
Ewa BOGALSKA-MARTIN, Jamil SAYAH

LOCAL, GOUVERNANCE ET CAPITALISATION DE RESSOURCES

Local, gouvernance et capitalisation: interroger ce triptyque a pour objectif de mettre en relation trois concepts suivant un ordre qui est défini par la contribution qu'ils font aux sciences humaines en tant que champ d'investigation et de recherche. Vu sous cet angle, cet ordonnancement conceptuel permet de se faire une idée et d'étudier la chose politique, sociale et économique sous ses multiples facettes, qu'il s'agisse par exemple de son aspect normatif ou sociologique ou de son aspect psychologique ou idéologique, culturel ou encore managérial. À cet égard, notre démarche cherche aussi à interroger nos connaissances organisées par disciplines ou par spécialités qui ne sont que des «perspectives» sur les objets étudiés, les perspectives qu'il faut dépasser pour éviter le piège de l'analyse « métaphorique » donc parcellaire. En effet, c'est la connexion de ces trois concepts - champs qui nous permet de poser les termes d'une problématique dont la formulation reflète l'aspect dialectique de la relation entre le global et le local, d'une part, et entre gouvernement et gouvernance d'autre part et de ressources (économiques, sociales, culturelles) qui manquent mais pourtant qui sont là.

Mais ce n'est que la mise en lien des ces différents champs que l'on peut utiliser pour mieux lire les mutations que l'espace européen est en train de subir sous l'influence d'un double mouvement: une construction de plus en plus intégrée de l'Union et une régionalisation – territorialisation. Cette dernière est de plus en plus imposée par la nécessité introduite par le processus de globalisation, mais aussi par la volonté politique qui dépasse le strict contexte de l'action des acteurs politiques traditionnels car elle se

construit aussi par et dans des actions citoyennes. Fortes dans la contestation des lignes directrices qui perdent parfois de vue les logiques du développement responsable, les actions citoyennes produisent déjà un capital de savoir et d'actions qui mobilisent la société civile autour des projets de développement responsable où local rime avec global. Il résulte de ceci que les Etats nationaux, comme les organisations internationales qui les unissent se trouvent dans l'obligation d'évoluer et leur évolution passe nécessairement par leur recomposition: recomposition territoriale, managériale et normative et pose la question de la gouvernance mondiale.

Le local: Dans la doctrine du droit, la question du « local » a toujours été abordée en termes de rapport entre l'Etat central et les collectivités décentralisées. L'espace local est présenté comme une manière d'être de l'Etat ce que l'on désigne communément comme une « forme de l'Etat », une structure particulière de l'organisation politico-administrative de l'Etat. Cette définition d'ordre statique est néanmoins explicitée par des études sociologiques, comme l'aboutissement d'un processus historique, au terme duquel l'Etat ayant d'abord domestiqué les communautés de base, a dû ensuite reconstituer son propre équilibre à partir de leur reconnaissance, en quelque sorte « restitutive » du point de vue historique. Or on ne peut réduire l'analyse de ce concept à son unique dimension institutionnelle. Le local et plus particulièrement le développement local, semblent, avec le processus de la construction de l'Union européenne, en voie de devenir l'une des valeurs stratégiques, tant pour les collectivités territoriales que pour les entreprises qui doivent s'ajuster à un contexte de compétition communautaire et même internationale de plus en plus serré. Le rôle politique des élus locaux dont la marge de manœuvre s'est élargie, conjointement grâce à l'influence de l'Union et à celle des mouvements de décentralisation dans les différents pays membres, devient crucial. Ce retour du local correspond dans cette hypothèse, aux confins des représentations idéologiques qui l'accompagnent,

à une série de chambardements politico-juridiques et socio-économiques qui ont conduit les sociétés complexes à repenser leur modèle de développement. La main tendue au local, sous cet angle, coïncide avec une démarche de modernisation qui résulte de plusieurs constats:

- celui des mutations économiques et des contraintes imposées aux acteurs économiques en termes de performance et de compétitivité;
- celui de la nécessité d'un virage technologique; et d'un développement durable;
- celui des limites d'une extension de Etat et de l'apport d'un pouvoir européen;
- celui, enfin d'un partage des responsabilités entre les acteurs (publics-privés) pour le bien de l'ensemble de la Communauté.

Bien que ces constats aient donné lieu à de multiples interprétations et conduit à des propositions divergentes, ils n'en traduisent pas moins un consensus assez large: on ne peut plus penser le développement sans faire référence au local aussi bien dans le cadre de l'Etat national que dans celui de l'Union européenne puis d'un cadre global. Le local est devenu l'espace pertinent pour gérer «la société de partenariat» caractérisée par un nouvel esprit: la gouvernance.

