

Qui gouverne les territoires et
comment ?

A la recherche des régulations
politiques perdues part II

•Patrick Le Galès

- Directeur de recherche CNRS au CEVIPOF
- Professeur de sociologie et science politique
 - Sciences Po Paris

•**Patrick.legales@sciences-po.fr**

- 1) Gouvernement et gouvernance, retrouver des capacités d'action collective
- 2) Dynamiques des politiques territoriales en Europe
- 3) Les politiques publiques britanniques : contrôle et surveillance
- 4) Les formes de l'Etat en recomposition

Post démocratie ?

- Policy politics
- Représentation, élection, intérêt général
- Critique de droite
- Critique de gauche

I GOUVERNER

- « Gouverner c'est prendre des décisions, résoudre des conflits, produire des biens publics, coordonner les comportements privés, réguler les marchés, organiser les élections, extraire des ressources, affecter des dépenses » (Jean Leca)
- Quatre éléments de gouvernement : les règles (constitution),
- les organes,
- les processus
- les résultats.

Limites du gouvernement

- Le gouvernement gouverne mais pas tout le temps, pas tous les secteurs
- Le fer à Cheval
- Qu'est ce qui est gouverné quand personne ne gouverne ?

Pourquoi le chantier gouvernance ?

- Défaillance du gouvernement et ingouvernabilité des sociétés
- La « bonne gouvernance » comme problème d'efficacité à résoudre
- La gouvernance comme critique de la domination des intérêts privés
- La gouvernance pour diriger la société au-delà des défaillances du gouvernement, la gouvernance négociée pour mobiliser les réseaux
- La gouvernance socio-politique comme résultat de l'articulation de régulations

Gouvernance

- 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, à la capacité de fournir des services et à assurer sa légitimité.

Esquisse de paradigme de « la nouvelle gouvernance négociée »

Gouvernement

Gouvernance

négociée

Nombre d'acteurs
important

faible

Organisation

hiérarchie
intervention directe

réseau
faire

Régulation
faire

consultation, négociation

commande et contrôle

partenariat public/privé

administration publique

Réseaux horizontaux

fermés

ouverts,

divers

Politiques publiques

innovantes, apprentissage

routinisées

programmes, agences

instruments

Patrick Le Galès

<i>Type d'instrument</i>	<i>Type de rapport politique</i>	<i>Type de légitimité</i>
Législatif et réglementaire	Etat tuteur du social,	Imposition d'un intérêt général par des représentants mandatés élus ou des hauts fonctionnaires
Economique et fiscal	Etat producteur de richesse, Etat redistributeur	Recherche d'une Utilité collective sociale et économique
Conventionnel et incitatif	Etat mobilisateur	Recherche d'engagement direct
Informatif et Communicationnel	Démocratie du public	Explicitation des décisions et responsabilisation des acteurs
Normes et Standards Best practices	Ajustements au sein de la société civile Mécanismes de concurrence	Mixte : scientifico-technique et démocratiquement négociée et/ou concurrence, pression des mécanismes de marché
<i>Patrick Le Galès</i>		9

3 régulations

- Régulation économique
- Régulation politique
- Régulation sociale

La régulation étatique ou politique

(parfois identifiée à la régulation hiérarchique ou politique) où l'État structure les conflits, distribue des res-sources et coordonne des activités et des groupes. Ce type de régulation implique domination et contrôle ainsi que capacité de sanctionner. Cela peut aussi correspondre à certaines grandes organisations hiérarchisées où l'autorité est le principal ressort, même de façon informelle.

- **La régulation par le marché** : depuis l'émergence du capitalisme, ce type de régulation a joué un rôle croissant pour organiser les échanges entre une offre et une demande, avec un ajustement par les prix (ou parfois par les quantités...).
- **La régulation par la coopération/réciprocité** (parfois appelée par l'échange social ou politique) fondée sur des valeurs, des normes, une identité, de la confiance exprimant des formes d'échange et/ou une solidarité entre les membres d'une communauté, d'un clan, d'une famille, d'un quartier.

Gouvernance contre fragmentation

- **les modes de gouvernance des villes européennes**
- en fonction de quatre dimensions :
- 1) des variables de structure de la société locale,
- 2) l'orientation politique,
- 3) l'institutionnalisation de l'action collective,
- 4) les résultats, les produits.

II Dynamiques des territoires en Europe

Décentralisation en Europe : histoires longues et diversifiées,

Desserrement de la contrainte de l'Etat

3 logiques

- Bottom up : élus et mouvements régionalistes
- Top down : Décentraliser la pénurie
- Améliorer la démocratie et la gestion publique

Les mythes

- La fin des territoires
- Le triomphe des villes globales
- L'éclatement des villes, les réseaux
- Le carnage des villes européennes ?

Le retour des villes européennes

- La longue durée
- Les capitales régionales
- Villes/métropoles/cosmopolis
- Sociétés européennes : territoires et institutions

Des villes acteurs collectifs de la gouvernance européenne

- un système de décision collective, des ressources, légitimité politique
- des intérêts communs et perçus comme tels,
- des mécanismes d'intégration,
- une représentation interne et de l'extérieur de l'acteur collectif,
- et une capacité d'innovation.

