

LE GOUVERNEMENT LOCAL

PAR

François RANGEON

*Professeur à l'Université de Picardie Jules Verne
Directeur du CURAPP (CNRS)*

Longtemps posée sous la forme "qui gouverne ?"¹, la question du gouvernement local est désormais celle de la gouvernabilité urbaine : peut-on gouverner les villes ? Confrontés aux conséquences de la crise économique, à la multiplication des demandes des citoyens, à un relatif désengagement de l'Etat, les élus locaux sont-ils en mesure de gouverner les villes ? La réponse à cette question supposerait de nombreuses études de terrain. On se contentera ici de poser quelques jalons d'une réflexion préalable sur la notion de gouvernement local.

L'expression "gouvernement local" (*local government*) provient du Royaume-Uni où elle est généralement associée à l'idée d'autonomie locale (*self-government*). Par gouvernement local, on entend un pouvoir propre d'élaboration et de mise en œuvre de politiques publiques détenu par des élus locaux s'appuyant sur une structure administrative distincte de l'administration d'Etat. Appliquée à la Grande-Bretagne, la traduction de *local government* par "gouvernement local" est contestable. Les spécialistes du Royaume-Uni préfèrent parler d'"administration locale"², surtout depuis les mesures de recentralisation adoptées par les gouvernements de M. Thatcher et de J. Major³.

1. Dahl (R.), *Who governs ? Democracy and power in an american city*, New Haven, Yale U.P., 1961.

2. Marx (F.), *L'administration locale en Grande-Bretagne*, P.U.F., 1972.

3. Voir en particulier le "local government act" de 1992. Cf. Breuillard (M.), "Le pays des paradoxes. Le pouvoir local britannique au lendemain des années Thatcher", *Pouvoirs locaux* n° 23, 1994, p. 102.

En crise au Royaume-Uni, comme aux Etats-Unis⁴, le gouvernement local connaît au contraire un renouveau en France à la suite du processus de décentralisation. Alors que la tradition jacobine, le modèle républicain d'administration territoriale et le cumul des mandats ont longtemps fait obstacle en France à la mise en place de véritables gouvernements locaux, de nombreux auteurs considèrent aujourd'hui que "la décentralisation a mis un terme à un modèle d'organisation des pouvoirs publics et de gestion des affaires publiques centré sur l'Etat"⁵. Dynamique d'extension des responsabilités locales, la décentralisation aurait en effet favorisé l'émergence de gouvernements locaux, en particulier dans les grandes villes. Cette analyse mérite toutefois d'être nuancée. Plutôt que l'émergence d'un véritable gouvernement local, la décentralisation a contribué à engendrer une transformation du mode de gestion des villes en favorisant le passage "du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine"⁶.

Le gouvernement des villes évoque un mode d'action publique centralisé et autoritaire, fondé sur le mécanisme de la représentation et sur la suprématie de l'intérêt public sur les intérêts privés. La gouvernance urbaine renvoie au contraire à une forme négociée de l'action publique fondée sur une plus large répartition du pouvoir et sur une coopération entre acteurs publics et privés. La "gouvernance urbaine" désigne, selon P. Le Galès, "d'une part la capacité à intégrer, à donner forme aux intérêts locaux, aux organisations, groupes sociaux, d'autre part la capacité à les représenter à l'extérieur, à développer des stratégies plus ou moins unifiées en relation avec le marché, l'Etat, les autres villes et autres niveaux de gouvernement"⁷.

S'il permet de dépasser le cadre trop étroitement institutionnel de la notion de "gouvernement", le concept de "gouvernance" présente cependant l'inconvénient d'impliquer une approche unifiée et intégrative des composantes du gouvernement urbain et des intérêts en présence⁸. La notion plus ouverte et plus problématique de "gouvernabilité" permet au contraire de rendre compte à la fois du caractère contradictoire des intérêts et des stratégies des groupes sociaux, de la crise de la représentation au niveau local et de la fragmentation croissante des demandes adressées aux élus.

4. M.-F. Toinet estime qu'aux Etats-Unis l'autonomie des collectivités locales est un mythe (*Le système politique des Etats-Unis*, P.U.F., 1987, p. 298). Voir Clark (T.), "Moderniser en petit. Gouvernement local et modernisation aux Etats-Unis et ailleurs", *Pouvoirs locaux* n° 22, 1994, p. 107.

