

La gouvernance locale comme mode d'action collective de proximité

Local governance as a mode of collective community action

Yasmina BENABDERRAHMANE^{1*}

¹Université Constantine 3 - Salah Boubnider, (Algérie),
yasmina.benabderrahmane@univ-constantine3.dz

Date de soumission: 27/01/2021 Date d'acceptation 18/03/2021 Date de publication: 27/12/2021

<p>Résumé :</p> <p>La gouvernance locale repose sur l'activation, et donc la mise en évidence, de relations de proximité. Dans cet article, nous essayons de défendre la thèse selon laquelle une bonne insertion dans le système de l'économie mondiale nécessite une bonne préparation au niveau local. Pour cela, nous soulignons en premier lieu le caractère composite du système local d'action publique. En deuxième lieu, nous montrons que le concept de gouvernance locale met l'accent sur l'articulation entre institutions politiques locales et acteurs économiques. Enfin, nous nous intéressons aux modalités de l'action collective au niveau local.</p> <p>Mots clés : Gouvernance locale ; proximité ; action collective ; institutions politiques locales ; acteurs économiques.</p>	<p>Abstract :</p> <p>Local governance is based on the activation, and therefore the highlighting, of local relationships. In this article, we try to defend the thesis that good integration into the system of the world economy requires good preparation at the local level. To this end, we stress in the first place the composite nature of the local system of public action. Secondly, we show that the concept of local governance emphasizes the articulation between local political institutions and economic actors. Finally, we are interested in the modalities of collective action at the local level.</p> <p>Keywords : local governance; proximity; collective action; local political institutions; economic actors.</p>
--	--

*Auteur correspondant.

1. Introduction

La redécouverte du local est contradictoire à une époque où l'on ne parle que de mondialisation, de globalisation économique et de démocratisation. En fait, nous pouvons construire notre identité et parvenir à un développement capable de valoriser l'individu dans son milieu d'appartenance. Cela nécessite donc un retour au niveau local longtemps négligé, afin de construire une identité propre et une citoyenneté active permettant à chacun de contribuer dans la recherche du progrès économique, social, culturel et collectif.

Tout se passe comme si, devant une économie de plus en plus mondialisée qui impose la qualification et la mise à niveau des territoires et des sociétés, ces derniers s'efforcent de mobiliser et d'insérer leurs ressources propres, et s'investissent au maximum pour assurer leur survie et leur pérennité. Ces ressources territoriales sont, d'autre part, autant d'objets susceptibles de renforcer les liens de solidarité à l'intérieur du groupe et de lui donner les moyens d'avoir une prise sur les processus qui valident des échelles de temps et d'espace d'un niveau supérieur.

Le retour au local, en tant que réconciliation du développement avec son territoire, son histoire et sa culture, a aussi des raisons internes. Le désengagement de l'Etat et l'échec de la plupart des modèles de développement centraux où prédomine une vision techniciste dirigiste, ont permis l'émergence de nouveaux acteurs de développement où la société civile occupe à travers ses diverses formes d'organisation et d'action, une place de plus en plus grande. Les Organisations Non Gouvernementales et le travail associatif sont, dans ce domaine, la formule la plus répandue. En plus de la forte mobilisation qu'il peut générer, le cadre communautaire aura l'avantage de mettre en œuvre les savoirs locaux et les acquis dont les populations ont la maîtrise.

La gouvernance locale, explicitement pour l'économie ou implicitement pour les approches politiques, repose sur l'activation, et donc la mise en évidence, de relations de proximité. Cette attention à la proximité, répond à un besoin de théoriser le territoire. Elle permet de resituer la gouvernance dans un nouveau contexte d'analyse et de définition. À partir notamment du débat sur la nature polysémique de la proximité - intégrant des dimensions sociale et économique, se

pose la question des formes de relations entre acteurs et de l'activation de ces relations, permettant d'aborder de façon renouvelée les questions de coordination (Gilly et Torre, 2000)¹.

Dans cet article, nous essayons de défendre la thèse selon laquelle une bonne insertion dans le système de l'économie mondiale nécessite une bonne préparation au niveau local. Pour cela, nous soulignons en premier lieu le caractère composite du système local d'action publique. En deuxième lieu, nous montrons que le concept de gouvernance locale met l'accent sur l'articulation entre institutions politiques locales et acteurs économiques. Enfin, nous nous intéressons aux modalités de l'action collective au niveau local.

