



# ADMINISTRER, GOUVERNER, RÉGULER

Dominique Lorrain

Un certain nombre de mots circulent aujourd'hui dans les sciences sociales urbaines<sup>1</sup>: globalisation, gouvernance, réseaux d'action publique. Il y a quelques années nous avons eu austérité fiscale et management urbain. Au début des années 80 il n'était question que de qualité urbaine, les problèmes quantitatifs avaient disparu. Les faits ont démontré la faiblesse d'argumentations mal étayées, peu vérifiées. L'inadéquation entre les coûts des logements sociaux et les revenus des familles les plus démunies a rapidement remis au cœur de l'action publique locale la question du logement un peu trop vite évacuée. On attend toujours la crise fiscale des mairies; la France n'est pas New York et les défenseurs de cette thèse ont déserté ce champ. Quant aux nouveaux élus managers de la période 1983-1989, que sont-ils devenus? <sup>2</sup>

Le rappel de ces modes passées incite à une certaine prudence et nous invite à nous demander si les mots d'aujourd'hui relèvent de concepts robustes ou s'ils ne fonctionnent pas plutôt comme des signes de reconnaissance entre les membres d'une même communauté. Dans ce texte nous voudrions exposer les interrogations que suscite l'usage immodéré du terme de gouvernance urbaine et proposer une autre manière de décrire la réalité.

## Gouvernance ou régulation

La notion de gouvernance est née aux États-Unis chez les économistes il y a plus d'un demi-siècle et son importation récente en France par la science politique a conduit à une singulière inversion de sens.

En 1937, un jeune économiste, Ronald Coase, publie un article bref et d'une grande portée – *The Nature of the Firm*<sup>3</sup> – grâce auquel il ouvre une voie alternative au postulat classique de l'échange optimal par les marchés et les prix. Il se demande comment fonctionne le système économique: « automatiquement, sans contrôle central, grâce au système des prix », nous enseigne la théorie. Mais si cette explication était suffisante pourquoi aurions-nous besoin d'organisations? Pourquoi la grande firme finit-elle par émerger<sup>4</sup>? Coase avance alors sa contribution: parce que la coordination par le marché entraîne des coûts de transactions, parce que les prix ne permettent pas d'agir en toute circonstance. Il explique alors que la firme par ses coordinations internes permet de réduire les coûts de transaction du marché. Ce faisant, il donne un fondement économique au développement de la grande entreprise observable empiriquement aux États-Unis dans les années 20 et 30. Elle ne se développe

pas seulement pour se créer des positions de monopole mais parce qu'elle est une forme plus efficace que le marché pour organiser certains échanges. Les procédés par lesquels la firme s'organise pour parvenir à cette action plus efficace s'appellent la gouvernance.

Cet article n'a pas eu d'effets pendant près de trente ans puis dans les années 70 vient la redécouverte. Oliver Williamson y contribue largement; l'économie institutionnelle devient une branche à part entière de l'économie. Ronald Coase reçoit le prix Nobel d'économie en 1991. D'autres institutionnalistes comme North ont reçu cette distinction.

Si l'on résume le propos, les échanges (ou transactions) peuvent s'organiser selon deux voies: le marché ou les organisations (appelées hiérarchies par Williamson<sup>5</sup>). Le marché pour être efficace doit répondre à une condition d'atomicité; c'est donc une forme organisationnelle fragmentée. Cette complexité des échanges entraîne des coûts. Les choix sont arbitrés par les prix. La grande firme intégrée s'impose historiquement comme un moyen pour réduire ces coûts de transaction. La gouvernance selon les analyses Coase/Williamson désigne les dispositifs mis

Page de gauche: souvenir d'une régulation à venir, « la ville future » de 1900, dessin de Hénard

1. Voir les débats lors du dernier congrès de sciences politiques, en particulier les interventions de M. Abélès, E. Preteceille, J.-Cl. Thoenig: *Politiques locales et transformations de l'action publique en Europe*. Balme, Faure, Mabileau (eds). Grenoble, Cerat, 1998.

2. Sur Nîmes, voir Maury Y., *Le système municipal nîmois: limites et contradictions du néo-libéralisme gestionnaire (1983-1995)*. Montpellier, Cepel, 1995.

Sur Lyon, voir Barbet F. et Jouve B., *De l'action moderniste au retour des notables périurbains: entreprise politique et territoire à Lyon*. A paraître, *Sociologie du Travail*, 1999.

3. Coase R.H., « The Nature of the Firm » (1937), in Williamson O. and Winter S. (eds.), *The Nature of the Firm*, New York, Oxford, Oxford University Press, 1991, p. 18-33.

4. R. Coase pose aussi la question inverse. Si la firme présente des avantages, pourquoi toutes les transactions ne sont-elles pas assurées par une seule grande firme? Cette question un peu étonnante doit se situer dans le contexte de l'époque et les débats autour de la planification soviétique. Coase y répond en disant que la firme aura tendance à se développer jusqu'au point où ses coûts de coordination interne seront égaux ou supérieurs aux coûts de transaction sur le marché.

