

La gouvernance territoriale : un outil privilégié pour le développement local durable

أ. مخلوف سارة، أستاذ مؤقت، جامعة جيجل، الجزائر - البريد الإلكتروني: sara.makhlouf@gmail.com

Résumé:

Le développement durable ne peut devenir réalité qu'à partir du moment où il est approprié

par les territoires et surtout par les acteurs de ces territoires.

la problématique du développement ne devrait pas être abordée sans considérer les spécificités locales. Sa plus grande difficulté tient au fait que sa compréhension requiert une certaine originalité qui n'est pas toujours à la portée des décideurs. En matière de développement, aucun individu ne peut prétendre, à lui seul, posséder la méthode ou la stratégie adéquate, et cela ne peut se réaliser qu'à travers une gouvernance où tous les acteurs locaux sont sensés de valoriser le bien être de la population locale dans un contexte d'une solidarité locale pour aboutir à un développement local et durable.

Dans ce contexte, la gouvernance, joue un rôle sur l'échelon des territoires et contribue à la résolution des conflits d'usage entre les différents acteurs.

Mots clés: Gouvernance, gouvernance territoriale, développement local durable.

Sustainable development can become reality only as from the moment when it is adapted by the territories and especially by the actors of these territories.

The problems of the development should not be approached without considering local specificities. Its greater difficulty is due to the fact that its comprehension requires a certain originality which is not always with the range of the decision makers. As regards development, no individual can claim alone have the method or the adequate strategy, and that can be carried out only through governance where all the local actors are judicious to develop the good being of the local population in a context of solidarity local to lead to a local development and durable.

In this context, the governorship, exploits a part the level of the territories and contributes to the resolution of the conflicts of use between the various actors.

Key words: Governance, territory, territorial governance, Sustainable local development.

JEL Classification: G30, Q01, Q56.

Abstract:

Introduction:

Depuis quelques décennies, et dans un contexte international caractérisé par une ouverture croissante des économies nationales, on assiste à une transformation des politiques de développement, jusque-là, planifiées par l'Etat, qui était la seule autorité à conduire les dynamiques sociales et économiques en vue d'une amélioration des conditions de vie des habitants. En effet, avec l'émergence du concept du développement local comme réponse à l'échec des politiques de développement conduites par le haut, on assiste à la redéfinition du rôle des acteurs et des territoires considérés autrefois comme inertes, mais qui sont aujourd'hui le centre locomotif de tous projets de développement.

Quoique, la coordination des projets entre les différents acteurs privés et publics, afin d'assurer leur pertinence et leur cohérence dans le temps et dans l'espace, nécessite des mécanismes complexes qui ne peuvent être appréhendés qu'à travers une gouvernance transversale. Capable d'assurer le bien-être des populations tout en valorisant les ressources territoriales.

En effet, la gouvernance territoriale constitue un enjeu majeur pour les acteurs locaux, et à travers cette communication que nous tentons de mettre en exergue l'importance d'adopter une gouvernance territoriale afin de réaliser un développement local durable.

C'est dans ce contexte que nous posons notre questionnement : comment peut-on assurer un développement local durable, et coordonner entre les différents acteurs à l'aide d'une gouvernance territoriale ?

Cadre méthodologique de notre réflexion

Objectifs:

L'enjeu est double : comprendre, tout d'abord, les processus de coordination et de régulation que cette notion de gouvernance, devenue très polysémique, et ensuite proposer aux acteurs locaux un guide

d'accompagnement pour résoudre leurs conflits et contribuer à assurer un DLD.

Méthodologie :

Pour mener à bien notre réflexion, nous avons choisi une méthode descriptive et analytique, et ce, dans le but de cerner les principaux concepts clés de notre sujet, et pouvoir démontrer l'importance de la gouvernance dans un territoire, et son rôle dans la réalisation du développement local.

Notre réflexion va être autour de Trois points principaux :

- Le développement local durable
- La gouvernance territoriale
- La gouvernance territoriale: un moyen de coordination entre les différents acteurs pour un développement local durable

I-Le développement local durable

I-1- Emergence du développement local¹

Le développement local est apparu dans les années 1970, en milieu rural, il est né en réaction aux risques de désertification économique, démographique et sociale de régions défavorisées par les mutations économiques et le développement des pôles industriels et urbains, C'est d'abord dans ces régions, que les acteurs locaux ont ressenti en premier la nécessité de définir une autre forme de développement que celle de la croissance économique ou de l'aménagement planifié.

Cette idée est portée par les mouvements associatifs ou coopératifs et soutenu davantage par des militants que des entreprises ou des administrations. Plusieurs préoccupations apparaissent avec la nécessité pour un certain nombre de pouvoirs locaux de répondre au défi du chômage et une confiance dans les petites dimensions.

Dans le même temps, on assiste également à la prise de conscience suivante : les politiques d'aménagement du territoire mises en œuvre pour corriger les grands déséquilibres géographiques et socio-économiques ne

peuvent trouver leur pleine efficacité qu'en s'appuyant sur une organisation des volontés locales. Il s'agit alors de composer entre trois logiques : celle de l'État, celle du marché et celle du territoire.

