



Note de synthèse critique sur les apports des travaux ORATE

Contexte

Le programme de recherche *Observatoire en Réseau de l'Aménagement du Territoire Européen* 2002-2006 (<http://www.espon.eu/>) commandité par la DG REGIO de l'Union européenne est arrivé à son terme. Plus d'une trentaine d'appels d'offres ont permis de rassembler des chercheurs, des experts, des institutions dans des consortiums transnationaux consacrés à différentes thématiques (démographie et migrations, transports et infrastructures, élargissement...). Ces consortiums ont produit pour les Etats-membres et pour les institutions de l'Union européenne des rapports faisant état des travaux qu'ils ont mené.

Ces travaux représentent une masse considérable d'informations de qualité variable sur l'état et les évolutions possibles du territoire européen, de son aménagement.

A la demande de la DIACT, des évaluations de quelques rapports ont été conduites jusqu'à maintenant : elles ont permis d'évaluer la qualité du travail produit par les consortiums¹.

Cahier des charges

Les commentaires doivent porter sur la *qualité scientifique* du rapport, mais également sur sa capacité à prendre en compte les spécificités territoriales françaises, lorsque des données concernant la France ont été utilisées.

L'UMS RIATE demande à l'expert :

- une analyse transversale du rapport en détaillant les points suivants :
 - données utilisées,
 - méthodologie,
 - théories,
 - concepts,
 - résultats,
 - bibliographie et autres travaux de référence ;
- une analyse de la cohérence du rapport à travers l'organisation des différents chapitres.
-

¹ Les expertises effectuées jusqu'à ce jour sont disponibles sur <http://www.ums-riate.fr/tir.php> dans la rubrique "analyse critique" de chaque rapport final

Pertinence des recommandations politiques dans le contexte français

De plus, il est demandé une mise en perspective des résultats des travaux de l'ORATE concernant le territoire national au regard des décisions et orientations politiques aujourd'hui à l'œuvre en France.

Cette commande n'exclut pas que soit apporté en annexe des compléments d'informations sous la forme :

- Une synthèse descriptive succincte des résultats ORATE présents dans les dits rapports. *Une attention particulière sera apportée aux éléments statistiques et cartographiques permettant d'illustrer ou d'étayer l'argumentaire développé dans le corps du texte.*
- Une *bibliographie* des références utilisées dans le corps du texte pour établir la critique du rapport ORATE. Lorsque ces éléments sont de nature politique, il pourrait être intéressant de redonner en quelques mots, le contexte et les objectifs des décisions ou orientations prises en exemples.

Rapport d'évaluation

« Gouvernance territoriale et urbaine » (2.3.2)

Romain Pasquier
CRAPE/Sciences-Po Rennes
rpasquier@hotmail.com

Cette évaluation rend compte du projet Espon 2.3.2 consacré à « *La gouvernance des politiques territoriales et urbaine de l'Union européenne au niveau local* » coordonné par l'Institut Interuniversitaire de développement local (IIDL) de l'Université de Valence. Le rapport Espon 2.3.2 se compose d'un rapport final (308 pages) et de six rapports d'annexes (annexe A « *Données et indicateurs. L'identification des pré-conditions favorables aux actions de gouvernance territoriale* » ; annexe B « *Synthèse des situations nationales* » ; annexe C « *Synthèse des études de cas* », annexe D « *La dimension verticale de la gouvernance territoriale* », annexe E « *La dimension horizontale de la gouvernance territoriale* » ; annexe F « *Les styles de planification spatiale : une nouvelle physionomie pour l'Europe* ». Cette évaluation a pour objectif de mettre en perspective la qualité scientifique du rapport mais également d'évaluer la pertinence des recommandations politiques dans le contexte français.

