

La Gouvernance

Introduction

Depuis quelques années, la gouvernance fait l'objet d'un grand nombre de travaux qui ont pour caractéristiques d'être très hétérogènes. En effet, ceux-ci relèvent de disciplines et de racines théoriques variées allant de l'économie institutionnelle aux relations internationales en passant par l'économie ou la sociologie des organisations, l'économie du développement, la science politique ou encore l'administration publique.

L'appropriation de cette notion par différents courants de pensée fait que le terme de " gouvernance " revêt aujourd'hui de multiples significations et se prête à de multiples usages. Le terme est ainsi associé à tout type de politique publique ou privée et décliné en fonction des différentes échelles territoriales d'intervention. Sont ainsi définies et étudiées les notions de gouvernance de l'emploi, de gouvernance des politiques monétaires, de gouvernance des entreprises, de gouvernance locale, de gouvernance mondiale, de gouvernance globale, de gouvernance des régions européennes, de gouvernance urbaine, pour ne citer que ces quelques exemples. Ces diverses interprétations renvoient en fait à des convictions idéologiques différentes, voire opposées.

La première partie de cette note vise donc à faire le point sur la notion de gouvernance, sur sa genèse, sur ce qu'elle recouvre et sur les finalités de son utilisation. Il est en effet possible, malgré l'absence d'unité dans les travaux, de dégager un " socle commun " sur lequel s'appuient les différentes approches développées en termes de gouvernance. Les trois parties suivantes, consacrées respectivement à la gouvernance mondiale, à la " bonne gouvernance " et à la gouvernance urbaine, visent à examiner le glissement qui s'opère d'une conception de la gouvernance centrée sur les économies à une conception axée sur les territoires, suivant la position idéologique adoptée. En effet, la gouvernance peut être vue comme un instrument de renforcement de la libéralisation des économies ou au contraire comme un outil permettant de maintenir ou de rétablir une cohésion territoriale. Le premier point de vue prévaut principalement dans les

réflexions portant sur les relations internationales ; le second point de vue est plus fréquemment adopté dans les travaux sur la gouvernance urbaine. Nous avons donc choisi de rendre compte de ces deux types d'approche.

Gouvernance

1. QU'EST-CE QUE LA GOUVERNANCE ?

UNE NOTION D'ORIGINE ECONOMIQUE

Le terme de "gouvernance" est apparu il y a plus d'un demi-siècle chez les économistes américains. Ronald Coase, jeune économiste, publie en 1937 un article, "*The Nature of the firm*" dans lequel il explique que la firme émerge car ses modes de coordination interne permettent de réduire les coûts de transaction que génère le marché ; la firme s'avère plus efficace que le marché pour organiser certains échanges. Cette théorie, redécouverte dans les années 70 par les économistes institutionnalistes, et en particulier par Olivier Williamson, débouche sur des travaux qui définissent la gouvernance comme **les dispositifs mis en oeuvre par la firme pour mener des coordinations efficaces qui relèvent de deux registres : protocoles internes lorsque la firme est intégrée (hiérarchie) ou contrats, partenariat, usage de normes lorsqu'elle s'ouvre à des sous-traitants** (1) Le terme "corporate governance", qu'on peut traduire par gouvernance d'entreprises, va ensuite être utilisé dans les milieux d'affaires américains tout au long des années 80.

A la fin des années 80, la notion est importée dans les sciences politiques anglaises à l'occasion du financement par le gouvernement d'un programme de recherche sur le thème de la recomposition du pouvoir local. En effet, à partir de 1979, le gouvernement de Margaret Thatcher a mis en place une série de réformes visant à limiter le pouvoir des autorités locales, jugées inefficaces et trop coûteuses, par le renforcement de la centralisation et la privatisation de certains services publics. Le gouvernement local britannique n'a cependant pas disparu mais il s'est au contraire restructuré pour survivre aux réformes et aux pressions gouvernementales. Les chercheurs qui se

sont penchés sur ces transformations des modes de gouvernement des institutions locales anglaises ont choisi le terme de " urban governance" pour qualifier leurs recherches. Ils ont ainsi souhaité se démarquer de la notion de " local government " associée au précédent régime décentralisé condamné par le pouvoir central. Par la suite, la notion de " urban governance " a été reprise par d'autres pays européens et s'est généralisée dans l'étude des pouvoirs locaux.

La notion de gouvernance fait par ailleurs son apparition à la fin des années 80 dans un autre champ, celui des relations internationales. Le terme de " good governance " est employé par les institutions financières internationales pour définir les critères d'une bonne administration publique dans les pays soumis à des programmes d'ajustement structurel. Les organismes de prêt internationaux préconisent par le biais de cette notion des réformes institutionnelles nécessaires à la réussite de leurs programmes économiques.

Le terme de gouvernance aurait donc été importé du monde de l'entreprise pour désigner des modes de coordination et de partenariat différents du marché mis en oeuvre au niveau du pouvoir politique.

LA GOUVERNANCE POUR DESIGNER LES TRANSFORMATIONS DES FORMES DE L'ACTION PUBLIQUE

Bien que la notion de gouvernance soit employée par des courants de pensée différents avec des finalités différentes, il est possible de déterminer quels sont les éléments communs auxquels se réfèrent les différentes approches lorsqu'elles utilisent ce terme.

Le terme de gouvernance est apparu pour rendre compte des transformations des formes de l'action publique. La gouvernance se définit de manière générale comme " *un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux, d'institutions, pour atteindre des buts propres discutés et définis collectivement dans des environnements*

fragmentés et incertains " (2) ou encore comme " les nouvelles formes interactives de gouvernement dans lesquelles les acteurs privés, les différentes organisations publiques, les groupes ou communautés de citoyens, ou d'autres types d'acteurs, prennent part à la formulation de la politique " (3) Dans son rapport daté de 1995, la Commission sur la gouvernance mondiale(4) définit la gouvernance comme " la somme des différentes façons dont les individus et les institutions, publics et privés, gèrent leurs affaires communes. C'est un processus continu de coopération et d'accommodement entre des intérêts divers et conflictuels. Elle inclut les institutions officielles et les régimes dotés de pouvoirs exécutoires tout aussi bien que les arrangements informels sur lesquels les peuples et les institutions sont tombés d'accord ou qu'ils perçoivent être de leur intérêt " (5)

La gouvernance met l'accent sur plusieurs types de transformation des modalités de l'action publique :

- elle repose sur **une dénonciation du modèle de politique traditionnel qui confie aux seules autorités politiques la responsabilité de la gestion des affaires publiques.** Elle se distingue donc de l'idée classique du gouvernement. Le gouvernement se caractérise par la capacité de prendre des décisions et de pouvoir les appliquer en vertu d'un pouvoir coercitif légitime dont les institutions de gouvernement ont le monopole. Avec la notion de gouvernance, "le rôle surplombant de contrôle et de commandement, centré sur une construction institutionnelle est remis en cause au profit d'une approche plurale et interactive du pouvoir " (6) Cette conception repose sur **l'hypothèse selon laquelle les sociétés connaissent actuellement une crise de la gouvernabilité**, des problèmes d'échec à gouverner ou encore une ingouvernabilité des systèmes. **La gouvernance apparaît alors comme la meilleure réponse possible aux contradictions engendrées par le développement politique et social**, comme un moyen de répondre à la crise par de nouvelles formes de régulation.

- elle met l'accent sur la multiplicité et la diversité des acteurs qui interviennent ou peuvent intervenir dans la gestion des affaires publiques. La crise de la gouvernabilité invite en effet les Etats, les

collectivités territoriales, les organismes internationaux ou les différentes régions du monde à se tourner vers des interlocuteurs, tels que les organisations à but non lucratif, les entreprises privées et les citoyens, qui sont en mesure de trouver des solutions aux problèmes collectifs que rencontrent la société. **Ce faisant, la gouvernance attire l'attention sur le déplacement des responsabilités qui s'opère entre l'Etat, la société civile et les forces du marché lorsque de nouveaux acteurs sont associés au processus de décision et sur le déplacement des frontières entre le secteur privé et le secteur public.** Les autorités publiques qui s'en remettent davantage aux secteurs privé et associatif voient leur rôle modifié ; d'interventionnistes, elles doivent passer à un rôle de facilitateur, de stratège, d'animateur, de régulateur.