À partir du début des années 80, le développement local perd de son image utopique et acquiert une certaine reconnaissance. Le développement local se caractérise comme la mise en œuvre le plus souvent mais pas exclusivement, dans un cadre de coopération intercommunal, d'un projet global associant les aspects économiques, sociaux, culturels du développement. Généralement initié par les élus locaux, un processus de développement local s'élabore à partir d'une concertation large de l'ensemble des citoyens et des partenaires concernés et trouve sa traduction dans une maîtrise d'ouvrage commune.

C'est ainsi que les responsables politiques et opérateurs de développement sont de plus en plus convaincus qu'il faut penser à un développement global tout en agissant localement et qu'il n'y a pas de développement possible sans prise en compte des références sociales et culturelles des populations concernées et des spécificités de leurs territoires dont il faut tenir compte.

I-2- Le développement

Dans le parler populaire, on mêle souvent croissance et développement :

La croissance économique représente l'accroissement durable de la production globale d'une économie. C'est donc un phénomène quantitatif que l'on peut mesurer. Concrètement, pour mesurer la croissance économique, on retient comme indicateur de la production, le Produit Intérieur Brut (PIB). Le développement correspond à l'ensemble des transformations techniques, sociales et culturelles qui permettent l'apparition et la prolongation de la croissance économique, ainsi que l'élévation du niveau de vie. Il s'agit donc d'un phénomène qualitatif. Ces deux concepts, qui font référence à des notions différentes, sont pourtant souvent liés et on peut s'interroger sur les effets de la croissance

sur le développement. Nous verrons donc que la croissance est une condition nécessaire du développement, mais qu'elle n'est cependant pas suffisante. Selon le modèle de Rostow, la croissance permet d'aboutir au stade de la maturité, dernière étape du développement.²

Or, ce ne sont pas des synonymes. Le développement implique accroissement de bien-être et changement dans la structure économique et sociale. Il engage une société sous tous ses aspects. La croissance est une notion plus simple. Elle se réfère à un accroissement des activités de production de biens et services mais n'implique pas nécessairement des changements dans la structure, ni n'engage une société sous tous ses aspects. Le concept de développement contiendrait donc l'idée de croissance.

Ainsi, la notion de développement englobe une multitude de composantes économiques, sociales et politiques et doit tenir compte des valeurs et attitudes d'une population.

I-3 Le local

Le niveau local correspond, le plus souvent, à une zone d'économie locale formée par une ou des villes et leurs hinterlands ruraux. Cette discussion est alimentée par la dimension du mot territoire et de la représentation que les sociétés humaines en ont. Le territoire peut être : «le résultat d'un découpage administratif, parfois arbitraire, sans correspondance avec la géographie humaine; - il peut coïncider avec l'espace vécu, - ou tout simplement être le champ d'action autour d'un ensemble d'acteurs de développement...». L'OCDE définit le niveau local en ces termes: «Le niveau local est l'environnement immédiat dans lequel la plupart des entreprises - et en particulier les petites - se créent et se développent, trouvent des services et des ressources, dont dépend leur dynamisme et dans lequel elles se raccordent à des réseaux d'échange d'information et de relations techniques ou commerciales... Le niveau local, c'est-à-dire une communauté d'acteurs publics et privés offre un potentiel de ressources humaines, financières et physiques, d'infrastructures éducatives et institutionnelles dont la mobilisation et la valorisation

engendrent des idées et des projets de développement ».³

I-4 Le développement local

Le développement local a fait objet de plusieurs tentatives de définition :

Pour Bernard HUSSON. «Le développement local est avant tout une dynamique économique et sociale, voire culturelle, plus ou moins concertée, impulsée par des acteurs individuels et collectifs sur un territoire donné », il peut être défini encore comme «un processus qui permet de faire mûrir des priorités, de choisir des actions à partir de savoirs et propositions des groupes. Le développement local est défini aussi comme suit.⁴

B. Pecqueur insiste sur la dimension sociale du développement local en le définissant comme «une dynamique qui valorise l'efficacité des relations non exclusivement marchandes entre les hommes pour valoriser les richesses dont ils disposent»

Le développement local est donc une pratique du développement mais surtout une méthode de travail, c'est aussi une démarche, animée par un projet, qui implique de fermes exigences démocratiques et des modalités institutionnelles adaptées.

Une définition plus large du développement local insiste sur le bien-être des populations et tente de dépasser l'idée de la croissance, en présentant le développement local comme un processus endogène d'accroissement durable du bien-être d'une communauté (Prévost, 2001).

Par ailleurs, le développement local revendique une approche multisectorielle, puisqu'il s'attaque à l'ensemble des secteurs qui posent problème aux acteurs et ne peut, par définition, être limité à un seul champ d'intervention. Il intègre les dimensions économiques, mais aussi sociales et culturelles.

En conclusion, il ressort de toutes les définitions présentées plus haut que :

- le développement local comporte une dimension territoriale :

La dimension territoriale, à savoir un espace géographiquement limité et déterminé, constitue une référence forte du développement local mais non exclusive. Cet espace est à considérer aussi dans sa dimension sociale. Le sentiment d'appartenance est un facteur essentiel, d'autant plus indispensable que l'espace géographique n'est pas homogène. Il n'y a pas de développement local sans existence d'une communauté territoriale.