La notion de gouvernance demeure obscure et difficile à cerner. Elle fait partie de ces concepts «passe partout» et de ces «mots-valises» dont la définition est particulièrement délicate. Le concept de gouvernance irrigue de nombreuses recherches et études depuis quelques années. Les origines du terme sont pourtant anciennes puisque l'une des premières utilisations du terme de gouvernance remonte à l'Antiquité (en latin, le mot «*gubernantia*» désigne le pilotage des bateaux). Le terme réapparaît au XIII^e siècle dans la langue française comme équivalent de gouvernement, sans plus de précisions. C'est la Banque mondiale qui va l'imposer comme référent incontournable à la compréhension de la crise mondiale. Elle l'appréhende

dans son rapport «*Governance and development*» en 1992 et «*Governance. The World Bank's Perspective*» en 1994, en terme de «bonne gouvernance». Dans cette doctrine, la crise de la «gouvernabilité» s'inscrit dans une perspective de recherche d'efficience et d'efficacité pour un meilleur management de la société. L'enjeu est d'assurer une meilleure gestion des sociétés dans un univers de plus en plus global et incertain.

Le rapprochement entre le concept de gouvernance et les notions d'efficience et d'efficacité opéré par les organisations internationales dans les années 1970 et 1980 n'est pas réellement une nouveauté. Dès les années 30, aux Etats-Unis, en économie institutionnelle, la «*corporate governance*» tentait d'expliquer le nouvel équilibre entre les actionnaires, le conseil d'administration et les dirigeants des entreprises et de fixer de nouvelles règles du jeu. Ronald Coase, auteur en 1937 de «*The nature of the firm*» figure parmi les pères de la gouvernance d'entreprise. Historiquement, le concept de gouvernance s'est donc appliqué dans le contexte de l'entreprise avant de l'être dans la sphère publique.

Malgré sa complexité, ce concept peut être utilisé pour rendre compte de cette nouvelle réalité qui offre aux différents acteurs sociaux une place dans le processus politique. La notion de gouvernance met en évidence de nouveaux modes de régulation, faisant appel à la concertation, à la négociation, à la coordination et à l'évaluation plutôt qu'à l'exercice par la puissance publique de pouvoirs régaliens. Dans un contexte marqué par le rôle accru dévolu à la Société civile, aux entreprises, aux associations et aux divers groupes de pression, la gouvernance a pour visée de souligner l'affaiblissement des autorités souveraines au profit de partenariats. On retrouve alors le chemin d'une action qui se détermine en fonction de la réalité du pouvoir et envisage concrètement d'autres moyens de légitimation, afin de ménager un espace authentique dans lequel les frontières entre secteurs publics et secteurs privés s'estompent.

L'action n'est plus alors intégrée à l'ordre des valeurs publiques et encore moins soumise à lui. Elle en est séparée et prend figure objective, liée tout simplement à la pluralité des intervenants. La gestion urbaine devient un cadre dans lequel se concrétise cette réalité.

On peut se demander si une telle conception ne consiste pas simplement à «faire sortir le droit du fait», à légitimer après coup des structures de pouvoir sous la forme de grands principes. Dans cette perspective, l'acteur engagé dans la gestion urbaine serait moins porteur d'un pouvoir ou d'une force que d'une créativité qui est le trait spécifique de son engagement. C'est à travers ces jeux que l'ordonnancement juridique de la décision se modifie également à l'apparition de nouveaux registres de valeurs et d'organisation. La notion de réseau s'impose ainsi comme l'autre versant de la gouvernance. Elle rend compte des transformations qui affectent les relations entre État et Société civile et plus largement des phénomènes d'interactivité et d'interaction qui sont à l'œuvre dans la gouvernance.

La gouvernance apparaît donc comme un mode de gouvernement au sens large, dans lequel la mise en cohérence de l'action publique ne passe plus par l'action d'une élite politico-administrative relativement homogène et centralisée, mais par la mise en place de coordination multi-niveaux et multi-acteurs (multi-level gouvernance) dont le résultat, toujours incertain, dépend de la capacité des acteurs publics et privés à définir un espace de sens commun, à mobiliser des expertises d'origines diverses et à mettre en place des formes de responsabilisation et de légitimation des décisions. *«Cette pluralité d'intervenants, d'acteurs, d'organisations, révèle que la politique locale, au triple sens de «politics», «policies» et «polity», dépend de plus en plus d'acteurs non gouvernementaux»* prêts à la négociation, au partenariat, au compromis, aux interactions et aux interdépendances avec les acteurs publics. Ainsi, «le gouvernement local» est contraint de se muer en

un gouvernement plus stratégique, plus flexible, plus sensible à l'environnement qui l'entoure, à la multitude de réseaux gravitant autour de lui. Ceci signifie l'avènement de la sphère publique.