Ce projet est ambitieux. L'objectif est de développer une approche compréhensive des phénomènes de gouvernance territoriale, de construire des indicateurs d'évaluation et de dégager *in fine* des « bonnes pratiques » de gouvernance territoriale du niveau local au niveau européen. Notre sentiment est qu'Espon 2.3.2 souffre de la complexité de la tâche à accomplir, comme les auteurs le reconnaissent à plusieurs reprises. La variété des processus à étudier, la variété des situations nationales, régionales et locales à considérer ont contraint les auteurs à utiliser des indicateurs très génériques qui, s'ils permettent des descriptions intéressantes, achoppent assez largement à expliquer en profondeur les dynamiques à l'œuvre. La valeur heuristique de ce travail est donc davantage à rechercher dans les outils mobilisés (cartographiques notamment) pour décrire ces processus de gouvernance territoriale, que dans l'analyse elle-même qui reste à un haut niveau de généralité. Ceci a des répercussions sur les recommandations politiques dans le contexte français. S'il est possible de tirer quelques enseignements en la matière, le rapport souffre d'un manque de description approfondie des mécanismes de gouvernance territoriale, notamment politiques, ce qui limite la portée des leçons à retenir pour le cas français.

Données utilisées et méthodologie

Le projet Espon 2.3.2. est une recherche ambitieuse. Il s'agit, pour la première fois, de donner une définition opérationnelle de la gouvernance territoriale et d'identifier et d'analyser les pratiques de « bonne gouvernance » en la matière.

Après une mise en perspective des expériences de gouvernance territoriale par des experts nationaux, le projet a développé des études de cas de gouvernance verticale (coopération multi-niveaux, décentralisation) et horizontale (entre acteurs, entre territoires) à différentes échelles géographiques (relations trans-nationales, nationales, réseaux urbains polycentriques, aires métropolitaines, relations urbain-rural, intra-urbain). L'objectif étant de dégager une approche compréhensive de la gouvernance et d'identifier des pratiques de « bonne gouvernance » selon une méthodologie inductive. Ce projet a en effet cherché à croiser, autant que faire se peut, des données qualitatives et quantitatives. Mais, comme cela est souligné dans le rapport final et dans l'annexe consacrée aux données, il n'a pas été possible de développer des méthodologies statistiques avancées du fait de l'hétérogénéité des données compulsées. Ces données ont été essentiellement tirées de sources officielles existantes (Espon DB, Eurostat, Eurobaromètre, banque mondiale, Comité des Régions, institutions nationales) et du traitement des panoramas des situations nationales réalisées sur la base de 10 critères transversaux : (1) Acceptation officielle des principes de gouvernance ; (2) changements formels de gouvernement dans une direction de « bonne gouvernance » ; (3) expériences dans les processus participatifs ; (4) expériences de partenariats ; (5) évaluation de la dépendance financière du gouvernement local sur le gouvernement central ; (6) dévolution des pouvoirs au 1^{er} niveau d'autorités locales ; (7) centralisation/décentralisation/dévolution ; (8) nombre de conditions menant à des modifications vers la gouvernance, (9) nombre de facteurs opérant en faveur de l'adoption d'approches de gouvernance ; (10) nombre de formes de coopération transfrontalières.

Espon 2.3.2 a indiscutablement cherché à compiler un maximum de données permettant d'appréhender la gouvernance territoriale en Europe. Cependant, d'un point de vue épistémologique, il n'échappe pas à certaines interrogations. Ainsi, les seules données de première main dont dispose Espon 2.3.2 sont tirées de rapports nationaux sur la gouvernance

territoriale réalisés par des experts. Si les *guidelines* des rapports sont bien précisés, on se demande quelles ont été les modalités de choix des « experts » dans chaque pays. Cela peut générer un biais méthodologique non négligeable dans la mesure où la figure de l'expert est toujours relative. Est-ce un haut fonctionnaire en charge d'une politique territoriale, un universitaire spécialiste de ces questions ? Si oui à quelle discipline appartient-il ? Il semble qu'une liste des experts consultés aurait du être produite afin que l'on puisse répondre à la question épistémologique de base – d'où parle-t-on – avant de passer au travail d'objectivation statistique ou cartographique.