- il met l'accent sur l'importance de la valorisation des richesses locales, de la diversification des activités et de l'innovation dans les pratiques;

- le développement local s'appuie sur une force endogène, mais nécessite une symbiose entre l'endogène et l'exogène;

- le développement local fait appel à une volonté de concertation et la mise en place de mécanismes de partenariat et de réseaux ;

- c'est un projet global qui intègre des dimensions sociales et culturelles aussi bien qu'économiques.

- Le développement local est d'abord un processus décisionnel. Ce qui limite les actions, ce ne sont pas les pénuries elles-mêmes (capital, formation, énergie...) mais les imperfections dans les processus de décision; la difficulté majeure dans le développement est la gestion de la complexité. Dans cette perspective, la proximité est un atout essentiel parce qu'elle s'appuie sur une bureaucratie allégée, permet l'implication d'un nombre élargi de groupes de population et favorise des synergies entre eux.

- Le territoire de référence pour soutenir une dynamique de développement local n'est pas isolé mais articulé à des espaces plus vastes. Les ressources disponibles, techniques, financières, humaines sont prioritairement celles qui sont accessibles dans ce territoire mais aussi celles qui sont acquises de l'extérieur. Il ne s'agit donc pas de rechercher une quelconque autarcie illusoire ni de faire supporter au niveau local des charges qu'il ne peut assumer. Mieux, le développement local

trouve sa pleine expression si les acteurs locaux prennent en compte le contexte national au sein duquel ils agissent. Leur capacité à prendre en compte la valeur de la monnaie et le niveau des taux d'intérêt, la concurrence de productions venant de régions voisines ou de pays étrangers, l'accès à des moyens d'information rapides... favorise ou non les dynamiques de développement local.

Le développement local est donc une pratique du développement, une méthode de travail, non une nouvelle théorie qui compléterait ou se substituerait aux précédentes au prétexte qu'elles auraient échoué. Il ne vise pas à identifier les divers obstacles au développement ni à rechercher la combinaison optimale des ressources, rares par définition, mais à s'interroger sur les moyens de parvenir à leur combinaison.

Il a ya souvent une confusion entre la notion de développement local et : le développement endogène, la décentralisation et l'aménagement du territoire :⁵

▮ La relation du développement local et du développement endogène

Privilégiant des stratégies de développement endogène, le développement local mise donc sur les initiatives locales, celles-ci étant orientées vers la valorisation des ressources locales, qu'elles soient matérielles, financières, institutionnelles, et surtout humaines. En toute logique, ce caractère local induit un fondement territorial du développement, par l'adéquation des programmes mis en œuvre à la spécificité de la situation locale, compte-tenu qu'il n'y a pas de développement possible sans attention aux références sociales et culturelles des populations concernées. « Penser globalement pour agir localement » rend compte de la demande des acteurs d'être pris en compte dans les décisions qui impliquent leur espace de vie. Pour X. Greffé, l'auteur de cette phrase reprise par de nombreux auteurs, comme pour plusieurs autres (Pecqueur, Farrell, Husson), les ressorts du développement local sont globaux et locaux. Les premiers étant assimilés à l'existence d'un environnement

macroéconomique favorable ou d'un cadre réglementaire pertinent, alors que les seconds concernent la mobilisation des acteurs et leur capacité d'organisation, le partenariat et l'amélioration de l'image d'un territoire.

Le local n'est donc pas fermé sur lui-même, ni en autarcie. Il est ouvert sur le reste du monde et vit au rythme de l'évolution des territoires voisins et du monde entier, même si le local peine souvent à faire le lien entre le territoire, accessible et facilement appréhendable par les acteurs et des préoccupations plus globales telles que la réduction de la biodiversité, la pollution.

Le développement local n'est pas la décentralisation

Le développement local se différencie des processus de décentralisation. Ce sont deux choses, à priori, très différentes, dont les origines sont opposées. La décentralisation est un mouvement décidé et organisé par l'Etat. C'est la dévolution par l'Etat de pouvoirs politiques et administratifs à des collectivités, qui choisissent des représentants élus pour assurer ces fonctions de service public.

Le développement local quant à lui est un mouvement ascendant qui repose comme on l'a vu sur des dynamiques d'acteurs sociaux et économiques afin de renforcer leurs liens au sein d'un espace de développement et de se présenter en interlocuteur organisé vis-à-vis de l'espace national et international.

La décentralisation et le développement local peuvent s'appuyer l'un sur l'autre, même si la décentralisation va beaucoup plus loin que les simples dynamiques locales de développement économique et social, puisqu'elle vise en vérité la refondation par la base de l'appareil d'Etat, ou de la « chose publique ».

Le développement local n'est pas l'aménagement du territoire

Le développement local est également distinct des approches de développement fondées sur l'aménagement du territoire, une

fonction de l'Etat visant à réaliser des infrastructures et des équipements dans des régions sous-équipées. Le développement local affirme être différent de l'aménagement du territoire dans la mesure où il s'appuie principalement sur les réseaux de relations et la proximité des acteurs, alors que les infrastructures n'interviennent qu'aux fins de soutenir ces dynamiques. Il faut cependant noter que la proximité pratiquée par le développement local n'est pas simplement géographique, mais qu'elle revêt aussi un aspect relationnel dans la mesure où ses acteurs, entre lesquels s'échangent informations, connaissances ou biens de différentes natures et qui partagent le même savoir sont proches.

