

LA GOUVERNANCE URBAINE ENTRE SCIENCE ET IDEOLOGIE

Michel Casteigts

▶ **To cite this version:**

Michel Casteigts. LA GOUVERNANCE URBAINE ENTRE SCIENCE ET IDEOLOGIE. Robert Le Duff et Jean-Jacques Rigal. Démocratie et management local, (Actes des 1éres Rencontres internationales), Dalloz, 2004. halshs-01528111

HAL Id: halshs-01528111
https://shs.hal.science/halshs-01528111

Submitted on 27 May 2017

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

LA GOUVERNANCE URBAINE ENTRE SCIENCE ET IDEOLOGIE

Michel CASTEIGTS*

Publié dans : R. Le Duff & J.J. Rigal (dir.), Démocratie et management local, (Actes des 1éres Rencontres internationales), Paris, Dalloz, 2004, p.143-157.

Résumé :

L'analyse des conditions d'émergence de la gouvernance, et notamment de la gouvernance urbaine, passe par un repérage des migrations du terme à travers les champs disciplinaires (philosophie, économie, sociologie, science politique, sciences de gestion etc.) et institutionnels (entreprises, organisations internationales, gouvernements nationaux, pouvoirs locaux) qui l'ont utilisé. Les procédures de gouvernance répondent, avec plus ou moins de pertinence, à de multiples enjeux de l'action publique en contexte urbain, qu'ils se posent en termes de légitimité, d'efficacité ou de durabilité. La référence à la gouvernance révèle certains non-dits des mutations urbaines et traduit de profonds remaniements des représentations idéologiques et des conventions territoriales (au sens de l'économie des conventions). C'est précisément parce qu'il possède un fort potentiel idéologique que le concept a eu la fortune scientifique et pratique qu'on lui connaît.

Mots-clefs :

Gouvernance urbaine ; territoire ; biens collectifs ; coordination ; régulation ; coûts de transaction ; développement durable ; économie des conventions ; conventions territoriales.

Introduction :

Depuis une vingtaine d'années, la notion de gouvernance s'est peu à peu imposée dans le champ de la science politique et du management public pour décrire de nouvelles modalités de décision collective. Le terme reste cependant marqué par une forte polysémie et il peut, suivant les contextes, prendre une valeur heuristique, herméneutique ou normative. Dans le domaine du management des territoires, et particulièrement des villes, la gouvernance est devenue une référence incontournable pour décrire les conditions d'élaboration des compromis autour desquels se fédèrent les stratégies des partenaires locaux. Ce succès est d'autant plus significatif que le terme est utilisé non seulement par les observateurs, mais aussi par les acteurs de terrain.

* Inspecteur général de l'administration, Professeur associé de management public à l'Université de Pau et des pays de l'Adour (IAE – CREG). Courriel : michel.casteigts@univ-pau.fr

Le revers de la médaille est que la notion a perdu en précision ce qu'elle gagnait en extension. Elle est progressivement passé du statut de concept scientifique à celui de représentation idéologique. Si l'on considère que les remaniements des dispositifs idéologiques sont précisément des processus d'adaptation de l'imaginaire collectif aux nouvelles conditions et contraintes de la vie économique et sociale, la fortune du concept de gouvernance urbaine constitue un révélateur des mutations considérables que les villes ont connu au cours des vingt dernières années.

Il s'agira ici d'étudier, dans une première étape, les conditions d'émergence de la notion de gouvernance en général et de gouvernance urbaine en particulier en s'attachant tout particulièrement à repérer les migrations du terme à travers les champs disciplinaires et institutionnels qui l'ont utilisé. Ce faisant, on s'interrogera sur la signification et la portée des mutations sémantiques dont il a fait l'objet (1ère partie). Puis on examinera à quels types de problèmes urbains les procédures de gouvernance sont-elles à même de répondre (2ème partie). Il conviendra ensuite d'analyser quels éclairages la référence à la gouvernance apporte-t-elle sur les non-dits des mutations urbaines (3ème partie). Pour conclure, on se demandera si ce n'est ce pas précisément parce qu'il possède un fort potentiel idéologique que le terme a eu la fortune scientifique qu'on lui connaît.

N.B. : Ce texte a eu pour vocation de susciter un débat à l'occasion d'un colloque organisé à Québec en 2003, sous l'égide des Rencontres Ville-Management et de l'Ecole nationale d'administration publique du Québec. C'est la raison pour laquelle il opte pour une problématique ouverte : certaines formulations sont délibérément avancées sous forme d'hypothèses ou de questions.

1- Emergence de la notion de gouvernance

Utilisé au 13ème siècle comme synonyme de gouvernement, le terme de gouvernance désignait au 15ème siècle les bailliages d'Artois et de Flandres, avant de se répandre largement avec le même usage au début du 16ème siècle. Ainsi on le retrouve en Suisse dans l'ordonnance rattachant le Canton de Vaud au gouvernement de Berne, datée du 13 mai 1536 : « *Il est de plus ordonné que chacun de nos baillis fera venir par devant lui tous les notaires de sa gouvernance*... » (Verdeil, 1852). Il est intéressant de noter qu'à son origine le terme de gouvernance désigne un pouvoir local subordonné à un gouvernement central.

