (Paquin, 1994 ; Favoreu, 1997) et relationnelle (Lamarzelle, 2006 ; Chatelain-Ponroy, 2012). En matière stratégique, Panico et Poulle (2005) abordent en effet l'absence de déploiement en totalité de projets territoriaux sur l'ensemble du territoire français en précisant que l'émergence de territoire de projets ne concerne qu'une partie de la population française. Dans le même sens, la Cour des Comptes (2005), dans son rapport sur l'intercommunalité en France, reconnaît que « *de rares exemples de définition préalable d'un projet commun de développement ont été relevés. Celui-ci s'avère pourtant être un outil précieux de mise en cohérence des objectifs, des projets et de la stratégie financière et fiscale permettant leur réalisation* ». Cette situation semble regrettable d'autant que c'est « *le projet qui fait le territoire* » (Minot, 2001).

Ensuite, sur la dimension structurelle, la passivité mise en évidence par nos résultats est déjà dénoncée par Paquin (1994) qui décrit la rigidité des structures de gouvernance des organisations publiques en relevant que, contrairement à l'organisation privée, l'organisation publique évolue dans un cadre juridique et réglementaire strict définissant les missions de l'organisation, les ressources mises à sa disposition (en particulier celles budgétaires) et, dans une certaine mesure, la manière de répartir ces dernières. Dans la même logique, Favoreu (1997), en parlant de l'organisation publique en général, rajoute que le choix de sa structure organisationnelle, ainsi que ses systèmes de gestion sont eux aussi largement contraints par les lois, les règlements et les mandats qui légitiment son existence et ses conditions de fonctionnement.

Enfin, concernant la dimension relationnelle, la littérature évoque aussi des relations cohésives, coopératives, consensuelles, mais aussi parfois distantes. En ce sens, selon Lamarzelle (2006), « *les collectivités locales françaises sont des structures au mode de fonctionnement très spécifique : c'est la parfaite collaboration entre un pôle politique et un pôle administratif qui génère la mise en œuvre des politiques publiques locales* ». Dans le même sens et de façon plus détaillée, une étude réalisée en 2005 par des élèves administrateurs territoriaux de l'INET (promotion Vercors), à la demande de l'Assemblée des communautés de France (AdCF) et de l'Institut national des études territoriales montre que le (la) Président (e), qu'il ou elle soit issu(e) de la commune-centre ou d'une autre commune de la communauté, tente en général de développer avec les maires, ou plus globalement les autres élus communautaires, des méthodes de travail fondées sur une démarche consensuelle.

D'autres études mettent aussi en évidence la concentration de la prise de décision (Pinson, 2010 ; Musselin et *al.*, 2011 ; Chatelain-Ponroy et *al.*, 2012), ainsi que l'insuffisance des moyens de communication pour bien informer la population sur la gouvernance de l'organisation (Salih, 2003 ; Delcayre, 2009 ; LOCALEO, 2012). Sur le premier point, concernant la dimension décisionnelle de la gouvernance, le confinement de la prise de décision entre les mains des dirigeants (politiques et administratifs) a souvent été déploré par la littérature aussi bien théorique qu'empirique. Nous pouvons citer comme exemple Pinson (2010) qui, dénonçant le mode de prise de décision souvent à huit-clos dans les organisations intercommunales et dans les collectivités locales de manière générale, montre que l'élaboration des politiques locales, notamment au sein des structures intercommunales, est marqué par le confinement des décisions au sein du bureau du maire (par extension du président de communauté). Sur le plan empirique, sur un autre contexte que celui des EPCI, au travers d'analyses qualitatives et quantitatives réalisées dans des universités françaises, Musselin et *al.* (2011) ou Chatelain-Ponroy et *al.* (2012) évoquent « *la concentration de la prise de décision entre les mains des équipes présidentielles* ».

- 1 Comme SALIH, (2003) ; DELCAYRE, (2009) ; LOCALEO, (2012).

Sur le second point, concernant la dimension informationnelle de la gouvernance, les études antérieures<sup>1</sup> mentionnent l'inefficacité de la communication des organisations publiques pour bien informer la population, notamment sur l'évaluation des politiques publiques et de manière

générale sur la gouvernance globale de l'organisation. Tout d'abord, une première enquête réalisée par l'institut CSA pour l'agence ID Communes, en partenariat avec Cap Com, révèle que « *plus d'un tiers des Français estiment que leurs collectivités locales ne communiquent pas assez* » (Delcayre, 2009). Par la suite, une autre enquête, menée par LOCALEO en mai 2012 sur les portails web des collectivités locales, va dans le même sens en révélant « *la faible accessibilité des sites internet municipaux* » et, d'une manière générale, des collectivités locales. Dans le même sens, Rey-Valette et *al.*, 2014 évoquent des problèmes autour du partage de l'information dans les collectivités territoriales. Dans leur étude, ils signalent notamment des supports de communications inadaptés. Pour dépasser ce problème, ils proposent alors de chercher à mobiliser et organiser l'information existante, plutôt que multiplier et souvent superposer des outils car c'est plus la qualité que la quantité qui fait défaut.

Au-delà de leur cohérence avec les études antérieures, même si notre volonté n'est pas de caractériser toutes les pratiques de la gouvernance intercommunale, avec une validité externe forte, nos résultats sont aussi complémentaires de la littérature existante. En effet, cette dernière aborde souvent la gouvernance locale, soit de manière théorique, soit de manière partielle en se focalisant sur une dimension spécifique (souvent celle structurelle focalisée sur les dispositifs de gouvernance). Dans notre cas, nous avons proposé un modèle englobant de la gouvernance locale. Au regard de notre étude exploratoire, ces cinq dimensions semblent pertinentes pour caractériser les pratiques locales. Ainsi, nos analyses de contenu, à la fois horizontal et vertical, des entretiens réalisés, ne dégagent pas d'autres dimensions que celles proposées, au départ, par une lecture transverse et pluri-théorique de la littérature antérieure. Notre grille de lecture est au final la suivante:

**Figure 3 : La grille de lecture de la gouvernance intercommunale**



Agrandir Original (jpeg, 98k)

Dans la conclusion de notre étude, nous revenons, tout d’abord, sur les apports managériaux de cette recherche, et, ensuite, sur ses limites et prolongements.