Théories et concepts

La première tâche du projet Espon 2.3.2 a été la production d'une définition opérationnelle de la gouvernance territoriale à travers la mise en évidence de trois dimensions interdépendantes : la dimension verticale, horizontale et participative de la gouvernance territoriale.

Qu'est-ce que la gouvernance territoriale ?

Comme le souligne le rapport, la gouvernance est un terme ambigu dont les définitions et usages sont multiples (Le Galès 2003, Lascoumes et Le Galès 2004). La gouvernance territoriale est définie ici comme un processus de coordination des acteurs dans le but de développer un capital matérielle, intellectuel et politique, et de développement territorial basé sur la création d'une cohésion territoriale durable à différents niveaux. L'originalité est que la gouvernance territoriale n'est pas considérée ici comme la simple application d'un processus de gouvernance aux politiques urbaines et territoriales en général. Le territoire est considéré comme une variable spécifique comme un processus d'organisation territoriale d'une multiplicité de relations qui structurent les modes d'interaction entre acteurs et intérêts différenciés. Cette dimension organisationnelle renvoie à la construction d'une vision territoriale partagée, basée sur la reconnaissance et la valorisation d'un capital territorial nécessaire à la création d'une cohésion territoriale soutenable à différents niveaux. Autrement dit, la gouvernance territoriale serait la condition sine qua non pour garantir un développement plus équilibré à travers l'Europe et accomplir la cohésion territoriale.

Rapport ORATE 2.3.2 Gouvernance territoriale et urbaine

Pour Espon 2.3.2, les actions de gouvernance territoriale résultent d'un processus de négociation complexe dans lequel des ressources sont échangées et partiellement partagées, les objectifs sont définis et le consensus est souhaité. Les actions de gouvernance territoriale sont des actions qui à différents niveaux géographiques : (a) garantissent une coopération et une coordination verticale (multi-niveaux) et horizontales (entre les territoires, les acteurs, les politiques publiques) ; (b) autorisent la participation et, en conséquence (c) promeut le développement durable. La gouvernance territoriale est donc reliée aux concepts de développement spatiale et de cohésion territoriale.

Quatre dimensions de la gouvernance ont été privilégiées : (1) Gouvernance et développement économique local ; (2) Gouvernance et coordination verticale ; (3) Gouvernance et coordination horizontale et fin (3) Gouvernance et participation publique.

Sur le premier aspect, le projet considère que les modèles de décentralisation ou de régionalisation ne sont pas les seuls facteurs explicatifs des processus verticaux de gouvernance territoriale. Trois catégories d'indicateurs ont été considérés : les formes de coopération entre agences et autorités ; les approches pour la coopération et coordination verticale et la planification spatiale intégrée. Pour la dimension horizontale de la gouvernance territoriale quatre catégories d'indicateurs ont été considérés : les objectifs de coordination horizontales, l'existence de canaux de coopération multi-niveaux ; la coopération territoriale et la coopération inter-sectorielle. Sur l'aspect participation de la gouvernance, le rapport souligne le caractère déterminant de la participation citoyenne dans les processus de gouvernance. Une distinction est faite entre les procédures de consultation avancées qui influencent les objectifs de planification et des procédures routinisées d'écoute sans réel impact sur l'action publique.

Si Espon 2.3.2 réalise un travail remarquable de clarification conceptuelle, il n'évite pas complètement un des pièges de la littérature sur la gouvernance : le piège normatif. Il existe, en effet, des ambiguïtés très claires entre les usages savants de la gouvernance et les usages politiques et idéologiques la « bonne » gouvernance, celle qui est prônée par les institutions nationales internationales et qui sert parfois à celles-ci à masquer une intervention politique pour laquelle elles n'ont aucune légitimité (Pasquier, Simoulin et Weisbein. 2007). Or, ce Espon 2.3.2 fait à plusieurs moments des aller-retour, sans la moindre précaution épistémologique, entre des définitions « savantes » de la gouvernance et des usages