Cette notion de sphère publique est intimement liée à un mode d'organisation qui favorise le modèle d'affirmation des valeurs dans un débat argumenté entre plusieurs acteurs. Autrement dit, elle repose sur une conception du pouvoir mettant en avant les échanges de ressources, la mobilisation sur la base d'un projet commun pour la collectivité territoriale.

Dans cette logique, les acteurs de toute nature s'associent, mettent en commun leurs ressources, leurs expertises, leurs capacités et leurs projets pour créer une coalition d'action fondée sur le partage des responsabilités et la recherche d'un bien commun. Ainsi passe-t-on d'un gouvernement du sommet vers un processus interactionniste, de la tutelle au contrat, et de la centralisation à la proximité.

En définitive, le concept de gouvernance, témoigne de la recomposition non seulement de l'action publique mais de l'ensemble de logiques qui organisent les jeux d'acteurs en convoquant dans le champ politique une pluralité d'acteurs et en modifiant l'équilibre traditionnel entre pouvoirs publics et société civile. Il marque aussi le passage à un modèle « post-weberien » de l'organisation administrative, caractérisé par des processus de négociations entre intervenants hétérogènes à la recherche d'un référentiel commun. Il associe enfin des règles d'origines diverses dont la finalité centrale est la recherche de l'efficacité. Ainsi, pour reprendre une expression de Jacques Chevallier, le concept de gouvernance apparaît bien comme « un paradigme majeur des sciences sociales ».

La capitalisation des ressources et ou des richesses devient dans cette logique un élément clef pour que des acteurs locaux, régionaux, nationaux puissent engager des projets qui mobilisent la pluralité des acteurs et favoriser les nouvelles formes de développement. En reprenant le

vocabulaire de Pierre Bourdieu nous pouvons penser que la capitalisation des ressources correspond à *la construction d'un capital symbolique collectif, dont la valeur locale est issue d'une négociation plus ou moins conflictuelle et dont le positionnement dans le champ national ou global active les conflits de pouvoir symbolique*. Aujourd'hui, à différents niveaux de l'échelle territoriale, différents acteurs sociaux s'engagent dans ce processus. Animés par des motivations multiples, parfois contradictoires, portés par des projets électoralistes (certains acteurs politiques) ou par des logiques de lutte pour la reconnaissance sociale (populations d'origine immigrée, artisans, paysans...), engagés dans des mobilisations de résistance face aux projets d'aménagement de territoires, les différents acteurs sociaux deviennent, dès lors, coproducteurs de répertoires de sens et de symboles dont les usages collectifs, politiques, à la fois réflexifs et affectifs sont multiples.

Le processus de capitalisation des ressources passe souvent par l'invention des nouveaux outils d'intervention territoriale en faveur du développement et du travail en réseaux dont la dimension transversale est la nouvelle patrimonialisation des ressources locales. Selon Denis Chevalier, il faut situer les nouvelles logiques patrimoniales *au cœur des systèmes de prises de décisions politico-économiques qui font que le patrimoine, sa valorisation, voire sa "marchandisation", est aujourd'hui un levier essentiel pour l'aménagement et le développement des territoires* (Campagnes de tous nos désirs. Patrimoines et nouveaux usages sociaux, 2000). Le processus de patrimonialisation à travers lequel s'établit aujourd'hui, au niveau local, de nouveaux rapports sociaux, accomplit un énorme travail de valorisation des ressources locales, notamment des ressources non-reconnues comme telles.

Au cœur de ce processus nous trouvons souvent la reconfiguration du rapport au passé lequel participe de manière directe à la production de l'attractivité de territoires qui repose sur la reconnaissance des nouvelles

valeurs inscrites dans les patrimoines locaux, comme par exemple la qualité du paysage, le capital industriel ou artisanal, les savoir-vivre et les savoir-faire capitalisés sous formes de mémoires collectives dont les porteurs sont des citoyens et des acteurs locaux.

Ces valeurs font l'objet d'évaluation non seulement du point de vue culturel et esthétique, mais aussi, économique, dans un monde touché par une grave crise de valeurs, crise autant éthique que politique. Ces évaluations activent les projets portés par les investisseurs et les fournisseurs de fonds publics nationaux et européens, mais aussi par les habitants et les nouveaux arrivants qui développent aujourd'hui leurs propres stratégies. En outre, lorsqu'elle œuvre sur le plan local, la patrimonialisation participe à la construction de nouvelles formes de territorialité en partie détachées du territoire national. Elle établit ou rétablit les frontières réelles et symboliques et déjà, à ce niveau-là, elle peut introduire des enjeux de compétitivité entre les territoires recomposés avec leurs propres logiques de gouvernance. Ainsi apparaît, fondamentale du point de vue de la recherche, la distinction entre les territoires créés, vécus et agis qui se croisent et se superposent en complexifiant les rapports entre les différentes échelles territoriales, logiques collaboratives et celles de gouvernance locale et plus largement régionale ou européenne.