5. Borraz (O.), "La gouvernabilité des villes", communication au 5ème Congrès de l'A.F.S.P., Aix-en-Provence, avril 1996.

6. Le Galès (P.), "Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine", *R.F.S.P.* n° 1, 1995, p. 57. Voir aussi Balme (R.), Garraud (P.), Hoffmann-Martinot (V.), Ritaine (E.), "Les politiques territoriales en Europe de l'Ouest", *R.F.S.P.* n° 3, 1993, p. 435.

7. *Op. cit.*, p. 90.

8. Borraz (O.), *op. cit.*

Les incertitudes de la notion de gouvernement local (I) ainsi que les ambiguïtés du concept de gouvernance urbaine (II) conduisent ainsi à s'interroger sur la pertinence d'une approche en termes de gouvernabilité des villes (III).

I - LES INCERTITUDES DU GOUVERNEMENT LOCAL

La notion de gouvernement local est habituellement utilisée en deux sens différents⁹. Elle désigne, d'une part un pouvoir de décision autonome détenu par des élites politiques locales indépendantes des élites centrales. Elle indique d'autre part la tendance de certaines collectivités locales à s'attribuer une compétence générale sur leur territoire, cette tendance étant qualifiée de "*logique de gouvernement local*"¹⁰. Alors même que la clause générale de compétence des collectivités locales n'est qu'un "*mythe commode*"¹¹ dans la mesure où l'Etat conserve le plus souvent la haute main sur l'essentiel, la décentralisation a toutefois accru la complexité des politiques locales, élargi les marges d'incertitude et notablement renforcé la capacité d'action des élus locaux. Les régions, les départements, mais aussi les villes sont devenus des acteurs à part entière dans un jeu désormais plus ouvert.

Le gouvernement des villes s'avère ainsi plus complexe et plus incertain en raison non seulement de l'extension des compétences locales et de l'importance des enjeux urbains (exclusion, chômage, violence...), mais aussi des pressions accrues qu'exercent les citoyens sur les élus et des inégalités croissantes entre les territoires. La décentralisation a en effet accentué "*la division du pays entre des centres urbains actifs disposant d'une autonomie réelle d'administration*"¹² et ceux qui sont restés soumis à l'assistance de l'Etat.

Outre la concurrence entre les villes aiguisée par la crise de l'emploi, la décentralisation a eu pour effet de fragiliser la légitimité des élus confrontés à une croissance des besoins sociaux plus rapide que celles de leurs ressources. Les ambitions des "maires-entrepreneurs" et la dynamique du développement local ont profondément bouleversé les modes traditionnels de gestion des villes, sans pour autant déboucher sur un nouveau modèle de gouvernement urbain¹³. Le gouvernement des villes est ainsi un "gouvernement inachevé", ce qui accroît le déficit de légitimité dont souffrent, malgré leur popularité, les

9. Voir Mabileau (A.), "Gouvernement local" in Duhamel (O.), Mény (Y.), *Dictionnaire constitutionnel*, P.U.F., 1992 ; Birnbaum (P.), "Gouvernement local" in Hermet (G.) (dir.), *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*, A. Colin, 1994.

10. Muller (P.), "Les politiques publiques entre secteurs et territoires", *P.M.P.* n° 3, 1990, p. 28 ; Chevallier (J.), "Les compétences régionales" in CURAPP, *Les politiques régionales*, P.U.F., 1993, p. 14.

11. Chapuisat (J.), "Libertés locales et libertés publiques", *A.J.D.A.*, 1982, p. 352.

12. A. Mabileau parle ainsi de "*gouvernement local éclaté*", *Le système local en France*, Montchrestien, 2ème éd. 1994, pp. 49-55.

13. Le Galès (P.), *Politique urbaine et développement local. Une comparaison franco-britannique*, L'Harmattan, 1993.

élus locaux¹⁴. Incitées à combler ce déficit en développant une communication identitaire dispendieuse¹⁵, les villes sont en réalité privées des moyens et des compétences qui leur permettraient de se gouverner elles-mêmes. Loin d'être autonomes, elles sont en fait de plus en plus dépendantes des autres collectivités publiques.

