



# LES ALÉAS DE LA PARTICIPATION DES HABITANTS À LA GOUVERNANCE URBAINE EN EUROPE

Rob Atkinson

Le terme de gouvernance est apparu dans des contextes variés : on le trouve employé aussi bien par des théoriciens des relations internationales (Rosenau, Czempiel et al., 1992), des spécialistes des corps constitués (Deakin et Hughes, 1997), des politologues (Kooiman et al., 1993 ; Rhodes, 1995 et 1997), et par le Fonds monétaire international lui-même soulignant le rôle que tient une « bonne gouvernance » dans la croissance économique. Il serait cependant difficile d'assigner à ce mot un sens constant dans ses divers emplois. Rosenau, pour qui gouvernance est d'acception plus large que gouvernement, écrit par exemple que « gouvernement suppose des activités prenant appui sur une autorité formelle [...] alors que gouvernance renvoie à des activités sous-tendues par des objectifs partagés, à partir de responsabilités qui peuvent être ou ne pas être formellement prescrites, – et ne dépendant pas nécessairement de pouvoirs de police pour ce qui est de surmonter la défiance et d'obtenir soumission ou consentement » (Rosenau, 1992, p. 4).

Tel politologue (Rhodes, 1995 et 1997, entre autres) se sert du concept de gouvernance pour évoquer des situations marquées par un net déclin du rôle des hiérarchies et par le rôle au contraire grandissant des marchés et des réseaux dans la prestation de services. Le gouvernement a certes perdu une part de son pouvoir de contrôle, mais « un certain ordre règne dans l'aire politique bien que cet ordre ne soit pas imposé d'en haut et qu'il émane de négociations entre plusieurs parties interdépendantes » (1997, p. 40).

La gouvernance, pour Rhodes, « concerne la gestion des réseaux » (1995, p. 9). Ce qui n'existe plus, c'est un centre autoritaire, éventuellement souverain, et le mieux qu'un gouvernement puisse faire, c'est disposer les paramètres permettant aux réseaux de fonctionner et faire son possible pour parvenir à un certain degré de coordination et de maîtrise. L'approche de Rhodes a ceci d'ennuyeux, principalement, qu'elle laisse de côté certains aspects plus généraux de la question, tels que la gestion des conflits, les décisions touchant l'allocation des ressources et la fixation des objectifs (Dunshire 1993, p. 22).

La gouvernance s'applique à des situations et des processus où l'État ne parvient pas à gouverner par lui-

même, et où pourtant un certain degré d'ordre sociétal est atteint, des objectifs sont fixés, une politique est élaborée et des services sont assurés<sup>1</sup>. Elle s'applique à l'articulation « ordonnée » de marchés, de hiérarchies et de réseaux, en liaison avec d'actives négociations formelles et informelles. Une gouvernance couronnée de succès suppose l'existence d'un accord intersubjectif poussé assez loin, ainsi que la marginalisation sinon l'exclusion d'intérêts et de groupes potentiellement perturbateurs, ou bien que ces intérêts et ces groupes soient convaincus d'accepter les limites et les buts de cette gouvernance, tels que les déterminent les groupes dominants.

## Régimes urbains et gouvernance

Qu'on soit d'accord ou non avec certaines descriptions extrêmes des grandes villes contemporaines, il n'est pas permis de douter que celles-ci sont de plus en plus soumises à des processus de différenciation et de fragmentation (Soja, 1996), dont les conséquences sur la nature et le rôle de la gouvernance urbaine sont considérables. La théorie du régime urbain de Stone (1989 et 1993, Stone *et al.*, 1991, Stoker, 1995, Di Gaetano, 1997) représente une approche intéressante pour la compréhension de la gouvernance urbaine. On remarquera tout d'abord que Stone ne considère pas les régimes comme des entités autonomes : il reconnaît expressément le rôle joué par des structures et des forces politico-économiques couvrant un plus vaste champ. Chaque régime sert de médiateur entre les diverses forces, élaborant stratégies, alliances et politiques en fonction aussi bien de son propre

Page de gauche : Londres, les Docklands

1. En matière de gouvernement et de gouvernance, il faut se garder d'un point de vue qui ne serait pas historique. Nous sommes tenté de penser que l'idée d'un État et d'un gouvernement légitimes, faisant autorité et parvenant à leurs fins, coïncide avec la période d'après-guerre où, dans un contexte de croissance longuement soutenue, l'État démocratique, social et keynésien paraissait en mesure de gouverner la société. Au cours de périodes plus anciennes, l'existence d'une stratégie gouvernementale cohérente et efficace apparaît avec moins d'évidence.

Mon travail sur la gouvernance urbaine s'inscrit dans un effort pour comprendre et analyser la nouvelle phase de la politique urbaine britannique qui a commencé au début des années 1990 après l'échec de la stratégie de rénovation urbaine à l'initiative des propriétaires. C'est alors qu'est monté le programme connu sous le nom de *City Challenge* (Atkinson et Moon, 1994, pp. 121-126) qui a duré deux ans. Le gouvernement a ensuite engagé une importante refonte de la politique urbaine qui s'est traduite par la fusion des 20 actions urbaines existantes en un seul programme, le *Single Regeneration Budget* (SRB) (Atkinson, 1999). Aussi bien le *City Challenge* que le *Single Regeneration Budget* donnent un rôle central aux partenariats formés entre les secteurs public, privé, associatif et communautaire. Mes recherches portent sur le rôle et la nature de ces partenariats dans la politique urbaine britannique contemporaine (Atkinson, 1997 a et c; Atkinson et Cope, 1997), en particulier le rôle du secteur communautaire dans les quartiers défavorisés.

