



PROJECT MUSE®

---

## La Démocratie à l'épreuve de la gouvernance

Cardinal, Linda, Andrew, Caroline

Published by University of Ottawa Press

Cardinal, Linda & Andrew, Caroline.

La Démocratie à l'épreuve de la gouvernance.

Ottawa: University of Ottawa Press, 2001.

Project MUSE., <https://muse.jhu.edu/>.



➔ For additional information about this book

<https://muse.jhu.edu/book/12424>

des configurations différentes et évolutives de l'espace de la gouvernance et des liens susceptibles de se nouer entre gouvernance et démocratie. Ainsi, dans un autre quartier de l'Est parisien, la reconfiguration de l'espace de la gouvernance ne s'est pas traduite par un retrait des acteurs privés au profit des acteurs publics, mais par l'introduction des acteurs associatifs et de leurs revendications démocratiques dans le partenariat initial<sup>9</sup>.

Pour finir, on voudrait mettre l'accent sur l'existence d'une tension particulièrement forte entre, d'une part, la tendance de plus en plus marquée de faire l'économie des choix opérés dans un certain nombre de projets de développement des villes, tendance imputable aux transformations et aux évolutions macro-économiques et macro-sociologiques sur laquelle la notion de gouvernance met l'accent et, d'autre part, l'exigence proprement démocratique de l'explicitation de ces choix. Il est probable que la résolution de cette tension n'ait pas de réponse univoque, l'observation empirique tendant à montrer que l'on est face à un continuum de réponses possibles borné par les deux pôles de cette tension.

#### Notes

1. Le brouillage de cette frontière a, en France, fait l'objet de nombreux travaux. On citera pour mémoire Gibert et Laufer (1987); Chambat (1990); Jobert, (1992); Muller (1992); Corcuff et Lafaye (1996).
2. Le développement du secteur paramunicipal, à travers la forme associative, peut également, dans certains cas, être pointé comme une forme de détournement des fonds publics, à travers la catégorie juridique de « gestion de fait » comme l'ont montré, en France, des affaires récentes.
3. Maurice Blanc (1987) précise également que cette situation n'est pas propre à la France et que l'obligation légale de concertation est tout aussi imprécise dans de nombreux autres pays : Grande-Bretagne, Allemagne, États-Unis, etc.
4. Selon les modalités évoquées par Maurice Blanc (1987).
5. L'association atteint plus de six cents adhérents lorsque la dernière version du projet fait l'objet de l'enquête publique, à la fin de l'année 1994. Par la suite, le nombre d'adhérents décroît progressivement.

6. Cette dimension de l'exigence démocratique telle qu'elle est formulée par l'association permet de comprendre son rapport ambivalent à l'égard de ces dispositifs de démocratie participative que sont les conseils de quartier, instaurés en 1995, par le nouveau maire de gauche de l'arrondissement (Blondiaux et Lévêque, 1997). Ces instances participatives, qui se traduisent par l'élaboration procédurale d'un consensus, apparaissent, en raison de la faiblesse structurale des mairies d'arrondissement, comme ayant peu de prise sur les projets et des réalisations concrètes.
7. Déclinées plus concrètement, ces revendications portent sur la réhabilitation des immeubles et des logements, le relogement sur place de la population habitant dans des immeubles devant être démolis ou réhabilités et la réalisation, pour ce faire, de programmes de logements sociaux.
8. Les aides financières, d'un montant total de 360 000 francs, ont été obtenues auprès du Plan urbain et du Fonds d'action sociale.
9. Il s'agit du cas de l'aménagement du quartier Réunion, situé également dans le 20<sup>e</sup> arrondissement de Paris. La reconfiguration observée est liée à l'histoire propre de l'aménagement de ce quartier. La mobilisation associative, nombreuse mais peu coordonnée, n'a, en effet, pas permis de faire échec au projet initial de zone d'aménagement concertée élaboré par la même société d'économie mixte qui intervenait initialement à Belleville. La société d'économie mixte s'est donc vu confier la réalisation de l'opération après son élaboration. La réorientation de la Ville de Paris en matière d'urbanisme, dont le quartier de Belleville constitue le paradigme, et la mobilisation associative renouvelée au sein de ce quartier se sont traduites par la complexification du partenariat due à l'introduction des associations.