Les villes ont en effet peu de compétences propres. Ne disposant pas d'un pouvoir réglementaire autonome, elles partagent la plupart de leurs compétences avec d'autres collectivités. Les maires bénéficient certes d'un prestige réel qui repose sur un pouvoir de décision effectif¹⁶. Mais l'exercice de ce pouvoir implique leur participation à de multiples réseaux qui les placent en position de dépendance à l'égard d'autres acteurs, publics ou privés¹⁷.

L'expression "gouvernement local" est cependant partiellement justifiée dans la mesure où, à l'image du gouvernement de la République, les élus locaux doivent constamment combiner diverses formes d'action, arbitrer entre de nombreuses demandes et fixer des priorités entre des projets concurrents. Face à l'Etat qui, sur le terrain local, s'avance en ordre dispersé¹⁸, la mairie des grandes villes constitue un point de repère stable, un lieu où s'élabore un discours cohérent et modernisateur¹⁹.

En outre, la question du "gouvernement local" ne se réduit pas à celle du "pouvoir local" c'est-à-dire de l'autonomie du système politico-administratif local ; elle inclut également la question de la capacité des collectivités locales à élaborer et conduire des politiques publiques, à les mettre en cohérence et à leur donner un sens. Face à la multiplicité des acteurs et à la superposition des politiques, les maires des grandes villes ont tendance à se présenter comme des "médiateurs" capables de construire "une perception globale des enjeux en présence"²⁰.

14. Mabileau (A.), *op. cit.*, p. 69. Voir aussi Faure (A.), "Les élus locaux à l'épreuve de la décentralisation", *R.F.S.P.* n° 3, 1994, p. 462 et Sorbets (C.), "Vers un gouvernement local ? / localisé ? / localisable ?", in Muller (P.) (dir.), *L'administration française est-elle en crise ?*, L'Harmattan, 1992, p. 195.

15. Souchard (M.), Wahnich (S.), *La communication politique locale*, P.U.F., 1995, p. 35.

16. Dix ans avant la décentralisation de 1982, M. Kesselman notait déjà que "les responsables locaux sont bien plus puissants qu'on ne l'imagine", *Le consensus ambigu. Etude sur le gouvernement local*, Cujas, 1972, p. 163.

17. Cole (A.), John (P.), "Les réseaux locaux de politique publique en France et en Grande-Bretagne", in Le Galès (P.), Thatcher (M.) (dir.), *Les réseaux de politique publique*, L'Harmattan, 1995, p. 211.

18. Bachelet (F.), Rangeon (F.), "La politique de la ville ou les difficultés de l'intermunicipalité locale", *P.M.P.* n° 3, 1996.

19. Biarez (S.), *Le pouvoir local*, Economica, 1989, p. 302 ; Padioleau (J.-G.), "L'action publique urbaine moderniste", *P.M.P.* n° 3, 1991, pp. 133-143.

20. Faure (A.), "Les politiques locales, entre référentiels et rhétorique", in Faure (A.), Pollet (G.), Warin (P.) (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques*, L'Harmattan, 1995, p. 74.

C'est précisément cette désignation de la ville comme lieu d'arbitrage entre des intérêts divergents, comme espace d'intégration et de coordination des politiques qui conduit des auteurs à préférer, malgré ses ambiguïtés, la notion de gouvernance urbaine à celle de gouvernement local.

II - LES AMBIGUÏTÉS DE LA GOUVERNANCE URBAINE

Les recherches sur le gouvernement local montrent à la fois les rapides transformations du mode de gestion des villes et les incertitudes persistantes sur la nature du pouvoir local. D'un côté la décentralisation a incontestablement accru le pouvoir et le prestige des élus locaux, de l'autre, elle a disséminé et fragmenté les lieux de décision, tout en renforçant la dépendance mutuelle des acteurs. Les objectifs et les méthodes du gouvernement local se sont diversifiés, non seulement dans l'espace, mais aussi dans le temps²¹. Gouverner la ville, c'est désormais "gouverner dans la complexité"²².