2. Le caractère composite du système local d'action publique

L'action publique locale n'est plus présentée comme la seule responsabilité de l'institution locale (ou départementale), mais comme la résultante d'un processus de coopération ou de coordination entre de nombreux acteurs et opérateurs (Gaudin et Novarina, 1997)². Si la collectivité locale garde un rôle d'orientation et de pilotage, elle compose avec d'autres institutions, publiques ou privées, obéissant à leurs propres logiques d'intérêt et/ou exerçant des responsabilités sur des domaines de compétences tantôt partagés, tantôt disputés, mais jamais absolument étanches ni autonomes. Gilly et al. (2004) parlent ainsi de compromis institutionnels composites qui orientent la coordination des acteurs selon des «régularités technico-économiques et sociales géographiquement concentrées»³.

Dans le cas de la construction de politiques locales de reconversion industrielle, par exemple, l'analyse montre que le processus de mise en œuvre de l'action publique prend la forme d'une construction sociale complexe, et sort d'un schéma linéaire : diagnostic de crise - projets de reconversion - action (Grossetti et Beslay, 1998)⁴. L'action publique intègre des éléments de diverses natures tels que des relations entre organisations publiques ou privées, des réseaux interindividuels, des «références discursives collectives», renforçant l'idée d'une imbrication des dimensions aussi bien politiques et économiques que sociales.

L'analyse des mécanismes de coordination, au regard du concept de gouvernance locale, souligne également la complexité du phénomène apprécié à la fois à l'articulation de coordinations économiques et politiques, et dans une approche locale-globale. Ainsi, les projets de développement s'inscrivent au niveau local

permettent de créer des relations partenariales entre les acteurs du secteur privé et/ou les collectivités territoriales, établissant alors des formes de coordinations «mixtes» entre acteurs économiques et acteurs politiques (Gilly et Wallet, 2001)⁵.

En sciences politiques, la notion de gouvernance locale met d'abord l'accent sur le caractère composite du système d'action présidant à l'élaboration des politiques locales d'aménagement et de développement. Les collectivités locales, si elles disposent en droit du pouvoir de définir ces orientations, prennent garde d'y associer les représentants des différents milieux concernés. Les politiques publiques locales, de ce fait, sont issues de processus de construction collective associant divers acteurs, porteurs d'intérêts différents (Beslay et al, 1998)⁶ ; et l'analyse des institutions locales doit, en conséquence, laisser place à l'analyse des systèmes locaux d'action au sein desquels s'élaborent les politiques (Mabileau, 1994)⁷. L'attention portée aux processus collectifs d'action localisée souligne une différence intellectuelle entre les analyses françaises et américaines.

Aux États-Unis, l'accent s'est porté très tôt sur le rôle des groupes d'intérêt, des lobbies, dans les processus publics de décision. Dans l'analyse du gouvernement local notamment, les différents courants théoriques se rejoignent pour constater l'étroite imbrication entre décideurs publics et responsables privés. Les politiques locales y résultent de rapports de force entre groupes, où les acteurs économiques jouent un rôle de premier plan (Polsby, 1980)⁸. Le concept de gouvernance est plutôt en continuité des principaux courants d'analyse, dont il ne fait qu'exprimer une préoccupation générique, celle de la constitution d'un système intégré mais composite de règlement des affaires locales. Dans cette perspective, la spécificité des institutions publiques disparaît, au point que l'analyse de l'effet propre des institutions a pu passer, dans les années 1980, sous l'appellation de néo-institutionnalisme (Scokpol, 1985)⁹, pour un réel renouveau conceptuel.

En France, le terme de gouvernement renvoie à une approche institutionnelle, tandis que la notion de gouvernance amène plutôt à se détacher des seules institutions locales, pour envisager le système décisionnel plus large qui préside à l'action locale (Le Gales, 1995). Là encore, mais sans renoncer à la place centrale qu'occupent les décideurs politiques (notamment urbains), on s'attache à rendre compte des processus de décision comme impliquant une pluralité d'acteurs et d'intérêts¹⁰.

3. L'articulation entre institutions politiques locales et acteurs économiques

Le concept de gouvernance locale met l'accent sur les liens étroits qui associent les décideurs publics et les représentants des différents autres acteurs, notamment les responsables d'entreprises. On doit relever de ce point de vue une nouvelle différence entre le débat français et le débat américain. La discussion porte notamment sur l'autonomie relative des collectivités locales et sur le poids des acteurs privés dans les processus urbains de décision¹¹.