Sur le plan managérial, ce travail de recherche intéresse aussi au premier titre des EPCI et ses institutions représentatives, comme l’Assemblée des Communautés de France par exemple. En effet, une meilleure connaissance et compréhension des pratiques de la gouvernance locale des EPCI peut permettre, pour les responsables intercommunaux et au-delà, tous les acteurs impliqués dans la gouvernance intercommunale, de mieux juger de la pertinence et de la cohérence de leurs propres modes de fonctionnement. Aussi, le classement des EPCI dans les différents modèles de gouvernance, à savoir, les modèles proactif-ouvert, proactif-fermé, passif-ouvert et passif-fermé, dont les caractéristiques sont clairement décrites, permet à chaque EPCI de situer sa propre gouvernance. Dès lors, chaque EPCI peut mettre en place différentes démarches et pratiques, organisationnelles et managériales, pour tendre vers le modèle souhaité.

Nos résultats, cohérents avec les études antérieures plus partielles et moins spécifiques aux contextes intercommunaux, mettent ainsi en évidence les perspectives d’évolution qui s’ouvrent aux EPCI afin de mobiliser des modes de gouvernance adaptés à leur nouveau contexte, que cela soit sur les dimensions stratégiques, structurelles, décisionnelles, informationnelles et

relationnelles. Ces mutations apparaissent d'autant plus importantes, à l'heure actuelle, que les EPCI semblent constituer, dans les dernières évolutions légales et réglementaires, une forme organisationnelle à privilégier, notamment pour répondre à l'émiettement communal et à la nécessité de mutualisation de moyens, humains et financiers, devenant plus contraints. D'ailleurs, certains EPCI innovants semblent avoir déjà appréhendés ces évolutions en engageant, de manière intermédiaire ou plus aboutie, ces changements permettant de tendre vers un modèle plus actif et ouvert de la gouvernance intercommunale, sous-tendu, nous semble-t-il, par une grande partie des revendications démocratiques du mouvement des « Gilets jaunes » qui marque le contexte français depuis novembre 2018.

Néanmoins, les résultats de cette étude qualitative présentent quelques limites, principalement d'ordre méthodologique. La limite principale est liée à la validité externe de notre étude qualitative. Dans notre cas, nous avons en effet utilisé cette méthode pour avoir une connaissance plus fine des dimensions structurant et caractérisant la gouvernance locale, objectif original au regard de la littérature antérieure. Cette connaissance approfondie de la gouvernance de nos quatre études de cas ne nous autorise pourtant pas à qualifier les pratiques de l'ensemble des EPCI. En effet, en raison de son caractère qualitatif et contextualisé, les conclusions de cette étude ne peuvent être généralisées. Aussi, la méthode de collecte de données notamment l'entretien semi-directif et celle de traitement des données, en l'occurrence l'analyse de contenu thématique, ne permettent pas d'éviter une certaine subjectivité de la part du répondant et du chercheur. Les conclusions de cette étude exploratoire appellent donc à la fois une analyse confirmatoire et un approfondissement, au-delà de cette première exploration des caractéristiques de la gouvernance locale dans une logique multidimensionnelle. Ainsi, l'un des principaux objectifs des recherches futures est de compléter cette première étude exploratoire et qualitative par une étude quantitative.

Ensuite, dans une visée plus explicative, le but est de s'intéresser aux liens qui peuvent exister entre les pratiques actuelles de gouvernance des EPCI et leurs déterminants. Autrement dit, nous envisageons de poursuivre notre recherche sur ce sujet en étudiant les facteurs endogènes et exogènes qui influenceraient l'adoption de certaines pratiques de gouvernance, et qui conduiraient les EPCI à se classer dans tel ou tel modèle de gouvernance. Les premières lectures de la littérature sur ce point nous permettent déjà d'isoler quelques potentiels déterminants. Carassus et *al.* (2014) distinguent par exemple plusieurs catégories génériques de

facteurs d'influence des dynamiques de changement et d'innovation managériale, dans une perspective englobante, dans les organisations publiques locales : des facteurs exogènes relatifs à la pression environnementale et contextuelle (taille, compétition politique, dépendance financière, richesse fiscale), ou bien des facteurs internes individuels, liés en particulier au *leadership* (par l'implication des responsables politiques et administratifs).

Le troisième prolongement que nous envisageons, toujours dans une visée explicative, est d'étudier le lien qui peut exister entre les modèles de la gouvernance locale et leur performance politique et organisationnelle. En d'autres termes, nous chercherons à savoir si les pratiques de la gouvernance locale ont une influence sur les réalisations et impacts des politiques engagées. Enfin, dans une perspective plus opérationnelle, nous envisageons aussi de proposer un code de « bonne gouvernance » aux organisations publiques locales. En effet, si ce type de production existe déjà largement dans le contexte de la *corporate governance*, elle n'est pas encore déployée dans le secteur public local alors que les enjeux et évolutions réglementaires actuels le demanderaient.

Au total, plusieurs prolongements semblent nécessaires à la fois sur le plan scientifique, pour améliorer nos connaissances sur le sujet de la gouvernance locale, mais aussi sur le plan opérationnel et managériale pour améliorer les pratiques locales, en réponse à un contexte public locale contraint et évolutif, sur des dimensions stratégiques, relationnelles, informationnelles, décisionnelles, ou encore structurelles.

### ***Références bibliographiques***

- Amabile S., Gadille M. et Meissonier R. (2000), « Information, Organisation, décision : étude empirique sur les apports des NTIC dans des PME “Internautes » », *Système d'Information et Management*, n°1, Vol. 5, 2000, p. 41-59
- Bardin L. (2007), « L'analyse de contenu », PUF, (Première édition 1977).
- Bartoli A. (2009), « *Management dans les organisations Publiques* », 3e Edition, Dunod.
- Beauregard C., Carassus D., Ebondo W. M. E. et Fouda O.M. (2006), « Les mécanismes de gouvernance publique locale : une comparaison à l'échelle internationale », *Projet de Communication-Ville Management* 7.
- Bertrand N., Moquay P. (2004), « La gouvernance locale, un retour à la proximité », In: *Économie rurale*. N°280, pp. 77-95.
- Buchanan J. et Tullock G. (1965), “*Calculus of Consent* “, Ann Arbor University of Michigan Press.
- Carassus D. (2009), « Performance et gouvernance publique locale : bilan et perspectives », 2ème rencontre du Management public, Université de Nice, 12 mars.