Parallèlement aux progrès de l'absolutisme royal, la notion de gouvernance disparaît à peu près de la pensée politique, le terme étant ravalé à l'acception domestique de « charge d'une gouvernante ». Selon A. Pagden (1998), on retrouve l'idée de gouvernance chez Kant (*Vers la paix perpétuelle*, 1795) pour qui la gouvernance est l'idéal type du système fondé sur l'ordre républicain. Une lecture, peut-être trop sommaire, du texte kantien conduit à conclure que si l'idée y est incontestablement, le mot fait défaut. Kant considère que les formes d'un Etat sont déterminées « soit d'après la différence des personnes qui détiennent le pouvoir suprême » (autocratie, aristocratie, démocratie), « soit d'après la manière dont le peuple est gouverné par son souverain quel qu'il soit [1]» (forme républicaine ou despotique). La notion de gouvernance, au sens de modalités d'exercice du pouvoir, est bien présente, mais Kant utilise l'expression *Regierungsart* (modalité de gouvernement) et non *Regieren*, traduction actuelle du terme gouvernance.

[1] Trad. Jean Darbellay

1.1- La résurrection de la notion de gouvernance dans le champ économique

La notion de gouvernance réapparaît dans le champ économique quand R. Coase (1937) l'utilise dans *" The Nature of the firm "*. Dans cet article paru en 1937, il montre comment le recours à une coordination hiérarchique – c'est à dire aux relations de coopération internes à l'entreprise - permet à la firme d'être plus efficace, pour certains types d'échange, que le marché qui génère des coûts de transaction (recherche des informations sur les produits et mise en concurrence des fournisseurs, négociation et aléas des contrats, contrôles de qualité, vérifications diverses, traitement comptable, frais financiers etc.). L'efficacité des procédures internes à l'entreprise (son système de gouvernance) assure la compétitivité de la firme intégrée par rapport à un recours systématique au marché.

Près de quarante ans plus tard, O.E.Williamson (1975) reprend et développe la théorie des coûts de transaction. Il définit la gouvernance comme l'ensemble des mécanismes de coordination réglant l'organisation interne de l'entreprise (corporate governance) ou les relations entre la firme et ses partenaires stables (governance structures), notamment dans le cadre de relations contractuelles qui permettent de réduire les coûts de transaction sans supporter les effets de contrainte d'une organisation hiérarchique (Williamson O.E., 1979). Cette école, qualifiée de néo-institutionnaliste, rompt avec la théorie standard en prenant en compte les dimensions organisationnelles et les relations de pouvoir dans la définition de l'optimum économique. Mais en même temps elle fournit les outils conceptuels pour une colonisation économique de la pensée politique, en créant un continuum problématique et idéologique entre les deux champs.

1.2- La migration du terme dans le champ politique

Vers la fin des années 1980[2], le terme de gouvernance apparaît dans le champ politique avec deux acceptions différentes, comme synonyme de principes de gouvernement ou comme mode de décision collective élargie au delà du cadre institutionnel.

La gouvernance comme synonyme de principes de gouvernement

Les grandes institutions financières internationales ont été les premières à l'utiliser, de façon normative, pour caractériser les règles d'administration publique préconisées aux pays emprunteurs, notamment dans l'expression « good governance ». C'est dans un rapport de la Banque mondiale consacré en 1989 à l'Afrique subsaharienne, appelé *De la crise à une croissance durable*, que se trouve une des premières définitions de la gouvernance comme *« exercice du pouvoir politique dans la gestion des affaires d'une nation ».* En 1992, la Banque mondiale systématise sa doctrine, en précisant notamment les caractéristiques de la « bonne gouvernance » dans son rapport sur *Gouvernance et développement*.

[2] Il ne faut pas se dissimuler les difficultés d'une datation précise, qui varie selon les aires linguistiques, les conventions terminologiques et les humeurs des traducteurs. En 1975, un rapport intitulé « The Crisis of Democracy : Report on the governability of Democraties » a été présenté à la Commission trilatérale (Crozier et al., 1975). Le terme *governability* a été traduit par *gouvernabilité* en français et *gobernabilidad* en espagnol, ce qui n'a rien de surprenant. Mais le terme de *gobernabilidad* étant utilisé, concurremment à ceux de gobernacion et de gobernanza, pour désigner la gouvernance, faut-il considérer pour autant que la notion de gouvernance a été introduite en Espagne dès 1975 ?

Au même moment, le terme commençait à être utilisé par la science politique, toujours dans le sens de principes de gouvernement, mais de façon heuristique et non normative. C'est ainsi qu'en 1989 est créée la revue *Governance* et qu'en 1990 un *Institut on governance*, organisation non gouvernementale, voit le jour à Ottawa.