D'un point de vue factuel, les budgets des villes américaines sont essentiellement alimentés par l'impôt foncier, et le produit de celui-ci est très dépendant de la situation économique de la collectivité. Dans une situation où la mobilité résidentielle des ménages comme des entreprises est relativement ouverte, la bonne santé des finances locales dépend de la satisfaction des contribuables, et les milieux économiques peuvent trouver dans ce mécanisme un levier pour faire prendre en compte leurs intérêts. L'autonomie des gouvernements locaux vis-à-vis des entrepreneurs privés serait donc structurellement faible aux Etats-Unis (Gurr et King, 1987)¹², ce qui justifie l'attention originelle portée aux phénomènes de gouvernance, entendus comme la participation d'une pluralité d'agents aux processus de décision.

A contrario, les collectivités françaises (ou plus largement européennes) sont dans une situation de moindre dépendance par rapport aux acteurs économiques (Wolman et Goldsmith, 1990)¹³. Cela tient à la relative diversité des sources de financement des collectivités et, notamment, à la place importante que continuent de tenir les financements étatiques dans les budgets locaux. Ainsi, la situation européenne se caractérise par des institutions municipales urbaines toujours puissantes, voire renforcées en France ces dernières décennies par la décentralisation (Lorrain, 1991)¹⁴. Les élus municipaux et les autres institutions publiques pourraient dès lors paraître suffisamment autonomes dans leurs choix pour que l'on fasse l'économie d'une prise en compte des relations qui les lient aux autres acteurs de l'agglomération. Pourtant, l'autonomie relative des responsables urbains ne doit pas masquer le rôle que jouent divers acteurs privés ou semi-publics dans la détermination des choix d'aménagement et des orientations de développement des collectivités.

Dans les agglomérations, on a ainsi vu l'implication croissante des opérateurs de réseaux, devenus de grandes entreprises de services, ou encore l'émergence d'une myriade de sociétés d'économie mixte associant les collectivités à quelques grands investisseurs (en particulier la Caisse des dépôts et consignations). Jouve et Lefèvre (1999) soulignent que le poids des acteurs économiques a souvent été déterminant dans la mise en place de nouvelles institutions d'agglomération à travers l'Europe¹⁵. Les acteurs économiques sont à la recherche d'interlocuteurs institutionnels susceptibles de stabiliser leur cadre d'activité et de soutenir leurs stratégies de développement.

Dès lors, ils développent des relations avec les acteurs politiques métropolitains, en mobilisant les canaux d'expression dont ils disposent et en activant les divers réseaux qui peuvent les relier. Le mouvement d'association entre décideurs publics et acteurs privés a eu tendance à se renforcer durant les dernières décennies. Les travaux les plus récents d'analyse de l'action publique témoignent ainsi, au-delà des seules agglomérations, de l'ouverture des processus de décision et de la formalisation de ces relations de proximité entre acteurs publics et privés. L'appel aux partenariats (Ruegg, Decoutère et Mettan, 1994)¹⁶, l'élaboration de projets territoriaux engageant des acteurs de statuts divers, la généralisation des procédures contractuelles (Gaudin, 1996)¹⁷ attestent de cette association des acteurs privés à l'élaboration, voire à la mise en œuvre, de l'action publique.

4. Les modalités de l'action collective au niveau local

Ces analyses des processus locaux de décision renvoient à des formes d'action collective reposant sur des jeux de négociations, de compromis, d'alliances, qui supposent l'activation de relations et de réseaux divers. Ces mécanismes se rattachent tout d'abord à la proximité géographique des acteurs urbains (ou locaux, ou départementaux...). C'est en effet du fait de leur ancrage territorial que les acteurs se rencontrent, dans la mesure où leurs intérêts respectifs peuvent relever de décisions locales, qui les amènent à s'engager dans des démarches locales de pilotage du développement. La proximité géographique est donc un préalable, puisque c'est elle qui définit la nature de l'intérêt à agir et fonde l'implication locale des acteurs. La recherche de la proximité apparaît comme un besoin tout naturel et légitime qui caractérise la socialité de tout être humain (Gahinet, 2015)¹⁸.

Cette proximité géographique cependant ne joue ici que comme élément de contexte ou de cadrage : les mécanismes d'action collective s'appuient avant tout sur l'activation d'une proximité organisée, selon différentes logiques. Les échanges entre acteurs prennent place au sein de réseaux d'influence ou d'instances formalisées de concertation, qui relèvent d'une logique d'appartenance. Ces réseaux d'appartenance peuvent être expressément constitués en vue de contribuer au règlement des affaires locales (clubs d'entreprise, associations de développement...). Grenouillet (2015) recommande d'introduire le facteur ressource territoriale pour tenir compte des interactions et interrelations dans le territoire. Pour l'auteur, il s'agit là d'un impératif qu'il convient aux acteurs territoriaux de manager pour la consolidation des savoir-faire et des modes de valorisation¹⁹.