- Carassus D., Favoreu C., Gardey D. et Maurel C. (2014), "Les déterminants de l'adoption et de la mise en œuvre d'un management par la performance : application aux collectivités locales françaises", *Finance Contrôle Stratégie*, vol. 17, n° 1, mars, (HCERES:B ; CNRS:3)
- Carles J. (2007), « Gouvernance des territoires et charte managériale », Territorial Éditions, Groupe Territorial, Collection «Essais», mars 2007.
- Chandler A. D. (1989), « *Stratégies et structures de l'entreprise* ». Nouvelle édition. Paris : Édition d'Organisation, 1 vol. (543 p.).
- Charreaux G. (1997a), « L'entreprise publique est-elle nécessairement moins efficace ? », *Revue Française de Gestion*, septembre-octobre, p.38-56.
- Charreaux G. (2011), « Quelle théorie pour la gouvernance ? De la gouvernance actionnariale à la gouvernance cognitive et comportementale », Working Paper FARGO n°1110402.
- Chatelain-Ponroy S., Mignot-Gerard S., Musselin C. et Sponem S. (2012), « La gouvernance des universités françaises : Pouvoir, évaluation et identité », Rapport, juillet.
- Coase R. (1937), "*The Nature of The Firm*", *Economica*, 4, 386-405.
- Delcayre A. (2009), « Communication des collectivités », 25 septembre, [www.strategies.fr](http://www.strategies.fr), 17 septembre.
- Dépelteau F. (2010), « La démarche d'une recherche en sciences humaines : de la question de départ à la communication des résultats », De Boeck, *Méthode en sciences Humaines*.
- Desanti R. et Cardon P. (2010), « Initiation à l'enquête sociologique », ASH Étudiant, *Méthodologie*.
- Fadi N. (2010), « L'impact de l'information sur le processus de prise de décision dans un environnement complexe », Working Paper, Faculté de Gestion et de Management de l'Université Saint-Joseph de Beyrouth.
- Favoreu C. (1997), « Réflexions sur les fondements de la stratégie et du management stratégique en milieu public », VIème congrès de l'Association Internationale de Management Stratégique (AIMS), HEC Montréal.
- Finet A., Depret M-H., Hamdouch A., Labie M., Missonier-Piera F. et Piot C. (2005), « Gouvernement d'entreprise. Aspects managériaux, comptables et financiers », Bruxelles, De Boeck Supérieur « Management », 272 pages.
- Gaudin J.P. (2004), « L'Action publique : Sociologie et politique », Dalloz et Presses de Sciences Po.
- Giboin B. (2012), « *La Boîte à outils de la Stratégie* », Dunod, Paris, collection La boîte à outils, février.
- Giroux G., Deis D. R. (1991), « The public choice paradigm and accounting research », Texas University, Department of accounting, College station.
- Gorry G. A., Scott-Morton M. S. (1971), "A Framework for Management Information Systems", *Sloan Management Review*, Fall 1971, pp.55-70.
- Hill C. W. et Jones T. M. (1992), « Stakeholder Agency Theory », *Journal of Management Studies*, vol. 29 n° 2, pp. 131-154, march.
- Houser M. (2009), « *L'intervention de l'État et la coopération entre communes* », L'Harmattan, Logiques Juridiques.
- Huteau S. (2006), « *Le management public territorial : Éléments de stratégie, organisation, animation et pilotage des collectivités territoriales* », Tome1, Éditions du Papyrus, Février.

- Kerrouche E. (2012), « Bilan de l'intercommunalité à la française dans une perspective européenne : une réforme territoriale incomplète », *Revue française d'administration publique*, 2012/1 n° 141, p. 37-53.
- Lamarzelle D. (2006), « la face cachée de la territoriale », *la Revue du Trésor*, 86<sup>ème</sup> année-n°1-janvier.
- Lardon S. (2013), « Le jeu de territoire, un outil de coordination des acteurs locaux ». *Revue FaçSADe. Résultats de recherches du département INRA-Sad*, n°38, 4 p.
- Le Galès P. (2006), « Gouvernement et gouvernance des territoires », in : *Problèmes politiques et sociaux*, n° 922, mars, Paris, La Documentation française.
- Localeo, (2012), « Enquête annuelle localeo sur les portails web des collectivités : une ville sur deux ne respecte pas les règles d'accessibilité obligatoires », mai, <http://www.localeo.fr/>
- Marcou G. (2006), Présentation. La gouvernance : innovation conceptuelle ou artifice de présentation ? In: *Annuaire des collectivités locales*. Tome 26, pp. 5-18.
- Marsal C. (2010), « Contrôle de gestion et gouvernance cognitive : étude au sein d'une banque mutualiste », *Crises et nouvelles problématiques de la Valeur*, Nice : France.
- Miles M. B. et Huberman M. (2007), « *Analyse des données qualitatives* », traduction de la 2<sup>ème</sup> édition américaine par Martine HLADY RISPAL, Révision Scientifique de Jean-Jacques BONNIOL, Méthodes en Sciences de Humaines, De Boeck. 1<sup>ère</sup> édition 2003.
- Minot D. (2001), « Le projet de territoire : élaboration et conduite partagées d'un projet de territoire », Bergerie Nationale, Travail collectif, juin, 177 pages.
- Mintzberg H. (1990), "The Design School: Reconsidering the Basic Premises of Strategic Management", *Strategic Management Journal*, Vol. 11.
- Mucchielli A. (2009), « *Dictionnaire méthodes qualitatives en sciences humaines* », Sous la direction d'Alex MUCCHIELLI, Armand Colin, 3<sup>ème</sup> édition.
- Mussche G. (1974), « Les relations entre stratégies et structures dans l'entreprise ». In: *Revue économique*, Volume 25, n°1, 1974. pp. 30-48.
- Musselin C., Barrier J., Boubal C. et Soubiron A. (2011), « Liberté, responsabilité...et centralisation des universités », Rapport de l'école supérieure de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche (ESEN), Décembre.
- Panico R. et Poulle R. (2005), « Le projet comme outil de gouvernement », *Études de communication [En ligne]*, 28 |, consulté le 21 septembre 2012.
- Paquin M. (1994), « La planification stratégique dans le secteur public », In : *Management public: comprendre et gérer les institutions de l'Etat*, Presses de l'Université du Québec, 1994.
- Perez R. (2003), « La gouvernance de l'entreprise », Paris : Ed. La Découverte.
- Pinson G. (2004), « Le projet urbain comme instrument d'action publique », dans Pierre LASCOUMES et Patrick LE GALES (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences-Po, p. 199-233.
- Pinson G. (2010), « La gouvernance des villes françaises », *Métropoles*, La nouvelle critique urbaine, Juillet.
- Popper K. (1935), « *Logique de la découverte scientifique* », Paris : Payot, DL 1989, cop. 1973. Payot impr. 2007.
- Porter M.E. (1985), "*Competitive Advantage*", Free Presse, New York.