Une Europe des régions ?

- Rêves des années 1970
- Pas dans les petits pays
- Fédéralisme et quasi fédéralisme
- Régions : Italie, Grande-Bretagne
- Mosaïque des territoires
- Pas d'organisation européenne

III Les politiques publiques britanniques

- L'expérience New Labour

What happens in the UK ?

- Analyse des principales transformations de la Grande-Bretagne
- La double révolution Thatcher/Blair
- Analyse n'est volontairement pas centrée sur l'économie mais sur l'Etat

Petit rappel historique

- L'Etat plurinational : la domination des anglais...après la république (Union, 1707)
- Le déclin économique
- La stabilité des structures : classes sociales, gouvernement, institutions, banque, Eglise, elites, monarchie
- Le modèle de Wesminster et le triomphe de little England, centralisation tempérée, self regulation, professions
- La domination de Londres
- Angleterre contre l'Europe

La question identitaire

- Free Englishmen
- Les quatre dimensions : UK, British Empire, Anglo-America, Europe
- Ecosse, Pays de Galles Ulster
- Le retour de la question anglaise

Le dual polity model

- Hands off policy
- Pas de cumul des mandats
- High versus low politics : Whitehall sans services extérieurs
- Interdependent asymetry
- Professions et associations d'autorités locales



Dépenses de l'Etat

- *state expenditure as % of GDP* *Change over time*
- 1870 1913 1937 1960 1994
- **Britain** 9,4 12,7 30 32,2 42,9
- **France** 12,6 17 29 34,6 54,9
- **Germany** 10 14,8 42,4 32,4 49
- **Italy** 11,9 11,1 24,5 30,1 53,9
- **USA** 3,9 10,8 8,6 27 33,5
- **Source :** « The growth of government and the reform of the State
- **In industrial countries », World Bank 1996.**

La double révolution

- Après un long immobilisme, la Grande-Bretagne est devenue le laboratoire des réformes en Europe
- De la stagnation à l'hyper innovation
- Thatcher : révolution économique et sociale
- Blair : révolution Etat et Constitution

The writing on the wall : crise des années 1970

- Echech du corporatisme à l'anglaise
- Déclin économique, fin de l'empire
- Low wage, low skills, low productivity
- Crise financière
- Tensions raciales
- Conception de l'intérêt général (National Trust, Children Action Group, Oxfam)

La révolution Thatcher : the free economy and the strong state

- Révolution néo libérale : le secteur public est la cause du déclin
- Privatisation
- Introduction des mécanismes du marché
- Centralisation de l'Etat versus le gouvernement de club
- Réforme fiscale,
- Suppression des Metropolitan county councils
- Sud contre Nord

- *economy* : obtenir les facteurs de production de l'action publique, les *inputs*, au prix le plus bas possible
- *efficiency* : A partir d'un niveau donné d'inputs, produire les *outputs* (résultats) les plus utiles et les plus importants, avoir le meilleur rendement possible
- *effectiveness* : atteindre les objectifs de l'action

National audit office

- L'indépendance des auditeurs à l'égard des organisations qui sont auditées, leur professionnalisme (le contraire du modèle des *peer review* –évaluation par les pairs) ;
- L'existence d'objectifs, de standards, de résultats mesurés, qui se veulent par nature apolitiques et non spatiaux, les mêmes critères devant s'appliquer dans différents contextes
- L'accent mis sur la standardisation des procédures et les procédés indépendamment des situations particulières et des objectifs politiques
- La comparaison systématique des cas à partir de la production d'indicateurs précis et de mesures de performance.

Bilan provisoire : Hong Kong of Europe ?

- Bilan économique mitigé
- Révolution bureaucratique
- Inégalités
- Infrastructures
- Hong Kong of Europe ? Investissements, finances et immigration

La révolution New Labour

Modernisation

- Continuité du cadre macro économique, contrôle des dépenses publiques (41% PIB) « Prudence with a purpose »
- Mécanismes de marché mais réduction des inégalités (NHS, éducation, services sociaux, universités)
- Devolution au Pays de Galles et en Ecosse
- 59 millions d'habitants, 49 millions en Angleterre
- Bouleversement de la Constitution (Lords, droits de l'homme)
- Modernisation, modernisation, modernisation (PFI, PPP écoles, prisons, hôpitaux)

La dette du New Labour

- Les dynamiques au sein du parti travailliste : Kinnock, Smith, Blair, Brown, Cook, Prescott, Blunkett
- Devolution en Ecosse : échec de 79
- Parlement, et Scottish executive, pouvoirs législatifs
- 30 millions d'Euros de budget
- Différenciation des politiques publiques
- (tuition fees, social security, utilities, policy network)
- Elections en 1999
- et au Pays de Galles
- Fédéralisme asymétrique en formation: création des RDA 1999

La renaissance du gouvernement local ?