La gouvernance comme mode de décision collective élargie

La notion de gouvernance conçue comme extension des procédures de décision collective au delà du cadre gouvernemental est apparue dans le champ des relations internationales à travers l'expression *Gouvernance globale.* Un rapport au conseil de Rome (King et Schneider, 1991) la définissait ainsi :

> *« La gouvernance implique la définition de mécanismes de gestion d'un système social et de ses actions dans le but d'assurer la sécurité, la prospérité, la cohérence, l'ordre et la continuité du système »,*

avant de préciser

> *« Le concept de gouvernance ne devrait pas être limité aux systèmes nationaux, mais devrait être employé aux niveaux local, régional et provincial, ainsi que pour tous les autres systèmes sociaux ».*

Théorisée par J.N. Rosenau et E.Czempiel (1992) puis par J. Kooiman (1993), cette notion a été définie en 1995 par le rapport de la Commission des Nations unies sur la gouvernance mondiale :

> *« La gouvernance est considérée comme l'ensemble des différents processus et méthodes à travers lesquels les individus et les institutions, publiques et privées, gèrent leurs affaires communes. »*

Au delà de la diversité de leurs formulations et de leurs intentions, il y a en arrière plan de toutes ces définitions l'idée que les institutions gouvernementales n'ont pas le monopole de l'intérêt général et que la société, dans la diversité de ses manifestations, a une responsabilité essentielle dans la coproduction du destin collectif.

1.3- Le concept de gouvernance urbaine (ou territoriale)

Au même moment, le concept de « urban governance » est introduit par des politologues anglais, par opposition à « local government », pour caractériser les évolutions du système de pouvoir local consécutives aux réformes imposées à partir de 1979 par Margaret Thatcher, soucieuse de mettre un terme au « socialisme municipal » de l'époque précédente. Il a été utilisé dans un premier temps pour qualifier les modalités de coordination territoriale entre les gouvernements locaux amputés d'une bonne part de leurs prérogatives, les agences techniques mises en place par le gouvernement central et les services publics locaux récemment privatisés. Son usage s'est rapidement étendu à l'ensemble des transformations des pouvoirs locaux dans les pays occidentaux, notamment dans un contexte de remise en cause de la légitimité de l'action publique pour des motifs d'efficacité économique (Harvey D., 1989 ; Dente B., 1990 ; Bailey S., 1993).

En sortant de son champ initial, très marqué par les thèses néo-libérales de la théorie des choix publics et des options du *Nouveau Management Public*, la notion de gouvernance

urbaine a partiellement changé de connotation, en insistant davantage sur l'enrichissement du dialogue entre institutions locales et société civile. C'est particulièrement vrai en France avec la rapide adoption du concept par plusieurs disciplines (sociologie, science politique, sciences de gestion) à compter de 1995, qui fut en la matière une année charnière (Le Galès, 1995 ; Eveno et al.,1995 ; Marcou, 1995 ; Stocker, 1995). Le plus remarquable est que très rapidement la notion de gouvernance a fait également l'objet d'une appropriation par les acteurs de terrain, grâce notamment au fort relais médiatique suscité par la tenue à Istambul du Sommet des villes (3-14 juin 1996).

Pour le Québec, l'analyse est rendue un peu plus complexe par l'existence d'un troisième terme, celui de *gouverne*, à côté de celui de gouvernement et de gouvernance :

> *« La gouverne est l'ensemble des processus par lesquels des acteurs politiques, administratifs ou sociaux cherchent à apporter des solutions à des problèmes qui concernent une société. Traditionnellement, le rôle du gouvernement est considéré comme central dans ces processus ...La gouvernance, ce sont des processus de gouverne par des réseaux de politique publique comprenant des acteurs du secteur public et du secteur privé. Le gouvernement est un de ces acteurs, mais il ne joue pas nécessairement un rôle central»*[3].

On peut cependant considérer que, pour le Québec aussi, 1995 a été une année marquante, avec la publication des *Nouveaux défis de la gouvernance* (Peters et Savoie, 1995) et la création de la collection « La gouvernance et la gestion publique » par le Centre canadien de gestion et les Presses de l'Université Laval.

A compter de 1996, les choses sont allées très vite et les articles et ouvrages sur la gouvernance urbaine se sont multipliés à tel point que le Centre de documentation de l'urbanisme du ministère français de l'Equipement a publié en 2000 un dossier documentaire consacré à la gouvernance comportant plusieurs dizaines de pages de bibliographie (CDU, 2000). Dans l'introduction à ce dossier, il est précisé que l'émergence de la notion de gouvernance à côté de celle de gouvernement *«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 met l'accent sur la multiplicité et la diversité des acteurs qui interviennent ou peuvent intervenir dans la gestion des affaires publiques… 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…*
- *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… »*

---

[3] Vincent Lemieux, Département de science politique à l'Université Laval, Le rôle du gouvernement dans la gouvernance, site du Centre canadien de gestion, www.ccmd-ccg.gc.ca/research/publications/html/ modern_gov/ modern_gov7_f.html, consulté en avril 2003. Cette citation est caractéristique de l'influence au Canada de la problématique des réseaux de politique publique dans la thématique de la gouvernance. Cette influence est beaucoup moins perceptible en France, où P. Le Galès avait, avec M. Thatcher, commencé à introduire la notion de réseaux de politique publique (Le Galès et Thatcher, 1995) et a privilégié par la suite la problématique de la gouvernance.

La notion de gouvernance locale, urbaine ou métropolitaine n'échappe cependant pas totalement à l'ambiguïté générale du terme, l'expression restant parfois utilisée au sens de principes généraux de gouvernement local, comme chez Marina R. Pinto (2000).