- Rey-Valette H. et al. (2014), « Comment analyser la gouvernance territoriale ? Mise à l'épreuve d'une grille de lecture », *Géographie, économie, société* 2014/1 (Vol. 16), p. 65-89
- Roche S. (2000), « Les enjeux sociaux de Systèmes d'Information Géographique, Les cas de la France et du Québec », Paris, *L'Harmattan*, coll. géographie.
- Salih M. (2003), « Gouvernance, Information et Domaine public », Troisième réunion du Comité de l'information pour le développement (CODI-III), 10-17 mai, Addis-Abeba (Ethiopie).
- Simeray J.P. (1966), « *La structure de l'entreprise : principes et définitions, types de structures et organigrammes* », Entreprise Moderne d'Édition, Paris, 211 pages.
- Turc E. et Guenoun M. (2009), « Gestion intercommunale des services publics locaux : indicateurs de performance, outils de pilotage et émergence des comparaisons intercommunales », *Gestion et Management Public*, vol.7, Avril.
- Wacheux F. (1996), « Méthodes qualitatives et recherche en gestion, » Ed. Economica.
- Williamson, O.E. (1985), "*The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets and Relational contracting*", The Free Press, a Division of Macmillan, Inc., New York, traduit en français (1994) *Les institutions de l'économie*, InterEdition, Paris.
- Williamson E.O. (1996), "*The Mechanisms of Governance*", Oxford University Press, 18 janvier. - 448 pages

## **CHAP II: INNOVATIONS ET GOUVERNANCE TERRITORIALE: UNE ANALYSE PAR LES DISPOSITIFS<sup>7</sup>**

Une recherche par REY-VALETTE Hélène, CHIA Eduardo, SOULARD Christophe,  
MATHE Syndhia, MICHEL Laura, NOUGAREDES Brigitte, JARRIGE Françoise,  
MAUREL Pierre, CLEMENT Camille, MARTINAND Pierre, GUIHENEUF Pierre-Yves et  
BARBE Eric

Cette analyse est fondée sur une recherche sur les innovations organisationnelles mises en œuvre en matière de gouvernance territoriale réalisée dans le cadre du programme de recherche « Pour et Sur le Développement Régional<sup>1</sup> » (projet Gouv.Innov<sup>2</sup>). L'objectif est d'analyser les conditions de mise en œuvre, par des collectivités locales, de dispositifs de gestion intégrée et concertée en réponse aux objectifs de développement durable et dans un contexte de régulation multi-niveaux et multi-acteurs résultant de la transformation de l'action publique locale. Il s'agit donc d'aborder les questions d'intégration horizontale et verticale en étudiant les processus au sein des dispositifs et entre dispositifs tant à l'échelle territoriale que par rapport aux interactions et articulations avec les dispositifs englobants qui relèvent de la gouvernance dite multi-niveaux. Ces enjeux d'intégration et de participation tendent en effet à produire ou à faire émerger de nouveaux outils r  glementaires et administratifs de planification territoriale mais aussi des formes plus spontanées d'institutionnalisation de lieux d'échange, de dispositifs d'engagement volontaires et d'outils d'aide à la coordination, à l'animation et à l'accompagnement des projets concertés de territoire. Ces outils et dispositifs mettent en relation des connaissances, des représentations, des modèles qui relèvent de l'ingénierie de la gouvernance et qui sont mobilisés pour le « pilotage » des territoires. L'enjeu pour les territoires ruraux est d'intégrer des acteurs multiples dans une logique de gestion distribuée mobilisant des acteurs agricoles et non-agricoles à travers des mécanismes de coordination recouvrant de nouvelles formes de solidarités, professionnelle, territoriale, de voisinage, de

---

<sup>7</sup> H. Rey Valette, Eduardo Chia, C. Soulard, S. Math  , B. Nougaredes, et al., Innovation et gouvernance territoriale : une analyse par les dispositifs. ISDA 2010. Innovation and Sustainable Development in Agriculture and Food, Jun 2010, Montpellier, France. 10 p. hal-00602632. HAL Id: hal-00602632; on <https://hal.science/hal-00602632v1>.

classe, de communautés d'usagers, d'intérêt...(Mora et *al.*, 2008) Il est dès lors nécessaire que l'ensemble des acteurs, malgré des différences historiques, sociales et économiques de «maturité institutionnelle » des individus, des organisations et des institutions, puisse effectivement participer à ces dispositifs de gouvernance. Or les travaux sur l'agriculture périurbaine (Bonnaud et *al.*, 2005 ; Jarrige et *al.*, 2006 ; Sabatier, 2007) montrent que les activités rurales sont sous représentées et/ou que les procédures d'aménagement sont souvent porteuses d'une vision urbaine très axée sur la contribution de l'agriculture au maintien des services rendus par les espaces naturels et ruraux.

Ce constat a conduit le projet Gouv.Innov à accorder une attention particulière à la place et aux capacités des acteurs agricoles à intégrer ces nouveaux enjeux et à être représentés dans les nouvelles configurations institutionnelles. L'objectif du projet (Rey-Valette et *al.*, 2009) est d'analyser la dynamique de la gouvernance territoriale qui en matière de gestion intégrée et durable des territoires, donne lieu à des formes institutionnelles diverses (formelles, informelles, bricolées, spontanées, hybrides ; intersectorielles ou ciblant les liens secteur/territoire) générant des besoins de coordination régionale entre tout ou partie de ces formes institutionnelles et d'articulation entre les échelles d'actions multiples, du global au local. Il s'agit donc d'observer, d'analyser et d'accompagner la mise en œuvre et la conduite de dispositifs de gouvernance, en étudiant sous forme d'une recherche en partenariat<sup>3</sup> le Programme initié par l'INRA et conduit dans sa troisième phase (2007-2011) en partenariat avec le CEMAGREF, le CIRAD et les Conseils Régionaux de dix régions françaises : Aquitaine, Auvergne, Basse-Normandie, Bourgogne, Bretagne, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées, Pays-de-la-Loire, Poitou-Charentes, Rhône-Alpes. [http://www.inra.fr/les\\_partenariats/recherches\\_pour\\_et\\_sur/programmes\\_pour\\_et\\_sur\\_le\\_developpement\\_region\\_al/psdr\\_3](http://www.inra.fr/les_partenariats/recherches_pour_et_sur/programmes_pour_et_sur_le_developpement_region_al/psdr_3)

Le titre du projet est Gouvernance des territoires et développement rural : une analyse des innovations organisationnelles. Programmé sur trois années (2008-2011) il associe quatre équipes de recherche montpelliéraines : UMR Innovation (Supagro/INRA/CIRAD), UMR LAMETA (UM1, CNRS, INRA, SUPAGRO), l'UMR CEPTEL (UM1, CNRS) et l'UMR TETIS (Agroparistech-Engref, Cemagref, CIRAD) et permet un assemblage disciplinaire diversifié (économie, géographie, géomatique, informatique, sociologie, science politique, sciences de gestion).