Répondant à la question : "qu'est-ce que mener une politique publique locale dans un contexte de décentralisation et de présence forte des acteurs privés dans la gestion des services urbains ?"²³, l'expression "gouvernance urbaine" évoque l'idée d'une gestion locale souple, stratégique et négociée, basée sur une approche pluri-rationnelle combinant des logiques publiques et privées, et prenant en compte l'évolution des demandes des citoyens. Parler de gouvernance plutôt que de gouvernement, c'est "ne pas se cantonner à une analyse en termes politico-administratifs"²⁴. La gouvernance urbaine marque en effet l'interaction non seulement entre l'administration et la politique, mais aussi entre la "société urbaine" et les autres collectivités²⁵.

Le recours au concept de gouvernance permet par là de dépasser les oppositions traditionnelles entre gouvernants et gouvernés, entre Etat et société civile, entre sphère publique et sphère privée. La gouvernance urbaine permet en effet de rendre compte du développement sur le plan local du partenariat public-privé, du déclin des pouvoirs institutionnels et de l'importance croissante de l'enjeu de la coordination des politiques. Elle contribue à l'analyse des conditions de possibilité de l'action publique dans une société urbaine de plus en plus différenciée, où les effets pervers des politiques se multiplient.

21. Boulin (J.-Y.), "Gouverner les temps de la ville", *Le Courrier du C.N.R.S.* n° 82, 1996, p. 139.

22. Ritaine (E.), "Territoire et politique en Europe du Sud", *R.F.S.P.* n° 1, 1994, p. 75 ; "Gouverner dans la complexité", *Le Courrier du C.N.R.S.* n° 81, 1994, p. 92.

23. Leca (J.), "La gouvernance de la France sous la Cinquième République : une perspective de sociologie comparative", in d'Arcy (F.), Rouban (L.) (dir.), *De la Vème République à l'Europe*, Presses de Sciences Po, 1996, p. 339.

24. Le Galès (P.), "Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine", précité p. 62.

25. Borraz (O.), *Le gouvernement des villes. Une analyse comparée dans deux villes suisses et deux villes françaises*, thèse I.E.P. Paris, 1994.

Elle souligne aussi l'importance de la négociation, alors que l'idée de gouvernement renvoie au contraire à une gestion bureaucratique fondée sur la prééminence du règlement. Rendue plus complexe par la multiplication des acteurs, la négociation est l'instrument de coordination et d'intégration des politiques locales²⁶. L'enjeu de la gouvernance urbaine est en effet la possibilité d'articuler différents secteurs de l'action publique, de combiner les rationalités juridique et managériale, mais aussi d'assouplir et de diversifier les usages sociaux du droit²⁷.

La gouvernance renvoie ainsi au concept de régulation en tant qu'elle constitue un système d'"arrangements institutionnels (...) qui coordonnent et régulent les transactions"²⁸. Si le gouvernement désigne un ensemble d'institutions et de procédures formelles privilégiant la régularité, la gouvernance repose au contraire sur une série de conventions informelles, de compromis toujours révisables, visant à faciliter l'émergence de processus innovants. En ce sens, on peut entendre par gouvernance "les formes de conduite de l'organisation humaine visant plus spécifiquement à réguler les relations de pouvoir et de coordination qui ne sont pas habituellement régulées par le marché" ou par le droit²⁹.

Sur le plan local, la gouvernance désigne un nouveau mode de pilotage des villes fondé sur le projet et le contrat et inscrit dans une logique de réseaux et de coopération entre acteurs publics et privés³⁰. Avec la gouvernance urbaine, on entre "dans l'ère de l'action publique flexible, dans laquelle les termes à retenir sont ceux de négociation, partenariat, projet, compromis"³¹.

La gouvernance urbaine exprime ainsi l'idée d'une complexification du gouvernement des villes. Celles-ci sont devenues de plus en plus difficiles à gouverner en raison de la dispersion des acteurs, d'un retrait partiel de l'État et du renforcement de la ségrégation sociale. Le thème de la gouvernance rejoint par là la problématique de la gouvernabilité, apparue dans les années soixante-dix à la suite du rapport de la "commission trilatérale"³² et appliquée ensuite aux collectivités locales³³.

26. Gaudin (J.-P.), "Négocier d'abord ?", *Pôle Sud* n° 4, 1996, p. 19.

27. Lascoumes (P.), "Pour une formation à la gouvernementalité", *R.F.A.P.* n° 51, 1989, p. 113.

28. Gilly (J.-P.), Pecqueur (B.), "La dimension locale de la régulation", in Boyer (R.), Saillard (Y.), *Théorie de la régulation. L'état des savoirs*, La Découverte, 1995, p. 304.