institutionnels de la notion comme les principes de bonne gouvernance prônés par la Commission européenne dans son « Livre blanc sur la gouvernance » en 2000. De même, des notions telles que la cohésion territoriale ou le développement durable sont utilisées sans précaution conceptuelle alors qu'elles correspondent, notamment pour la première, à des objectifs politiques bien identifiés de la politique régionale de l'Union européenne (UE). La construction théorique d'ESPON 2.3.2 souffre ainsi, à notre avis d'un biais normatif comme si la gouvernance territoriale assumait « naturellement » des objectifs de cohésion territoriale et de développement durable. Plus que de l'analyse, ceci révèle un positionnement idéologique.

Ce biais normatif est d'autant plus dommageable que le projet fait un lien extrêmement stimulant entre la notion de capital territorial et celle de gouvernance. La notion de capital territorial renvoie pour Espon 2.3.2 au potentiel d'un territoire. Il est la somme de six autres formes de capital : (1) capital intellectuel (ressources cognitives socialement construites) ; (2) capital social (nature des relations entre les acteurs), (3) capital politique (relations de pouvoir et la capacité à se saisir de ressources variées pour l'action), (4) capital matériel (ressources financières et autres ressources fixes comme les infrastructures) ; (5) capital culturel (héritage matériel et immatériel) et (6) capital géographique (contraintes et opportunités naturelles). Il y avait là une piste théorique particulièrement stimulante pour analyser dans la profondeur historique territoriale les figures de la gouvernance multi-niveaux. Mais cette piste n'est pas véritablement suivie par le projet, alors que l'on dispose sur le sujet de travaux reconnus, en particulier ceux Robert Putnam, Roberto Leonardi et Raffaella Nanetti (1993) sur le rôle du capital social dans le développement économique et politique des régions italiennes.

Résultats

Espon 2.3.2 identifie plusieurs phénomènes émergents en matière de gouvernance territoriale: le rôle de l'Etat et la prégnance des modèles nationaux, l'amplification des logiques de méso-gouvernance, la relative faiblesse des pratiques participatives et le rôle de l'UE dans la diffusion des pratiques innovantes. Même si ces tendances rencontrent des pré-conditions plus ou moins favorables dans chacun des pays couverts par Espon, le rapport de distingue une série de bonnes pratiques en matière de gouvernance territoriale.

L'identification des changements en cours

Les changements identifiés dans les processus de gouvernance territoriales sont liés au développement des modes de gouvernance multi-niveaux dans un système de négociation continu et d'ajustement entre acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux à différents niveaux territoriaux. Ce large processus d'ajustement d'adaptation institutionnelle change certaines fonctions préalablement centralisés de l'Etat vers le niveau supra-national, tandis que d'autres sont déléguées ou dévolues aux niveaux sub-nationaux de gouvernement.

Alors que la littérature sur la gouvernance insiste sur l'émergence de réseaux non-hiérarchiques, les études de cas soulignent la prégnance des autorités publiques qu'elles soient régionales et locales. Les relations hiérarchiques déterminent encore beaucoup les paramètres de la décision, de la résolution des problèmes, du management et de la résolution des conflits. Le mirage d'une gouvernance sans autorité, sans hiérarchie ne résiste pas à l'analyse d'Espon 2.3.2. L'importance des cultures et des histoires nationales, régionales et locales est également souligné dans les processus de gouvernance. La gouvernance est processus façonné par des processus historiques de dépendance au sentier national et territorial. Dans la plupart des cas les changements sont lents, même si des changements plus radicaux sont perceptibles à l'est. Si Espon 2.3.2 confirme l'importance des cultures politiques régionales pour l'exercice de la gouvernance territoriale l'analyse reste ici très superficielle alors que, par exemple, le courant néo-régionaliste a bien montré comme les identités régionales pouvaient une ressource déterminante pour la régulation publique contemporaine (Cole 2006, Keating et al. 2003). Les processus de gouvernance territoriales contemporaines doivent en effet s'analyser dans la profondeur des styles nationaux des politiques territoriales et des modèles régionaux d'action collective (Pasquier 2004).