- **la notion de gouvernance met également l'accent sur l'interdépendance des pouvoirs associés à l'action collective. La gestion des affaires publiques repose sur un processus d'interaction/négociation entre intervenants hétérogènes.** *"Dans la nouvelle gouvernance, les acteurs de toute nature et les institutions publiques s'associent, mettent en commun leurs ressources, leur expertise, leurs capacités et leurs projets, et créent une nouvelle coalition d'action fondée sur le partage des responsabilités"* (7). Cette interaction est rendue nécessaire par le fait qu'aucun acteur, public ou privé, ne dispose des connaissances et des moyens nécessaires pour s'attaquer seuls aux problèmes. La gouvernance implique donc la participation, la négociation et la coordination. Une large place doit être faite à l'espace public, *" celui dans lequel les différentes composantes de la société affirment leur existence, entrent en communication les unes avec les autres, débattent en exerçant leur pouvoir d'expression et de critique "* (8). Ces négociations doivent permettre de dépasser les intérêts divers et conflictuels et éventuellement de parvenir à un consensus. La rationalité procédurale joue un rôle aussi important que la rationalité substantielle dans la mesure où l'accent est mis autant sur le processus de dialogue que sur le résultat de ce processus.

En résumé, la gouvernance trouverait donc son fondement dans un dysfonctionnement croissant de l'action publique qui dicterait

l'émergence de nouveaux principes et de nouvelles modalités de régulation publique. Celles-ci consistent à associer à la gestion des affaires publiques des acteurs de toute nature, membres de la société civile, professionnels, citoyens, syndicalistes, au travers de processus de participation et de négociation qui doivent permettre de déboucher sur des objectifs et des projets communs. On peut toutefois légitimement se demander à quelles fins la notion de gouvernance est utilisée.

EFFICACITE CONTRE LEGITIMITE DES INSTITUTIONS POLITIQUES, LIBERALISATION CONTRE DEMOCRATISATION DES SOCIETES

La notion de gouvernance telle qu'elle apparaît dans l'ensemble de la littérature consacrée à cette question, **a, sans conteste, une valeur analytique**. Elle permet de mettre en lumière des phénomènes tels que la relativisation des frontières institutionnelles ou l'existence de mécanismes de coopération et de négociation dont l'ampleur ne peut être saisi par la notion de gouvernement. La notion de gouvernance **fournit donc un cadre conceptuel qui permet de penser et de comprendre l'évolution des processus de gouvernement**. Elle offre une nouvelle grille de lecture et d'analyse, un système de référence qui remet en question une grande partie des présupposés sur lesquels se fonde l'administration publique traditionnelle.

La notion de gouvernance a par ailleurs une ambition à la fois descriptive, de caractérisation des formes émergentes de l'action publique et normative, de détermination de l'orientation des changements nécessaires.

Une des caractéristiques de la gouvernance est qu'elle possède un fort contenu politique voire idéologique, qui n'est pas toujours explicité par les auteurs des différents travaux sur le sujet. On peut distinguer en effet deux grandes approches de la gouvernance : une approche gestionnaire et une approche plus politique.

Dans la première approche, la gouvernance donne lieu à des travaux qui portent sur les politiques publiques, les nouveaux modes de coordination entre acteurs, les conditions de leur coopération et les principaux problèmes que ce partenariat soulève ou sur la définition des conditions de la bonne gouvernance. La gouvernance n'est alors envisagée que sous l'angle des modes de coordination permettant d'améliorer l'efficacité de l'action publique. C'est par exemple le cas des travaux menés par les économistes américains du " public choice " qui s'intéressent principalement au rapport coût/efficacité de l'action collective et recherchent, au niveau de l'Etat, de nouveaux principes d'action permettant d'améliorer son fonctionnement. La transformation des modes de régulation n'est justifiée que par des principes gestionnaires et utilitaristes : la modernisation des structures de gouvernement est une nécessité compte tenu de leur relative inefficacité et des gaspillages financiers auxquelles elles conduisent en période de restrictions budgétaires.

A une conception que l'on peut qualifier de restrictive de la gouvernance, répond une seconde acception plus large. La gouvernance est appréhendée par d'autres auteurs comme allant au-delà de ces aspects instrumentaux dans la mesure où, derrière la transformation des manières de faire, se profile la question des luttes de pouvoir, de la légitimité de ceux qui sont associés au processus de décision, de l'émergence ou de la disparition d'acteurs politiques c'est-à-dire de niveaux significatifs de l'organisation sociale et politique.

La gouvernance permet alors de rendre compte de l'articulation de régulations, de "*processus politiques et sociaux d'intégration, d'élaboration de projets collectifs, d'agrégation de différents intérêts recomposés et représentés sur une scène extérieure* " (9) (Patrick Le Galès). La notion de gouvernance permet d'aller au-delà des problèmes de coordination et d'efficacité en intégrant une dimension politique et sociale. La réflexion porte non plus seulement sur les modes les plus efficaces et efficients du management de la société mais aussi sur l'exercice du pouvoir et de la domination. **On passe ainsi de la question de la gouvernance de l'économie, développée par les économistes institutionnels ou la sociologie des**

organisations, à la gouvernance des territoires qui intéresse la sociologie et la science politique.

A cette grille d'analyse se superpose une autre lecture de la gouvernance en termes de positions idéologiques ; la notion recouvre des choix idéologiques différents et parfois même opposés. Il n'existe pas de position commune sur les finalités de la gouvernance. La gouvernance constitue pour certains un instrument au service de la poursuite de la libéralisation des sociétés dans la mesure où elle consiste à limiter le rôle des gouvernements et à faire entrer dans le processus de décision des acteurs non-gouvernementaux en privatisant les entreprises et certains services publics, en dérégulant et en déréglementant. Les tenants d'une approche "économiste", gestionnaire de la gouvernance dissimulent fréquemment leurs intentions qui ne sont autres que l'extension du marché capitaliste. Pour d'autres, principalement ceux qui développent une approche en termes de pouvoir, la gouvernance est perçue comme une voie ouverte à la démocratisation du fonctionnement étatique, à la mobilisation civique et aux initiatives locales et citoyennes.

En définitive, la notion de gouvernance offre une grille d'interprétation nouvelle du politique et des relations entre les institutions et le politique non-institué. Cette grille d'analyse est appliquée à tous les processus de gouvernement, du gouvernement mondial au gouvernement local et concerne les pays développés comme les pays en développement. Suivant les choix idéologiques qu'elle recouvre, la gouvernance consiste à réformer les institutions politiques pour limiter les entraves au bon fonctionnement du marché (conception dominante dans le champ des relations internationales) ou au contraire à renforcer les mécanismes de régulation pour lutter contre les effets du libéralisme et en particulier contre la décohésion sociale (conception dominante en matière de gouvernance urbaine).

Gouvernance

2. ORDRE MONDIAL ET GOUVERNANCE

La gouvernance a fait son entrée dans le champ des relations internationales à travers les notions de gouvernance mondiale et de

gouvernance globale. La construction d'un système de gouvernance mondial permettrait de pallier l'incapacité des Etats-nations et des organisations internationales actuelles à faire face aux demandes de la société. Cependant, telle qu'elle est conçue par les institutions internationales, cette conception de la gouvernance rencontre de nombreuses oppositions car elle est basée sur une vision néo-libérale du développement.