## Bibliographie

- AGRIKOLIANSKI, E., 1991, « Développement social, participation et citoyenneté », dans *Participation des habitants à la ville*, Paris, Conseil National des villes.
- ANDREW C. et M. GOLDSMITH, 1998, « From Local Government to Local Governance – and Beyond? », *International Political Science Review*, vol. 19, n° 4, p. 101-117.
- ASSOGBA, Y., 1996, « Problématique de la gouvernance en Afrique au Sud du Sahara », *Revue canadienne d'études du développement*, numéro spécial, p. 57-73.
- BLANC, M., 1987, « La concertation avec les habitants dans les opérations d'urbanisme : une obligation juridique purement morale »,

communication présentée aux journées de la Société française de sociologie, Bordeaux, 21-22 novembre.

BLONDIAUX, L. et S. LÉVÊQUE, 1997, « La politique locale à l'épreuve de la démocratie : les formes paradoxales de la démocratie participative dans le XX<sup>e</sup> arrondissement de Paris », communication présentée au colloque « La politique locale à l'épreuve de la démocratie », Roubaix, 10-11 décembre.

BOLTANSKI, L. et L. THÉVENOT, 1991, *La justification*, Paris, Gallimard.

CAILLOSSE, J., 1992, « L'expérience française de décentralisation et la question de la démocratie locale aujourd'hui », Cahiers du CNFPT, décembre.

CAILLOSSE, J., P. LE GALÈS et P. LONCLE-MORICEAU, 1997, « Les sociétés d'économie mixte locales, outils de quelle action publique », dans F. Godard (dir.), *Le gouvernement des villes – territoire et pouvoir?*, Paris, Descartes et Cie.

CALAME, P. et A. TALMANT, 1997, « Les conditions d'une nouvelle gouvernance urbaine », *Pouvoirs locaux*, n° 37, p. 22-26.

CHAMBAT, P., 1990, « Service public et néolibéralisme », *Annales Économie, Société et Civilisation*, n° 3.

CORCUFF, P. et C. LAFAYE, 1996, « Service public et logique marchande – Tensions et redéfinition dans une Direction départementale de l'Équipement », dans C. Gremion et R. Fraisse (dir.), *Le service public en recherche – Quelle modernisation?*, Paris, La Documentation française, p. 285-295.

DE CARLO, L., 1997, « Les procédures de consultation publique en aménagement au Québec, outils de gouvernementalité », dans M. Gariépy et M. Marié (dir.), *Ces réseaux qui nous gouvernent?*, Paris, L'Harmattan.

DION, S., 1986, *La politisation des mairies*, Paris, Economica.

DONZELOT, J. et P. ESTÈBE, 1996, *L'État animateur. Essai sur la politique de la ville*, Paris, Esprit.

DUBOIS, J., 1996, « Le partenariat ou la difficile construction des règles du jeu entre partenaires aux statuts multiples », *Pôle Sud*, n° 4, p. 45-64.

FAYMAN, S. et al., 1996, « Faire la ville avec les associations d'habitants », séminaire du Plan Urbain : « Les associations dans le domaine de l'aménagement, l'urbanisme et le cadre de vie », 23-24 octobre, Paris, Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement.

FOURNIAU, J.-M., 1997, « Figures de la concertation "à la française" », dans M. Gariépy et M. Marié (dir.), *Ces réseaux qui nous gouvernent?*, Paris, L'Harmattan.