Concernant la dimension verticale de la gouvernance territoriale, les études de cas confirment le rôle dominant de l'Etat, même dans les formes les plus innovantes de la gouvernance. L'Etat demeure un facilitateur qui fixe le cadre et le contexte de régulation. Cet Etat régulateur garde en effet souvent sous son contrôle l'essentiel du pouvoir normatif et financier. Cependant, tous les pays ne réunissent pas des conditions similaires à cette gouvernance verticale. Deux pays fédéraux obtiennent les meilleurs scores : l'Allemagne et la Suisse. Viennent ensuite un second groupe composé de l'Autriche, de la Belgique de l'Italie, de la Hollande, de la France et de l'Espagne, d'un troisième groupe avec Royaume-Uni, la Pologne, la Finlande, la Suède, Slovaquie, Tchéquie, Danemark et Norvège puis viennent

ensuite des pays qui demeurent plus centralisés (Hongrie, Estonie, Irlande, Slovénie, Lituanie, Bulgarie et Luxembourg). Les deux derniers groupe sont composés de la Grèce et du Portugal et de Malte et Chypre. La majorité des 29 Etats ESPON (17) ont une situation intermédiaire qui montre une relation plutôt positive entre structures multi-niveaux et gouvernance multi-niveaux.

L'autre changement perceptible est la montée en puissance d'une gouvernance régionale dans nombre de cas étudiés. Le projet identifie une tendance à la décentralisation et à la régionalisation, même si cette tendance n'est pas le seul facteur d'une bonne gouvernance (exemples de la Belgique et de l'Italie). Une typologie des régions a ainsi été élaborée à partir d'une variété d'indicateurs sur les structures et les processus de gouvernance. Les structures de gouvernance sont évaluées à partir de cinq indicateurs : structure de l'Etat, structure économique, société civile (Eurobaromètres), structures spatiales. Les processus de gouvernance, quant à eux, sont évalués à partir des mêmes indicateurs mais sur une période temporelle plus longue (1999-2002), afin d'intégrer le changement. Le croisement de ces indicateurs permet d'identifier catégories de régions². 20% des régions ont des scores élevés dans ces deux dimensions, 22% ont des faibles scores structurels mais des sont dynamiques sur le plan des procédures, 19% ont des scores élevés sur les structures mais des scores faibles sur les processus et enfin 39% des régions ont des scores sous la moyenne sur les deux dimensions. Cependant, cette typologie est essentiellement descriptive et n'est que de peu d'utilité des différences entre les capacités politiques régionales. Espon 2.3.2 parvient à donner une vue d'ensemble des logiques de méso-gouvernance mais sans être à même d'isoler des variables expliquant les différences entre régions « gagnantes » ou « perdantes » (Benko et Lipietz 1992).

Pour évaluer l'évolution des relations horizontales quatre catégories d'acteurs ont été distingués : l'implication des acteurs publics, les acteurs non gouvernementaux (experts, acteurs privés et la société civile). La collaboration entre autorités locales est au cœur de ces relations horizontales mais elles incluent aussi des formes de collaboration avec d'autres acteurs situés à des niveaux géographiques au-dessus ou au-dessous du niveau régional. Là encore, comme pour les relations verticales, tous les pays ne partent pas sur la même ligne. Espon 2.3.2 identifie des pré-conditions à une bonne gouvernance horizontale. Les résultats

² Cf Rapport final, p. 197.

sont assez similaires à ceux trouvés pour la dimension verticale avec les scores très élevés obtenus par la France et la Hollande, suivies des pays nordiques. Les raisons sont à rechercher dans de fortes traditions en matière de coopération. Si l'on croise la dimension verticale et horizontale on se rend compte qu'aucun pays n'est capable de développer des niveaux de performance dans les deux cas. Un groupe de pays privilégie la dimension verticale (Allemagne, Suisse) et un autre la dimension horizontale (France et Hollande).