CRISE DE LA SOUVERAINETE ETATIQUE ET DES MECANISMES DE REGULATION INTERNATIONALE : UN ORDRE MONDIAL BOULEVERSE

Les structures de la politique internationale ont été ébranlées en profondeur d'une part par la fin de la guerre froide et d'autre part par le processus concomitant de mondialisation des échanges et des finances. L'effondrement du mur de Berlin et la désintégration de l'URSS ont ouvert la voie à l'hégémonie du marché capitaliste et ont permis aux théories économiques libérales de triompher au niveau mondial. La libéralisation des échanges, la dérégulation des marchés monétaires et financiers, l'évolution des modes de production, les progrès des systèmes d'information et de communication, l'emprise croissante des entreprises transnationales ont, pour leur part, conduit à renforcer le processus d'intégration régionale au niveau mondial (Union européenne, ALENA, MERCOSUR, APEC). Les mécanismes de coopération internationale et l'interdépendance des pays de l'OCDE notamment ont connu un développement plus fort. Par contre, d'autres Etats se sont dans le même temps effondrés, décomposés et ont été la proie de désordres politiques, de guerres civiles et de tragédies humanitaires plus particulièrement en Afrique, dans l'ex-URSS et dans l'ex-Yougoslavie.

L'émergence d'une économie et d'une société mondialisées et la fin de la guerre froide remettent en cause d'une part la capacité des Etats-nations à faire face à ces bouleversements et d'autre part les institutions internationales héritées de l'après-guerre.

Les gouvernements seraient désormais dans l'impossibilité de remplir leur mission du fait de la complexification des sociétés modernes, de l'apparition de sous-systèmes fragmentés, de

l'incertitude liée à l'avenir, de la crise de la représentation politique, de la participation, de la légitimité des instances politiques (cf. [4. LA GOUVERNANCE URBAINE](#) pour plus de détails) et seraient dans l'obligation de s'intégrer davantage dans un ensemble plus vaste pour pouvoir répondre aux nouvelles préoccupations.

Sur le plan international, la désintégration de l'empire soviétique a fait naître l'espoir de voir émerger un nouvel ordre mondial à partir notamment d'une réforme du réseau d'organisations intergouvernementales mis en place à la fin de la Seconde Guerre mondiale pour éviter que la planète ne replonge dans un nouveau conflit. Ces organisations intergouvernementales (OIG) se classent en trois catégories : les institutions internationales telles que le FMI ou la Banque Mondiale, les organisations multilatérales telles que l'OCDE et les organisations à vocation universelle comme les Nations Unies et ses organes subsidiaires (UNESCO, FAO, ...).

L'ensemble de ces organisations présente aujourd'hui deux faiblesses majeures (10): l'absence de principes directeurs et l'absence de positions communes quant aux règles de prise de décision interne. L'ordre international est en effet aujourd'hui dominé par les cinq membres permanents du Conseil de sécurité de l'ONU et surtout par les Etats-Unis, seule superpuissance mondiale à s'être imposée, par défaut, après la chute du mur de Berlin et de ce fait garant presque exclusif de la paix dans le monde. Les OIG sont en fait devenues l'instrument de la volonté aléatoire de ces cinq grandes puissances et principalement de celle du gouvernement américain. En l'absence d'un corpus de lois internationales claires à faire respecter, tout ce passe comme si les Nations Unies étaient utilisées de manière sélective pour défendre au coup par coup les intérêts de ces puissances. Comme le souligne Kimon Valaskakis, il en résulte un désordre institutionnel, la fonction de prévention de crise restant absente et les surprises stratégiques se multipliant. La légitimité de ces organisations est d'autre part remise en cause car les méthodes de fonctionnement, de financement et surtout les règles de prise de décision sont controversées.

En dépit des problèmes évoqués, les espoirs de réformes des institutions internationales ont jusqu'à présent été déçus. Pourtant de nouvelles menaces mondiales et planétaires apparaissent appelant un nouveau mode de régulation collectif ou une rénovation des institutions existantes. Ces nouvelles menaces sont la dégradation de l'environnement et l'épuisement des ressources naturelles, les risques technologiques, la prolifération des armes nucléaires ou encore les changements démographiques, sans parler des nombreux conflits qui peuvent se déclencher dans le monde.

C'est en réponse à cette crise de la gouvernabilité au niveau supranational que se sont développés des travaux et des réflexions autour de la notion de gouvernance globale. Ces travaux, émanant des instances internationales, ne traitent que de l'aspect technocratique, administratif de la gouvernance. Cette approche suscite de nombreuses critiques de la part de ceux qui ont une perception plus large de la gouvernance et souhaiteraient voir développer des réflexions sur les enjeux de pouvoir liés à l'émergence de mécanismes de régulation informelle et aux réformes des institutions internationales.

DES TRAVAUX SUR LA GOUVERNANCE MONDIALE OU GLOBALE QUI NEGLIGENT LES ENJEUX POLITIQUES

La notion de gouvernance mondiale ou globale a suscité un grand nombre de travaux qui s'inscrivent dans le prolongement des études sur les régimes et les institutions internationales. Ces travaux relèvent de deux catégories : soit une réflexion analytique sur le système international présent, soit une réflexion normative sur un système de gouvernance mondiale qu'il conviendrait de construire.

Les travaux descriptifs mettent l'accent sur les pratiques développées hors Etat et hors organisations intergouvernementales, institutions qui ne sont pas les seuls supports et promoteurs de l'ordre mondial et de régimes de coopération. Ils rendent compte de l'émergence de modes de régulation informels, des processus de négociation associant les Etats, les organisations intergouvernementales, les entreprises transnationales, les fondations

privées, les groupes de pression nationaux ou encore les coalitions d'ONG. Ils mettent à jour ce que James Rosenau a appelé une "gouvernance sans gouvernement", c'est-à-dire une société internationale qui s'institutionnalise de plus en plus et a recours à d'innombrables mécanismes de régulation tout en étant dépourvu d'instance supranationale.

Dans ce cadre, la gouvernance est interprétée de deux façons différentes. Certains auteurs assimilent la gouvernance à un système de normes et non à un processus(11) ; la gouvernance surgirait d'un accord ou d'un consensus sur des valeurs communes, des objectifs communs dégagés au cours de négociations transnationales associant les Etats mais aussi des acteurs privés et associatifs. **Pour d'autres,** dans des domaines tels que le contrôle du système monétaire international ou la gestion de la dette des pays en développement, qui sont des questions pouvant être analysées en termes de gouvernance, **il n'y a pas de normes et de règles vers lesquelles les attentes des acteurs convergent mais des mécanismes de dialogue qui assurent la participation des acteurs principaux.** La gouvernance consiste alors à regarder comment se déroule le mécanisme de "régulation conjointe" par un jeu permanent d'échanges, de négociations, d'ajustements mutuels plutôt que de regarder comment les acteurs ont la capacité de définir les règles du jeu et déterminent les résultats d'une négociation dans des secteurs clés de la vie internationale. La gouvernance est alors considérée comme un processus d'accommodement entre de multiples parties défendant chacune leurs intérêts. Elle permet donc d'étudier des mécanismes souples, non standardisés, des configurations molles en recombinaison permanente et non des phénomènes fixés, attendus comme le sont par exemple les régimes.

Le schéma de la gouvernance est utilisée notamment pour décrire les mécanismes de coopération transnationales et les réseaux d'intégration transnationale (Union européenne, ALENA,...) échappant au contrôle direct des Etats qui sont en cours de constitution. Il permet aussi par exemple d'analyser le processus à l'oeuvre dans les dernières grandes conférences organisées par l'ONU ces dix dernières années : conférence du Caire sur la

population, conférence de Pékin sur les femmes, conférence d'Istanbul sur l'Habitat, etc. Ces conférences réunissent un grand nombre d'acteurs issus de tous les horizons et s'inscrivent dans un long processus d'accommodement et de recherche d'un référentiel commun. Elles aboutissent en général à un discours international structuré autour de quelques concepts clé comme le développement durable ou la protection des enfants qui finissent par s'imposer sous forme de contraintes nouvelles à l'action publique, étatique et internationale.