5. Dans ce texte nous utiliserons les termes – grande organisation, grande entreprise intégrée, grande firme ou hiérarchie – pour désigner les échanges qui ne sont pas arbitrés par le marché.



Euralille : leçon de choses

en œuvre par la firme pour mener des coordinations efficaces qui relèvent de deux registres : protocoles internes lorsque la firme est intégrée (les hiérarchies) ; contrats, applications de normes lorsqu'elle s'ouvre à des sous-traitants. Autrement dit, chez les économistes institutionnalistes la complexité est du côté du marché, tandis que la gouvernance renvoie aux procédés propres aux grandes firmes qui permettent de simplifier les échanges.

De façon assez curieuse les récents travaux de sciences politiques en France n'ont pas tenu compte de ce parcours et ont introduit la gouvernance pour rendre compte de la complexité organisationnelle grandissante du pouvoir local autour des notions de partenariat public-privé, de délégation, de contractualisation des engagements<sup>6</sup>. Chez certains auteurs la notion a pu même être élargie à l'ensemble des acteurs urbains. Cet usage inversé d'un concept très clair chez les économistes institutionnalistes ne manque pas d'interroger.

Se pose d'abord un problème de cohérence par rapport à l'histoire du pouvoir local en France. Nous le résumerons

comme le passage d'un système d'administration, centré sur l'État et des institutions locales, à un système de gouvernement municipal centré sur les élus locaux (en particulier les élus des grandes villes) faisant un plus large recours au marché, à la délégation etc<sup>7</sup>. Si l'on traduit cela dans la problématique institutionnaliste on peut dire que la première configuration reposait principalement sur des structures intégrées, travaillant largement à partir de mécanismes hors-marché ; c'est donc à elle qu'auraient dû s'appliquer les réflexions sur le gouvernance (à l'époque on parlait de coordination de l'action administrative). La configuration dans laquelle nous sommes entrés au commencement des années 80 peut se décrire comme une forme plus complexe qui fait bien plus appel au marché, aux prix et aux contrats. On pourrait donc y appliquer des réflexions sur les coûts de transactions ou s'interroger sur la montée des coûts de coordination.

Introduire la notion de gouvernance pour décrire cette seconde configuration revient à associer cette notion à la complexité des structures et aux coûts qui en découlent et à poser une équation inverse de celle des fondateurs : gouvernance des grandes firmes = réduction des coûts de transaction.

Sur un autre point l'application de la gouvernance au pouvoir local mérite discussion. Ce terme désigne les coordinations des hiérarchies. Elle s'applique aussi aux coordinations de la grande firme contemporaine, plus ouverte sur son environnement, que l'on peut qualifier d'entreprise cellulaire : contrat de sous-traitance, partenariat, usages de normes. Si la firme cellulaire est plus complexe que la hiérarchie, toutes deux partagent une caractéristique essentielle : l'existence d'un centre. La grande firme demeure impulsée par une direction. Elle se trouve au centre du jeu ; elle « commande » une partie de son environnement. Le développement de firmes en réseaux ne doit pas faire oublier ni les densités des différentes parties, ni les hiérarchies très claires qui en découlent. Cette propriété (une centralité organisationnelle) qui se situe au cœur du raisonnement des institutionnalistes sur la coordination, est un autre élément qui conduit à douter d'une application directe de cette notion au pouvoir local.

Les élus locaux ont un pouvoir de commandement moindre que celui des directions des grandes firmes. On ne peut considérer que les contrats de gestion déléguée, les SEM, les partenariats pratiqués par les grandes municipalités soient analogues aux contrats de sous-traitance des grandes firmes, à leurs montages de « joint-venture ». Les élus maîtrisent bien moins. Le jeu est parfois asymétrique comme dans le cas des contrats de gestion déléguée dans les réseaux techniques urbains. L'usage du terme de gouvernance importé du monde de l'entreprise pour décrire

6. Voir *Revue Française de Sciences politiques* n° 1, 1995, les textes de J.-P. Gaudin et P. Le Galès. Voir les travaux de Ch. Lefevre, Ph. Leresche.

7. Voir nos propres articles. « De l'administration républicaine au gouvernement urbain », *Sociologie du Travail* n° 4, 1991. « Après la décentralisation ; l'action publique flexible », *Sociologie du Travail* n° 3, 1993.

des protocoles de coordination différents des marchés plaqué sur le monde du pouvoir local des propriétés fortes de la grande firme qu'il est loin de partager.

## La configuration propre au pouvoir local

Les institutions locales sont dirigées par des élus choisis par le suffrage universel et non par des managers cooptés par une direction d'entreprise. Cela fonde une grande différence. Pour en rendre compte le « vieux » terme de gouvernement municipal reste plus adéquat ; il a l'avantage de maintenir la dimension politique de l'action publique qui reste d'une autre nature que la direction managériale de la firme. L'action publique locale ne peut être ramenée à la « *corporate governance* »<sup>8</sup>.