Ma recherche de terrain s'est concentrée sur un partenariat chargé d'appliquer la politique du *Single Regeneration Budget* dans la ville de Southampton sur la côte sud de l'Angleterre, qui est proche de celle où je vis, Portsmouth. Ce partenariat existe depuis deux ans et je me suis intéressé à son développement et aux problèmes qu'il a rencontrés, notamment du point de vue de la participation des habitants. Je me suis aperçu que ce partenariat avait du mal à se mettre en place de manière effective. Par exemple le projet de réhabilitation s'est trouvé incapable de dépenser l'essentiel des crédits dont il a disposé ses deux premières années d'existence. Les conflits entre la communauté locale et l'autorité administrative chargée de la réhabilitation ont atteint un sommet à propos de propositions visant à transformer un marché forain bien connu en marché moderne. Mais ces conflits ne sont pas la seule raison de la lenteur de la mise en place de ce partenariat.

Quand la première offre budgétaire fut faite par le

gouvernement, les élus locaux furent un peu réticents car accepter des fonds du SRB signifiait reconnaître que la ville avait un problème de pauvreté, ce qui ne cadrait pas très bien avec les efforts de la ville pour attirer les investisseurs en se présentant comme «moderne», comme située à la frontière vers le marché européen et disposant d'un environnement d'une grande qualité. Les élus furent cependant convaincus par la possibilité de bénéficier de 26,3 millions de livres du gouvernement central pour une période de sept ans, à combiner avec des fonds «levés» auprès d'autres organisations publiques, privées et associatives pour un projet global de 80 millions de livres sur toute la durée du programme de réhabilitation. Malheureusement le conseil municipal n'impliqua pas les habitants, sinon de la manière la plus superficielle, dans l'appel à projets. Ce défaut fut exacerbé par l'absence d'une stratégie de redéveloppement claire et bien pensée. Le programme fut cependant accepté parce que la zone choisie était localisée dans une circonscription électorale politiquement marginale et que les élections générales approchaient.

Les problèmes inhérents à cette acceptation du budget furent aggravés par le fait que le conseil municipal après avoir créé une organisation séparée pour gérer le projet de réhabilitation considéra qu'il pouvait la laisser opérer également de manière isolée du reste de l'administration locale. Ainsi aucun mécanisme de coordination ne s'établit entre l'organisation de la réhabilitation et l'administration locale, ce qui a interdit tout développement de synergies. Ce n'est que quand le gouvernement de la région Sud Est menaça de retirer les fonds que les mécanismes de coordinations furent créés. Le projet fut cependant gravement affecté par ailleurs par le retrait d'un partenaire clé du secteur privé et l'échec des autres partenaires à investir au niveau envisagé initialement.

besoin de se perpétuer que de la politique de la localité. Deuxièmement, Stone montre bien que les régimes ne sont pas des mécanismes neutres, une position et un accès privilégiés étant concédés au capital privé, – ou à certains segments du capital privé. C'est la faculté réservée à quelques dirigeants, en provenance du gouvernement et du secteur privé, d'adopter une vision stratégique et de coordonner l'action et les compétences d'autres acteurs, c'est cette faculté qui est au cœur d'un régime et de sa permanence. Stone (1989, p. 3) note qu'un régime urbain «s'applique spécifiquement aux *arrangements informels* [c'est-à-dire aux réseaux] entourant et complétant l'action officielle de l'autorité gouvernementale». De tels arrangements informels ne sont pas neutres, ils font pencher la balance en faveur de certains intérêts privilégiés, et ces intérêts sont ce qui structure l'action.

Un régime a besoin pour être durable de se fonder sur des personnes et des organisations ayant déjà travaillé efficacement ensemble dans le passé, et développé confiance, réciprocité, fiabilité, etc. Il n'y a cependant aucune cohérence pré-établie ou inévitable en matière de régimes, la cohérence venant de la capacité d'obtenir des résultats impossibles à atteindre par une autre voie, –

c'est-à-dire d'une synergie – d'où la nécessité pour les régimes de réunir des acteurs et des organisations ayant accès aux ressources et aux compétences clés. Stone admet que des groupes appartenant aux secteurs associatif et communautaire, particulièrement dans le cas où la stratégie du régime requiert une mobilisation de masse, peuvent faire partie de la coalition dirigeante, fût-ce de manière quelque peu périphérique.

Stone s'intéresse au *pouvoir de* plutôt qu'au *pouvoir sur*. Il rejette toute notion d'un régime exerçant un contrôle social sur l'ensemble de la population. Ce qui retient son attention, c'est la capacité qu'ont les groupes dominants de mettre en place une coopération civique et de «déterminer les modes spécifiques d'organisation de la population permettant d'assurer des activités fonctionnellement importantes» (1989, p. 221). Vu sous cet angle, «le pouvoir peut aussi résider dans les détails; soit par exemple dans la capacité de guider l'évolution de pratiques nouvelles éparses et d'apporter des retouches à la marge des modèles prédominants de coopération et d'échange» (*ibid.*). Bien qu'il n'existe pas un «pivot de contrôle unique, il y a des positions stratégiquement avantageuses pour dominer la situation et promouvoir telles

formes d'action collective au détriment de telles autres formes» (*ibid.*, p. 227 ; voir aussi Clegg 1989 sur la notion de points nodaux dans les circuits de pouvoir). Stone voit là un modèle de production sociale du pouvoir.