- GAUDIN, J.-P., 1995, « Politiques urbaines et négociations territoriales – Quelle légitimité pour les réseaux de politiques publiques? », *Revue française de science politique*, vol. 45, n° 1, p. 31-55.
- GAUDIN, J.-P., 1998, « La gouvernance moderne, hier et aujourd'hui : quelques éclairages à partir des politiques publiques françaises », *Revue internationale des sciences sociales*, n° 155, p. 51-60.
- GIBERT, P. et R. LAUFER, 1987, « Management de la frontière, management sur la frontière », *Politique et management public*, n° 1, p. 87-109.
- GIRAUD, B., 1997, « Pourquoi les PME restent-elles PME ? », *Annales des Mines – Gérer et comprendre*, septembre, n° 49, p. 33-42.
- GRÉMION, P., 1976, *Le pouvoir périphérique*, Paris, Seuil.
- HAMEL, P., 1991, *Action collective et démocratie locale – Les mouvements urbains montréalais*, Québec, Les Presses de l'Université de Montréal.
- HAMEL, P., 1997, « Démocratie locale et gouvernementalité : portée et limites des innovations institutionnelles en matière de débat public », dans M. Gariépy et M. Marié (dir.), *Ces réseaux qui nous gouvernent?*, Paris, L'Harmattan.
- HAMEL, P., 1998, « Urban Politics in the 1990s: The Difficult Renewal of Local Democracy », *International Political Science Review*, vol. 19, n° 2, p. 173-186.
- HEWITT DE ALCANTARA, C., 1998, « Du bon usage du concept de gouvernance », *Revue internationale des sciences sociales*, n° 155, p. 109-118.
- ISLAM, N. et D. R. MORRISSON, 1996, « Governance, Democracy and Human Rights », *Canadian Journal of Development Studies*, special issue, p. 5-18.
- JOBERT, B., 1992, « Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques », *Revue française de science politique*, vol. 42, n° 2.
- LAFAYE, C., 1989, « Réorganisation industrielle d'une municipalité de gauche », dans L. Boltanski et L. Thévenot (dir.), *Justesse et justice dans le travail*, Paris, Cahiers du CEE-PUF.
- LAFAYE, C., 1990, « Situations tendues et sens ordinaires de la justice dans une administration municipale », *Revue française de sociologie*, vol. XXXI, p. 199-223.
- LAFAYE, C., 1991, « Les communes dans tous leurs états : l'espace local à la croisée d'exigences contradictoires », thèse de doctorat, Paris, EHESS.
- LATOUR, B., 1989, *La science en action*, Paris, Gallimard, coll. « Folio ».

- LECA, J., 1996, « Gouvernance et institutions publiques. L'État entre sociétés nationales et globalisation », dans J.-B. Foucault (dir.), *La France en perspectives*, Paris, Odile Jacob.
- LE GALÈS, P., 1993, *Politique urbaine et développement local. Une comparaison franco-britannique*, Paris, L'Harmattan.
- LE GALÈS, P., 1995, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, vol. 45, n° 1, p. 57-95.
- LOLIVE, J., 1997, « La mise en œuvre controversée d'une politique de réseau : la contestation du TGV Méditerranée », thèse de doctorat, Université de Montpellier I, soutenue le 8 janvier.
- LORCERIE, F., 1994, « De la citoyenneté comme mode d'innovation dans la politique de la ville », ronéo, IRENAM, Aix-en-Provence.
- LORRAIN, D., 1992, « Le modèle ensemblier en France », dans E. Campagnac, *Les grands groupes de construction*, Paris, L'Harmattan, p. 71-82.
- LORRAIN, D., 1993, « Après la décentralisation, l'action publique flexible », *Sociologie du travail*, n° 3.
- LORRAIN, D., 1995, « La grande entreprise urbaine et l'action publique », *Sociologie du travail*, n° 2, p. 199-220.
- LOURAU, R., 1970, *L'analyse institutionnelle*, Paris, Minuit.
- MABILEAU, A., 1985, « Les institutions locales et les relations centre-périphérie », dans M. Grawitz et J. Leca (dir.), *Traité de science politique*, vol. 2, Paris, Presses Universitaires de France.
- MARCOU, G., F. RANGEON et J.-L. THIÉBAULT, 1997, « Le gouvernement des villes et les relations contractuelles entre collectivités publiques », dans F. Godard (dir.), *Le gouvernement des villes – territoire et pouvoir?*, Paris, Descartes & Cie.
- MÉNY, Y. et J.-C. THOENIG, 1989, *L'analyse des politiques publiques*, Paris, PUF.
- MERLANT, P., 1995, « Corporate governance : les enjeux du débat », *Expansion Management Review*, juin 1995.
- MERRIEN, F.-X., 1998, « De la gouvernance et des États-providence contemporains », *Revue internationale des sciences sociales*, n° 155, p. 61-71.
- MULLER, P., 1992, « Entre le local et l'Europe – La crise du modèle français des politiques publiques », *Revue française de science politique*, vol. 42, n° 2.
- PAQUET, G., 1998, « La gouvernance en tant que manière de voir : le paradigme de l'apprentissage collectif », texte préparatoire au colloque « Gouvernance et démocratie », Université d'Ottawa, 2-3 octobre.