Pour décrire les procédés qui permettent d'organiser les échanges des organisations municipales avec l'extérieur le terme adéquat ne devrait pas être celui de gouvernance mais celui de régulation. Ce terme de l'économie publique<sup>9</sup> vise précisément à rendre compte des procédés utilisés par la puissance publique lorsqu'elle recourt au marché pour acheter des biens ou des services. Cette notion telle que nous l'utilisons en France recouvre premièrement la réglementation, c'est ce que les Anglais et Américains appellent *regulation* ; deuxièmement une activité plus large de définition et d'organisation du cadre d'action<sup>10</sup>.

---

### DÉFINITIONS

**Gouvernance** : *coordinations internes à des grandes entreprises visant à réduire les coûts de transaction.*

**Régulation** : *mécanismes d'organisation et de contrôle des marchés par la puissance publique.*

---

Quelle que soit l'importance des principes venant du marché dans l'action publique locale, ils ne rendent pas compte de toute l'action. Les organisations municipales continuent de produire des biens et des services de type administratif (difficilement quantifiables). Pour eux la notion de coordination administrative conserve toute sa force.

Autrement dit, gouvernement municipal, régulation et coordination administrative représentent trois catégories adéquates à la nature de ce pouvoir et permettant de rendre compte de plusieurs de ses dimensions. Historiquement, le pouvoir local a connu en France des formes organisationnelles intégrées, plutôt publiques, reposant sur l'État et l'Institution Municipale, ce qui posait des problèmes de gouvernance au sens de Coase (inventer des mécanismes d'évaluation et de coordination autres que le marché). Aujourd'hui le passage à des gouvernements urbains faisant plus appel aux marchés, aux firmes, pose des problèmes de régulation. Mais décrire cette complexité réelle, et ses coûts dérivés, par la mobilisation du concept de gouvernance conduit à une confusion par rapport au sens premier du concept de « *corporate governance* ».

## France et Grande-Bretagne (ou les glissements d'une notion)

Il semble clair que l'histoire du pouvoir local en France se résume assez bien par l'idée du passage d'un système d'administration centré sur l'État à un régime de gouvernement centré sur les élus des villes. Cette formulation ne dit pas tout mais tout de même l'essentiel.

Quel a été le parcours anglais ? Au commencement était le « *local government* » : âge d'or au XIX<sup>e</sup>. J. Garrard nous explique fort bien comment<sup>11</sup>. Depuis 1942, il n'a cessé d'être réformé et de voir se réduire ses responsabilités au profit de l'État, d'agences techniques ou de grands organismes sociaux. L'élection des conservateurs en 1979 marque un infléchissement significatif. C'est le début d'une attaque frontale. Le Great London Council est dissout. Les gouvernements locaux sont mis en cause, sont publiquement accusés par le gouvernement central d'être un dispositif inefficace et trop coûteux. L'histoire récente est donc celle d'une reprise des pouvoirs par le centre qui masque un affrontement politique entre Conservateurs et Travailleurs<sup>12</sup>.

Pendant longtemps, les intellectuels anglais ont expliqué en les dénonçant les origines néo-libérales de ces réformes<sup>13</sup>. Cette action les a occupés plus de dix ans. Et puis un jour au début des années 90 ils se sont dit qu'il était sans doute temps de prendre le monde tel qu'il était et de rendre compte du nouveau paysage institutionnel local. Gerry Stoker a expliqué ce parcours qui s'organise institutionnellement autour du programme de l'Economic and Social Research Council où il a occupé une fonction importante<sup>14</sup>.

Comment nommer ce qui était en train de se reconstruire sur les ruines du « *local government* » ? « *The new local government ?* » « *The enabling government ?* » Assez rapidement la communauté anglaise s'est réunie autour de la notion d'urban governance. C'était effectivement pour eux une manière de dire que les institutions locales anglaises – les administrations directes de Batley – n'étaient plus les seuls acteurs de l'action publique locale.

---

8. Voir les travaux de J. Leca ; ceux d'O. Borraz : « Politique, société et administration. les adjoints au maire de Besançon », *Sociologie du Travail*, n° 2 1995 ; *Gouverner une ville (Besançon 1959-1989)*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 1998.

9. Henry Cl., *Concurrence et services publics dans l'Union européenne*. Paris, PUF, 1997. Bishop, Kay, Mayer (eds.), *Privatization & Economic Performance*, Oxford University Press, 1994.

10. Martinand (ed), *L'expérience française du financement privé des équipements publics*. Paris, Economica, 1993.

11. Garrard J., *Local Power in Britain at the end of the nineteenth century*, University of Salford, 1992, 23p.

12. Voir Pickvance ; Goldsmith, Batley, Stoker, Stewart.

13. King D., *The New Right*, Chicago, The Dorsey Press, 1987. Steward & Stoker (eds.), *The Future of Local Government*, London, Mac Millan, 1989.