Ils peuvent aussi se manifester à partir de structures a priori extérieures au champ d'action considéré (activités sportives ou culturelles, réseaux professionnels ou amicaux, etc.). La simple appartenance à un territoire peut également être le ferment identitaire de l'engagement dans l'action (Moquay, 1998)²⁰, auquel cas la mobilisation renvoie à la proximité organisée par le biais de la logique de similitude. Cette dernière suppose tout un travail conceptuel ou idéologique préalable, destiné à construire l'archétype de l'identité locale - et surtout de l'intérêt local - et à le diffuser au sein de certains groupes locaux.

Les projets collectifs peuvent ainsi être une source d'activation de la proximité géographique. Filippi et Torre (2003) montrent, à travers l'exemple de la mise en place des Réseaux de diffusion technologique (RDT) que la seule proximité géographique est impuissante à générer l'interaction et les synergies locales au sein des tissus locaux, d'où l'échec de certaines politiques publiques de soutien à l'innovation. Les auteurs soulignent l'importance du projet commun, les « actions collectives qui mobilisent des compétences ou valorisent des savoir-faire d'origine locale »²¹ en générant des processus de coopération. La proximité organisationnelle souligne l'intérêt d'une prise en compte des relations rapprochant les divers acteurs locaux, à travers des institutions formelles, des réseaux, des relations économiques ou des rapports d'influence et de dépendance. L'analyse des formes de gouvernance et de construction de l'action publique locale met en évidence les différents aspects de la dimension collective du projet : collective par les différentes institutions publiques y participant, collective par

l'implication d'acteurs économiques, collective enfin en réintégrant dans le processus l'initiative individuelle. Ces trois facettes du projet collectif font appel aux dimensions organisationnelle et géographique des relations de proximité.

5. Conclusion

Sur la base de trois modalités - procédures contractuelles, coordinations résiliantes et démocratie participative - et au regard des fondements théoriques de la gouvernance locale, un certain nombre de problèmes et de limites ont été rencontrés dans la mise en œuvre de démarches visant à mobiliser la proximité au profit d'objectifs de développement. Le décalage entre les principes des politiques se réclamant de la gouvernance et leur mise en œuvre pratique soulève, en effet, de nouvelles questions analytiques telles que la nature de la relation entre proximités et gouvernance locale ; ou encore le décalage entre les principes des politiques qui se réclament de la gouvernance et leur mise en œuvre pratique.

L'analyse des fondements théoriques, économiques et politiques, du concept de gouvernance met en évidence une relation proximité-gouvernance qui ne tient pas tant à un rapport de « cause à effet » mais de convergences d'interprétations. Ainsi dans le cas des approches économiques, la recherche de théorisation des dynamiques territoriales par la convergence de différents types de proximités fait émerger le concept de gouvernance dans l'interprétation du fait productif. Il y a donc une dimension explicative de la gouvernance par les proximités, bien que la proximité géographique soit parfois remise en cause, comme dans les réseaux de villes où la contiguïté spatiale au sens strict disparaît.

En revanche, l'approche des sciences politiques centrée sur l'analyse des modes territoriaux de gouvernance ne traite qu'implicitement les dimensions de la proximité, mais révèle néanmoins une convergence d'intérêt pour ces deux objets que sont la gouvernance et les proximités. Finalement, l'existence de formes de proximité est une condition de la gouvernance locale, mais ne saurait en être la cause suffisante. En particulier, la gouvernance ne saurait se passer d'un projet commun, où les seules proximités ne peuvent être à l'origine de l'initiative.

D'un point de vue pragmatique, un paradoxe est à l'origine des limites manifestes rencontrées par les politiques publiques qui se réclament de la gouvernance, et qui tentent d'impulser artificiellement des dynamiques de

développement territorial. Sur la base d'expériences locales réussies, on entend mettre en œuvre des modalités génériques ou systématiques de renforcement volontariste des proximités entre acteurs. On passe de la singularité d'itinéraires de développement propres à un territoire à des modalités normalisées et universelles d'organisation d'acteurs. Il y a bien là une véritable dénaturation des démarches ascendantes, qui voudrait systématiser des expériences locales et universaliser le singulier.

Enfin, il apparaît que les ambitions placées dans les politiques publiques de développement jouant sur l'activation de la proximité relèvent pour une large part d'une illusion. Finalement, si la proximité est bien une opportunité, voire une condition du développement, elle n'en constitue pas la clé systématique.