- PLAN CONSTRUCTION, 1973, *Participation des habitants à la conception et à la réalisation du cadre bâti*, s. n. d.
- QUANTIN, P., 1989, « Une ville en France : qui participe? », dans A. Mabileau (dir.), *Les citoyens et la politique locale. Comment participent les Britanniques et les Français?*, Paris, Pédone.
- RICORDEL, P., 1997, « La gestion publique locale : partenariat et performance », *Revue d'économie régionale et urbaine*, n° 3, p. 425-447.
- RONDIN, J., 1985, *Le sacre des notables*, Paris, Fayard.
- SEGAUD, M. et O. RATOUIS, 1997, « Dunkerque : d'Usinor à Neptune. Aspects sociologiques d'un laboratoire urbanistique », dans *Qui fait la ville aujourd'hui?*, Paris, Plan Urbain.
- SMOUTS, M. C., 1998, « Du bon usage de la gouvernance en relations internationales », *Revue internationale des sciences sociales*, n° 155, p. 85-94.
- SOUCHON-ZAHN, M. F., 1986, « L'administration de la ville de Paris depuis 1983 », *Revue française d'administration publique*, n° 40, p. 677-707.
- STOKER, G., 1995, « Urban governance in Britain », *Sociologie du travail*, n° 2, p. 301-315.
- STOKER, G., 1998a, « Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance », *Revue internationale des sciences sociales*, n° 155, p. 19-30.
- STOKER, G., 1998b, « Theory and Urban Politics », *International Political Science Review*, vol. 19, n° 2, p. 119-129.
- TRICOT, A., 1994, « Les procédures en action : renouvellement ou recyclage? La mise en œuvre de la circulaire Bianco », communication présentée au séminaire de l'INRETS : « Analyse et évaluation des politiques de transport », Arcueil, 13 octobre.
- VALASKAKIS, K., 1998, « Mondialisation et gouvernance – Le défi de la régulation publique planétaire », *Futuribles*, n° 230, p. 5-28.
- WARIN, P., 1995, « Les HLM : impossible participation des habitants », *Sociologie du travail*, n° 2, p. 151-176.