14. Stoker G., « Urban Governance in Britain », *Sociologie du Travail* n° 2, 1995.

---

## PARCOURS D'UNE NOTION : LA GOUVERNANCE.

– Naissance dans les années 30 chez les économistes institutionnalisés : Coase (1937), Commons. Redécouverte aux États-Unis dans les années 70.

– On la trouve en 1973 utilisée par les membres influents de la Trilatérale pour évoquer des problèmes de gouvernement à un niveau international.

– Années 80, le terme se développe dans la littérature du business aux États-Unis autour du thème « *corporate governance* ».

– Fin des années 80, importation dans les sciences politiques anglaises par le programme ESRC, financé par le gouvernement. Les équipes qui veulent être retenues se doivent de bannir le terme de « *local government* » car il fait trop référence à un pouvoir local qui peut s'opposer au pouvoir central<sup>15</sup>.

– Milieu des années 90, importation du terme en France par des chercheurs qui travaillent sur l'Angleterre, sur les questions européennes, qui font des comparaisons France/Italie, France/Espagne, France/Suisse. Plusieurs reçoivent un financement du CNRS. Le terme reçoit ses lettres de noblesse.

Aujourd'hui, la gouvernance est partout. Dans une allocution télévisée, le président de la République évoque même les problèmes de gouvernance de la société française.

---

Elles devaient partager le pouvoir avec l'État d'où l'importance des coordinations verticales et avec les différents opérateurs de services publics locaux (d'où les coordinations horizontales). Cette autre manière de dire permettait de rendre compte de l'importante transformation du gouvernement local anglais résultant de plusieurs réformes : la dérégulation des entreprises de réseaux, la loi sur le « *competitive tendering* » rendant les mises en compétition obligatoires dans plusieurs secteurs (espaces verts, nettoyage, cantines, déchets), le programme de partenariat public-privé dans l'aménagement urbain et les grands équipements (PFI : *Private Finance Initiative*).

Dans le cas anglais, dire que l'on était passé d'un très ancien système de « *local government* » à celui « d'*urban governance* » permettait de dire l'essentiel.

Mais quelle est la valeur descriptive du terme ? Il est largement inadéquat à la description du pouvoir local en France. Plus grave, il participe d'un effet de nivellement avec ce qui s'est passé en Angleterre. Or nos histoires sont très différentes et elles ont été inverses depuis le début des années 80. L'histoire anglaise est celle d'un affaiblissement mais on parlait d'un pouvoir aux compétences étendues et aux moyens importants. Tandis que le pouvoir local en France n'a cessé de se renforcer par rapport à l'État ; il a acquis une légitimité.

La généralisation du terme de gouvernance urbaine dans différents pays européens fonctionne alors comme une notion passe-partout qui accrédite sans le dire l'idée d'une convergence. Peut-être est-ce le cas, mais encore faudrait-il

en apporter la preuve car les affaires locales restent jusqu'à présent, y compris dans les services urbains, à la différence des autres marchés, un domaine très marqué par les spécificités nationales. Elles sont restées en dehors des grands mouvements de globalisation. On peut parler de spécificités et d'épaisseur du local pour décrire des manières particulières de rendre des services, de produire des biens et de construire du lien social. Par conséquent, l'idée d'une uniformisation de l'action publique locale n'est pas une idée spontanément acceptable. Si ce devait être le cas il faudrait en apporter une démonstration précise, expliquer comment les transitions se sont opérées et quelles nouvelles régulations se mettent en place pour remplacer ces anciennes régulations dotées d'une formidable épaisseur.

À quoi sert aujourd'hui la gouvernance ? C'est sans doute un moyen qui permet à des gens de pays différents, aux langues différentes, aux références différentes, aux expériences individuelles différentes, de penser qu'ils parlent de la même chose. C'est aussi un moyen pour dire que ce qui se passe actuellement n'est pas identique à ce qui avait lieu hier. Mais, revers de la médaille, c'est une notion qui évite à une communauté scientifique de trop rentrer dans les faits et dans leur interprétation en se réunissant autour d'une notion valorisante et large traversant aussi bien l'État que les entreprises ou les institutions locales. Les auteurs évitent les controverses.

## Le pouvoir local en France aujourd'hui

1. Qui s'impose dans le jeu des acteurs ? C'est une vraie question qui nous invite à faire un retour sur le passé de la science politique. Les chercheurs ont pendant très longtemps épousé la thèse de l'archaïsme des 36 500 communes et du caractère moderne des régions. Or les faits l'ont démentie. Ce retour sur théorie devrait nous conduire à nous demander quelles sont les facteurs de modernité qui n'avaient pas été vus chez les « archaïques ». Si maintenant on se tourne vers le présent, le constat du succès des grandes villes doit aussi être creusé. C'est une formule qui dit l'essentiel quant au partage entre villes, départements, régions mais d'un territoire à l'autre les équilibres réels peuvent varier. On aurait besoin d'études empiriques nous permettant de produire une « radioscopie » du secteur public local en France.