1.4- La gouvernance en général…

Pour conclure ce bref survol historique, il est intéressant de noter que, mis à part l'usage du terme au sens de principes de gouvernement, la notion de gouvernance recouvre des modes de coordination partenariaux et territorialisés, intermédiaires entre hiérarchie et marché dans le champ économique, entre gouvernement institutionnel et société civile dans le champ politique. Cela conduit à reconnaître la pertinence instrumentale de la migration du terme du domaine de l'entreprise à celui de l'action publique, où il passe, sans changer de nature, de la sphère des activités marchandes à celle des biens collectifs et des externalités. Dans les deux cas il s'agit de stabiliser des systèmes complexes d'interactions en mettant en cohérence les stratégies de partenaires multiples relevant de rationalités différentes. Cela valide, dans sa généralité, la définition donnée par A. Bagnasco et P. Le Galès, qui vaut aussi bien dans le champ économique que dans le champ politique :

> *« un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux, d'institutions, pour atteindre des buts discutés et définis collectivement dans des environnements fragmentés et incertains »* (Bagnasco et Le Galès, 1997).

2- A quels types de problèmes urbains le concept de gouvernance apporte-t-il une réponse ?

La brillante fortune de la notion de gouvernance, à la fois chez les scientifiques et les acteurs de terrain, montre qu'elle répond à un besoin profond de renouvellement dans l'interprétation de la réalité et dans la conceptualisation (et la conception) des pratiques. Sachant ce que nous savons de l'évolution des villes, quels problèmes la gouvernance permet-t-elle de résoudre? Quatre types d'interprétation sont généralement avancés : la gouvernance est une réponse à la crise de légitimité du politique ; la gouvernance améliore l'efficacité de l'action publique face à la complexité croissante des questions à traiter ; la gouvernance est une condition de réussite des stratégies de développement durable ; le succès de la gouvernance traduit un changement de nature de l'action publique.

2.1- Des enjeux de légitimité

La démocratie française, comme celles de la plupart des pays occidentaux, connaît une évolution paradoxale, au plan local comme au plan national. Alors que le désintérêt croissant des électeurs pour les scrutins électoraux laisse penser à une crise de l'esprit civique et de la citoyenneté, jamais l'intérêt pour les enjeux collectifs concrets n'a été aussi fort, se traduisant par un développement sans précédent du mouvement associatif et par une forte revendication de concertation locale. Il s'agirait donc d'une désaffection pour les procédures de la démocratie représentative, qui n'altèrerait en rien l'intérêt des citoyens pour la chose publique, dès lors qu'ils auraient la possibilité d'y participer plus directement.

A cette aspiration à une démocratie plus participative, plus directe, la gouvernance semble apporter une réponse pertinente. Il convient cependant de nuancer le propos : participation, bien sur, mais participation de qui ? A l'échelle d'un quartier, sur un projet déterminé, les habitants ont la possibilité effective de s'exprimer directement. A d'autres échelles de la scène urbaine, l'intermédiation associative est incontournable.

> *Question 1 : Le monopole exercé par les responsables d'associations sur la concertation ne pose-t-il pas lui même un problème de légitimité ? En quoi un notable associatif diffère-t-il d'un notable politique, si ce n'est par l'absence de sanction du suffrage universel ? La gouvernance n'est-elle pas souvent une antichambre où les notables associatifs patientent en attendant de devenir des notables politiques ?*

Dans ces conditions, il semble important de faire de la gouvernance un moyen d'élargir la légitimité démocratique de la décision collective, et non de la diluer. Cela conduit à réintégrer les procédures de gouvernance dans un fonctionnement institutionnel formalisé, comme l'a fait en France la loi Voynet avec la création des Conseils de développement des agglomérations ou des pays.

> *Hypothèse 1 : Il est nécessaire de formaliser les procédures de gouvernance pour les réintégrer dans le processus de légitimation du politique. Sinon, elles accélèreront sa décomposition.*

2.2- Des enjeux d'efficacité

Prolifération institutionnelle, sédimentation réglementaire et sophistication technique rendent de plus en plus complexes les dispositifs d'action publique. En France, la politique des transports urbains en est un exemple emblématique : multiplicité des acteurs, des procédures et des financements ; accumulation des contraintes réglementaires allant des règles de délégation de service public aux normes techniques de pollution, en passant par les dispositions locales intégrées dans les plans de déplacement urbains ; outils de plus en plus sophistiqués de régulation des trafics, d'ajustement continu de l'offre de services à des demandes de plus en plus différenciées etc.

Cela s'accompagne d'une multiplication des échelles d'action publique qui fragmente le cadre territorial, crée un fort besoin de mise en cohérence des actions menées à diverses échelles et implique donc un large partenariat interinstitutionnel. Ainsi le domaine de l'eau et de l'assainissement se caractérise par la grande taille de son unité territoriale de référence (le bassin versant), par la primauté des facteurs géographiques et techniques sur les logiques institutionnelles et par l'interdépendance systémique des phénomènes liés au milieu naturel. Ce sont donc des dizaines d'acteurs qui doivent se coordonner pour parvenir à une articulation cohérente des actions mises en œuvre, compte tenu notamment de l'hétérogénéité des partenariats entre collectivités publiques et acteurs privés aux différentes échelles.