*This page intentionally left blank*



# 4

## La gouvernance : une perspective valable afin de repenser la coopération et les conflits?

PIERRE HAMEL

Ces dernières années, à la suite des changements provoqués par l'avènement d'un nouvel ordre économique mondial, tant le néo-institutionnalisme (Scott, 1995) que le communautarisme (Etzioni, 1996) ont attiré notre attention sur la nécessité de repenser les relations entre l'État et le marché. En effet, les bouleversements socio-économiques récents nous ont conduits à revoir notre compréhension de la modernité et des défis qui la caractérisent (Featherstone, Lash et Robertson, 1995). Les effets des changements évoqués, aussi bien sur l'État que sur les réseaux d'action publique, nous encouragent à réexaminer les visions trop unitaires de l'État, en particulier celles que proposaient les analyses structuro-marxistes. Plusieurs chercheurs ont ainsi renoué avec un point de vue sur lequel le néocorporatisme, les analyses pluralistes et la sociologie des organisations ont déjà mis l'accent, à savoir – au-delà des orientations générales qu'empruntent les politiques publiques – l'importance de mieux comprendre les mécanismes sectoriels et les réseaux engagés dans leur définition (Le Galès et Thatcher, 1995). À cet égard, si la notion de gouvernance ne fournit pas une perspective tout à fait nouvelle, elle soulève néanmoins la question de la nécessité d'une approche intermédiaire dans le but de mieux cerner les processus de restructuration en cours. C'est du moins ce qu'on observe, depuis le début des années 1990, notamment dans le cas des études urbaines (Graham, Phillips et Maslove, 1998; Lauria, 1997).

En outre, il faut ajouter que la notion de gouvernance vise à mettre en lumière le redéploiement des formes organisationnelles et institutionnelles observées dans plusieurs domaines d'activités, y compris – et souvent en priorité – dans le domaine public. Dans cette perspective, elle participerait d'un renouveau des théories sociopolitiques destinées à repenser les processus et les modes de régulation de la modernité avancée.

Afin de mieux saisir la portée et les limites de la notion de gouvernance telle qu'elle est présentée par Gilles Paquet dans son texte intitulé « La gouvernance en tant que manière de voir : le paradigme de l'apprentissage collectif », j'ai regroupé mes remarques autour de quatre aspects : 1) les changements contextuels que la notion propose d'appréhender; 2) le renouvellement des modes de gouvernance dans le champ urbain compte tenu des changements contextuels; 3) la question de la coopération et du conflit; 4) la question de l'apprentissage.

Mon intention n'est pas d'effectuer une lecture systématique du texte de Gilles Paquet. Je me contenterai, pour l'instant, d'une part, de souligner l'actualité de la notion en rappelant quelques-uns des changements politiques et institutionnels majeurs que cette notion tente de prendre en compte et, d'autre part, de dégager certaines limitations qui découlent de son utilisation dans le contexte actuel et que, à mon avis, Gilles Paquet sous-estime.

### **Gouvernance et changements contextuels**

D'entrée de jeu, disons que, dans le texte soumis au débat, l'auteur insiste à juste titre sur les changements contextuels qui accompagnent la notion de gouvernance ou dont celle-ci tente de rendre compte. Ces changements peuvent être appréhendés en faisant appel à trois processus complémentaires, à savoir : 1) le déclin des institutions politiques traditionnelles; 2) l'émergence d'une « nouvelle culture politique »; 3) la définition d'un nouveau régime d'action publique. Comme ces changements ont une portée directe sur ce qui pourrait être considéré comme les conditions actuelles de la gouvernance, il importe de les rappeler.

Le premier processus est bien connu. Il est associé en général aux caractéristiques de la modernité avancée. L'accroissement du pluralisme social et culturel révèle les limites des institutions représentatives traditionnelles. Celles-ci sont de moins en moins capables d'offrir aux individus un cadre de représentation, d'apprentissage, de normalisation, voire d'intégration sociale et de réutilisation stables. Leur incapacité à tenir compte de la diversité des demandes sociales ou à les intégrer

conduit les acteurs à faire appel à de nouvelles formes de médiation et de représentation. En d'autres termes, la fragmentation accrue du social suscite l'émergence de nouveaux « systèmes d'action concrète », pour reprendre l'expression de Crozier et Friedberg (1977), qui mettent en cause non seulement la position sociale et politique des acteurs, mais aussi les interactions stratégiques qu'ils construisent entre eux (Friedberg, 1993). L'action passe alors par des réseaux et des alliances qui rompent, en partie du moins, avec les systèmes traditionnels de représentation, de médiation et de gestion. Il faut reconnaître ici que les acteurs sociaux sont engagés dans des pratiques plurielles, que reflètent leur multi-appartenance institutionnelle et leur identité fragmentée (Connolly, 1991). Dans leur rapport aux institutions, ils expérimentent une ambivalence et des ambiguïtés que les macroanalyses traditionnelles ne parviennent pas à saisir. D'où l'importance de mieux appréhender le contexte de l'action de même que les rapports sociaux et politiques engagés dans sa définition.