Le travail de Stone contribue utilement à la compréhension de la gouvernance urbaine tout en posant certains problèmes. D'une façon générale, il s'en tient aux deux premières dimensions du pouvoir (Lukes, 1974), il se concentre avant tout sur le comportement intentionnel observable, et l'on peut trouver dans ses écrits plusieurs notions du pouvoir éventuellement déroutantes (Stoker, 1995, pp. 64-66). S'il a raison enfin d'insister sur les alliances et les stratégies conscientes, cela peut conduire à négliger les voies par lesquelles le discours politique n'impose pas seulement des limites à ce qui est possible, mais aussi à ce qui est « pensable ».

## Michel Foucault, la gouvernementalité et la gouvernance

Les différents discours, pour Foucault, prennent leur source dans des ensembles de présupposés qu'il appelle « épistémès ». Hall (1997, p. 44) donne la définition suivante du discours selon Foucault : « Somme d'énonciations qui composent un langage permettant de parler de tel sujet particulier, – mode de représentation du savoir sur ce sujet – à tel moment historique donné [...] Il s'agit de la production de savoir à travers le langage, étant entendu aussi que toutes les pratiques sociales contiennent une signification, signification qui commande ou infléchit nos actions [...] Toute pratique a donc un aspect discursif [...] Il s'agit, à propos de langage et de pratique [...] d'une tentative de dépasser la distinction traditionnelle entre ce qu'on dit (le langage) et ce qu'on fait (la pratique). Le discours [...] détermine et engendre nos objets de savoir, il régit la façon dont on peut parler significativement d'un sujet et raisonner sur lui. Il influence également la façon de mettre les idées en pratique et de les faire servir à contrôler les conduites. »

Foucault se penche en premier lieu sur ce qu'on peut appeler la micro-politique, identifiant un grand nombre de sites de pouvoir qui constituent autant de lieux potentiels de résistance. Le pouvoir est toujours relationnel, il repose sur la construction d'alliances, de stratégies, de systèmes disciplinaires et de surveillance, et sur l'emploi de tactiques. Les origines et le foyer initial de telles formes de gouvernement sont localisés, le corps étant l'objet ultime du

contrôle disciplinaire, – de la domination. Cependant « le corps social est l'effet, non d'un consensus, mais de la matérialité du pouvoir opérant sur les propres corps des individus » (Foucault 1980, p. 55). Le corps politique, quant à lui, trop complexe pour être le produit d'une conception unique, est une mosaïque subtile ; ce qui n'empêche pas l'émergence de certains agents de liaison (professionnels, experts, etc.) qui jouent leur rôle dans l'élaboration de stratégies visant à coordonner le tout. Au fur et à mesure du développement du capitalisme et de la démocratie libérale, ces mécanismes de pouvoir se sont de plus en plus coordonnés et généralisés, – voire systématisés.

De la gouvernementalité, Foucault (1979, p. 20) donne la définition suivante : c'est « l'ensemble constitué par les institutions, les procédures, analyses et réflexions, les calculs et les tactiques qui permettent d'exercer cette



Habitat ouvrier à Southampton

forme bien spécifique, bien que complexe, de pouvoir, qui a pour cible principale la population, pour forme majeure de savoir l'économie politique, pour instrument technique essentiel les dispositifs de sécurité». Le processus de gouvernementalisation implique le développement de dispositifs spécifiques d'intervention et l'édification d'un champ du savoir au moyen desquels les objets de gouvernement sont constitués, pensés et agis. Le gouvernement<sup>2</sup> des hommes, toutefois, n'est pas nécessairement (ni même principalement) exercé directement par l'État. Il y a des formes de pouvoir distinctes de l'appareil d'État qui « souvent soutiennent l'État plus effica-

2. La « problématique de gouvernement » selon Foucault (1979, p. 6) s'attache à des problèmes tels que « comment être gouverné, par qui, jusqu'à quel point, à quelles fins, par quelles méthodes ? ».

cement que ses propres institutions», qui «augmentent et maximisent son efficacité» (Foucault 1980, p. 73).

L'action requiert le développement de *rationalités politiques* «conceptualisant et justifiant les objectifs aussi bien que les moyens de les atteindre, et définissant de la sorte les paramètres propres à l'action politique et le cadre institutionnel approprié dans ces limites» (Simons 1995, p. 38). Ces rationalités politiques «empruntent pour ce faire des discours donnant à penser que les techniques répondent à un problème commun en faisant appel à une logique et à des principes partagés» (*ibid.*). Elles imposent des *programmes de gouvernement* qui expriment les intentions et les souhaits gouvernementaux, et visent à traduire les rationalités politiques dans des schèmes applicables à un espace particulier et répondant à des «problèmes» spécifiques. Les programmes entraînent aussi la constitution d'un domaine sous un certain angle permettant de le «comprendre», d'en comprendre les rapports internes et ainsi de le rendre traitable, propice à l'action, à un diagnostic et une cure (Rose et Miller, 1992).

Les programmes de gouvernement exigent eux-mêmes le développement de *techniques de gouvernement* destinées à traduire la pensée en action grâce à des mécanismes d'intervention, qui supposent quant à eux la constitution d'alliances entre les parties prenantes, agents et organisations.



Southampton

De telles alliances peuvent découler pour une bonne part de liens financiers, mais tout autant de la «rétorique» dont se sert un acteur «pour en persuader un autre que leurs problèmes ou leurs objectifs sont intrinsèquement liés, leurs intérêts concordants, et qu'ils peuvent l'un et l'autre résoudre leurs difficultés ou parvenir à leurs fins en joignant leurs forces ou en travaillant dans le même sens» (Miller et Rose, 1990, p. 10). À partir de ces alliances locales s'élabore une généralisation des discours ainsi rendus transposables à travers le temps et l'espace, et par l'entremise de ces discours des acteurs et des organismes indépendants peuvent se rassembler dans des réseaux utilisant un vocabulaire

commun, posant et traitant les problèmes de façon analogue.