Sur l'aspect participation de la gouvernance, le rapport souligne le caractère déterminant de la participation citoyenne dans les processus de gouvernance. Cependant, l'encadrement légal de la participation dessine une réalité à géométrie variable en Europe. Une distinction est faite entre les procédures de consultation avancées qui influencent les objectifs de planification et des procédures routinisées d'écoute sans réel impact sur l'action publique. Il semble plus facile, par exemple, de promouvoir la participation dans des dynamiques de coopération locale que dans des processus de coopération trans-nationaux. Une grande majorité des processus de participation concernent des acteurs institutionnels, les exemples de participation citoyenne sont très peu nombreux. Les modèles classiques de la démocratie représentative et de la responsabilité administrative limitent l'émergence de nouveaux modes de gouvernance³. La question de la responsabilité contraint souvent les acteurs à se replier sur des modes de gouvernance traditionnels.

Les outils innovants de gouvernance territoriale sont à rechercher dans ces processus de participation mais également dans les instruments de planification utilisés. Espon 2.3.2 classe ainsi quatre styles de politiques de planification spatiale : la planification économique régionale ; la planification compréhensive intégrée, la planification foncière et la planification urbaine. Une tendance générale est observée. Une majorité de pays européens évolue vers une approche compréhensive et intégrée de la planification, c'est-à-dire couplant des mécanismes de coordination verticaux et horizontaux (p. 120-121). C'est particulièrement notable en Belgique, en France, en Irlande, au Luxembourg et au Royaume-Uni. Le rapport identifie également les secteurs de politiques publiques où de hauts niveaux de synergie sont atteints en terme de coordination. On retrouve la planification spatiale en Allemagne et au Luxembourg, les politiques de développement économique régional en Suède, en France ou au Danemark, les politiques d'infrastructures ou encore les politiques de développement

³ Cf. Rapport final, p. 166.

durable en France, Allemagne, Hollande (p. 145). Cependant, il ne faut pas déduire de cette tendance une quelconque harmonisation mais plutôt une hybridation des styles de planification en fonction des traditions nationales.

Espon 2.3.2 souligne enfin l'impact de l'UE dans l'évolution de ces instruments de gouvernement. Mais, là encore, le lecteur reste sur sa fin. Comment s'opère le changement ? Quels dispositifs européens sont –ils vecteurs de changement ? L'impact est-il univoque dans les différents pays ? Il manque à ce projet une conceptualisation de l'impact de l'UE sur les politiques publiques nationale, régionale et locale. Pourtant, depuis plusieurs années, la science politique européenne développe toute une réflexion sur l'eupéanisation des politiques publiques. Les théories de l'eupéanisation ont notamment cherché à évaluer l'impact des politiques de l'UE sur les façons de penser, d'élaborer et de mettre en œuvre des politiques publiques au niveau national et territorial (Börzel 2003). Une discussion de ces travaux aurait permis de davantage appréhender ici le rôle de l'UE dans l'évolution des instruments de la gouvernance territoriale, en particulier en ce qui concerne l'approche intégrée des politiques publiques.

Les bonnes pratiques

Pour la définition des bonnes pratiques, Espon 2.3.2, s'appuie sur le livre blanc sur la gouvernance qui fixe cinq principes de « bonne gouvernance » : l'ouverture, la participation, la responsabilité, l'efficacité et la cohérence. Le rapport en ajoute deux la coordination verticale et la coordination horizontale

- Pour la coordination verticale, les exemples de bonnes pratiques sont liés à l'émergence de nouvelles formes de mobilisation régionale et locale et à de nouvelles capacités d'influence qu'elles exercent particulier au niveau transfrontalier.
- Les meilleures pratiques horizontales se retrouvent dans les processus de planification spatiale dans lesquels s'opèrent des interactions inter-sectorielles et des approches intégrées croisant les points de vue des élus, experts et citoyens.
- Les bonnes pratiques en matière de participation sont celles qui incluent le plus de parties prenantes dans le processus de consultation.