Ce partenariat permet une observation participante et des proximités importantes avec les gestionnaires qui sont favorables à des apports croisés de compétences. L'évaluation des modalités et des effets de ce partenariat

Fonctionnement de plusieurs types de dispositifs confrontés à la gestion de processus de périurbanisation : une instance départementale de concertation multi-institutions agriculture et urbanisme (le GTUA de l'Hérault<sup>4</sup>), une opération concertée d'aménagement et de gestion de l'espace rural (l'OCAGER<sup>5</sup> du Pays Corbières-Minervois dans l'Aude) et la mise en œuvre de projets communaux agriculture-habitat par la communauté d'Agglomération Hérault-Méditerranée (CAHM<sup>6</sup>). Le choix de ces trois « terrains » de recherche permet de tenir compte de plusieurs facteurs considérés par hypothèse comme déterminants à savoir : l'existence ou non de dispositifs formels dédiés à la gestion intégrée, l'échelle de coordination et le niveau de pression démographique auquel est confronté le territoire. D'autres instances ou dispositifs sont aussi analysés plus ponctuellement et à l'échelle régionale tels les conseils de développement des pays et plus généralement les cadres d'applications régionaux du développement durable tant en termes de transfert de référentiels que de montée en généralité de cas exemplaires. Plus précisément il s'agit à partir de l'ensemble de ces observations d'étudier la manière dont s'organise la participation des parties prenantes à ces dispositifs et d'identifier les processus d'innovation (organisationnelle et territoriale) permettant l'élaboration de projets communs et la coordination d'acteurs multiples.

La première partie de cet article présente une définition générique de la gouvernance territoriale issue des réflexions méthodologiques des chercheurs et partenaires du projet et le cadre d'analyse des processus de gouvernance territoriale construit à partir de cette définition. La deuxième partie explore l'intérêt de la notion de dispositif pour l'analyse de la gouvernance en proposant une grille de collecte et de structuration des informations pour constituer des chroniques des dispositifs.

## I. LA GOUVERNANCE TERRITORIALE : DEFINITION ET CADRE D'ANALYSE

### 1.1. Une définition pluridisciplinaire de la gouvernance comme processus

Une définition collective de la gouvernance territoriale a été produite de façon à établir un cadre de référence commun et opératoire. On ne reviendra pas sur la diversité des définitions de la gouvernance territoriale qui ont été mobilisées par les chercheurs du projet (Rey-Valette et *al.*, 2009), faisant apparaître, au-delà des sensibilités disciplinaires, deux grands types de problématique. La première a trait aux questions de coordination et par suite d'efficacité des politiques publiques voire de l'action collective. La gouvernance recouvre alors le passage d'approches sectorielles et descendantes, vers des approches territoriales et interactives entre acteurs et institutions diverses. Il s'agit d'un dispositif intégrateur, multi acteurs, à la fois horizontal et vertical comme le souligne Gaudin (1998) pour qui la gouvernance est un « *processus de coordination multi niveaux et multipolaires* ». La seconde concerne le mode de construction collective d'un projet commun et le renforcement des processus démocratiques dans une logique de procéduralisation du droit, donnant lieu à la notion de gouvernance procédurale (Lenoble 1997 cité par Aggéri 2000) et qui implique une révision de la notion d'intérêt général au profit d'une construction multiforme, ouverte et permanente d'un intérêt collectif partagé. Dans cette catégorie on trouve des auteurs critiques qui relativisent le caractère pluraliste de la gouvernance par le fait que l'ensemble des acteurs ne peut être de fait consulté, qu'il existe des filtres et des processus de fait partie intégrante du projet et sera réalisée en mobilisant les acquis théoriques et pratiques des projets PSDR passés (Sebillotte, 2000 ; Soulard et *al.*, 2007, 2009).

<sup>4</sup> Groupe de Travail Agriculture Urbanisme et territoires.

<sup>5</sup> Opérations Concertées d'Aménagement et de Gestion de l'Espace Rural (OCAGER) ; outils mis en place par le Conseil régional du Languedoc-Roussillon dans le cadre de sa politique de développement économique et d'aménagement du territoire.

<sup>6</sup> Créée en 2003, cette Communauté d'Agglomération regroupe 19 communes situées entre Agde et Pézenas avec une population qui varie de 63 000 habitants à 350 000 habitants en saison estivale. Cooptations qui grèvent la représentativité et la légitimité de ces dispositifs réputés plus ouverts. S'appuyant sur la confrontation d'une sélection de références une définition

pluridisciplinaire et à vocation générique de la gouvernance territoriale a été élaborée. Il ne s'agit pas de trancher ou de rajouter au pluralisme des définitions existantes mais de tenter de proposer, à partir d'une démarche collective interdisciplinaire, une définition de travail qui puisse être tout à la fois suffisamment générique, pragmatique et explicite pour constituer une base opérationnelle pour l'analyse et la collecte d'information sur les terrains.

La gouvernance territoriale peut ainsi être définie comme un processus dynamique de coordination (hiérarchie, conflits, concertation) entre des acteurs publics et privés aux identités multiples et aux ressources (au sens très large : pouvoirs, relations, savoirs, statuts, capitaux financiers) asymétriques autour d'enjeux territorialisés (i) visant la construction collective d'objectifs et d'actions en (ii) mettant en œuvre des dispositifs (agencement des procédures, des mesures, des connaissances, des savoir-faire et informations diversifiées) multiples qui reposent sur des apprentissages collectifs et participent des reconfigurations/innovations institutionnelles et organisationnelles au sein des territoire.

## 1.2. L'opérationnalisation de la définition à travers une grille d'analyse générique

Autant la littérature sur la gouvernance territoriale est abondante, autant les propositions méthodologiques relatives à son évaluation sont peu nombreuses. A partir des mots clés de la définition collective, une grille d'analyse de la gouvernance territoriale a été produite, dont l'utilité a été pensée de façon plurielle par rapport aux phases des politiques publiques de façon à pouvoir étudier les dispositifs de gouvernance à différents moments (ex ante, in cursus et ex post). Il s'agit d'appréhender l'ensemble des processus de gouvernance selon qu'ils mobilisent des procédures ou des dispositifs dédiés ou non, qui peuvent être plus ou moins formels ou informels, qu'ils correspondent à des périmètres délimités ou non, et/ou encore qu'ils soient menés à l'initiative d'acteurs leaders ou qu'ils résultent de la constitution plus spontanée d'un collectif en réponse à une crise ou un problème spécifique. Cinq grandes rubriques ont été définies qui correspondent à trois degrés complémentaires d'analyse notés par des terminologies appropriées (cf. tableau 1). Les deux premières rubriques relèvent de la connaissance des acteurs et des procédures. Elles correspondent à des études plutôt descriptives relevant d'un état des lieux et préalables à des investigations plus fouillées. Le terme d'analyse des deux rubriques suivantes renvoie à des approches plus approfondies nécessitant des enquêtes ou des formes d'observation participante. Enfin la notion d'évaluation, dans la dernière rubrique, correspond au niveau d'approche le plus approfondi qui intègre une logique de réflexivité et nécessite les besoins d'information les plus importants.