I-5 Les acteurs du développement local

Le pouvoir d'attraction d'un territoire ne peut s'opérer que si celui-ci possède des acteurs locaux conscients des potentialités économiques et sociales territoriales et désireux de les développer. Dans ce cadre, E. Glon, D. Paris Et J.-P. Renard proposent une définition de l'acteur au sens du développement local: «Un acteur est un individu qui se mobilise en fonction de ses compétences et d'un ancrage dans une réalité locale pour prendre des initiatives censées impulser le développement territorial au sens large. Ces actions peuvent concerner des domaines variés : économique, culturel, social, associatif, touristique, environnemental».

Trois catégories d'acteurs sont impliquées dans le processus du développement local, à savoir: les acteurs institutionnels, la communauté et les acteurs économiques.⁶

A- Les acteurs institutionnels

B- La communauté

C- Les acteurs économiques

A travers tes petites et moyennes entreprises, guidées par une logique de maximisation des profits, les acteurs économiques qui sont les entrepreneurs, organisent la production des biens ou des services, investissent et innovent au niveau local, participant ainsi à

l'amélioration du bien-être de la population locale, en lui offrant des emplois générateurs de revenus, et des biens et des services dont elle a besoin. En plus de ces entrepreneurs, les banques et les bailleurs de fonds jouent un rôle important dans le financement des investissements et la réalisation des projets de développement local.

La communauté est à la fois l'objet et le sujet de tout projet de développement local, elle est constituée de l'ensemble des occupants vivant. Agissant, partageant des valeurs et des responsabilités et subissant les handicaps d'un territoire donné.

Les acteurs institutionnels regroupent l'Etat et ses structures déconcentrées, les collectivités locales et leurs services techniques ainsi que Ses organismes publics et semi publics jouant le rôle de maîtrise d'ouvrage, de maîtrise d'œuvre, de partenaire ou d'intervenant dans le développement local.

Ainsi, après avoir précisé les modalités pragmatiques du développement local, nous allons nous intéresser aux critères qui peuvent lui permettre d'obtenir le qualificatif «durable».

I-5 L'émergence du développement local durable

Le concept de développement durable a émergé avec le rapport Brundtland, en 1987, mais il trouve son origine dans les travaux de pionniers comme Ignacy Sachs, professeur à l'EHESS²⁴, à Paris, dès le début des années 1970. C'est le Sommet mondial de la terre de Rio de Janeiro, en 1992, qui fera connaître le concept au grand public.

La prééminence du local dans le développement durable impose donc un nouveau concept: le développement local durable. Afin d'appréhender le développement durable dans toute sa dimension, nous exposerons tout d'abord le rôle des acteurs locaux et des institutions, et enfin croiser les exigences d'un développement durable local avec celle des agendas 21 locaux.

▮ Développement local durable et agendas 21 locaux⁷

C'est lors de la conférence de Rio (3-4 juin 1992) que le programme de l'Action 21 fut élaboré. Celui-ci, sous le nom d'Agenda 21, s'est développé lors de la convention internationale sur les établissements humains ou « Habitat II » en 1996. Il décline différents chapitres concernant l'application concrète des principes du développement durable.

Au niveau politique, l'Agenda 21 mise sur six principes.

Le premier a trait à la solidarité et à la lutte contre l'exclusion. Il est lié au respect de la dignité humaine, à son intégrité physique et morale mais également à la dégradation de l'environnement qui touche en première ligne les plus démunis, sachant que, simultanément, la pauvreté est elle-même source de dégradation de l'environnement. Troisième principe, la transversalité et la multidisciplinarité succèdent à l'approche purement sectorielle des pollutions. Ainsi, le développement durable propose une approche systémique des problèmes posés, qu'il s'agisse d'urbanisme, de gestion des ressources en eau ou de traitement des déchets. Dans la pratique, il s'agit de prendre en compte la complexité et l'interdépendance des phénomènes et l'ensemble de impacts d'une décision dans l'espace et dans le temps. Il faut donc se doter d'outils techniques, économiques et politiques pour gérer les problèmes.

La participation de la société civile incarne le quatrième principe : le développement durable introduit la nécessité d'une concertation avec les grands groupes sociaux concernés, avant toute prise de décision engageant les populations et leur devenir. Le cinquième principe concerne la nécessité pour les Etats de mettre en place des procédures d'évaluation des impacts, des coûts et des investissements, celles-ci permettant d'optimiser l'efficacité et la lisibilité par les citoyens des politiques publiques.

Enfin, le sixième principe introduit le concept de gouvernance. Celui-ci est emprunté aux analyses régulationnistes qui utilisent le

concept de réseau pour qualifier la dimension spatiale d'une forme de régulation des rapports entre unités productives et la notion de gouvernance pour définir le mode de régulation de ces rapports, combinaison de hiérarchie, sous-traitance, partenariat, agences publiques ou parapubliques. La gouvernance, dans le champ du développement durable, caractérise une procédure de décision alliant démocratie délégative (élective) et participative. Le partenariat privé/ public, les procédures contractuelles, la diffusion d'information entre les différents acteurs en sont les éléments principaux.