Dans un tel contexte, le cadre décisionnel de la gouvernance répond exactement aux exigences de stratégies territoriales impliquant la mise en harmonie de règles multiples et la coordination d'un grand nombre de décisions intégrant activités marchandes et actions publiques. Un traitement *en série* de ces procédures conduirait à des délais de décisions aberrants et à de graves risques d'incohérence. Pour assurer l'efficacité de la décision

collective, il est nécessaire d'user de procédures interactives, rapides, peu formalisées, propices à une fertilisation croisée des logiques techniques, juridiques, administratives et financières des différents partenaires (Casteigts,2000).

2.3- Des enjeux de durabilité

Apparu en 1980 dans un rapport de l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature et de ses Ressources, la notion de développement durable a été définie en 1987 par la Commission mondiale sur l'environnement et le développement, dite Commission Brundtland, comme «un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre ceux des générations futures ». La conférence de Rio (1992) a précisé qu'il s'agissait d'un modèle de développement conciliant les exigences de la croissance économique, de la cohésion sociale et de la préservation de l'environnement . Le traité d'Amsterdam (1997) l'a introduit dans la définition des objectifs de l'Union Européenne. En une vingtaine d'années, le développement durable s'est donc imposé comme norme internationale d'action publique bien que ses traductions opérationnelles n'aient pas été réellement précisées.

Cette irruption du paradigme du développement durable conduit à une réarticulation du politique et de l'économique autour de la notion de biens collectifs. Le naufrage des économies « collectivistes » et une confiance sans nuances à l'efficacité du marché ont suscité un net déclin des réflexions sur les biens collectifs, dont il faut bien reconnaître qu'ils étaient passés de mode. Avec la montée en puissance des préoccupations environnementales et les inquiétudes multiformes sur la sécurité, la notion de bien collectif a fait un retour en force, liée notamment à la problématique des coûts et des économies externes.

En effet, la production marchande implique souvent des coûts qui ne sont pas intégrés dans le prix de revient du produit, car ils relèvent de la consommation de biens collectifs : externalités positives quand des ressources externes sont disponibles gratuitement ou à moindre coût pour les entreprises en raison de la qualité de leur environnement naturel ou humain ; externalités négatives, comme les coûts d'irréversibilité liés à l'usage de biens non-reproductibles ou le coût des nuisances et de la pollution . La gestion de ces externalités conduit à des interférences multiples entre régulation publique et coordination des activités marchandes.

Le basculement des problématiques environnementales traditionnelles vers les logiques de développement durable change sensiblement les termes de la gestion des externalités et des biens collectifs car viennent en balance facteurs économiques, sociaux et environnementaux. Le champ d'une coordination purement marchande se restreint d'autant et la complexité des dispositifs de régulation est considérablement accrue , puis qu'il faut prendre en compte des interactions systémiques entre domaines jusque là indépendants.

Ici, les enjeux de la gouvernance ont un caractère plus directement économiques puisqu'en en matière de biens collectifs, l'optimum économique est indissociable de l'optimum décisionnel :

> *« L'essentiel est ceci : l'individu, à condition qu'il puisse jouer un rôle dans la décision collective, peut contribuer à donner à l'activité de l'économie publique l'orientation qu'il souhaite. En concourant, en proportion des pouvoirs dont il dispose, à la décision collective qui porte sur le coût et la quantité des biens publics, l'individu se trouve dans une situation*

plus ou moins proche de celle du marché de concurrence où, dans des limites de ses ressources et avec des prix fixés en dehors de lui, il conserve le droit de déterminer librement la quantité des différents biens privés qu'il consommera. » (Wolfelsperger, 1969)

La gouvernance, qui stabilise et élargit les processus de décision collective, permet de réduire à la fois :

- les coûts de transaction (entendus dans un sens plus large que chez Coase et Williamson, puis qu'étendus aux transactions non marchandes), grâce notamment aux relations de confiance nouées entre les différents partenaires ;
- les coûts de contrainte, en élargissant le consensus autour des options retenues sans utilisation de procédures réglementaires ou hiérarchiques ;
- les coûts de complexité, en permettant la mise en oeuvre collective de démarches de design organisationnel territorial (Casteigts, 2002).

Hypothèse 2 : La gouvernance politique est un cas particulier de la gouvernance économique, étendue aux activités non-marchandes dans le cadre de la gestion des biens collectifs et des externalités.

Sur cette convergence des rationalités économique et politique, il faut bien constater que les avis sont, à tout le moins, partagés. En effet, là où les tenants d'une orthodoxie politique strictement institutionnelle identifient un risque majeur de dilution du politique dans l'économique, les non-moins orthodoxes partisans d'un libéralisme sans concession voient une colonisation de l'économie par les institutions politiques.

2.4- Un changement de nature de l'action publique ?

Cela conduit tout naturellement à s'interroger sur un éventuel changement de nature de l'action publique dans l'exercice de la gouvernance. On parle souvent de la gouvernance comme manifestation de la crise du politique (cf. supra 2.1), mais il y a une autre manière de voir les choses : c'est au contraire parce qu'aujourd'hui le politique est partout, que tout le monde a vocation à se prononcer légitimement sur les questions politiques, ce qui est précisément une des vocations de la gouvernance.