Un gouvernement central est capable d'établir des paramètres généraux de l'action en ayant recours à des contrôles financiers et légaux qui sont ensuite appliqués ou confiés localement. Ainsi assiste-t-on à la multiplication des centres de gouvernement dans toutes sortes de localités, ce qui «garantit que certaines ressources alimentent seulement telles technologies et tels réseaux, n'atteignant que tels ou tels agents particuliers» (Rose et Miller 1992, p. 189).

Par ailleurs, Rose pense que le mode sur lequel a été conçu et constitué le «social» est actuellement en train de subir un profond changement, le langage du social cédant la place au langage de la «communauté». La communauté se constitue progressivement en tant que «territoire nouveau d'administration de l'existence individuelle et collective, espace ou lieu nouveau de conceptualisation et d'administration des micro-relations morales qui sont à l'œuvre dans la population» (Rose 1996, p. 331), – gouvernement passant par le truchement de la communauté. Individus et communautés sont classés et problématisés sur la base de leurs «cultures»: par exemple, comme citoyens actifs et responsables, comme «entrepreneurs», indépendants, ou comme pathologiques, dépendants, irresponsables, conformément à une redéfinition des critères d'admission et d'exclusion. Le gouvernement n'est plus le gouvernement d'un territoire national en tant qu'ensemble unifié, il est celui d'aires discontinues, villes, régions ou autres, et les «destins économiques de citoyens d'un même territoire national ne sont plus solidaires, désormais considérés et orientés en fonction du niveau propre de chacun en matière d'esprit d'entreprise, de compétence, d'inventivité et de flexibilité» (*ibid.*, p. 339).

On ne manquera pas enfin d'ajouter que les programmes de gouvernement sont rarement exécutés de la façon prévue, les divers pivots de gouvernement, agents de liaisons et centres de pouvoir disséminés ayant leurs propres agendas et leurs propres intérêts qui souvent conduisent au développement de politiques allant en sens contraire des intentions du gouvernement central. Les politiques se heurtent et se contredisent, souvent les «solutions» que contient l'une d'elles sont autant de problèmes pour une autre. Plus généralement, le discours politique a beau constituer ses propres objets, le savoir sur ces objets et sa «vérité», la réalité demeure inexorablement impossible à programmer, elle échappe constamment à l'emprise du discours et fait échouer ses objectifs.

Confrontant les points de vue, l'on voit apparaître un tronc commun, dans certaines limites, aux diverses notions de la gouvernance, à la théorie des régimes urbains et aux considérations sur la gouvernementalité. Il y a de façon très générale une reconnaissance commune des difficultés du contrôle et de la coordination, de la nécessité d'élaborer des stratégies et de constituer des alliances, de l'importance de la tactique, des réseaux et de l'utilisation des ressources quant à la

création d'interdépendances et au guidage de l'action dans telle ou telle direction.

Le modèle de production sociale du pouvoir décrit par Stone n'est pas sans ressembler à celui de Foucault ; l'un comme l'autre ils insistent sur le *pouvoir de*, font une large place à l'exercice du pouvoir et à sa nature relationnelle, mettent pareillement en lumière le rôle crucial des mécanismes de pouvoir et la nécessaire coordination de compétences et de projets complémentaires, et enfin s'arrêtent longuement sur ce qu'il y a de relativement banal dans l'exercice du pouvoir. Je dirais toutefois que l'analyse du discours, sans se retrancher derrière un paradigme rudimentaire du contrôle social, ajoute une dimension nouvelle à leur commune approche. Il nous faut en effet passer par l'analyse du discours pour commencer à comprendre comment la «réalité» se constitue et se donne à connaître, par quels détours, véhiculant quelles vérités et quelles représentations de la réalité. Quelle que soit ma sympathie pour la conception stonienne de l'action qui souvent précède la pensée (intentionnelle), il faut reconnaître que l'analyse du discours permet de commencer à percevoir de quelle façon nos actions les moins réfléchies sont elles-mêmes guidées dans telle ou telle direction, certaines «vérités» acceptées inconditionnellement comme naturelles et certaines lignes de conduite considérées comme raisonnables, quand telles autres sont jugées impraticables voire même indignes de considération.

## Partenariat, participation de la population et développement social urbain

La fin des années 80 a vu naître, avec le discrédit frappant un développement social centré sur l'immobilier (Tuork, 1992 ; Inrie et Thomas, 1993 ; Atkinson et Moon, 1994), un nouveau modèle de développement en partenariat impliquant la population ; modèle qui entre dans le cadre des programmes gouvernementaux de développement social des zones urbaines et de lutte contre l'exclusion.

Le rôle clé de la promotion immobilière jusque là n'était pas le produit d'une réflexion délibérée de la part du gouvernement, mais simplement le résultat d'une série d'opportunités sans cohérence créées par des changements sur les marchés financiers et l'existence de grandes quantités de capital spéculatif à la recherche d'investissements dans l'économie britannique en surchauffe de la fin des années 80. Le résultat de cette forme de rénovation urbaine des villes anglaises fut la création de vastes surfaces de planchers de bureaux, de zones commerciales, de logements chers et de «projets phares» tels que des salles de concerts et des centres de conférences.