**Tableau n°1: Présentation des dimensions d'analyse des processus de gouvernance**

	<b>Composantes statiques ou structurelles</b>	<b>Composantes fonctionnelles et dynamiques</b>
<b>Connaissance des systèmes d'acteurs, des représentations et des controverses</b>		
<b>Acteurs publics et privés avec des identités multiples</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-</li> <li>- Quels acteurs sont impliqués et représentés ? Qui sont les absents ?</li> <li>- Quels sont leurs valeurs et leurs représentations ?</li> <li>-</li> <li>Quels sont les responsabilités ? Quels sont ceux</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-</li> <li>-Quels types de partenariat ou de coalitions (formelles et informelles) se sont formés entre privé et public ?</li> <li>-</li> <li>Quels acteurs ont l'intention de</li> </ul>

	qui ont des mandats multiples ?	multiplier les mandats ? - Quelles trajectoires envisagent-ils?
<b>Connaissance des institutions et des procédures institutionnelles</b>		
<b>Processus dynamique de coordination mobilisant des dispositifs multiples</b>	- Quels sont les formes et les types de coordinations existants (formel et informel) ? - Comment sont pris en charge les points de vue divergents ? - Quel est l'objectif principal de ces dispositifs (consultation, concertation...) ? - Comment et par qui sont-ils organisés ? - Quel est la légitimité de ces dispositifs ?	- Y a-t-il eu des dysfonctionnements importants du ou des dispositif (s) ? comment ont-ils été réglés ?  Quelle est la genèse des dispositifs ? Quel est le facteur ou l'évènement déclenchant ?
<b>Analyse des interactions fonctionnelles</b>		
<b>Ressources (partagées et asymétriques)</b>	- Quels sont les outils ou ressources (information, savoirs, relation, finances, temps, évaluation) utilisés ? - Comment les calendriers et les agendas politiques sont gérés et coordonnés ? - Comment le pouvoir politique est-il distribué ? - Quels sont les liens d'interdépendance entre les acteurs ? - Quels est la nature, l'opérationnalité, la qualité, la transparence (diffusion et accès), et	- Le dispositif a-t-il permis un(e) meilleur(e) accès/distribution aux ressources ? - Comment ont évolué la production et la mutualisation des informations, la communication entre les acteurs ? - Comment ont évolué les conflits (changements d'acteurs, d'objet, lieux, conséquences...) ?

	l'utilisation de l'information (observatoire, SIG, résultats d'enquêtes...) sur le ou les territoire (s)  Quels sont les conflits ?	
<b>Analyse des interactions territoriales et contextuelles</b>		
<b>Enjeux territorialisés</b>	- Quels sont les spécifiés du ou des territoire (s) ? Quels sont ces liens et les négociations et les synchronisations avec les autres échelles (caractère multi niveau et multi appartenance des acteurs) - Comment les enjeux au niveau national et régional coïncident-ils ou non avec les enjeux locaux ? - Quels enjeux doit répondre la gouvernance sur le ou les territoire(s)? - Quels enjeux représentent la gouvernance sur le territoire ?	- Comment ont évolué les politiques sur le territoire (sectorielle, intégrée) ? - Comment ont évolué les instruments normatifs (mise en œuvre, application...) ?
<b>Evaluation des produits et des effets</b>		
<b>Construction collective (objectifs et actions)</b>	- Comment sont définis les objectifs ? - Comment sont-ils atteints ? Quelle est la performance par rapport aux objectifs ?	- Des réorientations sont-elles intervenues au cours du processus ? Par qui ont-elles été initiées ? Comment ont-elles été intégrées ?
<b>Apprentissages collectifs</b>	- Quels types d'objets intermédiaires, de savoirs et d'apprentissages ont facilité la mise en place de la gouvernance ? - Quels apprentissages ont été créés ? -Ces apprentissages bénéficient-ils plus à	- Quels outils sont mis en œuvre pour professionnaliser les savoirs liés à la mise en œuvre de la gouvernance ?

	certains groupes d'acteurs?	
<b>Reconfigurations ou innovations organisationnelles et institutionnelles</b>	<p>Y a-t-il des moments réflexifs sur les modes de mise en œuvre ?</p> <p>Y a-t-il une prise de conscience du caractère systémique et une connaissance et une appropriation de la complexité territoriale ?</p>	<p>-</p> <p>Les dispositifs ont-ils fait émerger d'autres dispositifs, de nouvelles organisations ou de nouvelles règles ?</p> <p>-</p> <p>Les arrangements et dispositifs ont-ils été répliqués, formalisés ?</p>

D'un point de vue épistémologique et par rapport à la déclinaison du développement durable dans les politiques territoriales, deux entrées complémentaires sont possibles selon que les dispositifs de gestion intégrée sont appréhendés comme des « dispositifs » permettant une « gestion intégrée » ou comme des « dispositifs de gestion » qui sont intégrés. Dans le premier cas il s'agit de mobiliser la littérature institutionnelle ou sociologique à la suite notamment des travaux de Foucault sur la nature des dispositifs tandis que la deuxième acception renvoie plutôt à la transposition du concept de dispositif de gestion tels qu'il est défini par les sciences de gestion (Berry 1983, Chia et al. 2008). Ces concepts ont été transférés à la gestion des politiques publiques comme en témoigne l'analyse de l'instrumentation de l'action publique de Lascoumes et Le Galès (2004) appréhendée comme « *l'ensemble des problèmes posés par le choix et l'usage des outils (des techniques, des moyens d'opérer, des dispositifs) qui permettent de matérialiser et opérationnaliser l'action gouvernementale*. Plus loin ces mêmes auteurs différencient les niveaux d'observation entre instrument, technique et outil et définissent l'instrument de l'action publique comme « *un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction de représentations et des significations dont il est porteur* ». On est proche ici de la conception générique des outils de gestion proposée par David (1996) qui évoque « *un dispositif formalisé permettant l'action organisée* ». Ainsi la notion de dispositif paraît bien être plus large que celle d'instrument ou celle d'outil de gestion et mieux correspondre à l'évolution des enjeux. On