C'est précisément la question du contexte à l'intérieur duquel prend place l'action – y compris l'internalisation du changement – que tente de cerner le deuxième processus, soit l'émergence d'une « nouvelle culture politique ». Pour Ulrich Beck (1992), la « nouvelle culture politique » renvoie aux transformations récentes de la sphère socio-politique. De ce point de vue, selon lui, il nous faut rompre avec les représentations traditionnelles du politique qui mettent en avant des conceptions abstraites incapables de tenir compte des formes concrètes de politisation du social. Une multiplicité de formes d'intervention, incluant diverses initiatives sociales, l'action des nouveaux mouvements sociaux, l'émergence de pratiques professionnelles différentes, etc., conduisent à un élargissement du rôle des citoyens qui contribue à banaliser et à démocratiser l'action politique. Il en découle une délocalisation des activités politiques accompagnée de différences sectorielles importantes et d'une professionnalisation accrue dans le traitement des problèmes, d'où la nécessité d'introduire de nouvelles règles du jeu.

Afin de mieux comprendre comment s'effectuent les échanges et les rapports de pouvoir sur le terrain d'une démocratie concrète, il faut rompre avec la représentation fictive, y compris dans le discours universitaire, du système politico-administratif vu comme le centre du politique. S'il est vrai que, sur le plan externe, la sphère politique demeure organisée d'une manière hiérarchique, cette sphère fonctionne aussi, par ailleurs, en intégrant divers mécanismes de démocratisation. Ainsi, les décisions politiques ne découlent plus d'un modèle préalable, défini à l'avance par quelqu'un d'éclairé et qu'il suffirait de mettre en œuvre. En

fait, les décisions politiques, à l'instar des programmes d'intervention, correspondent à une série d'échanges et d'interactions qui se rapprochent de l'action collective (Beck, 1992). De ce point de vue, l'émergence d'une « nouvelle culture politique » dont la représentation et l'analyse demeurent prisonnières du décalage entre, d'un côté, une certaine tradition, voire une idéologie, et, de l'autre, l'expérimentation de transactions sociales, de médiations et d'échanges à l'intérieur d'un espace public politique ouvert pose la question de la gouvernance sous un nouveau jour. La démocratisation du jeu politique nous invite à revoir la nature du pouvoir et de la souveraineté, soulevant du même coup la question des relations entre la liberté des individus et les rapports qu'ils entretiennent avec leur communauté (Mairet, 1997). C'est ce que tente d'appréhender, sur un plan empirique, le troisième processus, soit la définition d'un nouveau régime d'action publique.

L'émergence d'un nouveau régime d'action publique découle des ajustements mutuels auxquels font appel les acteurs sociaux et les acteurs gouvernementaux eu égard à la définition des choix publics. Cela implique de revoir les mécanismes et les procédures de décision. Le nouveau régime doit être défini, avant tout, en référence à sa nature « pragmatique ». On doit, l'opposer à la fois au « régime du commandement » et au « régime de la planification » (Fourniau, 1997).

Alors que le « régime du commandement » correspond à une conception substantialiste de l'action publique et met en place des modes de gestion directifs, le « régime de la planification » met davantage l'accent sur la négociation avec les partenaires.

Si le « régime de la planification » permet mieux que celui du « commandement » de prendre en compte les transactions qui surviennent entre les élus et les citoyens par rapport, notamment, à des projets d'aménagement ou eu égard à l'implantation d'infrastructures urbaines ou régionales, il demeure incapable de saisir la nature des tensions et des indécisions qui caractérisent les choix publics et que révèlent les conflits qui les accompagnent. C'est ce dont la notion de « régime pragmatique » veut rendre compte.