Mais c'est au moment même où cette politique de promotion immobilière devint centrale dans la rénovation urbaine, que les conditions qui avaient présidé à son succès disparurent puisque l'économie britannique entra

en récession en 1989-90 et que le secteur immobilier fut décimé. En quelques années cette politique «apparue par accident» fut en pièces. Dans ce climat d'incertitude les critiques selon lesquelles une telle approche de la rénovation urbaine ne pouvait qu'être éphémère, réservée aux initiées et source d'une aggravation de la polarisation sociale, commencèrent à porter. D'une façon plus générale on fit remarquer que cette approche de la rénovation urbaine était à la fois incohérente et dépourvue de sens stratégique. Aussi à la fin des années 1980 les conditions étaient réunies pour la naissance de nouvelles initiatives pour résoudre les problèmes des villes britanniques.

Cependant la «nouvelle» gouvernance urbaine, dans un contexte de fragmentation, se heurte à maints obstacles : «La complication de la gestion des grandes villes est accrue par la multiplicité des niveaux de responsabilité dans les pouvoirs publics [...] ce qui peut tout à la fois créer des difficultés pour ce qui est de la bonne exécution d'une politique, et troubler la perception que peuvent avoir les habitants de qui est réellement responsable de leur cité.» (Commission européenne 1997, p. 7) Si l'on ajoute à ce tableau les secteurs privé, associatif et communautaire, la complexité touche à la confusion. C'est dans ce contexte que la notion de partenariat a pris une place de plus en plus importante dans l'optique d'une technologie de gouvernement pouvant apporter des réponses à de tels problèmes.

Partenariat et participation de la population<sup>3</sup> ont aussi reçu un fort soutien au niveau des institutions européennes : ainsi le Conseil de l'Europe a-t-il en 1989 adopté une résolution (résolution 208) plaidant en faveur d'un plus grand rôle de la population aux échelons local et régional ; et de nombreux programmes de la Communauté européenne, puis de l'Union européenne (Poverty 3, URBAN, INTEGRA, entre autres) ont illustré l'importance donnée au partenariat et à la participation de la population. Toutefois, l'action à tous les niveaux, s'est rarement montrée à la hauteur des espérances (McConnell, 1991 ; Macfarlane, Laville *et al.* 1992 ; Chanan, 1996 ; Atkinson, 1997a). Telle est du moins la conclusion d'une étude d'ensemble sur la participation de la population en Europe : «Nous nous sommes aperçus que les pouvoirs publics, en dépit de leur approbation théorique, n'avaient le plus souvent qu'une idée assez vague de ce qu'un engagement de la population signifie concrètement, et peu de volonté politique à l'appui. La faible mobilisation et son extrême dispersion sur le terrain

3. Il ne faut pas perdre de vue que les mots mêmes de population (ou communauté), de participation, de développement et de partenariat revêtent différents sens à travers l'Europe. La notion de communauté, dans quelques pays, est remplacée par celle de voisinage ou de population «locale». A l'égard du partenariat, son sens est particulièrement changeant : la Communauté (puis l'Union) européenne a eu tendance à insister avant tout sur les «partenaires sociaux» (travailleurs et employeurs), alors que certains pays ont vu les partenariats urbains principalement comme des partenariats à l'intérieur de l'État, de nature verticale (par exemple entre les échelons national, régional et local) et/ou horizontale (par exemple entre des autorités locales).

[sont] clairement liées à cette absence générale de reconnaissance. » (Chanan 1996, p. 39.)

Ainsi, bien qu'en Europe les exemples ne manquent pas de partenariat urbain englobant la population (Van Rees *et al.*, 1992; Macfarlane, Laville *et al.*, 1992; Social Europe, 1992), ils ont eu peu d'écho. Trop souvent des formes nouvelles et innovantes de partenariat axé sur la participation de la population (par exemple les coopératives sociales en Italie, cf. Gherardi et Acler, 1992; les entreprises « citoyennes » en Écosse, cf. Macfarlane, 1992 et Barr, 1995) ont vu leur développement entravé par une chape de contraintes politiques et financières. Dans beaucoup de cas, la nature potentiellement innovatrice et démocratique de tels partenariats s'est trouvée réduite à peu de chose du fait des formes de comptabilité et de gestion requises pour obtenir et conserver un financement extérieur. Il a fallu que les partenaires se plient à des systèmes de gestion, de prise de décision et de représentation dans lesquels s'est dilué le rôle de la population, coupant court à tout espoir de libre décision.

Ce regain d'intérêt pour la population au niveau de l'Union européenne est à rapprocher des efforts en faveur du développement d'une dimension sociale venant compléter la politique économique et celle de l'emploi. Cependant, si l'on s'accorde à reconnaître l'importance d'une approche des problèmes urbains « intégrée », multidimensionnelle, c'est sans sortir d'un contexte où le social et son coût restent subordonnés à la politique économique (Van Rees, 1992; Atkinson, 1997b). Des coupes opérées dans les programmes de protection sociale ont eu plus d'une fois de lourdes conséquences pour des populations défavorisées envisagées comme d'éventuelles partenaires dans des projets de développement social<sup>4</sup>.

En dépit de la prééminence accordée à la notion de partenariat urbain (*Partnership for People in Cities*, 1995; Commission européenne, 1997), le sens même du partenariat, ainsi que les processus de formation et de fonctionnement en partenariat, n'ont donné lieu qu'assez rarement à une véritable discussion critique (à quelques notables exceptions près: Mackintosh, 1992; Schoonbrodt, 1995; Hastings, 1996). En outre, on a fait comme si le rôle de la population dans les nouveaux partenariats n'était guère problématique, en prenant pour hypothèse l'existence d'un consensus entre les divers partenaires (Schoonbrodt, 1995; Atkinson et Cope, 1997).

