

DOCUMENT INTRODUCTIF

32^e

RENCONTRE
NATIONALE
DES AGENCES
D'URBANISME

TERRITOIRES ET PROJETS LES OUTILS DE LA GOUVERNANCE

18/19/20 OCTOBRE 2011
PARIS

GOVERNANCE ET INTERTERRITORIALITÉ, MÊME COMBAT ?

À n'en pas douter, la gouvernance, comme l'interterritorialité chère à l'auteur, est un combat, d'ailleurs davantage politique et institutionnel que purement territorial. Pour dépasser les difficultés rencontrées sur quatre fronts (interne, externe, vertical et en réseau), rien ne sert d'utiliser les vieilles recettes et d'attendre un hypothétique « grand soir de la réforme », plaide Martin Vanier, qui propose cinq pistes pour les dépasser dès à présent.

PAR MARTIN VANIER

Professeur de géographie à l'Université Joseph Fourier de Grenoble, directeur d'études Acadie et auteur de l'ouvrage Le nouveau pouvoir des territoires ; essai sur l'interterritorialité (Economica-Anthropos, 2^e éd., 2010)

Parmi toutes les définitions de la gouvernance disponibles sur le marché de la pensée, celle de Gilles Paquet en vaut bien d'autres : « *La gouvernance, c'est la coordination efficace quand pouvoir, ressource et information sont vastement distribués* » /1. Et parmi toutes les définitions de l'interterritorialité qui n'ont pas encore été accumulées, proposons celle-ci : c'est la nouvelle forme de rapports aux territoires que les acteurs territorialisés sont amenés à développer quand il s'avère que leur pouvoir d'action s'érode à l'intérieur du périmètre qui les légitime.

QUATRE FRONTS...

Érosion ici, « vastitude » là, c'est finalement un même combat sur quatre fronts, qui souligne à quel point l'ère de la transaction politique se situe au-delà des vertus morales dans lesquelles le vocabulaire consacré (partenariat, coopération, mutualisation, alliance, confiance, etc.) est tenté de l'enfermer.

Le premier front de ce même combat, le front interne, est celui qui voit la puissance centrale, historique, première et primordiale, donc « agglomérative » de tout système de territoires, être constam-



ment dans la tentation de se laisser aller à la politique de l'intégration, de l'absorption déguisée, condition de sa montée en puissance souveraine. Au fond, pour la puissance centrale d'un système de territoires, la gouvernance, c'est elle-même, mais en plus grand : « Grand Paris », « Grand Madrid », « Grand Lyon » (et son génial anagramme « Only Lyon », slogan aussi désastreux en interne que percutant en externe)... Premier combat : sortir la métropole de son imaginaire politique de cité unique et île de grands acteurs, pour l'amener à se projeter à travers les autres territoires proches dans sa nouvelle

dimension de grand territoire. C'est ce qu'a réussi la Barcelone que dirigeait Pasqual Maragall dans les années 1980-1990, devenue région métropolitaine de 165 municipalités et véritable « ville de villes » /2.

Deuxième front, le front externe. Symétrique du premier, il voit, là où le système de territoires grandit par ses marges, les périphéries nouvelles, nées du rejet du centre, « tout contre » lui, régulièrement tentées par la logique du club /3 et du développement séparé – autrement dit favorables à des fragments choisis d'interterritorialité propices à une gouvernance sans les autres. Il s'agit d'un front multiple, entre le centre et ses périphéries, mais aussi entre les périphéries elles-mêmes, dont chaque SCoT va flatter la pertinence interterritoriale limitée. On connaît bien aussi.

Troisième front : le front vertical. Il se place vis-à-vis des territoires englobants qui finissent par dire à leurs composantes en voie d'assemblage laborieux : « *Votre interterritorialité, c'est moi !* » La métropole parisienne, c'est moi, a pu dire, ou penser très fort, la région francilienne ; la région

métropolitaine de Madrid, c'est moi, peut affirmer la communauté autonome de Madrid ; et pour beaucoup d'autres agglomérations plus modestes, on trouvera le département (ou la province dans nombre de pays d'Europe) en position de servir la « ville-pays ». C'est un troisième combat tout aussi identitaire que les deux précédents, qui voit partout en Europe les régions et les métropoles se confronter pour le leadership de l'interterritorialité /4.

Quatrième et dernier front, enfin : celui des réseaux. Les opérateurs privés, publics, ou mixtes pourraient bien remporter la bataille. Veolia, Suez, Eiffage, Vinci, Keolis, RATP-Dev et quelques autres /5 (avec l'omniprésente Caisse des dépôts), fournissent la preuve que les solutions en réseaux, appuyées par une certaine gouvernance publique-privée, existent. À eux de dénouer les trois fronts précédents en répondant aux besoins de fonctionnement des ensembles territoriaux complexes, mais sans la maîtrise d'ouvrage des territoires eux-mêmes, simples délégataires de mission d'intérêt interterritorial. Ce front-là n'est d'ailleurs pas tant territorial que politique, voire idéologique.