Rapport ORATE 2.3.2
Gouvernance territoriale et urbaine

- Le principe d'ouverture renvoie quant à lui aux pratiques d'information et de communication.
- La responsabilité renvoie quant à elle à la clarification des rôles. De bonnes pratiques peuvent être identifiées dans l'expérimentation et l'apprentissage de nouveaux pilotes locaux, régionaux ou nationaux, la promotion de nouveaux types de coopération dans la planification, ou encore la réforme des instruments de planification et de méthodes.
- Le principe d'efficacité rejoint les exigences en matière de coordination verticale et horizontale. L'efficacité est à rechercher dans la coordination intersectorielle et une approche intégrée des problèmes publics.
- Quant au principe de cohérence, les bonnes pratiques sont à rechercher dans l'utilisation de l'expertise pour améliorer l'action publique et l'inscription de ces stratégies dans le contexte européen (stratégie de Lisbonne).

Le tableau intitulé « *A path to a good territorial governance action* »⁴ résume bien les conditions nécessaires à une « bonne gouvernance » pour Espon 2.3.2. Le niveau national apparaît comme le niveau de cadrage organisationnel, le niveau où certaines formes de conflits peuvent être résolus et certaines réponses trouvées. C'est notamment le cas dans les Etats engagés dans des processus de dévolution et de décentralisation. Le niveau étatique est souvent aussi le niveau qui alloue les fonds financiers à la travers la coordination des fonds structurels ou le pouvoir de délégation de compétences et de ressources financières. A ce titre les politiques européennes, en particulier la politique des fonds structurels a permis une amélioration de la coordination verticale des politiques publiques, c'est notamment le cas en matière des coopérations trans-nationales et transfrontalières. L'Etat garde un rôle fort dans la gouvernance territoriale à partir du moment où il est capable de donner des cadres cohérents en terme de règles et de politiques publiques et d'allocation des ressources financières.

Espon 2.3.2 conclue à l'existence de trois niveaux de gouvernance territoriale (macro-meso-micro) correspondant à des fonctionnalités différentes : le macro produisant un ensemble cohérent de politiques publiques règles, visions spatiales agendas, le niveau meso définissant des politiques spatiales et politiques publiques, intégrant des intérêt organisés, promouvant des actions territorialisées, le niveau micro renforçant une participation large et territorialisant

⁴ Rapport final, p. 235.

des actions de gouvernance pour valoriser le capital territorial dans une perspective de développement durable.

Quelles leçons pour le contexte français ?

Les choix méthodologiques ont directement un impact sur l'analyse et donc sur les recommandations que l'on peut ou veut formuler. Deux types de stratégies de recherche comparative sont possibles : la stratégie centrée sur les cas et celle centrée sur les variables (Ragin 1987). Espon 2.3.2 a fait le choix de la seconde. C'est une démarche quantitative qui vise la généralisation, le chercheur étudie un nombre de cas aussi élevé que possible en désagrégant chaque cas en un nombre limité de variables. Ce choix nous semble assez peu adapté à la logique des recommandations politiques qui suppose un diagnostic précis des logiques politiques, institutionnelles, voire culturelles à l'œuvre. Ainsi, on est pas surpris du très haut niveau de généralité des « meilleures pratiques » en matière de gouvernance territoriale mises en exergue ici. Espon 2.3.2 fournit un état des lieux complet des pratiques de gouvernance territoriale mais l'analyse des instruments de gouvernance territoriale reste superficielle. Il faudrait, pour bien faire, une analyse comparative approfondie de quelques cas innovants de gouvernance territoriale. Seule une analyse contextualisée cherchant à identifier les ressemblances et les différences d'un même phénomène (les expériences de coopération transfrontalières par exemple) est à même de déboucher sur des recommandations politiques élaborées et argumentées.