Sur le plan normatif, les principales réflexions émanent de la " Commission on Global Governance ", la Commission sur la gouvernance globale, créée en 1992 à l'instigation de Willy Brandt. Sa mise en place résulte de la conviction d'un certain nombre de personnalités du monde politique, après la chute du mur de Berlin et les événements qui l'ont suivis, de la nécessité de mener une réflexion urgente sur la façon dont serait organisée la vie mondiale dans un monde complètement nouveau. Ses travaux n'ont cependant pas eu le retentissement de ceux menés par exemple par Madame Gro Harlem Brundtland, premier ministre norvégien, sur la question du développement durable, car la naissance de cette commission a suscité la méfiance de l'ONU qui y a vu une possible remise en cause de son travail.

La gouvernance mondiale, globale, constituerait la réponse à apporter à la crise de la gouvernabilité que rencontre le système international. **Cependant, la vie politique telle qu'elle est envisagée par la commission se résume à une gestion technocratique des affaires publiques.** Selon Pierre de Senarclens, la Commission est composée de personnalités qui ont intérêt à défendre le statu quo. C'est pourquoi ne sont avancées que des propositions insignifiantes sur la réforme du système des Nations Unies ; la nécessaire participation des ONG, des mouvements des citoyens et des entreprises à la gouvernance est simplement soulignée, sans que ne soient examinées la hiérarchie entre ses acteurs, les rapports de force et d'autorité qui les relient ou leur influence politique. La commission " *tend à penser la politique internationale comme une entreprise à l'édifice duquel tous les acteurs, grands et petits, apporteraient leur contribution, en vue de finalités utilitaires et consensuelles* ". Il apparaît comme normal que,

compte tenu de l'incapacité des gouvernements à assumer certaines fonctions, celles-ci soient prises en charge à un niveau supranational par d'autres instances qui font appel à de nouveaux acteurs. Ainsi, l'irruption des entreprises transnationales dans le champ de la vie publique est considérée comme une évolution positive permettant de suppléer aux carences gouvernementales.

C'est au nom d'une plus grande efficacité de l'action publique que ce type de régulation s'impose. **Cependant en l'absence d'institutions internationales réformées et donc capables de prendre le relais de souveraineté étatique défailante, le seul régulateur social demeure les forces du marché. C'est sur lui que misent les institutions internationales en place.** Cette conception de la gouvernance mondiale est vivement critiquée par plusieurs auteurs.

UNE CERTAINE CONCEPTION DE LA GOUVERNANCE MONDIALE REMISE EN CAUSE

En limitant la gouvernance à une approche utilitaire, gestionnaire, on passe sous silence l'analyse des intérêts sociopolitiques, des rapports de pouvoir et d'hégémonie, des conflits politiques qui marquent l'évolution des relations internationales. Les questions liées à la souveraineté telles que " qui est en droit de commander ? ", " selon quelles modalités ? ", " dans le cadre de quelle structure de participation politique ? " sont évincées au profit de questions ayant trait aux modes de régulation en tant que tels. Les questions relatives aux Etats qui ne participent pas au processus, à la coordination entre les différents sous-systèmes fonctionnels et à la finalité de la gouvernance ne sont pas posées. Or, ces questions peuvent remettre en cause la notion de gouvernance mondiale telle qu'elle est conçue par les organisations internationales.

En effet, pour Marie-Claude Smouts [\(12\)](#), **on ne peut pas parler de gouvernance mondiale dès lors que la régulation internationale se fait entre un nombre limité d'Etats, de sociétés privées et d'élites partageant le même code de communication, celui du libre-échange et de la conception occidentale des droits de l'homme.** De nombreux Etats sont en effet exclus de la construction

de l'ordre mondial. La gouvernance globale qui est définie par la Commission du même nom comme "*la somme des différentes façons dont les individus et les institutions, publics et privés, gèrent leurs affaires communes*" est encore moins avérée car elle suppose que soit mise en place une organisation centralisée guidée par des principes d'action commun comme l'équité, la sécurité ou la redistribution. Or, pour l'auteur, la gouvernance repose au contraire sur une prolifération de modes d'organisation, de niveaux et d'instances de décision. Rien n'indique que l'ensemble de ces configurations ne débouche sur un programme d'action cohérent répondant aux objectifs de toute l'humanité.

De même, la gouvernance exige la participation des citoyens aux affaires publiques et le contrôle des détenteurs du pouvoir politique. **L'émergence sur la scène politique des ONG, des experts et des bureaucraties transnationales, des réseaux locaux et régionaux nécessite que soient développées des réflexions sur les procédures de participation politique et de contrôle des instances du pouvoir.** Enfin, les finalités de la gouvernance mondiale, à savoir la suppression des entraves au libre fonctionnement du marché au niveau mondial, ne sont pas explicitées. Pour la Commission, la politique se résume à la gestion des interdépendances économiques et la logique néo-libérale et les pratiques qui s'en inspirent sont considérées comme relevant du mouvement inexorable de l'histoire et assimilées à la dynamique de la modernité.

En définitive, la notion de gouvernance mondiale devrait permettre de réfléchir sur le rôle des acteurs non-étatiques dans les mécanismes de régulation politique mais aussi aux rapports d'autorité et de pouvoir. Or, la problématique de la gouvernance mondiale a été accaparée par des institutions internationales qui en ont fait un outil au service de l'idéologie néo-libérale. Il y a cependant de la place pour de nouvelles études sur la gouvernance qui posent le problème d'institutions internationales mieux adaptées aux évolutions du monde contemporain. De nouvelles institutions devraient voir le jour pour gérer et prévenir les conflits, rétablir et maintenir la paix dans le monde, promouvoir et protéger les droits élémentaires ou, de manière plus prosaïque, assurer la stabilité économique et lutter contre les

effets d'une spéculation effrénée. Ceci nécessite peut-être la mise en place de mécanismes de régulation qui restaurent certaines entraves au libre fonctionnement du marché.

3 -LA " BONNE GOUVERNANCE " :

l'exigence de profondes réformes institutionnelles pour garantir la croissance et le développement des pays soumis à l'ajustement structurel

Les réflexions en termes de gouvernance, développées dans le champ des relations internationales, ont été appliquées plus spécifiquement au champ des relations avec les pays en développement.

DES PROBLEMES POLITIQUES ENONCES EN TERMES TECHNIQUES PAR LES INSTITUTIONS FINANCIERES INTERNATIONALES

Le terme de gouvernance est apparu à la fin des années 80 dans le vocabulaire de la Banque Mondiale, à l'occasion de bilans sur la politique d'ajustement structurel menée depuis 1980. Confrontés aux échecs répétés des programmes économiques d'inspiration néo-libérale mis en place par les institutions financières internationales dans un ensemble de pays en voie de développement, les experts incriminent le cadre politico-institutionnel défaillant de ces pays et recommandent d'agir en amont sur leur mode de gouvernement. Selon les experts, ce sont ces distorsions d'ordre politique qui sont à l'origine de la plupart des problèmes économiques rencontrés en Afrique, en Amérique Latine, en Europe orientale ou encore dans les pays de l'Est.

Les institutions financières internationales ont en effet pris conscience qu'il était impossible de tout régler par des réformes économiques et de continuer à reléguer les questions politiques et sociales au second plan dans le débat sur le développement. Peu à peu, il est apparu qu'aucun projet économique ne pouvait aboutir sans une légitimité politique et une efficacité minimum des institutions politiques. Le politique a donc bien vite été perçu comme un obstacle au bon fonctionnement des marchés et d'une manière générale à la progression du libéralisme dans ces pays.