Étant donné la nécessité de rechercher à la fois une plus grande efficacité et une imputabilité accrue de la part des gestionnaires, les pouvoirs publics ont tendance à faire appel davantage à la participation des citoyens : « Le "régime pragmatique" de la décision qui en résulte reste cependant moins déterminé que les deux précédents. Les figures du lien entre participation, évaluation et décision ne sont pas encore stabilisées, prises dans la tension entre les deux pôles idéal-typiques que seraient le règne de l'expert manipulant l'opinion et l'auto-déploiement

d'un espace public régi par la raison communicationnelle » (Fourniau, 1997 : 381). En résumé, disons qu'avec ce dernier régime les relations entre participation, évaluation et décision sont moins stabilisées que dans les deux régimes précédents. Si les trois régimes évoqués coexistent dans les processus décisionnels qui prévalent sur la scène publique, il n'en reste pas moins que le « régime pragmatique » est plus apte à saisir la nature des oppositions ou des conflits entre les intérêts particuliers et l'intérêt général. C'est aussi à cette réalité, du moins en partie, que renvoie la notion de gouvernance.

### **Le renouvellement des formes de gouvernance dans le champ urbain**

Depuis quelques années, à l'instar de ce qui a été observé en sciences économiques et en sciences administratives, le recours, dans le domaine des études urbaines à la notion de gouvernance pour rendre compte de la transformation des modes de gestion ou des modèles de régulation s'est répandu (Held, 1995; Stoker, 1995; Lauria, 1997; Pierre, 1997; Graham, Phillips et Maslove, 1998). En fait, les chercheurs font appel à cette notion afin de cerner les transformations en cours en ce qui a trait à l'émergence de nouvelles formes de gouvernement qu'engagent divers processus politico-administratifs. Mentionnons l'élaboration des politiques d'intervention en matière d'aménagement ou de développement urbain ou pensons à des projets particuliers qui exigent des modes de gestion plus souples et capables de s'adapter à un contexte de plus en plus difficile à prévoir. C'est que les modèles de gestion en vigueur par rapport aux enjeux urbains subissent des pressions analogues à celles qui sont observées dans d'autres secteurs de la gestion publique.

À cet égard, les transformations en cours renvoient au premier chef à la différenciation fonctionnelle accrue des programmes gouvernementaux qui tentent de s'ajuster à la fragmentation ou au pluralisme social et culturel. De plus, ces processus impliquent souvent une redéfinition des frontières entre le public et le privé, voire un accroissement du rôle des acteurs privés dans l'action ou la gestion publique (Lorrain, 1995). Enfin, il faudrait parler d'un redéploiement de la gestion urbaine dans le sens d'une gestion « polycentrique » qui va de pair avec la présence simultanée de plusieurs niveaux de gouvernement : local, régional, national et même supranational (Le Galès, 1998). Considérées en termes abstraits, ces diverses caractéristiques reprennent plusieurs des éléments auxquels Gilles Paquet fait référence dans son texte, en se situant sur un terrain paradigmatique.

Dans le champ urbain, la notion de gouvernance représente la remise en question des anciens modèles hiérarchisés de gestion de l'urbain, compte tenu des transformations que subissent les agglomérations tant sur les plans économique, social et politique que sur le plan de la gestion proprement dite. En ce sens, on abandonne l'idée d'une gestion par le haut au profit d'une nouvelle vision institutionnelle qui mise sur la coopération entre diverses catégories d'acteurs en vue de la poursuite d'objectifs communs (Lefèvre, 1998). D'une manière concrète, cela se traduit par la création d'agences de gestion spécialisées de même que par un nouveau partage de responsabilités, tant entre les différents paliers gouvernementaux qu'entre le public et le privé.