Plus généralement, sur plusieurs points, les conclusions de ce travail interrogent le « modèle français » de gouvernance territoriale. La France semble en phase avec le constat d'un Etat qui conserverait un rôle stratégique dans les processus de gouvernance territoriale. En revanche, la gestion publique territoriale semble s'éloigner davantage du standard des « grands » pays européens si l'on regarde les faibles progrès réalisés cette dernière décennie en matière de régionalisation (Assemblée nationale 2006). La mise en évidence des dispositifs de coopération territoriale en tant qu'exemple de « bonne » gouvernance territoriale conforte également le dynamisme de nombre de collectivités territoriales en la matière. Concernant la gouvernance participative et le souhait de la promouvoir, la France se situe ici en milieu de peloton avec un fort développement de ce type de structures ces dernières années, mais pour des résultats assez décevants. L'omniprésence des acteurs publics ou des acteurs organisés

dans ce type de dispositif ne masque pas l'absence du public véritablement visé, c'est-à-dire les citoyens que l'action politique n'intéresse plus

En revanche, il est dommage que l'on ne trouve pas de recommandations à même d'apporter des éléments de réflexion aux difficultés, maintes fois étudiées, de la gouvernance territoriale « à la française » : l'illisibilité de cette gouvernance aux yeux des citoyens ou encore la complexité institutionnelle et les coûts multiples qu'elle engendre (les doublons entre Etat déconcentré et collectivités territoriales et chevauchement généralisé des compétences entre les collectivités territoriales). Des éléments de réforme ont été avancés avec, par exemple, l'instauration d'un principe de hiérarchie entre les collectivités sur la base de collectivités chef de file dans tel ou tel domaine. A cet égard, Espon 2.3.2 souligne que le principe de hiérarchie demeure un principe intangible de la gouvernance territoriale contemporaine. Mais le rapport ne donne pas suffisamment d'exemples concrets pour avancer dans une réflexion qui intéresse directement le contexte français. De même, voici deux ans, Michel Pébereau (2005) dans un rapport retentissant pointait que les structures de la gouvernance territoriale avec leurs redondances et autres concurrences étaient une des causes de la dérive des finances publiques en France. Sur cette thématique, ô combien déterminante, Espon 2.3.2 reste silencieux. La question de la répartition et de l'allocation des finances publiques n'a pas été intégrée à la réflexion sur les « meilleures pratiques ». Il manque donc, à notre avis, une expertise précise sur certains dispositifs politico-institutionnels et financiers de la gouvernance territoriale pour qu'Espon 2.3.2 apporte une véritable plus value dans le contexte français.

Indications bibliographiques

Benko Georges, Lipietz Alain (dir) (1992), *Les régions qui gagnent*, Paris, PUF.

Börzel Tanja, (2002), *States and regions in the European Union*, Cambridge, Cambridge University Press.

Cole Alistair, (2006), *Beyond devolution and decentralisation. Building regional capacity in Wales and Brittany*, Manchester, Manchester University Press.

Keating Michael, Loughlin John, Deschouwer K, (2003), *The new regionalism in Europe : a comparative study of eight regions*, Cheltenham, Edward Elgar.

Lascoumes Pierre, Le Galès Patrick (2004), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po.

Le Galès Patrick, (2003), *Le retour des villes en Europe*, paris, Presses de Sciences Po.

Pasquier Romain, (2004), *La capacité politique des régions. Une comparaison France/Espagne*, Rennes, PUR.

Pasquier Romain, Simoulin Vincent, Weisbein Julien, (2007), dir., *La gouvernance territoriale*, Pris, LGDJ.

Pébereau Michel (2005), *Des finances publiques au service de notre avenir. Rompre avec la facilité de la dépense publique pour renforcer notre croissance et notre cohésion sociale*, Ministère de l'Economie et des Finances,

Piron Michel, (2006), *Rapport d'information sur l'équilibre territorial des pouvoirs*, Assemblée nationale.

Putnam Robert, Leonardi Roberto, Nanetti Raffaella (1994), *Making democracy work. Civic traditions in modern Italy*, Princeton, Princeton University Press.

Ragin Charles (1987), *The comparative method. Moving beyond qualitative and quantitative strategies*, Berkeley, University of California Press.