29. Benko (G.), Lipietz (A.), *Les régions qui gagnent*, P.U.F., 1992.

30. Gaudin (J.-P.), *Les nouvelles politiques urbaines*, P.U.F., 1993, pp. 102 sv. ; Lorrain (D.), "De l'administration républicaine au gouvernement urbain", *Sociologie du travail* n° 4, 1991, pp. 461-484.

31. Borraz (O.), "La gouvernabilité des villes", précité.

32. Crozier (M.), Huntington (S.), Watanuki (J.), *The crisis of democracy. Report on the governability of democracies*, New York U.P., 1975.

33. Yates (D.), *The ungovernable city*, 1977.

III - QUESTIONS SUR LA GOUVERNABILITÉ DES VILLES

Le concept de gouvernabilité répond à la question de la difficulté croissante à gouverner les villes alors que les oppositions entre les intérêts se renforcent, que les responsabilités se diluent, que les légitimités déclinent et que l'individualisme prévaut sur la coopération. Sommés de répondre aux demandes les plus diverses et les plus contradictoires, les élus locaux sont confrontés au défi de l'exclusion et des replis identitaires. Comment gouverner les villes alors que le tissu social urbain se déchire et que les solidarités s'affaiblissent ? La "gouvernabilité" est un terme qui traduit la difficulté qu'éprouvent les élus à "produire des décisions cohérentes, à développer des politiques effectives et à mettre en œuvre des programmes"³⁴ dans une société urbaine divisée et peu encline à coopérer avec ses représentants.

Les villes sont-elles devenues aujourd'hui particulièrement ingouvernables ? Un détour historique permet de relativiser la réponse à cette question. Historiquement, la ville a toujours été un lieu de pouvoir ; "avant tout une ville, c'est une domination, et ce qui compte pour la définir, pour la jauger, c'est sa capacité de commandement, l'espace où elle l'exerce" rappelle F. Braudel³⁵. La question du gouvernement local est ainsi une question récurrente. De Max Weber à Norbert Elias, la sociologie historique a souvent souligné le phénomène global de centralisation étatique du pouvoir. Des études monographiques précises conduisent toutefois à nuancer ce jugement. Analysant le cas du gouvernement local à Amiens au XVIII^e siècle, A.-S. Condette montre que le phénomène de fragmentation du pouvoir n'est pas nouveau. La "gouvernance", concept qui, comme le rappelle G. Marcou, fut forgé au XV^e siècle par Sir John Fortescue³⁶ pour désigner la collaboration entre le pouvoir royal et les Parlements, correspond assez bien au partage du pouvoir urbain étudié par A.-S. Condette à partir de l'exemple amiénois.

Cette répartition du pouvoir local est régie par des règles juridiques. G. Marcou montre que le droit n'est pas seulement un système de contrainte, mais aussi un ensemble de ressources mobilisables par les acteurs locaux. Le droit est un outil de gouvernement qui présente, lorsqu'on examine en détail le régime juridique des collectivités locales, plus de diversité et de souplesse qu'on ne le dit habituellement. G. Marcou souligne que le renforcement du pouvoir local, loin de provoquer un recul de la règle de droit, est au contraire source d'inflation juridique. Dans les marges du droit légiféré, contrôlé par l'Etat, se développe un droit contractuel qui est à la fois l'expression du pouvoir local et l'instrument du contrôle étatique. Gouvernées par un droit d'origine étatique, les collectivités locales se gouvernent également par un droit dont elles sont co-productrices.

34. Dente (B.), "Metropolitan governance reconsidered : how to avoid errors of the third type", *Governance* vol. 3, n° 1, 1990.

35. *L'identité de la France*, Flammarion, 1990, t. 1, p. 179.

36. Sir John Fortescue, *The governance of England*, ed. Charles Plummer, Oxford, 1885.

Ces différents constats ne conduisent-ils pas à s'interroger sur la pérennité du modèle républicain d'administration fondé sur la suprématie de l'intérêt général et sur l'uniformité de la règle de droit ? Cette interrogation rend d'autant plus ouvert le débat sur l'avenir du gouvernement local.