note en effet un élargissement récent du champ stratégique des entreprises soumises aux impératifs de responsabilité sociale introduits par le développement durable et qui les conduisent à prendre en compte des acteurs externes et à remettre pour partie en question les conceptions anciennes des frontières de l'entreprise. De même la transformation de l'action publique de plus en plus marquée par des logiques d'action collective légitime la notion de dispositif comme unité d'analyse au sens où celui-ci permet d'étudier à la fois l'ensemble des outils et instruments de régulation, de coordination et d'information dans un registre qui tient à la fois des pratiques gestionnaires privilégiant la rationalisation (Hatchuel, 1999) et des logiques de l'action collective visant la construction de normes avec un caractère stratégique au sens où le dispositif est « *produit et géré par le centre ou le pivot d'un collectif organisé, et qu'il vise à intégrer les outils et les acteurs de façon cohérente, et dans le respect de certaines règles de gestion* » (De Vaujany, 2006)

### **2.3. La constitution de chroniques de dispositifs pour faciliter l'analyse**

Cette entrée par les dispositifs nécessite des outils méthodologiques adaptés tels que la réalisation de chroniques, comme cadre d'observation, de recueil et de structuration des données. L'inventaire collectivement réalisé des thématiques à intégrer permet de proposer un cadre élargi par rapport aux travaux déjà existants (Paoli et Soulard, 2003 ; Pennanguer, 2005). Il s'agit d'étudier les interactions dans le temps entre plusieurs composantes : (i) les finalités, (ii) les acteurs (individuels et/ou collectifs) (iii) l'information (iv) les actions, (v) les facteurs contextuels au sens des événements ou faits qui sont externes ou liés à l'histoire et qui jouent sur le dispositif, (vi) les controverses et les conflits, (vii) les produits. Ce cadre méthodologique introduit plusieurs nouvelles composantes qui permettent de tenir compte notamment des deux facteurs déterminants identifiés par Beuret (2009) pour définir une typologie des formes de gouvernance, à savoir l'autonomie des agents et l'asymétrie informationnelle. Il convient notamment d'étudier les actions réalisées, lesquelles, s'agissant de dispositifs de régulation, recouvrent le plus souvent le recours à des outils et instruments d'ingénierie territoriale mobilisés au sein des dispositifs. Les types d'outil et la façon dont ils sont mobilisés (par exemple en étant porté directement par les gestionnaires publics ou externalisés à des bureaux d'études) jouent un rôle central en matière d'aménagement durable des territoires. Une autre des composantes concerne la configuration des systèmes d'observation, notamment en quoi ceux-ci permettent la circulation et le partage de l'information. En effet, l'information joue aussi un rôle central, notamment à travers les exercices de prospective ou de diagnostic territorial qui influent à la fois sur la définition des actions et sur les processus participation des acteurs autour des problématiques du partage des connaissances et de la valorisation des connaissances locales (Roche, 2000 ; Bertacchini, 2006). Ainsi l'analyse de l'architecture des systèmes d'information des acteurs, la conception de méta systèmes à travers une distribution en réseaux interopérables permet tout à la fois d'étudier les potentialités d'échange des données en fonction des modes d'administration des données mais aussi de mettre en discussion les représentations du territoire au sein des communautés d'acteurs (Nicouleau, 2009). Enfin les produits générés par les dispositifs constituent la troisième entrée nouvelle, mise en exergue par la problématique de l'école du New public Management et la logique d'évaluation de l'approche proposée, en lien avec le rôle clé de l'évaluation prôné par les politiques de développement durable. L'identification des produits issus des dispositifs de gouvernance induit d'importantes difficultés méthodologiques pour en délimiter le champ tant

du fait de l'emboîtement des dispositifs à la fois multi niveaux et spatialement, que par la propriété centrale de stratégie d'amélioration continue sur le long terme qu'implique le développement durable. Dans une logique procédurale, celle-ci nécessite de définir des produits intermédiaires et de tenir compte des adaptations, bifurcations pouvant intervenir au cours du temps, notamment du fait de l'influence de facteurs externes ou d'effets d'apprentissage interne. La question des produits doit être rapprochée de l'identification des finalités de ces dispositifs. Au-delà des spécificités liées aux contextes et aux dispositifs, s'agissant plus généralement d'étudier la gouvernance territoriale en appui à la mise en œuvre du développement durable, on peut s'appuyer alors sur les principes génériques et propriétés des politiques publiques de développement durable<sup>8</sup> qui supposent que ces dispositifs de gouvernance permettent de sensibiliser/créer des apprentissages, coordonner/intégrer, anticiper par rapport au long terme et enfin piloter et évaluer mais aussi de traduire et enrôler des nouveaux acteurs (Callon 1986). Deux grandes catégories de produits ont été identifiées selon qu'ils sont plus ou moins directement issus du dispositif. On peut caractériser des produits directement liés à la réalisation (mise en œuvre) des objectifs visés et qui sont de nature diverse comme par exemple, l'établissement de conventions, la réalisation de compte-rendu, d'études, de diagnostics, la définition de règles et de normes... L'autre catégorie de produit est plutôt liée au pilotage du dispositif, il s'agit d'actions telles que le recrutement de personnels dédiés, la réalisation de formations, l'utilisation de moyens financiers, la mise au point de procédures de sélection des bureaux d'étude, le recours à des techniques d'animation et la mise en place de comités de pilotage et de moyens et outils d'évaluation.

## CONCLUSION

Ces réflexions méthodologiques conduites à travers le projet Gouv.Innov permettent ainsi de proposer à travers la notion de dispositif une unité d'observation suffisamment souple pour s'adapter à la plasticité des processus que l'on cherche à appréhender. Elle recouvre en grande partie la notion d'arène ou de scène, généralement utilisée par les sociologues ou les politistes, mais semble à la fois plus neutre d'un point de vue disciplinaire et plus générique au sens où elle permet de prendre en compte non seulement les jeux d'acteurs mais aussi les outils et procédures réglementaires et fonctionnelles existantes. Il s'agit alors d'étudier leur caractère performatif à travers notamment les effets des formats de fonctionnement et des procédures institutionnelles. De même bien que cette notion de dispositifs soit opératoire, il n'en reste pas moins vrai que les interactions avec le contexte et les liens entre dispositifs, qui sont caractéristiques du caractère multi niveaux de la gouvernance, constituent une contrainte qui complexifie l'observation et l'analyse. Ainsi, tant pour la grille d'analyse de la gouvernance territoriale que pour celle visant l'établissement de chroniques des dispositifs, ces outils méthodologiques permettent de tenir compte des influences liées aux facteurs extérieurs au dispositif (aussi bien antérieures que parallèles) en situant le dispositif territorial étudié dans une histoire plus longue et dans des interactions et emboîtements avec d'autres dispositifs au sein du territoire.