Pour s'occuper de questions d'ordre politique, la Banque Mondiale, le Fonds monétaire international (FMI) et les banques régionales de développement ont cependant dû contourner un obstacle de taille, celui de leur statut qui leur interdit expressément d'intervenir dans le champ politique [\(13\)](#) Pour pouvoir agir sur des questions hors de leur compétence, mais ayant des incidences fortes sur le succès des programmes de prêt, les institutions financières internationales ont fait appel à la notion de gouvernance. Celle-ci présente l'avantage de libeller en termes techniques des problèmes éminemment politiques et donc d'éviter de parler de " réforme de l'Etat " ou de " changement social et politique ". Les organismes de prêt internationaux ont ainsi trouvé une parade leur permettant d'échapper aux critiques les accusant d'outrepasser leurs compétences ou condamnant leur ingérence dans la politique intérieure et l'administration des pays emprunteurs.

Un volet " bonne gouvernance " a donc été introduit dans les programmes des organismes internationaux de financement. Des réformes institutionnelles ont été préconisées au côté des programmes économiques néo-libéraux et justifiées par la poursuite du développement économique ; ces réformes ont été promues non pas pour que s'affirment les considérations sociales et politiques sur l'économique mais bien pour rendre ces programmes plus efficaces. D'ailleurs, le Président de la Banque Mondiale en 1991 affirme, dans la préface d'un des textes clés de cette institution sur la question, *"qu'une gestion du secteur publique efficace et transparente est un point crucial de l'efficacité, à la fois des marchés et des interventions gouvernementales, et partant de là du développement économique. "*

LES PRESCRIPTIONS LIEES A LA " BONNE GOUVERNANCE " : LA DEFINITION D'UN NOUVEAU MODELE POLITIQUE POUR LES PAYS EMPRUNTEURS

La gouvernance n'a jamais fait l'objet de définition précise dans le contexte des politiques de développement. La Banque Mondiale traduit la gouvernance comme *" la manière par laquelle le pouvoir est exercé dans la gestion des ressources économiques et sociales d'un*

pays au service du développement ". Le Comité d'aide au développement de l'OCDE, dont les travaux se sont inscrits dans la mouvance de ceux de la Banque Mondiale, la définit comme *"l'utilisation de l'autorité politique et l'exercice du contrôle en rapport avec la gestion des ressources d'une société en vue du développement économique et social "*.

La notion est en fait utilisée de façon quasi exclusivement normative par les organismes de prêt internationaux pour désigner les institutions, les pratiques et les normes politiques nécessaires, en théorie, à la croissance et au développement économique des pays emprunteurs. La Banque Mondiale énonce quatre conditions à l'établissement de la bonne gouvernance : l'instauration d'un Etat de droit qui garantisse la sécurité des citoyens et le respect des lois (indépendance des magistrats), la bonne administration qui exige une gestion correcte et équitable des dépenses publiques, la responsabilité et l'imputabilité (accountability) qui imposent que les dirigeants rendent compte de leurs actions devant la population et enfin la transparence qui permet à chaque citoyen de disposer et d'accéder à [\(14\)](#).

L'Etat de droit est ici au coeur de la bonne gouvernance. Il s'agit de mettre en place *" un système de règles qui soient réellement appliquées et d'institutions qui fonctionnent vraiment et assurent une application appropriée de ces règles "*. Pour cela, il est nécessaire que la vie publique soit "moralisée", c'est-à-dire que les dirigeants politiques soient désormais responsables de leurs actes devant les citoyens, et donc que soit engagée la lutte contre la corruption. La bonne administration publique implique certes plus d'efficacité mais aussi plus de morale. La gouvernance est en fait fondée sur un ensemble de règles de morale publique. Elle ne se limite donc pas à définir le rôle de l'Etat par rapport au marché mais traite également de l'éthique du gouvernement.

Les conditions posées par la Banque Mondiale, conditions qui déterminent l'octroi des prêts, impliquent plusieurs types de réformes à même de faciliter l'application et la réussite des programmes macro-économiques. Les programmes de réformes qui ont été financés ces

dernières années par la Banque Mondiale sous la rubrique " bonne gouvernance " ont trait à l'amélioration de la gestion du secteur public (réforme de la fonction publique), au perfectionnement des méthodes de comptabilité et de vérification des comptes, à la décentralisation de certains services publics, à la privatisation d'entreprises publiques, à la mise en place d'infrastructures juridiques et judiciaires compatibles avec l'entreprise privée.

Le modèle politique dessiné par ces réformes vaut pour l'Etat central mais s'applique aussi aux niveaux infra-nationaux. Compte tenu des enjeux décisifs que présentent les villes, métropoles économiques, capitales administratives et villes portuaires du point de vue de l'économie libérale, tout un discours sur la gouvernance urbaine est développé parallèlement au thème de la décentralisation (cf. [4. LA GOUVERNANCE URBAINE](#)).

LIMITER LE ROLE DE L'ETAT ET S'APPUYER SUR LA SOCIETE CIVILE ET LES ACTEURS PRIVES

Le but affiché par la Banque Mondiale et, à sa suite, par toutes les agences de coopération, le PNUD et les bailleurs de fonds bilatéraux est clair : il s'agit de limiter les prérogatives de l'Etat et de renforcer les acteurs de la société civile. Le rôle unique de l'Etat est cependant reconnu ; il doit assurer un fonctionnement efficace du marché, notamment en protégeant la propriété privée et la sécurité des investissements, et mettre en place des mesures correctives lorsqu'il est défaillant. Par ailleurs, l'Etat seul est en mesure de fournir des services publics tels que l'éducation, la santé et les infrastructures essentielles.

En fait, les organismes de financement internationaux ont eu tendance, dans leur discours, à opposer de façon artificielle l'Etat à la société civile. Ils ont laissé entendre que l'affaiblissement de l'Etat était nécessaire à l'émergence d'une société civile, capable de prendre part à la réforme d'institutions politiques figées. La privatisation et la décentralisation ont été présentées comme permettant de renforcer l'esprit d'initiative des populations, leur autonomie et leur participation au développement de leur pays. Les réformes institutionnelles

recommandées au nom de la bonne gouvernance ont donc été associées de manière quelque peu abusive à la défense de la démocratie. Les quatre conditions énoncées par la Banque Mondiale sont présentées comme un moyen de faire progresser davantage la démocratie dans les pays emprunteurs.

Les institutions bilatérales des pays de l'OCDE ont d'ailleurs apporté leur soutien à de nombreux groupes au sein de la société civile des pays en développement, ce qui a permis de crédibiliser l'idée selon laquelle le mouvement de démocratisation allait prendre de l'ampleur dans plusieurs pays du tiers-monde. Mais les initiatives que l'aide étrangère a financées ont surtout été des initiatives d'auto-organisation des populations pour lutter contre la pauvreté et le dénuement générés par les crises économiques. Ces stratégies de survie qui s'organisent au niveau des quartiers (soupe populaire, bénévolat dans des dispensaires, des centres de soins infantiles,...) visent à pallier l'absence de soutien public permanent. Il est cependant difficile d'assimiler ces efforts et initiatives à l'émergence d'une société civile nouvelle, comme ont tendance à le faire les organismes prêteurs.

D'autre part, il ne faut pas oublier que les prêts font l'objet d'accords et de contrats soumis à conditions (réformes institutionnelles) entre la Banque et le gouvernement d'un pays sans qu'il y ait d'interrogation sur la légitimité de l'action publique de ce gouvernement, c'est-à-dire sur le contrat qui unit le gouvernement à son peuple. Comme l'écrit Annick Osmont [\(15\)](#): *" il y a bien un contrat ici, mais celui-ci est établi de manière extra-territoriale, entre un gouvernement agissant dans le meilleur des cas de manière technocratique, et un organisme multilatéral agissant au nom d'une logique de développement exogène "*.

Pour Marie-Claude Smouts, *" le concept de gouvernance est lié à ce que les grands organismes de financement en ont fait : un outil idéologique pour une politique de l'Etat minimum "*[\(16\)](#).