C'est en s'appuyant sur ces principes que le chapitre 28 « Initiatives des collectivités locales à l'appui d'action 21 » de l'Agenda 21 décrit les objectifs à atteindre au niveau local :

- L'agenda 21:

L'Agenda 21 local est un projet de développement durable, conçu à l'échelle d'un territoire. Ce projet vise à répondre aux besoins de toute la population, avec le souci de préserver l'environnement, d'assurer l'accès de tous aux services essentiels, de développer des activités économiques soutenables. Impulsé par l'élu, il est élaboré et mis en œuvre en concertation avec les forces vives de la collectivité (collectivités, habitants, associations, entreprises, structures déconcentrées de l'Etat, réseaux de l'éducation et de la recherche...)

L'Agenda 21 local est issu du Sommet de la Terre (Rio, 1992) et de son programme d'action pour le 21ème siècle, l'Agenda 21, pour lutter contre la dégradation de la planète, la pauvreté et les inégalités.

L'Agenda 21 local, appliqué quand à lui aux villes et collectivités recommande que "toutes les collectivités locales instaurent un dialogue avec les habitants, les organisations locales et les entreprises privées afin d'adopter un programme Action 21 à l'échelon de la collectivité"

L'Agenda 21 est un remarquable progrès de civilisation: il lie définitivement des concepts naguère séparés, et souligne leur

interdépendance: l'économie, l'environnement, la pauvreté, la parité homme-femme, la santé, les droits humains, les rapports Nord-Sud... il constitue un parfait cas appliqué d'écoprospective (*anticiper les besoins selon des principes responsables, et créer les produits, services ou outils adéquats*)⁸

II La gouvernance territoriale :

Avant d'aborder la notion de gouvernance territoriale on va présenter celle du territoire et de gouvernance

II-1 Le territoire:

C'est un espace géographique qualifié par une appartenance juridique (on parle de «territoire national»); ou par une spécificité naturelle ou culturelles: territoire montagneux, territoire linguistique. Quelle que soit sa nature, un territoire implique l'existence de frontières ou de limites.⁹

II-2 La gouvernance:

Le terme de "gouvernance" vient du monde de l'entreprise, il a été utilisé par Ronald Coase, l'économiste américain, dans un article publié en 1937: "the nature of the firm". Il avance l'hypothèse que l'entreprise est plus efficace que le marché pour organiser certains échanges. Certains reprochent à ce concept cette origine "suspecte". Il est intéressant de constater tout de même que le terme de "corporate governance" est traduit par "gouvernement d'entreprise". Le concept a ré-émergé en Angleterre dans les années 1980 dans le contexte de la gestion des collectivités locales. Au même moment le terme de "good governance" a été employé au niveau international par les organismes de financement (Banque Mondiale...) pour définir les critères d'une bonne administration publique dans les pays soumis à des programmes d'ajustement structurel. Il porte alors autant sur l'efficacité de la gestion que sur la transparence pour lutter contre... la corruption.¹⁰

Il s'agit en général de penser les transformations des formes d'action publique dans le cadre d'une articulation nouvelle avec

les intérêts privés. L'appropriation de cette notion de gouvernance par différents courants de pensées fait que ce terme revêt aujourd'hui de multiples significations et se prête à multiples usage.

Le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) donne la définition suivante "La gouvernance peut être considérée comme l'exercice de l'autorité économique, politique et administrative en vue de gérer les affaires d'un pays à tous les niveaux. Elle englobe les mécanismes, les processus et les institutions par le biais desquels les citoyens et les groupes expriment leurs intérêts, exercent leurs droits juridiques, assument leurs obligations et auxquels ils s'adressent en vue de régler leurs différends.

La bonne gouvernance se caractérise notamment par la participation, la transparence et la responsabilité, elle se caractérise aussi par l'efficacité et l'équité. Elle assure la primauté du droit. La bonne gouvernance veille à ce que les priorités politiques, sociales et économiques soient fondées sur un large consensus au niveau de la société et à ce que les voix des plus démunis et des plus vulnérables puissent se faire entendre dans le cadre des prises de décision relatives à l'allocation des ressources nécessaires au développement."¹¹

La réflexion autour de la notion de gouvernance fait la distinction entre trois domaines :¹²

- L'ordre mondial et la gouvernance, c'est-à-dire les mécanismes de régulation internationale dans les contextes de la crise de la souveraineté étatique.

- Les prescriptions liées à la «bonne gouvernance» vue par les institutions financières internationales qui imposeraient un nouveau modèle politique pour les pays emprunteurs limitant le rôle de l'Etat et s'appuyant sur la société civile et les acteurs privés.

- Les enjeux de la gouvernance territoriale comme un moyen de renouveler les formes traditionnelles de l'action publique.

En fait la gouvernance peut se décliner à des niveaux géographiques différents, on parlera de «gouvernance mondiale» pour la réflexion sur la réforme des Nations-Unies, et la maîtrise de la mondialisation. On parlera de «gouvernance européenne» pour traiter de la réforme des institutions européennes et des relations qu'entretiennent les collectivités locales et les partenaires du développement local avec ces institutions dans un contexte où les états jouent évidemment un rôle central. On parlera enfin de «gouvernance locale» pour qualifier des pratiques territoriales nouvelles alliant développement endogène et exogène, articulant la mobilisation des acteurs de développement local avec les politiques menées par les états.