... ET CINQ PROPOSITIONS D'ACTION

Ce combat à quatre faces est universel. Il est particulièrement ardu en France, où la culture institutionnelle, politique et administrative est l'une des moins favorables aux pragmatismes locaux, et où le perpétuel débat sur « la grande réforme » est régulièrement facteur de raidissement et de nouvelles rigidités.

Voici cinq pistes pour les dépasser.

- Lorsque la gouvernance institutionnelle est en panne à force de prudence, il faut passer par les deux autres formes de gouvernance : la gouvernance citoyenne et la gouvernance partenariale. Les collectivités locales pratiquent l'interterritorialité comme un subtil jeu « coopératif » – c'est-à-dire entre coopération et compétition. Dans ce jeu fermé, entre élus, où l'essentiel est de ne jamais aborder les sujets qui fâchent, la gouvernance finit par s'enliser : le consensualisme tue l'action. C'est l'intervention des acteurs imprévus (habitants, « circulants », « territoriants » et autres « vigilants », entrepreneurs...) qui peut lui redonner de la fluidité, en bousculant les codes de souveraineté tacite par lesquels les territoires institutionnels se protègent.

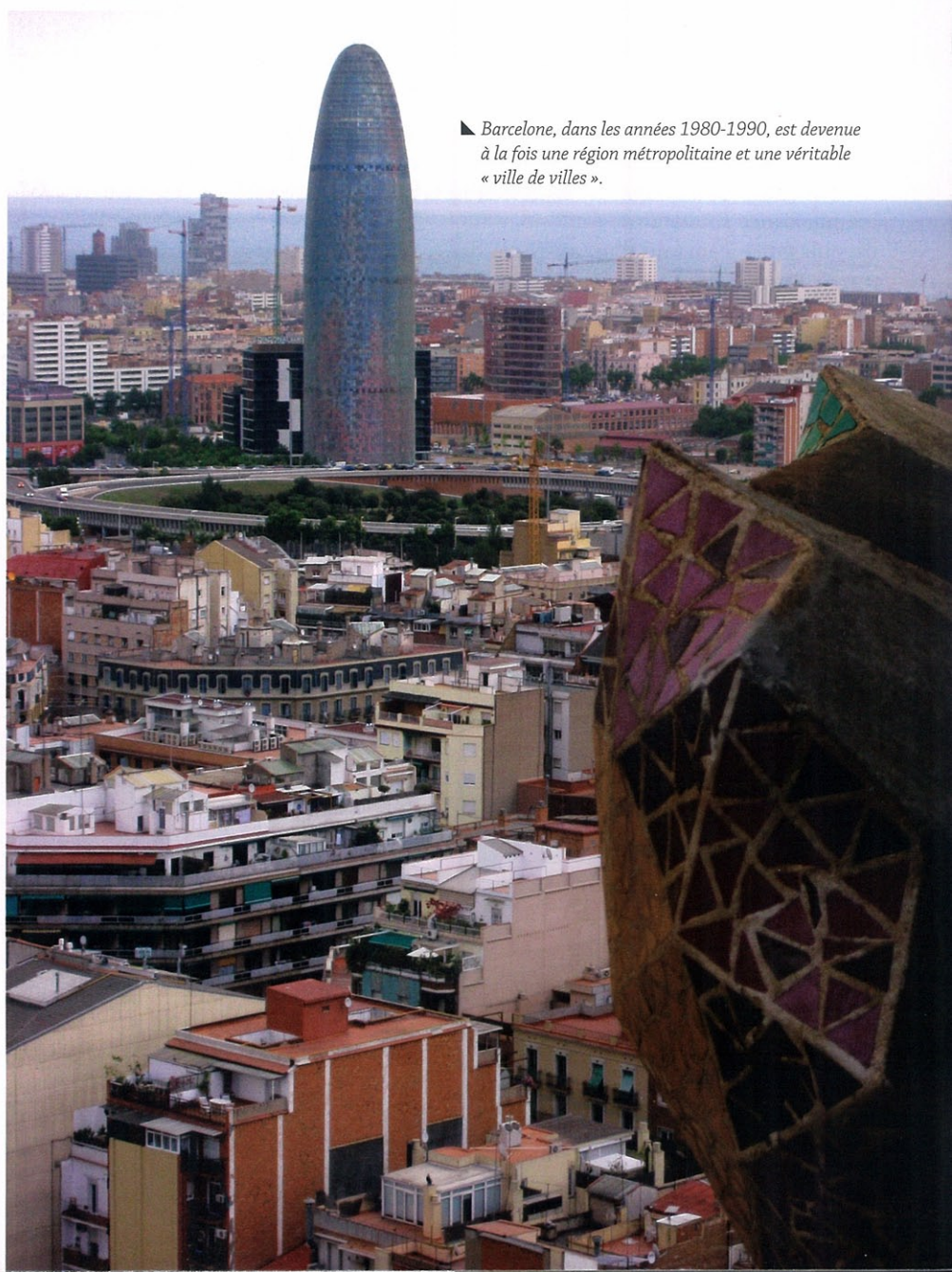


► « Les pôles métropolitains seront-ils le cadre de ce qu'on ne peut pas faire ? », demande Martin Vanier.