4. LA GOUVERNANCE URBAINE

Au contraire des approches développées précédemment dans le cadre de réflexions sur la gouvernance mondiale et la bonne gouvernance, un certain nombre d'auteurs travaillant sur la problématique des villes ont résolument opté pour une vision territoriale de la gouvernance. Celle-ci permettrait non pas de faire le jeu du marché mais au contraire de lutter contre ses méfaits, les mécanismes de régulation publique en place ne permettant plus d'y faire face. Le constat est donc le même - il existe une crise de la gouvernabilité - mais le remède est différent - la gouvernance permettrait d'assurer la cohésion d'un territoire.

L'EPUISEMENT DES FORMES TRADITIONNELLES D'ACTION PUBLIQUE

Comme nous l'avons déjà évoqué, l'hypothèse sous-jacente à l'idée de gouvernance est l'existence d'une crise de la gouvernabilité des sociétés. Les gouvernements institués, ceux des Etats comme ceux des communes, auraient perdu leur capacité d'action du fait des mutations en cours dans la société. La mondialisation des marchés et de la production, la globalisation financière, la puissance accrue d'entreprises devenues transnationales ont en effet des répercussions que ne parviennent plus à gérer les pouvoirs publics.

Ainsi, la mondialisation des échanges s'accompagne d'un creusement des écarts entre population riche et population pauvre que ce soit à l'échelle internationale ou nationale. Les Etats-nations semblent impuissants à maîtriser ces tendances, à freiner ces évolutions qui débouchent sur un chômage accru dans les pays occidentaux et sur l'apparition de situations de grande pauvreté. Les Etats ne parviennent plus, à l'intérieur de leur frontière, à assurer une redistribution des richesses susceptibles de réduire ces inégalités et à assurer la cohésion sociale.

La gouvernabilité des Etats est mise à mal par un processus de fragmentation qui touche à la fois l'espace, les groupes sociaux et les activités et se rencontre à toutes les échelles spatiales, de la ville au

pays. Il se manifeste, sur le plan spatial, par des déséquilibres territoriaux tels que la concentration des populations dans les zones urbaines ou encore l'étalement et le mitage de la ville. Sur le plan social, il se traduit par la multiplication des catégories de population ; la société agrège désormais des populations très différentes aux intérêts de plus en plus diversifiés et donc aux exigences variées et contradictoires.

Le processus d'éclatement touche enfin les acteurs de la société ; on assiste en effet à une multiplication des organismes, des réseaux, des agences, des institutions qui interviennent sur un territoire et à l'accroissement du nombre des sous-systèmes. De plus en plus de décideurs aux intérêts et aux systèmes de valeur divergents voire opposés entrent en jeu. Cette superposition d'acteurs conduit à un émiettement du pouvoir sur un plan horizontal mais aussi sur un plan vertical puisqu'interviennent sur un même territoire des autorités politiques de différents niveaux administratifs. Ce processus de fragmentation fait du système territorial une organisation de plus en plus complexe donc de plus en plus difficile à gérer.

A la complexité des sociétés s'ajoute le problème de l'incertitude qui caractérise l'avenir. Il devient de plus en plus difficile pour les pouvoirs publics de prendre des décisions dans un univers non stabilisé où il est malaisé de prévoir les conséquences d'une action, d'anticiper les évolutions futures. Il s'agit de parvenir à garder un cap malgré un contexte mouvant ce qui implique de posséder de fortes capacités d'adaptation et de s'engager dans des actions qui ne créent pas d'irréversibilités.

Ce que l'on peut qualifier de " crise du politique " se double d'une crise de la citoyenneté. Les populations ont pris conscience des limites des institutions politiques et de l'impuissance des responsables politiques. Les discours politiques apparaissent comme peu convaincants et les politiques publiques sont souvent jugées inopérantes face aux grands problèmes contemporains. Les citoyens se sentent également peu écoutés et peu associés aux décisions qui les concernent. Le pouvoir politique est accusé d'être déconnecté de la société civile. La globalisation a, d'autre part, tendance à bouleverser

les repères des citoyens, à modifier les cadres d'appartenance dans lesquels se sont organisées les sociétés européennes. Les citoyens manifestent donc une certaine inquiétude vis-à-vis d'un passé perdu et d'un futur inconnu, porteur d'insécurité(17).

La mondialisation des échanges, la complexité accrue des sociétés liée à leur fragmentation, l'imprévisibilité de l'avenir, la déconnexion entre autorités politiques et citoyens expliqueraient la défaillance des modèles traditionnels d'action publique. Les pouvoirs publics seraient dans l'obligation d'adapter leur mode d'action publique afin de répondre aux défis qui ont pour nom chômage, fracture sociale, peur de l'avenir et désappartenances sociales. L'importance de ces enjeux au niveau local et plus particulièrement au niveau urbain explique l'intérêt que suscite la notion de gouvernance urbaine et donc le nombre importants de travaux qui ont été développés dans ce sens.

LES ENJEUX DE LA GOUVERNANCE URBAINE

La crise de la gouvernabilité qui touche les autorités politiques a eu un grand retentissement au niveau du pouvoir local car celui-ci connaît depuis plus de 15 ans des évolutions institutionnelles importantes dans l'Europe tout entière. Les réformes de décentralisation qui ont permis une relative émancipation des collectivités locales vis-à-vis de l'Etat d'un côté et l'évolution de l'économie mondiale et la constitution de l'Union européenne qui ont affaibli le pouvoir des Etats de l'autre ont fait naître une mobilisation politique et sociale territorialisée. Les autorités locales en général et les villes et les métropoles en particulier ont vu croître, de ce fait, leur pouvoir et leur puissance politique et économique.

Cette montée des pouvoirs locaux urbains et l'importance de leur rôle ont été reconnues à la Conférence de Rio sur l'environnement et le développement mais surtout à Istanbul, au cours de la Conférence sur les établissements humains. Les villes sont devenues le lieu de concentration de la population qui y vit à plus de 80% (pour les pays développés) et des richesses puisqu'elles sont le lieu principal de

l'activité économique ; elles sont désormais le moteur du développement économique des pays. Par ailleurs, la concentration urbaine et la métropolisation affectent les écosystèmes naturels et constituent une menace pour l'environnement à l'échelle mondiale ; l'avenir écologique de la planète se joue dorénavant en grande partie dans les villes. Enfin, le phénomène de fragmentation sociale, le développement de l'exclusion, de la marginalisation se manifestent de façon prégnante dans les villes.

Les enjeux essentiels attachés à l'urbain expliquent l'importance qu'ont pris les réformes de décentralisation pour les grandes villes et les agglomérations. Celles-ci sont sans conteste les grands bénéficiaires de ces réformes. Selon Patrick Le Galès(18), la décentralisation a consacré la différence entre le gouvernement urbain et le gouvernement rural. L'étude du gouvernement des villes suscite donc un intérêt plus grand parce que ses transformations s'écartent du modèle général de système local et que les enjeux liés à la ville sont forts. Ceci explique pourquoi la problématique de la gouvernance urbaine a fait une percée plus forte dans les travaux que la gouvernance locale. Les villes sont devenues le lieu privilégié de l'innovation sociale et politique, notamment dans le domaine de la gestion des affaires publiques, en réponse à la crise de la gouvernabilité qui touche également le pouvoir local.

La notion de gouvernance urbaine permet, à tout un courant de pensée, d'analyser l'organisation et la formation d'un acteur " ville ". Les mouvements de décentralisation et de mondialisation ont en effet conduit à transformer certaines villes et même certaines régions en acteurs politiques et sociaux à part entière. La notion de gouvernance permet de rendre compte de ce renforcement de l'organisation politique et sociale des villes. Elle permet d'analyser les transformations du pouvoir local, l'organisation des intérêts et des élites, les mécanismes de création d'identité collective, les formes d'action publique moderniste qui se développent en réponse aux défis qu'ont à relever les autorités politiques locales.