Devant des échelles si différentes, on peut se poser la question suivante: la gouvernance est-elle "fractale"? C'est à dire aurait-elle les mêmes caractéristiques à chacun des niveaux géographiques? La réponse n'est pas simple. Chaque niveau de décision a ses problèmes et ses enjeux, mais on peut trouver des points communs entre les pratiques: transparence et évaluation, jeu multi-acteurs et négociation dans la recherche de consensus, approches de la complexité...

II-3 La gouvernance territoriale:

Suite au déclin du rôle de l'état dans le pilotage des projets de développement et l'émergence du développement local comme un mode de développement personnalisé, élaboré et exécuté au niveau local, avec la participation de tous les acteurs locaux ainsi que les pouvoirs centraux; le concept de gouvernance à cette échelle apparaît comme un levier de taille pour la coordination et l'encadrement du processus de développement local. Bernard Pecqueur définit la gouvernance comme étant: «le processus de structuration d'une mise en compatibilité de différentes modalités de coordination entre les acteurs géographiquement proches, en vue de résoudre un problème productif ou, plus largement, de réaliser un projet collectif de développement».

Le concept de gouvernance locale apparaît alors comme une forme de régulation

territoriale et d'interdépendance dynamique entre agents notamment productifs et institutions locales. Dans cette approche, le territoire contribue à réduire les coûts de transaction entre les firmes et constitue de ce fait un niveau pertinent pour coordonner les actions collectives. Au-delà de la seule efficacité comptable, est alors mis en évidence le fait que les institutions non économiques peuvent faciliter la coordination entre agents, sont donc acteurs à part entière des coordinations et décisions, des coalitions et négociations. La gouvernance implique une nouvelle philosophie de l'action publique qui consiste à faire du citoyen un acteur important du développement de son territoire

Nous avons retenu celles de Le Galès, Ricordel et Gilly-Wallet, en fonction de leur complémentarité, et dans ce qui suit nous allons donner quelques définitions:¹³

- Le Galès (2006): «La gouvernance peut être définie comme un processus de coordination d'acteurs de groupes sociaux, d'institutions, pour atteindre des buts, discutés et définis collectivement. La gouvernance renvoie alors à l'ensemble d'institutions, de réseaux, de directives, de réglementations, de normes, d'usages politiques et sociaux, d'acteurs publics et privés qui contribuent à la stabilité d'une société et d'un régime politique, à son orientation, à la capacité de diriger, de fournir des services et à assurer sa légitimité». Cette définition met d'abord l'accent sur le concept de coordination et ensuite sur l'idée que la gouvernance doit mettre en synergie un ensemble complexe d'acteurs, de règles et de normes.

- Ricordel (1997): étudiant la gestion publique locale et ses performances, grâce notamment au partenariat, définit ainsi la gouvernance: «Par opposition au terme de gouvernement qui caractérise une institution capable de dominer son environnement et susceptible de décider et d'exécuter sans partage, la gouvernance désigne la structure de pouvoir d'une institution qui est intégrée dans un environnement large et complexe qui ne peut pas être dominé.

Cette institution voit son activité et ses performances être tributaires des relations qu'elle noue de manière contractuelle et paritaire avec les différents éléments composant son environnement».

- Gilly-Wallet (2005) : « La gouvernance territoriale, nous (la) définissons comme le processus d'articulation dynamique de l'ensemble des pratiques et des dispositifs institutionnels entre des acteurs géographiquement proches en vue de résoudre un problème productif ou de réaliser un projet de développement».

La réalisation d'un projet de développement et la résolution d'un problème productif invitent à retenir le concept de proximité des acteurs, sachant cependant que la proximité est, certes géographique mais aussi institutionnelle, culturelle, informationnelle etc. Courlet (2001) ajoute: «La proximité géographique est incapable d'expliquer par elle-même l'existence de systèmes économiques territoriaux, si elle n'est pas renvoyée à un système d'appartenance, à une histoire s'inscrivant dans les règles et les représentations collectives».

III- La gouvernance territoriale: un moyen de coordination entre les différents acteurs pour un DLD

La bonne gouvernance, objet annoncé de la décentralisation pour le développement local, doit correspondre à des informations des formes de l'action publique et pas à un simple changement d'échelle. Les dispositifs de la décentralisation doivent servir les initiatives et dynamiques de base. L'adhésion au processus passe par un appui réel à la réalisation des projets des acteurs sous leurs différentes formes.

L'ambition de la décentralisation est de construire de nouveaux modes de régulations, de favoriser les relations entre les acteurs d'un même espace géographique et d'appuyer les dynamiques de développement durable. Le travail est de longue haleine.

La décentralisation s'inscrit dans le temps : le temps qu'exigent l'action et la construction des relations de confiance minimale ; le temps de la prospective, de l'invention du futur et du dépassement de l'intérêt personnel à court terme.