2. Que devient l'État ? Dans les travaux actuels sur la gouvernance, il y a un étonnant basculement des objets. Il fut un temps où les politiques publiques fonctionnaient de manière totalement stato-centrée et en dix ans de décentralisation l'État aurait disparu sous les coups de boutoirs des villes et des programmes de Bruxelles. Tout de même ! La question de recherche raisonnable demeure de savoir ce que fait l'État. Dans des domaines plus techniques touchant aux finances locales et aux transferts de compétences, il serait utile de savoir comment les engagements

---

15. Entretien avec G. Stoker et M. Goldsmith.

ont été respectés. À-t-il joué loyalement le jeu des Contrats de Plan et de ses engagements ou s'est-il défaussé sur les communes comme certains l'affirment ?

3. La science politique a soigneusement occulté la nouveauté et la portée de l'extension des principes du marché dans l'action publique locale. Une nouveauté pourrait consister à déplacer le regard en essayant de décrire le jeu du point de vue de ces acteurs inconnus que sont les grandes firmes de services publics – nationalisées ou non. Faute d'un tel effort de déplacement, les travaux auront toujours tendance à penser l'action publique locale « de marché » par déformation des travaux sur les politiques publiques. Et si cette entrée des grandes firmes entraînait l'introduction de principes d'action d'une autre nature que ceux du service public et de l'action publique classique ? Et si leurs catégories de l'action ordinaire n'étaient pas les mêmes ? Dans ce vaste champ, on pourrait aussi traiter de la question de la régulation et se demander comment peuvent fonctionner les rapports asymétriques entre de grandes entreprises de services et des gouvernements locaux.



Inauguration d'une usine de traitement des eaux

4. Dans les résultats des travaux sur la gouvernance, il y a sans doute un effet d'objet. Les travaux récents ont très largement porté sur la dernière couche de l'action publique locale – les politiques de développement local, les actions dans les quartiers défavorisés se situant à l'intersection de l'économique, du sportif et du social, les programmes européens. Or, par définition, l'invention de réponses à

### CONSOLIDATION DU SECTEUR PUBLIC LOCAL

La difficulté constante depuis les années 80 est qu'il n'existe pas de dispositif automatique produisant une représentation consolidée du secteur public local. Il faut se plonger dans les comptes (comptes administratifs pour les uns, comptes annuels relevant de la comptabilité privée pour les autres); les redresser des échanges croisés. Dans l'état des sources disponibles cela demeure dans chaque agglomération une recherche en soi.

Quelques chercheurs se sont lancés dans cette quête, en général des économistes urbains: J.-M. Uhaldeborde, P.-H. Derycke, R. Prud'homme, H. Hutzinger et nos propres travaux avec J.-R. Barthélémy.

Nous avons rendu compte de ce problème et présenté nos résultats dans deux articles: «Le secteur public local entre nationalisation et décentralisation». *Annales de la Recherche Urbaine*, janvier 1982, p. 88 et suiv. «La montée en puissance des villes», *Économie et Humanisme*, janvier 1989, p. 11 et suiv.

Sur la base de nos travaux nous proposons de décrire l'action publique locale à partir de trois cercles organisés suivant un principe de commandement:

Le **premier cercle** recouvre les organisations municipales; il est dirigé par les élus. Il comprend les services de la commune centre, ceux des institutions de deuxième degré (communauté, district, syndicat), ceux des autres communes de l'agglomération. Selon les villes et les équilibres locaux, ce cercle pourra incorporer une partie des services départementaux comme dans le cas de Lyon.

Le **deuxième cercle** correspond aux satellites municipaux

(le secteur paramunicipal) que nous décomposons en quatre sous-parties:

- les organisations relevant de la construction et de l'aménagement urbain: Sociétés d'économie mixte d'aménagement et de construction, Agence d'urbanisme, Office de HLM.
- les entreprises de gestion déléguée intervenant pour les réseaux techniques urbains et certains grands systèmes techniques qui incorporent de plus en plus une dimension locale dans leur fonctionnement ordinaire et qui de ce fait se «localisent», comme la production d'énergie ou les télécommunications.
- les organisations du secteur culture, santé, sport.
- les grands programmes spéciaux: action de développement économique ou de développement urbain, dans un centre ville ou dans une ZUP.

#### **Cercle 1 + Cercle 2 = secteur public communal.**

Où se trouve l'État dans cette présentation? En fait il est partout; ses services extérieurs, les ministères centraux interviennent sur chaque segment selon des formes variables: aide à la définition de programme, cofinancement, définition de règles, régulation, etc.

Enfin, il existe un **troisième cercle** plus distant. Pour conduire certaines actions, les gouvernements locaux peuvent nouer des liens avec d'autres acteurs: chambres de commerce et d'industrie, chambres syndicales, syndicats ouvriers, clubs (Rotary, Jeune Chambre Économique), universités. Ces actions sont menées en réseau, ou en formes partenariales souples et éphémères.

des problèmes neufs conduit toujours les organisations à développer à leurs franges des formes nouvelles, souples, en réseau, incertaines, contractuelles. Elles leur permettent d'agir à peu de risque, d'apprendre en souplesse. C'était déjà la même chose dans les années 70.