Tel qu'il est conçu par ce courant de pensée, le principe de gouvernance permet d'étudier les efforts qui sont faits pour tenter de

contre le mouvement d'éclatement à travers l'intégration des groupes sociaux et des acteurs publics et privés, la coordination des différents acteurs entre eux et l'implication des citoyens. Au processus d'éclatement, de fragmentation répond un processus de recomposition, d'intégration. La gouvernance constitue, dans cette optique, une réponse à une vision strictement libérale du développement urbain qui fait peser des menaces d'éclatement social et de développement fragmenté sur la ville. Un des enjeux de la gouvernance urbaine pour les pouvoirs publics est bien de parvenir à reconstruire l'unité sociale de la ville, une identité collective par le biais de politiques publiques produisant des appartenances. Il s'agit de parvenir à rétablir des cohérences sur un territoire.

L'enjeu est social mais aussi économique. La mondialisation et la décentralisation placent désormais les villes au coeur de la compétition économique. La mobilisation de groupes sociaux, d'institutions, d'acteurs privés et publics, de citoyens répond à la nécessité pour une ville d'élaborer des projets collectifs lui permettant de s'adapter aux transformations économiques et de s'imposer face au marché. Les villes se livrent désormais une concurrence accrue entre elles que ce soit à l'échelle locale, nationale ou internationale, les rapports ville/Etat et ville/campagne ayant perdu de leur importance. C'est aussi dans la perspective de s'affirmer dans le jeu concurrentiel des villes que les autorités politiques locales élaborent des stratégies, les traduisent en projets et mobilisent l'ensemble des acteurs de la société locale autour de ces projets. L'enjeu est d'exister en tant qu'acteur et la condition en est de posséder un projet fédérateur fort qui donnera une identité à la ville, qui cristallisera les énergies. Comme le soulignent Arnaldo Bagnasco et Patrick Le Galès(19), *" la poussée du marché conduirait paradoxalement à une forme de retour du politique sur des territoires infra-étatiques comme les villes "*.

En fait, il existe, au niveau des villes européennes, différentes configurations en fonction de l'importance accordée aux différents enjeux et en fonction des mécanismes de régulation adoptés. Les villes scandinaves ou italiennes demeurent structurées par l'Etat et les services sociaux car la lutte contre la ségrégation sociale, le maintien de la cohésion sociale sont au coeur des politiques urbaines. A

l'inverse, certaines villes sont dominées par des régulations politiques et de marché qui leur sont extérieures et ne font pas figure d'acteurs ; la gouvernance est alors faible et fragmentée et la compétition économique domine (Paris, Londres). D'autres villes sont marquées par l'intégration de différents groupes et acteurs organisés pour mettre en oeuvre une stratégie collective (Barcelone, Rennes, Bologne). D'autres enfin se mobilisent uniquement en faveur du développement économique sans trop de préoccupations pour les groupes les moins favorisés.

En définitive, les mutations en cours ont remis en cause le modèle de la politique urbaine traditionnelle qui confiait aux seules autorités politiques la responsabilité de la gestion de la ville. Les villes doivent s'adapter et trouver de nouvelles démarches de gestion stratégique prenant en compte la complexité et la diversification des régulations, l'imprévisibilité de l'avenir, etc. Le rôle politique qui leur est désormais reconnu et les défis qu'elles ont à relever font des villes un terrain privilégié de l'innovation sociale et politique, notamment en matière de formes de régulation publique.

L'ADAPTATION DES FORMES ET DES METHODES DE GOUVERNEMENT DES VILLES AUX ENJEUX DE LA GOUVERNANCE URBAINE

Selon Georges Cavallier⁽²⁰⁾, " *la gouvernance urbaine c'est donc finalement la capacité et la co-responsabilité de projet, la possibilité d'établir un cadre collectif d'action solidaire, de réflexion stratégique reliant les principaux acteurs autour du niveau de décision politique.[...] A chaque niveau, le partenariat doit pouvoir se concrétiser autour d'une stratégie commune, d'un cadre collectif d'intervention donnant du sens à l'action urbaine, d'un projet suffisamment mobilisateur pour motiver toutes les parties concernées*".

C'est de la construction de ce projet que naît l'identité collective. C'est lui qui contribue à faire exister un territoire qui ne soit pas que le pur espace de la concurrence économique. La gouvernance repose

donc sur la construction de projets concertés de développement territorial. L'une des questions essentielles qui se pose alors est celle de l'échelle pertinente d'élaboration de ce projet. La plupart des auteurs s'accordent à dire qu'il faut renoncer à identifier un territoire pertinent d'intervention car il n'existe pas d'échelle territoriale optimale pour favoriser le développement ou promouvoir l'innovation sociale. Les périmètres à considérer sont à géométrie variable en fonction des problèmes à résoudre. Il est vrai cependant que ce sont davantage les liens qui se tissent entre acteurs qui fondent un territoire que les critères physiques de proximité géographique par exemple.

La gouvernance urbaine, telle qu'elle a été définie, implique l'établissement de nouveaux partenariats, sur un plan horizontal comme sur un plan vertical, et une redéfinition des règles et des principes de l'action publique. Ces nouveaux modes de l'action publique sont soit déjà expérimentés, soit restent à inventer. Ils relèvent de plusieurs domaines :

Créer les conditions d'une démocratie locale participative

Les autorités locales ont compris depuis longtemps qu'il était difficile de gouverner sans tenir compte des demandes sociales qui se font jour dans les villes et sans associer les citoyens et les associations locales aux projets qui les concernent. Des dispositifs de participation des habitants aux politiques urbaines ont donc été mis en place le plus souvent à l'échelle du quartier sous forme de commissions locales, de commissions extra-municipales, de comités de quartiers.

La gouvernance implique désormais qu'une citoyenneté se mobilise à l'échelle de la ville ou de l'agglomération, à l'échelle à laquelle se pose tel ou tel problème d'aménagement, de transport, de sécurité et qu'elle ne se limite pas uniquement à une citoyenneté de proximité. Elle devrait reposer sur une véritable participation du citoyen à toutes les étapes de la mise en place d'un projet ou à certaines d'entre elles. Ces étapes sont le diagnostic, la formulation d'un problème, l'élaboration d'une stratégie, la définition de ses objectifs et des moyens affectés, la mise en oeuvre du projet et son évaluation. Il s'agit d'aller au-delà de la simple information et

consultation de la population et de parvenir à établir une véritable relation de partenariat avec les habitants afin de rapprocher la décision du citoyen.

Des initiatives dans ce sens ont déjà vu le jour en Amérique Latine, en Amérique du Nord ou en Europe. Les habitants et/ou les associations se voient confier la réalisation d'un projet en partenariat avec la municipalité (exemples : gestion des déchets à Curitiba au Brésil ; budget participatif à Porto Alegre, toujours au Brésil) ou bien prennent directement en charge la production de biens et de services (exemples : auto construction collective de logements en Afrique du sud ; création d'un espace public par les habitants à Seattle).

L'adhésion des habitants aux projets qui les concernent est essentielle mais pose la question de leur représentation. La citoyenneté s'exprime en général par le regroupement d'individus au sein de structures associatives qui défendent des intérêts organisés. Mais tout se passe aujourd'hui comme si ce type de représentation légale était galvaudé et n'avait plus la légitimité suffisante pour exprimer les intérêts collectifs. De nouveaux lieux de débat public, de nouveaux espaces publics d'élaboration de projets, de nouvelles formes de médiation doivent être expérimentés afin que les citoyens et les représentants de la société civile puissent se rencontrer, confronter leurs intérêts, délibérer et participer à la décision.

Améliorer le partenariat entre les pouvoirs publics et le secteur privé

Les acteurs privés (banques, entreprises, prestataires de services urbains) sont devenus, depuis longtemps, des acteurs incontournables des politiques urbaines locales. Ils ont régulièrement collaboré avec les pouvoirs publics sous des formes diverses dans le champ du développement et de l'aménagement urbain. Le processus d'intégration européenne, la mondialisation, la montée en puissance des villes et le développement de la concurrence entre elles ont accru le rôle joué par le secteur privé dans la gestion des affaires publiques. Les partenariats public-privé se sont multipliés rapidement dans les projets urbains dans la plupart des pays d'Europe.