J'ai récemment tenté (Atkinson, 1997a, p. 10) de montrer qu'un certain nombre de mécanismes, potentiellement contradictoires, sont à l'œuvre dans ces nouveaux partenariats :

- a) synergie;
- b) transformation (Stone dirait : apprentissage social);
- c) hausses budgétaires;
- d) méthode pour éviter les échecs du développement urbain commandé par le marché façon années 80;
- e) moyens de limiter les risques pour le secteur privé et de faciliter ainsi l'investissement;
- f) manière de légitimation ou symbolisme masquant la

continuation de formes de développement dominées par le marché de l'immobilier;

g) méthode de développement répondant mieux aux besoins des groupes exclus ou marginalisés;

h) mécanismes d'insertion-intégration créateurs de solidarité et de cohésion sociale;

i) moyen de répandre une culture de l'auto-organisation (« entrepreneurialisme » social) au sein de populations marginalisées.

J'ajouterai que le partenariat prend une place croissante dans la nouvelle gouvernance urbaine visant à combiner et à gérer les éléments disparates jugés nécessaires à la réussite du développement social urbain, y compris la gestion de la population. Les partenariats ne se développent pas dans un espace vide et leur développement ne saurait être un processus neutre. Les travaux de Stone montrent bien qu'ils se construisent et se construiront, se développent et se développeront en étroite conformité avec les besoins des coalitions dirigeantes. Aussi leur faudra-t-il répondre de façon satisfaisante aux propres politiques d'une coalition tout en s'efforçant, par des conceptions plus ou moins largement inclusives, par le recours aussi à des incitations matérielles sélectives, d'intégrer des éléments de la population. La constitution et le fonctionnement de tels partenariats seront toujours biaisés au bénéfice de la coalition dirigeante, à ce point que la participation de la population, au lieu d'augmenter son pouvoir, peut très bien lui en ôter encore.

Les problèmes de coordination et de gestion que comporte tout partenariat sont considérables et l'entrée en lice de la population ne peut qu'en créer de nouveaux<sup>5</sup>. Mais l'utilisation de réseaux formels et informels est un bon instrument de coordination et d'intégration, ces réseaux pouvant aussi bien servir de substructure au développement des partenariats, et de mécanisme intégrateur permettant à un partenariat d'opérer en douceur. C'est grâce à de tels réseaux que l'apprentissage social (la transformation) pourra vraisemblablement se produire de la manière la plus effective. Pourtant, comme nous l'a montré la littérature ayant trait à la gouvernance et aux régimes urbains, les réseaux ont tendance à dépendre de valeurs, de visées et de conceptions partagées, et ceux qui ne les partagent pas risquent de se trouver, ou bien exclus, ou, si la qualité de « membre » leur est accordée, marginalisés. De plus, comme le notent Skelcher *et al.* (1996, p. 20), « certains participants notoires disposent de plus d'expérience, de ressources et de légitimité que d'autres,

4. De telles situations ont été rendues encore plus complexes par le manque d'une politique urbaine explicite à l'échelon européen aussi bien que dans la plupart des pays membres de l'Union (Parkinson *et al.*, 1992); cela, malgré certains signes de développement d'une politique urbaine européenne (Stewart 1994), la Commission européenne étant allée jusqu'à reconnaître la nécessité d'un « agenda urbain » qui fait une large place à la participation de la population (Commission européenne 1997).

5. Un des problèmes les plus évidents, et de longue durée, étant de savoir qui (ou ce qui) constitue la « population », ou la « communauté » (Atkinson et Cope, 1997, pp. 202-204).

ou d'un accès privilégié au pouvoir. En conséquence, les réseaux « communautaires » peuvent donner l'impression d'être équitables et de concilier des intérêts divers, alors qu'en pratique il en va tout autrement. Ils peuvent agir comme instruments d'exclusion et de maintien du *statu quo* plutôt que comme instruments d'un changement».

On a vu en trop d'occasions des organismes d'État et des promoteurs du secteur privé, en partie à cause de contraintes de calendrier pour la soumission des offres aux gouvernements nationaux et à l'Union européenne, concevoir et développer des projets comprenant un minimum de participation de la population.

Là-même où des représentants de la population ont été impliqués dans les équipes de direction des partenariats, le manque de connaissance ou de confiance en soi et des questions de langage ont plus d'une fois limité leur influence. De sérieux efforts ont bien été tentés dans nombre de cas pour améliorer la capacité de participation de la population en de telles rencontres, notamment par le développement de programmes de formation-initiation. Mais trop de ces programmes obéissaient à des conceptions et utilisaient un langage qui donnent la priorité aux objectifs économique-financiers, et à des connaissances et des visées purement professionnelles, au détriment des intérêts et des buts de la population.

Il est souvent arrivé aux représentants de la population de devoir, pour être entendus, adopter un langage « étranger » qui définissait les limites du pensable comme du réalisable (Atkinson, 1997c). De plus, l'analyse critique du discours (Van Dijk, 1993) peut nous permettre de comprendre de quelle façon la participation de la population peut être structurée et « gérée » par des représentants qui intériorisent les normes des organismes publics et privés, et réduisent de la sorte le nécessaire engagement en un exercice épisodique du pouvoir (Clegg, 1989). Ce n'est pas que des formes plus sommaires de manipulation soient abandonnées, mais le procédé le plus efficace pour « gérer » la participation de la population est d'inculquer à celle-ci certaines normes et certains modes de connaissance. Ainsi l'on obtient une population auto-régulatrice, voire auto-gouvernée agissant et pensant conformément à des critères harmonisés avec les programmes des autres partenaires. Il va sans dire, toutefois, qu'une telle réussite est rarement atteinte : la réalité ne se laisse pas programmer et, là où le pouvoir s'exerce, s'exerce aussi une résistance.