Dit dans un autre langage, ces travaux portent principalement sur des phénomènes qui sont dans l'enfance. Mais l'action publique locale développe des activités qui se trouvent à d'autres moments du cycle de vie – en phase de croissance, en maturité ou en crise. L'insistance sur les formes souples, partenariales comporte le risque de prendre une partie du phénomène (la frange nouvelle) pour le tout. Si ces travaux avaient porté sur des actions se situant en phase de maturité ils auraient pu constater que les grandes organisations n'ont pas disparu et que des pans entiers de l'action publique locale fonctionnent en suivant des routines – normes techniques, référents juridiques etc.

Deux questions alors se posent à partir de ce constat. Premièrement, quel va être le devenir de ces solutions? Toutes ne seront pas durables. Celles qui passeront l'épreuve du temps vont-elles rester en réseaux ou épouser des solutions classiques en s'institutionnalisant comme ce fut très souvent le cas dans le passé? Deuxièmement, si l'existence de formes partenariales est indiscutable, le passage à l'affirmation d'une nouvelle forme de gouvernance supposerait tout de même que soit démontré que les grandes organisations «dures» n'ont pas disparu. Or la connaissance que nous avons de l'État, des grandes firmes privées qui interviennent dans ce champ nous conduirait à penser plutôt qu'il y a eu un renforcement. La nouveauté des temps actuels réside sans doute dans la transforma-



Le Président s'informe

tion des hiérarchies intégrées – formes verticales, structures centralisées – vers des formes décentralisées et cellulaires. Ce serait naïveté que de prendre la description des périphéries en réseau pour la totalité du phénomène; les grandes organisations sont vigoureuses; elles pèsent dans l'explication des résultats de l'action publique.

5. La communauté s'est intéressée, parfois avec délice, à rentrer dans le comment des choses. Mais trop peu a été dit sur les résultats: quels sont les «*outputs*» et qui en sont les

bénéficiaires? Dans un texte ancien nous avons montré comment sur des variables importantes – le développement des organisations municipales, les choix des modes de gestion des services publics locaux –, les différences entre les familles politiques étaient très faibles<sup>16</sup>. Autrement dit, les travaux sur la gouvernance développent l'idée d'une formidable complexité et variabilité des arrangements locaux qui a pour contrepartie, selon nos propres travaux et ceux d'autres collègues, une extraordinaire régularité des «*outputs*», que ce soit pour les infrastructures, les politiques de logements, le développement local<sup>17</sup>. Alors que signifie ce discours sur la variété? Les chercheurs se sont-ils fait prendre au leurre du discours des dirigeants locaux qui depuis toujours développent une idéologie de la singularité? Ne sont-ils pas allés un peu vite en confondant intentions et résultats? Une partie des chercheurs n'est-elle pas en train d'explorer une fausse piste, celle du «comment» des choses, pensées sans le résultat? Or le point de vue à partir du «comment», dès lors que le jeu n'est plus encadré par le centre, ne peut aboutir qu'à des formes compliquées.

Dès qu'on se place du point de vue de l'action, les choses doivent être ajustées et non globales. L'action requiert le détail. Donc des collectivités locales agissantes élaboreront forcément des solutions adaptées et contingentes. Il n'est pas certain que nous progresserons beaucoup en multipliant l'enregistrement de ces différences. Peut-être devrions nous considérer que nous sommes devant la combinatoire d'éléments de base. Nous aurons progressé lorsque nous serons en mesure d'énoncer quelques-unes des combinaisons les plus fréquentes.

Une réflexion sur le comment des choses sans réflexion sociologique sur les résultats de l'action nous semble gratuite. Quels étaient les problèmes? Que produit la «machine» locale? Pour quels bénéficiaires?

## De la complexité

À en croire l'explication par la gouvernance, le secteur public communal serait devenu d'une très grande complexité, avec un très grand nombre d'organismes indépendants de statuts différents – SA, SARL, SEM, EPIC, Association, GIE – travaillant entre eux avec des contrats. Qu'il nous soit permis d'abord de rappeler que cette nouveauté ne l'est qu'en partie car les phénomènes étaient observables dès 1980, soit quinze ans plus tôt. La décentralisation et tout ce qui a suivi n'a fait qu'accentuer un modèle d'action dont les principes, les fondements culturels étaient d'une grande ancienneté. L'idée du passage de formes simples à du complexe tord donc un peu les faits.

Peut-on d'ailleurs vraiment démontrer que le système est complexe? Dans la thèse de la complexité on peut

16. *Politix*, octobre-décembre 1989, «Parler vrai ou produire juste».