---

<sup>8</sup> Les rubriques du guide d'évaluation des projets de développement durable du MEEDAT (2009) qui sont la participation, le pilotage du projet, la transversalité et l'évaluation constituent aussi un repère des objectifs ou des produits à attendre de ces dispositifs.

## References bibliographiques

- AGGERI F., 2000. Quelle prospective et quelle gouvernance pour les politiques du développement durable. In HEURGON E., LANDRIEU J., *Prospective pour une gouvernance démocratique*. La Tour d'Aïgues, L'Aube, pp. 275-287.
- BERRY M., 1983. Une technologie invisible ? L'impact des instruments de gestion sur l'évolution des systèmes humains. Centre de recherche en gestion (CRG) de l'Ecole Polytechnique, 60 p.
- BERTACCHINI Y., 2006. Intelligence territoriale, posture théorique, hypothèses, définition. in PENALVA J.M., *Intelligence collective, rencontres 2006*, Nîmes, 22-24 mai 2006, Collection sciences économiques et sociales, Paris, Les Presses Mines, pp 9-16.
- BEURET J.E., 2009. Entre concertation et gouvernance territoriale : la dynamique des proximités. Communication au XLVI<sup>e</sup> colloque de l'Association de Science Régionale De Langue Française, Entre projets locaux de développement et globalisation de l'économie. Quels équilibres pour les espaces régionaux. 6-8 juillet 2009 Clermont Ferrand, 20 p.
- BONNAUD T., SOULARD C.T., LÉMERY B., 2005. *Etudes et dialogues sur l'agriculture périurbaine dijonnaise*, rapport INRA-SAD/LISTO, Dijon, 2 tomes.
- CALLON M., 1986, Eléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Sait-Brieuc. *L'année sociologique*, n°36, pp. 169-208.
- CHIA E., TORRE A., REY-VALETTE H., 2008. Vers une « technologie » de la gouvernance territoriale ! Plaidoyer pour un programme de recherche sur les instruments et dispositifs de la gouvernance des territoires. *Norois*. 209 /4, pp. 167-177.
- DAVID A., 1996. Structure et dynamique des innovations managériales. Cahier du CGS n° 12, juillet 1996
- De VAUJANY F., Introduction générale au cahier spécial. Les outils de gestion : vers de nouvelles perspectives théoriques, *Revue management et avenir* 2006/3, N° 9, pp. 107- 108.

- FOUCAULT M., 1975, rééd 1994. Surveiller et punir, naissance de la prison. Paris, Gallimard, Paris.
- GAUDIN J.-P., 1998. La gouvernance moderne, hier et aujourd'hui : quelques éclairages à partir des politiques publiques françaises. *Revue Internationale des sciences sociales*, 155p.
- HATCHUEL A., 1999. Connaissances, modèles d'interaction et rationalisations. De la théorie de l'entreprise et l'économie de la connaissance, *Revue d'Economie Industrielle*, 88. p.
- JARRIGE F., THINON P., NOUGARÈDES B., 2006. La prise en compte de l'agriculture dans les nouveaux projets de territoires urbains. Exemple d'une recherche en partenariat avec la Communauté d'Agglomération de Montpellier. *RERU* n°3, pp. 393-414.
- LASCOUMES P., LE GALES P., 2004. Gouverner par les instruments. Paris, Les presses de Science Po,
- MOISDON JC 1997. Du mode d'existence des outils de gestion. Les instruments de gestion à l'épreuve de l'organisation. Paris, Seli Arslan.
- MORA O., AUBERT F., FRÉMOND A., GAUVRIT L., HEURGON E., HUBERT B., RIBA G.,
- TORRE A., 2008. Prospective. *Les nouvelles ruralités en France à l'horizon 2030*. Rapport du groupe de travail « Nouvelles ruralités ». Inra, Juillet 2008, 82 p.
- NICOULEAU E., 2009. Système d'information et gouvernance territoriale : le cas d'une Opération Concertée d'Aménagement et de Gestion de l'Espace Rural en Pays Corbières Minervois. Rapport de stage Université de Rennes 1, 49 p.
- PAOLI J.C., SOULARD C. 2003. Notes de lecture sur la notion de "Dispositif". Séminaire RIDT, INRA-SAD, Dijon, 25 juin 2003, 12 p.
- PENNANGER S., 2005. Incertitude et concertation dans la gestion des zones côtières. Thèse Ensar Rennes, Mention Halieutique, 368 p.
- REY-VALETTE H., SOULARD Ch., MATHE S., MICHEL L., JARRIGE F., MAUREL P., CHIA E., CLEMENT C., GUIHENEUF P.-Y., LAURENS L,

MARTINAND P., NOUGAREDES B.,

- VALARIE P., BARBE E. 2009. Gouvernance des territoires et développement rural : Une grille d'analyse pour appréhender les innovations organisationnelles. Communication au XLVI<sup>e</sup> colloque de l'Association de Science Régionale et de Langue Française, Entre projets locaux de développement et globalisation de l'économie. Quels équilibres pour les espaces régionaux. 6-8 juillet 2009 Clermont Ferrand, 20 p.
- ROCHE S., 2000. *Les enjeux sociaux de Systèmes d'Information Géographique, Les cas de la France et du Québec*, Paris, L'Harmattan, coll. géographie.
- SABATIER B., 2007. *Etat des recherches sur l'agriculture périurbaine en France*. Rapport INRA-SAD, UMR 951 Innovation, équipe Innovations Territoriales, <http://www.montpellier.inra.fr/umr-innovation/>
- SEBILLOTTE, M., 2000. Des recherches pour et sur le développement local : partenariat et transdisciplinarité, *Revue d'économie régionale et urbaine*, 3, pp. 535-556.
- SOULARD C., BROSSIER J., BRUÈRE C., D'IRIBARNE, A., THUMEREL B., 2009.
- Evaluation des performances d'un dispositif de recherche en partenariat : le programme PSDR Bourgogne. In « Chercher les chemins de l'action », BEGUIN P., CERF M., Toulouse OCTARES
- SOULARD C., COMPAGNONE C., LÉMERY B., 2007. La recherche en partenariat : entre fiction et friction. *Natures, Sciences, Sociétés*, 15 (1)