Nous avons vu que, pour les penseurs de la gouvernamentalité (Rose, 1996), le recours à la population comme communauté participe de l'émergence d'une forme nouvelle de gouvernement où l'État, agissant à distance, s'efforce de constituer ou reconstituer cette communauté sur un mode particulier, répondant à un programme de gouvernement qui tend à inculquer certaines normes de comportement et d'action à l'individu comme à la collec-

tivité. De pareils processus impliquent aussi de tracer ou retracer des frontières départageant un monde des inclus et un monde des exclus sur la base de leur adhésion aux dites normes, ce qui ne saurait se faire en douceur, les efforts en vue d'exercer un gouvernement dans ce sens rencontrant inévitablement une opposition. La participa-



Community center in Southampton

tion de la population à la gouvernance, comme l'observe Cockburn (1976), est une lame à double tranchant : l'engagement de la population peut venir à bout de la résistance au développement et permettre un meilleur emploi des ressources, mais d'un autre côté il peut provoquer des conflits au sein des organismes de gouvernance pouvant conduire au blocage de toute proposition de développement social. C'est en réponse à de pareilles difficultés que certains partenariats bénéficiant de fonds publics ont été contraints d'accepter des statuts qui permettent à l'autorité locale d'intervenir afin de trouver une issue à de telles impasses.

Dans le cas d'un partenariat que j'étudie actuellement, doté d'une structure nettement démocratique puisque les représentants de la population détiennent 50 % des sièges (et des votes) dans son comité de direction, les statuts proposés prévoient que toute décision soit prise à une majorité de plus de 75 %, l'ambition étant d'aboutir à des prises de décision consensuelles. Néanmoins, si l'on n'arrivait pas à prendre une décision touchant des projets considérés comme cruciaux pour l'avenir de ce partenariat, l'autorité locale, en tant que seul corps légalement responsable, propose de conserver le droit de prendre finalement cette décision. Le même partenariat présente une autre particularité intéressante, concernant l'élection des représentants de la population, qui s'est déroulée sous les auspices de l'*Electoral Reform Society* et par correspondance, et dont les résultats semblent annoncer l'apparition de conflits internes

du genre de ceux que je viens d'évoquer, – donnant cours à des accusations d'infiltration par des groupes de gauche censés exploiter à leurs fins les craintes que certains aspects des projets inspirent à la population<sup>6</sup>. Si Rose (1996) n'a pas tort de ranger la population au nombre des nouveaux « sites » de la gouvernementalisation, il n'en faut donc pas moins tenir compte des difficultés que rencontre le développement des alliances, des technologies et des mécanismes nécessaires à la mise en pratique de ce projet.

## Le langage du partenariat et ses effets de domination

L'examen des formes observables de gouvernance constitue certes l'une des principales voies d'accès à la compréhension des partenariats. Mais s'en tenir à cet examen n'est pas suffisant, il nous faut soulever le voile des organisations et des opérations officielles, entrer plus avant dans les procédures, souvent banales, qui permettent aux partenariats de fonctionner. Il s'agit non seulement de reconnaître et d'analyser l'existence d'intérêts conflictuels et leur interaction, mais d'analyser aussi la façon dont les

discours et les pratiques discursives entrant dans la constitution même des partenariats et dans leur mode de fonctionnement déterminent ce qui est « pensable » et possible. Un élément essentiel en sera l'analyse du langage des partenariats, et de scruter les propos qui s'échangent dans les divers forums et arènes où l'on parle. Ainsi pourrions-nous commencer à comprendre ce qu'est « l'exercice institutionnel d'une domination symbolique à travers des choix de langage qui permettent aux interlocuteurs de tenter d'exercer un pouvoir ou d'y résister » (Heller 1995, p. 373). L'analyse du discours et la notion de gouvernementalité peuvent nous fournir des techniques additionnelles d'analyse pour affiner notre compréhension des processus de formation et de fonctionnement du partenariat.

**Rob Atkinson**

*Traduit de l'anglais par Frédéric Martinet*

## BIBLIOGRAPHIE

Atkinson R., « Urban Regeneration, Community Participation and Social Exclusion », in Lainevo A. (ed), *An Interdisciplinary Conference on Milieu Construction*, Helsinki, University of technology, 1997a.

Atkinson R., *Citizenship and the struggle against social exclusion in the context of Welfare State Transition*, paper presented at the ECPR, Workshop 18: Citizenship and transition in European (Welfare States), Bern, February 27-March 4, 1997b.

Atkinson R., *Discourses of Empowerment and Partnership in Contemporary Urban Regeneration*, Paper presented at a conference on Discourse and Urban Change: foregrounding language in housing and urban research, Centre for Housing Research and Urban Studies, University of Glasgow, 2-3 June, 1997c.

Atkinson R. and Moon G., *Urban Policy in Britain*, London, Macmillan, 1994.

Atkinson R. and Cope S., « Community participation and urban regeneration in Britain », in Hoggett P. (ed), *Contested Communities*, Bristol, Policy Press, 1997.

Barr A., « Empowering communities – beyond fashionable rhetoric? Some reflections on Scottish experience », *Community Development Journal*, vol. 30, 1992, pp. 121-32.

Chanan G., « Community involvement in regeneration: the European context », *Local Government Policy Making*, vol.22 (4), 1996, pp. 38-41.

Clegg S., *Frameworks of Power*, London, Sage, 1989.

Cockburn C., *The Local State*, London, Pluto, 1976.

Deakin S. and Hugues A., « Comparative corporate governance: an interdisciplinary agenda », *Journal of Law and Society*, vol. 24, 1997, pp. 1-9.

van Dijk T.A., « Principles of critical discourse analysis », *Discourse and Society*, vol. 4, 1993, pp. 249-283.