17. Ce point a fait l'objet de vigoureuses discussions lors du congrès de sciences politiques à Lyon; voir par exemple les remarques d'E. Preteceille à partir de ses travaux sur les équipements collectifs en région parisienne.

voir le défaut d'un contrôle par ce que les historiens de l'école des Annales appellent une pesée globale.

Le secteur public communal doit être d'abord hiérarchisé à partir des masses réelles – budgets de fonctionnement et d'investissement, effectifs employés. Cet exercice élémentaire permet d'introduire une pondération entre tous ces organismes. De plus certains d'entre eux entretiennent des relations particulières car ils se trouvent rattachés au même groupe. En introduisant les masses réelles et les apparentements, les physionomies se modifient. A la complexité totale succède une organisation autour de grappes organisationnelles. Mairie de la grande ville, district urbain et quelques grandes organisations expliquent une bonne part de l'action publique locale et ce dans la plupart des villes. Le cas de Lyon est un bon exemple pour une discussion des faits.

Dans son article de 1995, Patrick Le Galès produit, afin d'accréditer sa thèse sur la complexité et la nouvelle gouvernance, une représentation graphique du gouvernement urbain de l'agglomération lyonnaise extraite d'un document de la Communauté urbaine de Lyon<sup>18</sup>. Celui-ci fait ressortir trente-deux organisations entre lesquelles n'apparaît aucune hiérarchie ni par le poids (représentés par la surface des cercles très approximative), ni par la représentation de relations hiérarchiques ou contractuelles (elles ne sont pas mentionnées). Le graphique suggère l'image de bulles indépendantes.

Il se trouve que cette agglomération a fait l'objet à la même époque d'une analyse comptable consolidée visant à représenter le poids de l'économie publique. Ce travail réalisé par Marie-Paule Rousseau venait prolonger une analyse menée quelques années auparavant par Remy Prud'homme<sup>19</sup>. La vision qui résulte de leur plongée dans les comptes et de la consolidation est fort différente. Huit grands acteurs publics ou privés expliquent 63,5 % d'une dépense publique locale s'élevant à 39,2 milliards de francs (GF). Parmi eux on trouve le département 4,5GF, la commune de Lyon 3GF, la communauté urbaine 6GF, le SYSTRAL 2,8GF (transports urbains), la SERL 0,7GF (société d'équipement), le concessionnaire du périphérique nord 1GF, la Générale des Eaux 0,6GF, les hospices civils de Lyon 6,3GF. Les autres organisations très nombreuses interviennent dans des proportions moindres : les associations 0,2GF, les autres entreprises privées délégataires de services urbains 0,5GF, les autres SEM 0,9GF, les autres syndicats mixtes 0,2GF, les autres groupements de communes 0,5GF.

Si maintenant on considère le poids de la commune de Lyon dans les organes de la Communauté urbaine et du département et le fait que cette commune ou que la communauté détiennent un pouvoir « d'autorité organisatrice » sur les cinq autres organismes mentionnés, on tient là certaines forces d'intégration. On passe alors de la vision d'un ensemble moléculaire à celle d'un ensemble, certes

complexe, qui se hiérarchise autour de quelques acteurs. Ce résultat d'ensemble reste cohérent avec ce que nous avons obtenu avec Jean-Roland Barthélémy dans nos enquêtes de 1985 sur le secteur public communal à Romans-sur-Isère et Albi. Reste cependant le fait que les forces d'intégration demeurent différentes de ce qu'elles sont dans le cas des grandes firmes. Le pouvoir de commandement du



La première pierre du Stade de France : tous ensemble

maire de Lyon reste plus faible que celui d'un PDG. Des conflits entre des personnes qui dirigent des institutions peuvent se développer et, dans ce cas, les chaînes de commandement politique se brisent. La relation entre la commune de Lyon et la Communauté urbaine peut perdre de sa force. Comme l'a montré Bernard Jouve, l'opposition peut même devenir frontale avec le Département.

## Trois voies de l'intégration

À supposer que les formes organisationnelles soient effectivement complexes, ce qui peut arriver dans certaines agglomérations, l'affirmation de la thèse de la complexité, source de coûts de transaction et de coordination, suppose que l'on pousse la réflexion sur les mécanismes d'intégration de l'action collective et que l'on démontre qu'ils ont une faible efficacité.

Trois grands principes d'intégration peuvent être identifiés. Selon le temps, les lieux, les problèmes, ils évoluent dans leur apports respectifs.

## Les marchés et les prix

L'économie politique classique a mis en évidence le rôle des prix comme mécanisme d'ajustement de l'offre et de la demande. L'action publique locale ne fonctionne

18. Le Galès P., « Du gouvernement urbain à la gouvernance urbaine », *Revue Française de Sciences Politiques* n° 1, 1995, p. 61.

19. Rousseau M.P., « L'économie publique d'une grande agglomération : Lyon », *L'Oeil*, Université de Paris XII, septembre 1997, p. 5 et 7.

pas comme un marché, nous en convenons, néanmoins les prix sont une des variables de l'action en particulier au moment des arbitrages budgétaires. Dans une période de remise en cause du poids de la dépense publique par les contribuables, l'efficacité du prix comme intégrateur ne s'est pas amoindrie.