L'enjeu est de renforcer la capacité des acteurs à maîtriser la réflexion prospective, à appuyer des projets et à utiliser les outils d'accompagnement et d'évaluation. La démarche relève des processus d'apprentissage qui s'organisent autour de la mobilisation de l'information dans des mécanismes de participation, de négociation et d'animation, constituant ainsi le processus de la gouvernance territoriale – de mise en compatibilité entre les acteurs-¹⁴

III-1 La prospective

L'un des objectifs de la prospective en terme de développement local est de mettre en cohérence les initiatives locales, individuelles ou collectives, avec des options de développement régionales, Cet objectif doit s'inscrire dans une réflexion stratégique destinée à appuyer les décisions quotidiennes sur une vision à long terme. Bien entendu nous somme dans le domaine de l'incertain, du probable et des choix multiples.

La prospective permet de dépasser les conflits quotidiens mais surtout d'asseoir des choix alternatifs à long terme. C'est la définition de ces choix qui permet de dépasser la stricte gestion d'opportunités.

Il est ainsi crucial que la prospective se fonde sur des éléments qui seront repris dans la prise de décision, donc ensuite dans le suivi et l'évaluation des actions de développement. L'équilibre entre cette vision à long terme et les besoins des acteurs du développement n'est pas simple : il repose sur des connaissances transversales et une vision globale complétée d'une perception de la réalité locale. C'est à la prospective de préparer la mise en œuvre du

désormais célèbre adage penser globalement, agir localement.

III-2 La participation

La participation des acteurs est un élément clé du développement, mais le concept est flou. La simple consultation des gens par l'intermédiaire de questionnaires ou d'enquête plus au moins formelles est parfois perçue comme de la participation.

La participation va en réalité au-delà. Il ne s'agit pas simplement de consulter les gens, mais de faire en sorte qu'ils s'approprient le processus de prise de décision puis l'accompagnement par un mécanisme de suivi.

La participation a pour but la création de nouveaux schémas de développement, la mise en place de structures fonctionnelles de négociation et de décision fondées sur des réalités changeantes. Ici plus qu'ailleurs, les connaissances à acquérir devront tenir compte du caractère multi-dimensionnel du développement durable, à savoir la santé écologique, la compétitivité économique et l'équité sociale. Une approche diversifiée de développement est indispensable et il faut, avec la sociologie constructiviste, tenir compte de la pluralité des phénomènes, des situations et des logiques d'action, sans néanmoins sombrer dans un populisme dangereux sur les vertus prétendues universelles de la participation.

III-3 L'animation

L'animation pour le développement est une démarche à part entière, Le terme sous-entend un espace de dialogue, de réflexion, de partage des pratiques existantes, de prospective, au service des projets des différents acteurs.

Le concept repose sur le principe d'un accompagnement de la prise de décision par les acteurs locaux en proposant un cadre et des informations permettant à cette décision d'émerger de la manière la plus intégrée possible aux réalités locales. Ce cadre doit prendre en compte la valorisation des connaissances et des compétences locales, la mise en situations concertée des différents

acteurs, le suivi et l'évaluation des actions entreprises, la logique de réseaux d'acteurs. Il s'agit de partir d'expériences en cours, mobiliser des compétences et des connaissances, gérer et faire circuler l'information, définir des cadres de réflexion et de référence, élaborer des cahiers de charges, accompagner et évaluer.

Le niveau d'action est intermédiaire entre la programmation classique et l'animation d'accompagnement : susciter des synergies, organiser des cohérences, faciliter des initiatives accompagnées de références indiscutables à un corpus minimum d'informations contextualisées, cette animation est sensée répondre à des situations changeantes et aux incertitudes économiques que caractérisent les évolutions rapides actuelles.

Dans un contexte de partenariat entre les acteurs et de transdisciplinarité, certaines des acteurs institutionnels qui accompagnent ces actions de développement, notamment des chercheurs, deviennent, par les actions d'animation qu'ils entreprennent, des médiateurs, et des facilitateurs. D'autres travaux ont proposé le terme de courtier en développement. Ces deux termes présentent bien le processus d'animation nécessaire à l'accompagnement du développement local.

Une définition de la gouvernance illustre bien l'importance de ce processus d'animation : A l'échelle d'un territoire, la gouvernance apparaît comme la mise en réseaux des différents acteurs institutionnels, politiques, économiques et sociaux dans la perspective d'un projet de développement pérenne. La mise en réseaux des acteurs du développement local s'appréhende comme un partage des connaissances et des expertises de chaque partenaire qui laisse cependant à chacun d'eux une part importante d'autonomie dans ses choix stratégiques.

III-4 La négociation

La connaissance et l'accompagnement des processus de négociation(ou de conflit) entre acteurs font partie de l'animation. De

nombreuses initiatives de développement, pour être, durable, gagnent à être collectives ou, au moins, négociées entre acteurs en interaction à propos de ressources communes, d'espaces partagés.

Ceci est exacerbé par la multiplication des acteurs, conséquence précisément du processus de décentralisation.

La négociation entre acteurs fait partie du processus de prise de décision décentralisée. Elle découle de la constatation que les objets du développement territorial sont des systèmes, c'est-à-dire des ensembles d'éléments en relations entre eux. Qui dit système dit analyse systémique, c'est-à-dire approche interdisciplinaire des sous-systèmes compensant le système considéré. Cette approche interdisciplinaire passe nécessairement par la coordination d'activités de personnes diverses et par du travail d'équipe, donc par des processus de négociation. En gros, il faut que les décideurs du développement local sachent qu'il n'y a de bonne gouvernance que négociée, concertée entre les différents acteurs.