Dunshire A., « Modes of Governance », in Kooiman K. (ed), 1993.

DiGaetano A., « Urban governing alignments and realignments in comparative perspective », *Urban Affairs Review*, vol. 32, 1997, pp. 844-870.

European Commission, *Towards an urban agenda in the European Union*, Communication from the Commission, COM (97) 197, final, 06.05.97, Brussels, European Commission, 1997.

Foucault M., « Governability », *Ideology and Consciousness*, n° 6, 1979, pp. 5-21.

Foucault M., *Power/Knowledge*, (ed) Gordon C., Brighton, Harvester Press, 1980.

Gerhardi S. & Acler C., « Social Cooperatives in Italy », in Macfarlane R. and Laville J.-L. (eds), 1992.

Hall S., « The Work of Representation » in Hall S. (ed), *Representation: Cultural Representations and Signifying Practices*, London, Sage, 1997.

Hastings A., « Unravelling the Process of « Partnership » in Urban Regeneration Policy », *Urban Studies*, vol. 33, 1996, pp. 253-268.

Heller M., « Language choice, social institutions, and symbolic domination », *Language in Society*, vol. 24, 1995, pp. 373-405.

Imrie R. and Thomas H., « The limits of Property-Led Regeneration », *Environment and Planning C: Government & Policy*, vol. 11, 1993, pp. 87-102.

IMF, *International Monetary Fund, News Brief*, New Brief n° 97/15, 4.8.97.

- Kooiman J. (ed), *Modern Governance*, London, Sage, 1993.
- Lukes S., *Power: A radical view*, London, Macmillan, 1974.
- Macfarlane R., «Community Business in Scotland» in Macfarlane R. and Laville J.-L. (eds), 1992.
- Macfarlane R. and Laville J.-L. (eds), *Developing Community Partnerships in Europe*, London, Directory of Social Change/Calouste Gulbenkian Foundation, 1992.
- McConnell C., *Promoting Community Development in Europe*, London, Community Development Foundation, 1991.
- Mackintosh M., «Partnership: Issues of policy and negotiation», *Local Economy*, vol. 7, 1992, pp. 210-224.
- Miller P. and Rose N., «Governing economic life», *Economy and Society*, vol. 19, 1990, pp. 1-31.
- Parkinson M. et al., *Urbanization and the function of cities in the European Community*, Luxembourg, Office for Official Publications in the European Communities, 1992.
- Partnerships for People in Cities, Dublin, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 1995.
- van Rees W., «Community development and the «Community», Some notions about a social Europe in the Making», in van Rees W. et al., 1992.
- van Rees W. et al., *A Survey of Contemporary Community Development in Europe*, The Hague, Opbouwteksen, 1992.
- Rhodes R.A.W., *The New Governance: governing without government*, London, ESRC, 1995.
- Rhodes R.A.W., «from marketization to diplomacy: it's the mix that matters», *Public Policy and Administration*, vol. 12, 1997, pp. 31-50.
- Rose N., «Government, authority and expertise in advanced liberalism», *Economy and Society*, vol. 22, 1993, pp. 283-299.
- Rose N., «The death of the social? Re-figuring the territory of government», *Economy and Society*, vol. 25, 1996, pp. 327-356.
- Rose N. and Miller P., «Political power beyond the State: problematics of government», *British Journal of Sociology*, vol. 43, 1992, pp. 173-205.
- Rosenau J., «Governance, order and change in world politics», in Rosenau J. and Czempiel E.-O. (eds), 1992.
- Rosenau J. and Czempiel E.-O. (eds), *Governance without Government: Order and change in world politics*, Cambridge, University Press, 1992.
- Schoonbrodt, «Residential environments and socio-economic integration», in *Partnerships for People in Cities*, Dublin, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 1995.
- Simons J., *Foucault and the Political*, London, Routledge, 1995.
- Skelcher C. et al., *Community networks in urban regeneration*, Bristol, Policy Press, 1996.
- Social Europe, *Urban Social Development*, Supplement 1/92, 1992.
- Soja E., *Thirdspace*, Oxford, Blackwell, 1996.
- Stewart M., «Towards a European Urban Policy, Local Economy», vol. 9, 1994, pp. 266-277.
- Stoker G., «Regime Theory and Urban politics», in Judge D., Stoker G. and Wolman H. (eds), *Theories of Urban Politics*, London, Sage, 1995.
- Stone C., *Regime Politics, Governing Atlanta, 1946-1988*, Lawrence, University Press of Kansas, 1989.
- Stone C., «Urban Regimes and the capacity to govern», *Journal of Urban Affairs*, Vol. 15, 1993, pp. 1-28.
- Stone C., Orr M. and Imbroscio D., «The reshaping of Urban Leadership in US cities», in Gottdiener M. and Pickvance C. (eds), *Urban Life in Transition*, London, Sage, 1991.
- Turok I., «Property-led Urban Regeneration: Panacea or Placebo?», *Environment & Planning A: Government & Policy*, vol. 24, 1992, pp. 361-379.

> **Rob Atkinson** est professeur d'études urbaines à l'Université de Portsmouth. Il est le co-auteur de *Urban Policy in Britain* (Macmillan, 1994), le co-éditeur de *Public Policy in Britain* (Macmillan, 1994) et travaille actuellement à la réédition de *Urban Policy in Britain* ainsi qu'à la co-édition d'un livre intitulé *Public Policy under Blair* (à paraître, Macmillan 1999). Ses recherches portent sur la politique urbaine, les partenariats de rénovation urbaine, l'exclusion sociale et spatiale. Il a publié de nombreux articles et chapitres de livres, ou donné des conférences en Europe, au Canada et à Hong Kong sur ces questions.