Sur le plan de l'analyse, c'est sans doute la notion de « régime urbain » (*urban regime*) qui a été la plus utilisée afin de cerner les formes particulières qu'emprunte la gouvernance. Cette notion suggère que la capacité de gouverner n'est pas uniquement liée à des prérogatives institutionnelles (légales), mais qu'elle suppose la construction de coalitions parmi les acteurs locaux en fonction des orientations choisies (Stone, 1993). En ce sens, le « régime urbain » dépend des arrangements particuliers ou des compromis qu'élaborent ensemble, d'un côté, les acteurs publics – détenteurs de la puissance publique – et, de l'autre, les acteurs privés qui détiennent des ressources. Ainsi, les chercheurs en viennent à comparer divers types de « régime » dont la forme et le contenu s'expliquent par la présence de différents facteurs : nature des enjeux, interaction entre diverses catégories d'acteurs, orientations idéologiques prévalentes, ressources disponibles, etc.

Dans les travaux récents, plusieurs typologies ont été proposées. Elles convergent toutes, plus ou moins, vers trois ou quatre modèles clés. Par exemple, Pierre (1997) distingue quatre modèles centraux de gouvernance qui s'articulent à autant de visions de la démocratie locale. Le premier modèle est de type gestionnaire (*managerial*) et est orienté avant tout vers la gestion des conflits, tout en étant ouvert à la participation des citoyens aux affaires urbaines. Le deuxième modèle est de type corporatiste (*corporatist*). Il mise sur un fonctionnement démocratique du système municipal en intégrant, en priorité, les associations les mieux organisées. Le troisième modèle met l'accent sur la croissance (*pro-growth*). Son objectif est avant tout de faire la promotion de l'économie locale. Le dernier modèle se définit par rapport au bien-être (*welfare governance*). Il vise avant tout l'intégration sociale. De plus, on trouve ce modèle dans les villes où l'économie est très vulnérable. Il en découle une forte dépendance à l'endroit des transferts de l'État.

Ces quatre modèles constituent des types idéaux. Ils représentent des ensembles distincts de valeurs, de normes, d'organisations et de pratiques qui se matérialisent par la mise en place de conventions, voire d'institutions appropriées en matière de politiques urbaines. On les trouve tant à l'échelle des agglomérations urbaines que dans certains secteurs d'activité. Toutefois, il est rare que l'un de ces modèles existe à l'état pur. De plus, il est difficile de prévoir le modèle particulier qui s'imposera à l'intérieur d'un milieu urbain particulier. Rien n'est défini à l'avance. Tout dépend du rapport de forces entre les acteurs locaux, qui apparaît plus significatif que le contexte institutionnel proprement dit pour expliquer l'émergence d'un type particulier de régime urbain. En dernière analyse, ce sont les conflits par rapport aux valeurs fondamentales et aux objectifs que l'administration locale et ses partenaires gouvernementaux entendent poursuivre qui permettent d'éclairer les choix effectués par les instances publiques en matière de gouvernance :

*Governance [...] is sometimes perceived as autopoietic, selforganizing networks [...] created to resolve common problems. Government can play a wide variety of different roles in such governance, ranging from being altogether absent to being the key coordinator of public and private action. In urban politics, however, local authorities enter governance with an agenda and get involved in governance to attain these goals. The extent to which this pursuit of political and organizational objectives requires the inclusion of other actors depends [...] on both national political traditions, the nature of the policy sector, and the nature of the urban political economy. Thus, the structuring of the governance process, i.e. the inclusion or exclusion of different actors and the selection of instruments is not value neutral but is embedded in and sustain political values above and beyond partisan conflict (Pierre, 1997 : p. 20).*

Cela nous invite à considérer de plus près la question de la coopération et du conflit.

### **La question de la coopération et du conflit**

À mon avis, la référence à la coopération et au conflit fait problème à l'intérieur de la problématique de la gouvernance. À ce sujet, le texte de Gilles Paquet reprend à son compte d'une manière synthétique et juste ce qui est véhiculé par les travaux de recherche. Il n'en reste pas