L'enjeu actuel est de parvenir à concilier la logique des élus et celle des chefs d'entreprises, qui n'ont ni les mêmes intérêts, ni les mêmes horizons temporels, ni les mêmes mécanismes d'action et ce à une époque marquée par l'incertitude et la rareté des disponibilités financières. La gouvernance suggère en fait d'imaginer de nouvelles formes de partenariat tant en matière de montage financier et technique des projets que de conduite des opérations et de gestion des équipements. Pouvoirs publics et secteur privé doivent parvenir à s'entendre sur des projets communs propres à déclencher des dynamiques urbaines sans que la logique de marché ne prenne le pas sur l'intérêt général et sans qu'il y ait confusion des rôles. Pour Patrick Le Galès, *" au-delà des entreprises " parasites " et des individus qui cherchent à tirer profit des biens collectifs produits, il existe des acteurs privés et/ou groupes d'intérêts professionnels susceptibles de contribuer à la gouvernance urbaine et d'orienter (du moins partiellement) leurs stratégies de manière à participer à la production de certains biens collectifs "* [\(21\)](#).

Encourager la coopération entre communes

Les relations entre communes sont marquées à la fois par un élargissement des systèmes de coopération et d'échanges et par une accentuation de la concurrence, la diminution globale des ressources poussant les villes à tout mettre en œuvre pour attirer sur leur territoire les investissements publics et privés et une population qualifiée. Cette logique de compétition a conduit à l'émergence d'un gouvernement urbain entrepreneurial et à la mise en place de stratégies entrepreneuriales. Cela s'est traduit par le lancement de grands projets urbains modernistes, le développement d'opération de marketing urbain, la recherche de l'amélioration de l'environnement des entreprises et donc par la mise en place de festivals culturels de prestiges, la réalisation de technopole, de vastes opérations de bureaux, de réseaux de communication avancés ; ces opérations se font souvent au détriment d'investissements payants sur le long terme comme les équipements de base, l'éducation ou la formation.

Pour contrer cette tendance, les différents pays d'Europe ont pris de nouvelles mesures législatives au début des années 90 pour relancer

la coopération entre collectivités locales et assurer l'équité entre communes. En fait, la question d'actualité la plus brûlante aujourd'hui est celle de la constitution d'une forme institutionnelle spécifique de gouvernement de l'agglomération. Toutes les tentatives de réformes imposées par les Etats ont jusqu'à présent échoué que ce soit au Royaume-Uni, en France, en Espagne ou aux Pays-Bas.

Pour Christian Lefèvre(22), deux conditions doivent être réunies pour que des gouvernements métropolitains trouvent leur place dans le système institutionnel : d'une part, il faut passer d'une institution imposée à une institution négociée, c'est-à-dire à une institution considérée non plus comme un cadre figé de gouvernement mais comme un construit social , produit de l'ensemble des acteurs impliqués sur un territoire donné ; le gouvernement doit donc être basé sur une identité métropolitaine, ce qui le rend apte à être légitime. D'autre part, il convient de maintenir les autres niveaux territoriaux d'appartenance, en particulier de maintenir l'institution communale.

La réalisation de la coopération intercommunale au sein des agglomérations pose un certain nombre de problèmes qui ont trait principalement à la question des échelles pertinentes de gestion. Quoi qu'il en soit, il est important de progresser dans cette voie pour éviter que ne s'accroissent les fractures et les écarts entre territoires et que ne soient gaspillées des ressources rares (financières, humaines, naturelles, ...). Les formes de cette coopération sont encore à inventer et à expérimenter.

Promouvoir de nouveaux modes de coopération verticale

Traditionnellement, interviennent sur un même territoire des décideurs publics situés à différents niveaux institutionnels. Les rapports entre toutes ces autorités sont essentiellement fondés sur le partage des responsabilités et la répartition des compétences. L'autonomie plus grande des collectivités locales à l'égard de l'Etat et l'ouverture européenne ont modifié ces rapports. On assiste d'une part à une multiplication des relations contractuelles entre l'Etat et les collectivités territoriales et d'autre part au développement de relations directes entre les collectivités territoriales et les institutions de l'Union

européenne.

Aujourd'hui, l'enjeu est de parvenir à concilier les priorités nationales et européennes et les initiatives locales et à trouver une nouvelle articulation entre les politiques menées à différents échelons. En effet, la répartition des compétences entre les différents niveaux ne semble plus à même de répondre au mieux aux différentes préoccupations territoriales. L'heure est semble-t-il davantage au partage des responsabilités et à la conjugaison des efforts. D'autre part, il est important que se combinent désormais l'approche " top-down ", descendante et l'approche " bottom-up ", ascendante et que ces deux démarches se fécondent l'une l'autre. Il importe donc de créer les moyens, les lieux, les procédures permettant d'assurer cette articulation entre les deux approches.

Adopter ou généraliser l'utilisation de nouveaux instruments et de nouveaux principes de gestion publique

Les défis qu'ont à relever les pouvoirs publics incitent au développement et à la mise en pratique de nouveaux modes d'intervention au sein même des institutions. Il ne s'agit pas de remplacer les modes classiques de l'action publique et du contrôle politique mais d'intégrer de nouvelles procédures, de développer de nouveaux savoir-faire, d'organiser différemment les services afin que la gestion des affaires publiques soit plus efficace et que les institutions remplissent mieux leurs missions.

Il est important par exemple de développer au maximum des approches transversales, prenant en compte l'ensemble des interactions entre les différentes politiques. La logique par projets devrait se substituer à une logique purement sectorielle. Cela implique de penser le développement de la ville, la politique urbaine dans sa globalité et non comme une superposition d'actions sans beaucoup de liens entre elles. Il s'agit également de développer la réflexion prospective afin de mieux guider l'action publique sur le long terme et ce d'autant plus que l'avenir se révèle incertain.

Les villes et agglomérations doivent veiller à l'articulation de leurs actions à court terme et de leurs actions à long terme et faire en

sorte que les premières soient au service des secondes et qu'il n'y ait pas de contradictions entre elles. La planification stratégique demeure à cet égard un instrument essentiel dans la mesure où elle permet d'inscrire, dans un projet global et cohérent, des perspectives à long terme en matière de développement économique, de développement spatial, de développement social, d'environnement et de peuplement. Cela revient en fait à mettre en application, au sein des institutions publiques, les principes du développement durable.

Comme cela a déjà été mentionné, l'action publique doit aussi être basée sur la concertation entre tous les partenaires d'un projet de territoire. Il s'agit donc de mettre en place des procédures qui permettront de développer des échanges entre toutes les parties, de dégager des problématiques communes, de construire progressivement un consensus et de mettre en forme les propositions de décision. L'évaluation constitue également un outil de toute première importance. Bien conduite, elle peut permettre de mieux cerner la complexité croissante des politiques urbaines, de renforcer la transparence de l'action publique, de former le jugement des citoyens et de nourrir le débat démocratique. C'est une démarche de clarification progressive du sens et des pratiques de l'action collective. Enfin, il convient de développer la capitalisation des savoirs et des savoir-faire et de favoriser l'échange d'expérience afin de promouvoir l'innovation sous toutes ces formes.

En définitive, la notion de gouvernance a ouvert un champ de recherches qui est loin d'avoir été exploré dans sa totalité du fait de son étendue. L'adaptation des modes de régulations de l'action publique aux mutations de cette fin de siècle demeure un vaste chantier qui se poursuivra au siècle prochain. Le vocabulaire, quant à lui, ne cesse de s'enrichir de termes nouveaux, traduisant par là même un renouvellement des cadres de pensée pour appréhender des phénomènes en émergence. A peine la notion de "governance" a-t-elle été acceptée et traduite en français que se présente déjà un nouveau terme, celui de l'observance !