Dans ces conditions, la crise du politique serait plutôt une crise du cadre institutionnel de l'action collective, l'achèvement de son processus de laïcisation [4]:

Question 2 : La gouvernance urbaine marque-t-elle, dans le divorce entre l'institution et le territoire, la fin du modèle théocratique d'une institution omnipotente et omnisciente détenant le monopole légitime de l'intérêt général ?

Cela expliquerait le rapprochement du politique et de l'économique, du pouvoir qui vient de Dieu et de l'argent qui vient du diable[5]. Rien d'étonnant que la disparition de ce manichéisme millénaire s'accompagne de la fin de la segmentation de la société en ordres, ce qui est une lecture possible de la gouvernance.

[4] Cette concomitance d'un processus de laïcisation et d'une conception dualiste du pouvoir politique a eu plusieurs précédents dont le plus notable est la distinction, introduite au 13ème siècle par un certain nombre de philosophes scolastiques, entre la *potestas* royale et la *gubernacio* des cités marchandes : la gouvernance n'est pas très loin.

[5] …comme au début du 17ème siècle la création du concept d'économie politique consacrait l'alliance entre la royauté et la bourgeoisie marchande.

Cette logique peut être radicalisée jusqu'à concevoir le politique comme un archaïsme en voie d'extinction :

> *« Dans ce contexte, le terme « d'administration publique » ne convient plus pour décrire les modes d'organisation et d'administration des villes et de leurs habitants. Dans un monde où la participation des entreprises et de la société civile est de plus en plus la norme, le terme de «gouvernance » définit mieux les processus par lesquels les citoyens règlent collectivement leurs problèmes et répondent aux besoins de la société, en faisant appel au concours de «l'administration » publique. » (OCDE, 2000)*

Evidemment, ces analyses laissent entière la question de la fonction instituante du politique (au sens de Castoriadis, 1975), dont l'efficacité imaginaire et symbolique est irréductible aux effets fonctionnels de la coordination économique et sociale. Si crise de la citoyenneté il y a, c'est aussi la crise de la cité comme repère, et pas seulement comme repaire[6]. Pour répondre en partie aux problèmes soulevés par cette observation, il y a lieu de procéder à une lecture « symptômale » de la gouvernance comme révélateur de la nature profonde des mutations urbaines, des causes de la crise urbaine.

3- Quel éclairage la référence à la gouvernance apporte-t-elle sur les non-dits des mutations urbaines ?

Le succès foudroyant du concept de gouvernance prouve un impact idéologique majeur, très au delà de sa portée scientifique ou opérationnelle. Sachant ce que nous savons des processus idéologiques, quel éclairage la référence à la gouvernance apporte-t-elle sur les non-dits des mutations ou crises urbaines[7]?

3.1- Régulations idéologiques et conventions territoriales

En période de crise, les remaniements idéologiques ont toujours pour objet de faire évoluer le système de valeurs et les représentations de la société pour faciliter la transformation des comportements sans remettre en cause leur rationalité formelle. Les mutations des dispositifs idéologiques révèlent les tensions que la nouvelle donne économique et sociale exerce sur les individus et les acteurs collectifs, en même temps qu'elles contribuent aux processus d'adaptation des pratiques sociales.

L'économie des conventions permet de rendre compte des modalités d'action de ces recompositions idéologiques. Les conventions sont un ensemble de règles de formulation vague, d'origine obscure, de caractère arbitraire et dépourvues de sanctions juridiques (Favereau ,1999), ce qui les distingue des contrats. Elles ont été initialement introduites dans le champ microéconomique pour rendre compte de l'efficacité de la coordination par le marché bien que l'incomplétude des informations dont disposent les agents économiques limite la rationalité de leurs choix. La notion de convention a prouvé sa pertinence dans des domaines de plus en plus larges de la vie sociale, chaque fois qu'il s'agissait de rendre compte

[6] …voire heureux père ! Que cette facétie post-lacanienne, mais pas tout à fait gratuite, reçoive l'indulgence du lecteur.

[7] L'usage presque indifférencié des termes *crise* et *mutation* renvoie à un constat relativement banal : toute situation de crise traduit une difficulté d'adaptation d'un système aux évolutions de son environnement et/ou une perturbation dans sa capacité à réguler les interactions de ses composants internes. La crise est donc un symptôme usuel et presque « normal », bien que douloureux, d'un processus de mutation.

d' un « ensemble d'anticipations et de comportements se renforçant mutuellement, émergeant d'une série d'interactions décentralisées » (Boyer, 2002). Ces conventions ne sont pas établies un fois pour toutes ; elles évoluent dans le temps, étant le produit des échanges sociaux en même temps qu'une condition de leur réalisation. Etant donné leur caractère fondamentalement cognitif elles sont directement conditionnées par les métamorphoses de leur contexte idéologique.

Un des paradoxes des crises urbaines, c'est qu'elles sont concomitantes avec une redécouverte générale des solidarités territoriales. Depuis dix ans, le phénomène va bien au delà de la simple territorialisation des politiques publiques ou de la fragmentation spatiale de certains marchés. L'émergence du territoire comme acteur stratégique, porteur des intérêts de l'ensemble de ses occupants privés et publics, montre que sont à l'œuvre des mécanismes de coordination qui transcendent les différences de statut ou de fonction. Ces mécanismes cognitifs reposent sur la mutualisation des savoirs, le partage des expériences et des diagnostics, le rapprochement des cultures et des représentations du monde. Ils traduisent l'existence de « conventions territoriales » communes aux entreprises et aux collectivités, aux associations et aux simples citoyens.