6. Références bibliographiques

- ¹ Gilly J.-P., Torre A. (eds), (2000), *Dynamiques de proximité*, L'Harmattan, Paris.
- ² Baudry de Vaux Marie, Belbenoit Béatrice, Deshayes Élisabeth, Paddeu Josiane, Tissot Françoise, Warin Maud, Jean-Pierre Gaudin, Gilles Novarina (Dir) (1997), *Politiques publiques et négociation : multipolarités, flexibilités, hiérarchies : quelques courants contemporains de recherche*, Paris, CNRS Éditions, (Cahiers du PIR Villes), In : *Formation Emploi*. N.60, 1997, p 95.
www.persee.fr/doc/forem_0759-6340_1997_num_60_1_2651_t1_0095_0000_8
- ³ Gilly J.-P., Leroux I., Wallet F., (2004), *Gouvernance locale et Proximité*, in B. Pecqueur et J.B. Zimmermann (dirs), *Economie de proximités*, Hermes, pp 187-207.
- ⁴ Grossetti M., Beslay C., (1998), *La construction des politiques locales de reconversion industrielle*. *Revue d'économie régionale et urbaine*, Armand Colin, pp 63-92.
- ⁵ Gilly J.-P., Wallet F., (2001), *Forms of Proximity, Local Governance and the Dynamics of Local Economic Spaces : the Case of Industrial Conversion Processes*. *International Journal of Urban and Regional Research*, vol 25.3, p 553-570.
- ⁶ Beslay C., Guillaume R., Grossetti M., Taulelle F., Salles D., Daynac M., (1998), *La construction des politiques locales : reconversions industrielles et systèmes locaux d'action publique*. L'Harmattan, Paris, p 220
- ⁷ Mabileau A., (1994), *Le système local en France*. Montchrestien, coll. Clefs, Paris.
- ⁸ Polsby N., (1980), *Community Power and Political Theory*. Yale University Press, New Haven.
- ⁹ Skocpol T., (1985), *Bringing the State Back In : Strategies of Analysis in Current Research*. In Evans P. B., Rueschemeyer D., Skocpol T., (Dir), "Bringing the State Back In", Cambridge University Press, p 3-37.

¹⁰ Le Gales P., (1995), Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine. In Revue française de science politique, 45^e année, n°1, pp 57-95.

DOI : <https://doi.org/10.3406/rfsp.1995.403502>

www.persee.fr/doc/rfsp_0035-2950_1995_num_45_1_403502

¹¹ Ibidem.

¹² Gurr T.R., King D.S., (1987), Conclusion : Futures for Post-Industrial Cities. In : The State and the City. Sociology, Politics and Cities. Palgrave, London.
https://doi.org/10.1007/978-1-349-18788-1_7

¹³ Wolman H., Goldsmith M., (1990), Local Autonomy as a Meaningful Concept. Comparing Local Government in the United States and the United Kingdom. Urban Affairs Quarterly, volume 26, n° 1, p 3-27.

¹⁴ Lorrain D., (1991), De l'administration républicaine au gouvernement urbain, In Sociologie du travail, 33^e année n°4, Les acteurs du développement local. pp 461-484.

¹⁵ Jouve B., Lefèvre C., (1999), De la gouvernance urbaine au gouvernement des villes : Permanence ou recomposition des cadres de l'action publique en Europe. Revue française de science politique, vol 49(6), 835-854.

¹⁶ Ruegg J., Decoutere S., Mettan N., (Dir) (1994), Le Partenariat public-privé : un atout pour l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement? Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne.

¹⁷ Gaudin J.-P., (1996), La négociation des politiques contractuelles, Revue des sciences sociales du politique, N°36, pp 203-207.

¹⁸ Gahinet M.-C., (2015), Proximité et nouvelles temporalités du consommateur : application au libre-service alimentaire. France (Rennes), Université de Rennes 1, Ecole doctorale Sciences de l'Homme, des Organisations et de la Société, 17-33.

¹⁹ Grenouillet M.-R., (2015), Le territoire, un produit comme un autre? La Ressource territoriale comme facteur clé du développement durable local. Thèse de Doctorat. Université de Caen Basse-Normandie, France.

²⁰ Moquay P., (1998), Sentiments d'appartenance et développement régional, In Côté S., et Proulx M.-U., (dir), «Espaces en mutation», Rimouski (Qc), GRIDEQ-GRIR, coll. Tendances et débats en développement régional, p 57-69.

²¹ Filippi M., Torre A., (2003), L'organisation en réseau : de l'instauration de règles locales aux actions collectives. In Dupuy C., et Burmeister A., (Eds) «Entreprises et territoires : les nouveaux enjeux de la proximité», La Documentation française, Paris.