Conclusion :

Les mécanismes de gouvernance des territoires ne sont pas totalement stabilisés et donnent encore lieu à des débats et à controverses nombreux quant à leurs utilités respectives.

Au total, pourtant, un relatif consensus s'établit pour admettre que la mise en œuvre de différentes formes de participation des acteurs privés ou semi-publics aux débats ou à la décision publique permet d'avancer vers des processus de gouvernance territoriale plus harmonieux et démocratiques. Il en résulte ainsi un certain nombre de mécanismes et d'outils de la gouvernance des territoires pour réaliser.

Résultats:

- Le développement local durable s'impose comme une philosophie de développement

prenant en compte les spécificités locales dans le but de valoriser les ressources territoriales.

- Le concept de gouvernance territoriale permet d'inclure dans le processus de prise de décision territoriale l'existence des acteurs locaux.

- La décentralisation peut développer la participation citoyenne et favoriser le développement économique sous certaines conditions.

- Dans le cadre de l'analyse du gouvernement local, l'usage du concept de gouvernance entend souligner la participation de divers intérêts notamment privés aux systèmes de décision publique qui régissent les villes et les régions. L'accent y est mis sur les jeux de pouvoir et d'influence présidant à l'élaboration des politiques publiques locales sur la coordination de multi finalités, sur les processus de négociation.

- Avant tout, ce système-territoire entraîne la nécessité de mettre sur pied des structures de partenariat complexe entre acteurs, structures qu'il s'agira aussi de fédérer autour d'un projet territorial. Ceci passe par une translation de la perception et des pratiques de la concurrence vers des situations créatrices de solidarité, d'échanges, d'ententes, de mise au point de projets communs dans un cadre de proximité géographique mais aussi organisationnelle où s'inscrit le partenariat à base territoriale

- Les principes de démocratie participative s'associent naturellement aux notions de gouvernance territoriale : il s'agit d'emprunter de nouvelles voies de consultation, de participation et de légitimité afin de faire émerger non seulement des avis mais des processus et des décisions.

- il ne s'agit pas seulement de demander l'avis des acteurs locaux mais bien plus fondamentalement de susciter leur adhésion, leur participation et leur implication dans une idée de construction collective des systèmes d'action publique. Dans ce contexte, l'action sur le développement territorial n'est plus présentée comme la seule responsabilité du pouvoir public (local, régional ou étatique) mais comme la résultante d'un processus de plusieurs opérations de coordination, négociation, animation et participation.

Bibliographie:

- 1 Université de Sherbrooke, Définitions "Développement local", cahier de recherche Le développement local est un processus endogène d'accroissement durable du bien-être d'une communauté.

<http://www.cdecdequebec.qc.ca/pdf/diner/paulprevost2>
- 2 Philippe Violier, tourisme et développement local, édition BELIN, Paris, 2008, p21.
- 3 Fouzi Mourji, Décentralisation, Développement local et Espace Budgétaire, l'Université Hassan II – Casablanca, Maroc, Colloque International sur le Développement Local et Gouvernance des Territoires (DL>) Université de Jijel (Algérie) du 03 au 05 Novembre 2008, p3.
- 4 Henri Lustiger-Thaler, Le développement local : théorie et pratique, Boucherville, Gaëtan Morin, Revue québécoise de science politique, n° 25, p331994, <http://www.erudit.org/apropos/utilisation.html>.
- 5 Ludovic Schneider (2010), Le développement durable territorial, Afnor édition, Paris. pp 35-38
- 6 El Moujadidi Noufissa, Croissance économique et développement local durable: quelles relations et quelles perspectives?, COLLOQUE INTERNATIONAL, Enjeux économiques, sociaux et environnementaux de la libéralisation commerciale des pays du Maghreb et du Proche-Orient la Faculté des Sciences Juridique Economique et sociale de Salé, 19-20 octobre 2007 Rabat, Maroc, pp 12-14.
- 7 Philippe Violier, op-cit, p 67.
- 8 Ludovic Schneider, op-cit, p 88.
- 9 Patrick Grézé (2009), Les mots clés de la prospective territoriale, DIACI, Paris, p 28.
- 10 Idem, p 34.
- 11 Fabienne Leloup, Gouvernance locale et développement territorial, FUCAM, colloque international Développement Local et Gouvernance des Territoires (DL>) Université de Jijel (Algérie) du 03 au 05 Novembre 2008, p2.
- 12 Fouzi Mourji, Décentralisation, Développement local et Espace Budgétaire, l'Université Hassan II – Casablanca, Maroc, COLLOQUE INTERNATIONAL Développement Local et Gouvernance des Territoires (DL>) Université de Jijel (Algérie) du 03 au 05 Novembre 2008.
- 13 Fabienne Leloup (2005), La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale ? Revue Lavoisier, Géographie Économie Société- Vol. 7, p 9.
- 14 Célistin MAYOUKOU et al (2010), Gouvernance du développement local, CIRAD, France, pp 184-189