Ces conventions portent en elles la conscience d'appartenir à un même espace (convention de proximité), de relever d'une communauté de destin (convention de solidarité) et de pouvoir travailler ensemble dans la confiance (convention de qualité) pour un développement durable du territoire commun (convention de durabilité). Ce que nous dit le développement de la gouvernance, c'est que ce sont précisément ces conventions fondatrices qui sont directement affectées par les mutations et crises urbaines.

3.2- Dits et non-dits des mutations urbaines

Ce que l'on est convenu d'appeler, de façon plus insistante que motivée, *crise de la ville* englobe des manifestations multiples (violences, ségrégation, exclusion, dégradations, pollutions, encombrement, etc.) dont on a autant de mal à analyser les causes qu'à formuler les remèdes. Dès lors qu'on accepte l'idée que la cohérence du système urbain et la fiabilité de sa régulation reposent sur l'efficacité des conventions territoriales qui fondent l'urbanité, la compréhension de la crise passe nécessairement par l'analyse des évolutions des dites conventions. Si on admet en outre que la gouvernance, comme objet idéologique, a pour vocation d'accompagner les ajustements du dispositif conventionnel, l'interprétation des effets de la gouvernance sur les conventions territoriales apporte un éclairage particulier sur la nature réelle de la crise urbaine. Il n'y a évidemment pas lieu ici de développer cette problématique, mais d'en poser l'hypothèse et d'en déduire des orientations de recherche.

> *Hypothèse 3 : Dans un contexte de mutations urbaines rapides, le développement des procédures de gouvernance contribue à la refondation des conventions urbaines .*

Cette hypothèse étant admise, les contours d'un programme de travail peuvent être esquissés autour de quatre conventions constitutives :

- Convention de solidarité : la gouvernance met en œuvre des processus de médiation sociale et d'intermédiation institutionnelle qui visent à renouveler la notion de solidarité ; quelle crédibilité a-t-elle auprès des individus et des groupes les plus démunis ? en quoi cela éclaire-t-il la nature et les causes d'une éventuelle crise de la solidarité urbaine ?
- Convention de proximité : la gouvernance est souvent présentée comme un moyen de rétablir l'unité d'un territoire fragmenté, où la proximité physique s'accompagne souvent d'une insurmontable distance sociale ; à quels types de proximité s'attachent les procédures de gouvernance ? les réseaux mis en place rétablissent-ils de la continuité sociale ou sont-ils perçus comme de nouvelles instances de filtrage et d'exclusion ?
- Convention de qualité : la gouvernance permet aux partenaires de valider en permanence la qualité de la contribution de chacun à la démarche collective et de garantir, par la qualité des relations interpersonnelles, le bien fondé des relations de confiance établies dans ce cadre ; quels acteurs bénéficient-t-ils de ce mode de reconnaissance et auprès de qui ? les dissymétries éventuellement constatées ne sont-elles pas lourdes de menaces à terme pour la qualité et la pérennité de la confiance ainsi établie ?
- Convention de durabilité : la gouvernance est considérée comme le mode de décision collective le plus approprié pour mettre en œuvre une démarche territoriale de développement durable ; jusqu'à quel point la complexité décisionnelle est-elle une réponse pertinente à la complexité organisationnelle ? le défaut de lisibilité des dispositifs mis en place ne risque-t-il pas d'hypothéquer la qualité de la mobilisation sociale autour des enjeux de durabilité ?

Pour en revenir à la question, à peine effleurée plus haut, de la fonction *institutive* du politique, on ne peut éluder une interrogation sur l'articulation de ces conventions territoriales. Aucune d'elles, prise isolément, ne suffit à fonder l'urbanité de la ville. Jusqu'à maintenant l'institution communale en assurait à la fois la convergence et la cohésion, en les complétant par ce qu'on peut appeler une *convention de légitimité*. Mais de même que la « mort de Dieu » avait marqué « le désenchantement du monde » (Gauchet, 1885), il semble que la mort de l'institution de droit divin marque le désenchantement de la cité.

> *Question 3 : La gouvernance suffira-t-elle à ré-enchanter la ville ou, tout au plus, nous consolera-t-elle de son désenchantement ?*

Conclusion

Pour conclure, il convient de revenir sur le dilemme initial : science ou idéologie ?

> *Question 4 : N'est ce pas parce qu'il possède un fort potentiel idéologique que le terme a eu la fortune scientifique qu'on lui connaît ? Autrement dit, la polysémie est-*

elle un défaut congénital qu'il conviendrait de corriger ou la condition même de la mobilité transdisciplinaire et inter-institutionnelle du concept et le fondement de son double impact, épistémologique et idéologique ?

Ce questionnement serait incomplet s'il ne s'étendait pas aux enjeux idéologiques du développement durable. Gouvernance et développement durable sont deux concepts liés, apparus dans des conditions très proches et à peu près en même temps. Ce sont deux concepts flous (certains disent mous), aux contours faiblement marqués, mais à fort impact idéologique. Leur confluence ne doit rien au hasard.