- La situation en 1997 :
 - Gouvernement local exangue
 - Faible légitimité politique (participation aux élections : moins de 40%)
 - Système de la poll tax et de ses successeurs : absence d'autonomie financière (1/4 I public contre 60% en Europe)

Limites et Echeecs des expérimentations :une refondation en trompe l'oeil

- Election de maire de Londres : la surprise Livingstone
- Choix du modèle de gouvernement local et obsession du leadership
- Peu de changement de PFI
- L'échec du projet de région
- Le déclin du nord

Etat - régulateur

- Définition : intervention de l'Etat pour corriger les défaillances du marché
- Loterie
- New Public Management, services publics
- Coordination, centralisation, agences spécialisées
- La fin des mandarins ?
- Multiculturalisme, genre
- Enabling state

Lord Falconer, dépoliticisation

- « What governs our approach is a clear desire to place power where it should be : increasing not with politicians , but with those best fitted in different ways to deploy it.
- Interest rates are not set by politicians in the Treasury but by the Bank of England. Minimum wages are not determined by the DTI but by the Low Pay Commission. Membership of the House of Lords will be determined not in Downing Street but in an independent Appointments Commission.
- This depoliticising of key decision-making process is a vital element in bringing power closer to

Centralisation et Triomphe de l'utilitarisme « Earned autonomy



- The more we are watched, the better we behave (Bentham)
- Responsabilité individuelle et efficacité
- Audit, contrôle, cibles, CCT, Best Value CPA
- Capacité de l'Etat à modifier le comportement d'une société

Dérive de centralisation

- 1) la dérive du régime d'inspection et les effets pervers de l'accumulation des audits et contrôles « *an overzealous approach to inspection* »
- 2) l'approche sectorielle du contrôle qui a conduit à une centralisation excessive des normes et des standards ainsi qu'à une fragmentation de la gestion publique locale et
- 3) la relative inefficacité en termes d'améliorations concrètes des services publics locaux.

New Localism within a British multinational centralised state

- Centralisation ou New Labour's lottery reform strategy ?
- Décentralisation à l'échelle des petites unités : école, hôpital, quartier
- Un peu d'autonomie pour les bons élèves
- Peu de moyens, "Peu d'investissements publics
- It takes gold to pave streets
- Trust in local democracy ? New Leadership ?
- Gap nord/sud
- City regions : the new frontier ?
- Scotland future : a scottish polity in the making

Européanisation de UK

- Règles, normes, standards, adaptation
- Gouvernance, réseaux horizontaux
- Concurrence

- Européanisation de la Grande-Bretagne
mais GB en Europe

Une influence grandissante

- Elargissement
- Politique agricole, politique régionale
- Audit, contrôle, agences de régulation
- New public management, la réforme de la commission,
- Un modèle anglais ? Capitalisme et rule of law, Sound finance et laissez faire (ex : logement)
- Echec de l'Europe sociale
- Le soutien d'environ la moitié des pays membres

IV Transformation du rôle de l'Etat

- “La première moitié du XXème siècle était celle des Etats forts qui pouvaient mobiliser l'ensemble de la société pour la guerre ou pour l'industrialisation
- (Désormais) les Etats ont besoin d'être plus flexibles afin de travailler efficacement avec des groupes sociaux et des organisations.

Paradoxe

- Les Etats qui limitent le pouvoir coercitif du gouvernement, via un consensus normatif ou via des règles légales et constitutionnelles, renforcent de fait la capacité des leaders politiques à travailler avec et au travers de la société pour mobiliser des ressources et résoudre des problèmes. ...
- Le pouvoir de L'Etat a alors pour origine cette capacité à mobiliser et diriger le capital social et les ressources de son peuple ».

Les figures de l'Etat

- Etat régulateur
- Etat mobilisateur
- Etat régalien
- Etat endetté et impuissant ?

Etat régulateur : freer actors more rules

- La redistribution des revenus (à limiter)
- la stabilisation macroéconomique
- La régulation : qui prend la forme d'interventions publiques visant à corriger différentes formes de « déficience du marché » (par exemple dans le domaine de l'environnement)

Etat mobilisateur

- Gouvernance
- Partenariat
- Décentralisation
- Transversal
- Retrouver des capacités d'action collective

Etat régalien

- Grande stratégie
- Guerre,
- Sécurité
- Gestion des risques et des peurs
- Justice, capacité de résolution des conflits

Les instruments de l'action publique

- Législatif et réglementaire
- Economique et fiscal
- Conventionnel et incitatif
- Informatif et Communicationnel
- Normes et Standards Best practices

Les défis marqués dans le cas français

- Retrouver capacité d'action collective
- Mécanismes de résolution de conflit
- Eviter le recours systématique au juridique
- Dynamiques et impasses de la décentralisation : C.L., Etat
- Transformation Etat et secteur public
- Dette

Autonomie sans contrôle ?

- La nouvelle révolution bureaucratique
- France n'y échappe pas
- Appel d'offre, évaluation, indicateurs, LOLF
- Structures de récompenses et de sanction
- Blame avoidance