## Les hiérarchies

L'économie institutionnelle a rappelé avec force que l'intégration par les marchés n'avait pas que des avantages puisqu'elle entraînait des coûts de transaction de sorte que les grandes organisations pouvaient intégrer en interne avec une efficacité toute aussi grande. Cette voie interne de l'intégration a largement fonctionné pour l'action publique locale et fonctionne encore. Nous assistons simplement à un déplacement des hiérarchies principales. Dans le système d'administration républicaine, l'intégration se faisait à partir de l'État central, lui-même éclaté en de nombreuses composantes comme l'ont montré des travaux publiés maintenant il y a près de quinze ans<sup>20</sup>. Dans l'actuel système de gouvernement urbain le principe d'intégration repose sur quatre grandes hiérarchies : l'État, la mairie, l'institution de deuxième degré, les groupes de services urbains.

## Un problème partagé

C'est une idée qui s'est imposée en travaillant sur l'économie des services urbains et plus particulièrement sur la compréhension de ce paradoxe d'un modèle français régulé sans régulateur. Quels pouvaient être les facteurs qui faisaient tenir un système ne s'organisant pas à partir d'un centre (le régulateur) comme dans les cas anglais ou américains ? Cette interrogation nous a conduit à relire Herbert Simon (et son concept de rationalité limitée), les économistes des contrats (les conventionnalistes) et nous avons rencontré David Hume. Si l'on suit la thèse de Pierre Livet<sup>21</sup>, une des questions « pour André Orléans ou pour Jean-Pierre Dupuy était de comprendre l'émergence des conventions ». Elles peuvent être le produit conscient de l'action des acteurs, idée classique. Mais elles peuvent aussi s'envisager « à partir de données non conventionnelles, comme des comportements collectifs réglés sur des saillances naturelles de l'environnement (notion empruntée à Schelling). Hume, dans son apologie des rameurs qui finissent par ramer au même rythme sans s'être concertés, soutient que des individus peuvent coordonner leur comportement sans avoir à passer de contrat explicite sur les conditions de cette coordination... Les rameurs obéissent donc à une convention, à un accord implicite ».

Cette métaphore des rameurs de Hume fait ressortir l'idée qu'il est possible d'obtenir un résultat collectif, coordonné sans contrat formel, grâce au partage d'une même situation : se trouver dans le même esquif et devoir le faire marcher. Une action partagée entre plusieurs acteurs indépendants peut s'organiser sur une base collective par ce qu'il existe un principe supérieur que les acteurs partagent.

C'est un type de situation que nous avons souvent observé dans l'exercice du gouvernement municipal.

– Les services urbains fonctionnent selon les principes supérieurs de continuité, de qualité du service (sans quoi il y a perte de réputation et infraction) et de rentabilité minimum des opérateurs. Cela crée une sorte de courbe enveloppe qui organise les comportements.

– Les décisions dans des domaines éclatés entre différents acteurs doivent répondre à des critères partagés : respecter des délais et des budgets, correspondre à la demande des usagers.

– Certains grands réseaux ont une logique de développement technique qui force les acteurs à porter le projet malgré l'éclatement objectif des cadres d'action.

Cette prise en compte du « problème partagé » qui réintroduit la matérialité des phénomènes dans l'analyse de l'action collective nous semble être un troisième facteur de mise en cohérence à côté des prix et des hiérarchies. La prise en compte de ces trois facteurs nous permet de proposer une solution au problème de la complexité de l'action publique locale.

## Les deux voies de l'efficacité

Nous retiendrons de ces analyses qu'il est possible de piloter ou de réformer des systèmes d'action collective soit en jouant sur leur architecture, soit sur leurs principes d'action. Lorsque le cadre demeure compliqué, traversé par de multiples forces centrifuges – rivalités des hommes, indépendances des institutions et des organisations – qui devraient conduire à un jeu à somme nulle des actions parviennent pourtant à être menées. Les acteurs finissent par élaborer des compromis parce qu'ils se trouvent soumis à des principes supérieurs.

*Dominique Lorrain*

20. Dupuy F. et Thoëni J.-Cl., *L'administration en miettes*, Paris, Fayard, 1985.

21. Livet P., « Conventions et rationalité limitée » ; in *Le modèle et l'enquête. Les usages du principe de rationalité dans les sciences sociales*, Paris, Editions de l'EHESS, 1995.

> **Dominique Lorrain** est chercheur au CNRS, et travaille dans le cadre du Centre d'études des Mouvements sociaux ainsi qu'à la Fondation des villes, Société nouvelle. Il est membre des comités de rédaction de *Sociologie du travail*, des *Annales de la recherche urbaine et de Flux*. Il est l'auteur de nombreux articles sur le secteur public local et sur l'économie des services urbains. Ses recherches, d'abord centrées sur le cas français, se développent maintenant à l'étranger.