Hypothèse 4 : Développement durable et gouvernance appartiennent à la même configuration idéologique, fondée sur l'articulation des contradictions et renvoyant à des représentations du monde social intermédiaires entre logiques marchandes et non-marchandes, holisme et individualisme, cohérence institutionnelle et atomisation des relations sociales. Ces deux concepts s'inscrivent dans le prolongement de la vieille utopie autogestionnaire de réconciliation de la responsabilité individuelle et de la solidarité collective, en la modernisant, en la sophistiquant, mais sans la dénaturer.

Quant à la portée sociale réelle de tout cela, il n'est pas possible d'évaluer les effets de la gouvernance comme mode opératoire sans prendre en considération la nature des stratégies collectives ainsi mises en œuvre. Refondation de la démocratie ou liquidation du politique au profit du marché ? La gouvernance n'est en elle même porteuse d'aucune fatalité. La même question se pose pour elle que pour les procédés de gouvernement : gouverner quoi, pourquoi et au profit de qui ?

Références :

Bagnasco A. et Le Galès P. dir. (1997) : Villes en Europe, La Découverte, Paris

Bailey S. (1993) : *Public choice theory and the reform of local government in Britain : from government to governance*, Public policy and administration, n°8

Boyer R. (2002) : Théorie de la régulation – l'état des savoirs, La Découverte, Paris, nouv. éd. p. 541

Casteigts M. (2000) : *La gouvernance environnementale, entre management des organisations et management des territoires* in Le Duff R. et Rigal J.J. (dir.) Maire et environnements, menaces ou opportunités ?, Dalloz, Paris

Casteigts M. (2002) : *Le design organisationnel territorial – Le territoire comme organisation : biens collectifs, économies externes et compétitivité*, 3ème colloque du GREFIGE-Nancy2 « La métamorphose des organisations », Vittel, 23-25 octobre 2002

Castoriadis C. (1975) : L'institution imaginaire de la société, Seuil, Paris

CDU (2000) : *Gouvernance* , dossier documentaire, Ministère de l'équipement, des transports et du logement, Editions de la DGUHC, Paris, pp. 11 et 12

Coase R. H. (1937) : *The nature of the firm*, Economica, Vol/n° NS4, pp. 386-405

Crozier M., Huntington et Watanuki (1975) : The Crisis of Democracy : Report on the governability of Democraties, New-York University Press, New-York

Dente B. (1990) : *Metropolitan governance reconsidered or how to avoid error of the third type*, Governance, 3 (1), pp. 55-74

Eveno E., Soldano C. et Madeleine V. (1995) : Gouvernance urbaine et technostructures informationnelles – Analyse statistique, CNRS – PIR-Villes, Paris

Favereau O. (1999) : *Salaire, emploi et économie des conventions*, Cahiers d'économie politique, n°34, pp. 163-194

Gauchet M. (1985) : Le désenchantement du Monde. Une histoire politique de la religion, Gallimard, Paris
Harvey D. (1989) : *From managerialism to entrepreneurialism : the transformation in urban governance in late capitalism*, Geographiska Annaler, 71B, pp. 3-17
Kant E. (1795) : Vers la paix perpétuelle, trad. de Darbellay J., PUF, Paris, 1974, pp. 92-93
King A. et Schneider B. (1991) : The first global revolution : a report of the council of Rome, Pantheon Books, New-York, pp. 181-182
Kooiman J. (1993) : Modern governance – New government-society interactions, Sage, London
Le Galès P. (1995) : *Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine*, Revue française de science politique, vol. 45, n°1, février, pp. 27-95
Le Galès P. et Thatcher M. dir. (1995) : Les réseaux de politique publique – débat autour des Policy Networks, L'Harmattan, Paris
Marcou G. (1995) : Metropolitan governance : patterns and leadership, United Nations, Department for development support and management services, New-York
OCDE (2000) : *Réforme de la gouvernance métropolitaine – Introduction*, OCDE Synthèses, nov.2000, Paris
Pagden A. (1998) : *La genèse de la gouvernance et l'ordre mondial cosmopolite selon les lumières*, Revue internationale des sciences sociales, n°155, mars, pp. 9-17
Peters B.G. et Savoie D.J. (1995) : Les nouveaux défis de la gouvernance, Les Presses de l'Université Laval, Québec
Pinto M.R. (2000) : Metropolitan city governance in India, Sage, New-Delhi
Rosenau J.N.et Czempiel E. (1992) : Governance without governments : order and change in world politics, Cambridge University Press, Cambridge
Stoker G. (1995) : *Urban governance in Britain*, Sociologie du travail, n°2, pp. 301-316
Verdeil A. (1852) : Histoire du canton de Vaud, Martignier et compagnie, Lausanne
Williamson O.E. (1975) : Market and hierarchies : analysis and antitrust implications, The Free Press, New York
Williamson O.E. (1979) : *Transaction-cost economics, the governance of contractual relations*, Journal of Laws and Economics, vol. XII, n°2, december, pp. 233-262
Wolfelsperger A. (1969) : Les biens collectifs, PUF, Paris, p.27