- Lorsque des chantiers nouveaux s'ouvrent, on peut promouvoir des outils malléables, un peu flous sur leurs marges, plutôt que des normes strictes de coopération. Un exemple d'actualité : la construction de pôles métropolitains. Ces pôles seront-ils, par sécurité juridique, le nouveau cadre de « *ce qu'on ne peut pas faire* », bien bordés par leur périmètre et leurs compétences, ou bien seront-ils, par volonté politique, le cadre de l'innovation et de l'expérimentation, capables d'évoluer en fonction des projets ? C'est la conception même du principe du syndicat mixte (une

grande audace d'il y a soixante ans !) qu'il s'agit de réinventer.

- Lorsque les projets démarrent, pourquoi ne pas faire vivre la communauté professionnelle, plutôt que les appartenances administratives de leurs divers acteurs ? Tous les grands projets sont interterritoriaux, par nature. Le consortium des intérêts impliqués ne fait pas d'emblée collectif : chacun y défend sa boutique. C'est ce collectif qu'il faut faire naître et vivre, d'abord autour des savoirs, des convictions et des valeurs techniques des professionnels concepteurs. Le



► Barcelone, dans les années 1980-1990, est devenue à la fois une région métropolitaine et une véritable « ville de villes ».

débat du « qui paie quoi » viendra toujours assez tôt. Quelque chose de l'ordre du métier commun doit d'abord s'imposer.

- Lorsque les conflits arrivent (et ils arrivent forcément), il convient de forger à l'échelle du grand territoire ses propres procédures de régulation, d'arbitrage, et de vérification de la confiance. Le monde de l'action publique, et en son sein le monde de l'administration publique, semble paradoxalement ne pas avoir prévu le conflit, le désaccord. Il vit encore souvent sur le mode de la rationalité unique et de la bonne volonté républicaine. Puisque le vocabulaire et la pratique contractuels (conventions, accords-cadres, protocoles...) font désormais partie de ses habitudes, autant aller jusqu'au bout et s'inspirer davantage du marché pour mettre en place, au cœur de l'interterritorialité, les moyens du recours, du jugement, voire, si nécessaire, de la sanction, au principe collectivement admis.
- Enfin, lorsque le grand territoire existe et est reconnu, il reste à exprimer, territoire par territoire, la politique des échelles et des alliances qui l'anime, dans une stratégie forcément tous azimuts et multiscale. Plus la métropolisation complexifie les territoires, en

les entremêlant, et plus l'efficacité des uns dépend de la coordination avec les autres (principe d'interterritorialité). Dit autrement, le pouvoir consiste de plus en plus à organiser son partage (principe de gouvernance). L'interterritorialité et la gouvernance ne gommant pas les combats : ils sont une même politique pour donner forme et vie démocratique aux « champs de bataille » dans lesquels les sociétés tentent de résoudre les problèmes qu'elles génèrent. D'où l'impératif de bien définir ces champs, de les baliser, de les organiser dans leur mouvance : toute une politique s'ouvre, celle des agencements (ou assemblages) interterritoriaux.

Cinq pistes pour faire bouger quatre fronts : aurait-il manqué un cinquième combat dans la mise de départ ? Pour rétablir l'équilibre, rappelons, selon l'excellente formule de Loïc Blondiaux, que dans le monde des pouvoirs locaux, après trente ans de décentralisation, il semble y avoir de plus en plus de « princes » (ou du moins d'élus convaincus de leur rôle éclairé), alors qu'il y a, interterritorialité et gouvernance obligent, de moins en moins de « faits du prince » possibles. Voilà donc bien le dernier des cinq combats, somme toute

le plus beau parce que le plus humain : le combat intérieur. Et il est loin de ne concerner que les élus. ➤



■ Il y a de plus en plus de « princes », mais de moins en moins de « faits du prince » possibles, estime l'auteur.

NOTES

1. Gilles Paquet, *Pathologies de la gouvernance*, Presses Universitaires de Laval, Québec, 2004.
2. Mariona Tomas et Carmen Navarro, « Madrid et Barcelone, conceptions alternatives de la gouvernance métropolitaine », *Gouverner les métropoles*, J.-P. Collin et M. Robertson (dir.), Presses Universitaires de Laval, Québec, 2007, pp. 227-254.
3. Éric Charmes, *La ville émiétée, essai sur la clubbisation de la vie urbaine*, PUF, Paris, 2011.
4. Pierre-Jean Lorens et Martin Vanier, « Réforme territoriale : une prospective par l'hypothèse interterritoriale », in *Futuribles*, à paraître.
5. Martin Vanier, « Dans quelles mains sont les villes en France », in *La France : une géographie urbaine*, L. Cailly et M. Vanier (dir.), éditions Armand Colin, Paris, 2009, pp. 271-288.