

PARTICIPER À LA GOUVERNANCE ?

Taoufik Souami

Les réflexions, les débats et les synthèses qui traitent de la gouvernance évoquent, pour la plupart, la « participation » des populations ou la « démocratie locale »¹. L'évocation est souvent rapide, parfois évasive, toujours empreinte de précautions. La « participation »² y est « l'horizon lointain », « la finalité indéterminée » ou « l'objectif incantatoire » d'une gouvernance pourtant décrite, ou prescrite, comme un nouveau mode de gouvernement ouvert à tous les acteurs de l'urbain, dénué de hiérarchie préalable, œuvrant par la négociation vers la coordination des actions et des moyens³. La prudence est de règle car, malgré des intentions souvent rappelées⁴, ces « nouvelles » pratiques n'ont jamais fait la preuve de leur efficacité dans le renforcement d'une participation populaire ou d'une démocratie locale directe. Qu'il s'agisse des pays en voie de développement⁵, des nations industrialisées ou de la France⁶, pour beaucoup, cette défaillance était prévisible et ne fait que reproduire les échecs passés en la matière.

Peut-on, pour autant, se contenter d'enregistrer le constat ou se suffire de rapides explications en rappelant que la démocratie ne se décrète pas ou que cette nouvelle organisation des « pouvoirs » est, en réalité, « le cache-misère d'une idéologie néo-libérale » ?

Pour comprendre comment un « système » aussi propice à la mise en œuvre d'une participation des populations et à son élargissement ne parvient pas à ses fins, et pour mieux mesurer les possibilités qu'il entrouvre en la matière, d'autres dispositifs d'analyse sont à convoquer et de nouveaux schémas d'explication sont à construire. La gouvernance doit être relue, plus loin encore, dans ses fondements et ses présupposés, c'est-à-dire : son substrat théorique et sociétal, et son fonctionnement idéologique. Car là résident les origines de ses contradictions et les explications des désarticulations entre ses principes fondateurs. L'hypothèse est claire : les carences en matière d'actions participatives ne sont pas dues à des dysfonctionnements de la gouvernance mais sont inhérentes à ce qui fonde son existence, tout au moins dans sa définition actuelle⁷.

Pour une nouvelle économie de la menace sociale ?

L'apparition et le succès de la notion de gouvernance urbaine sont liés à la généralisation d'une nouvelle vision de l'environnement de l'action urbanistique. Alors que par le passé, l'État et les pouvoirs publics pensaient le

dépassement des contraintes extérieures comme inéluctable à condition d'y consacrer les moyens nécessaires, dans le nouveau paradigme, il y a surdétermination des contraintes (parmi lesquelles les interventions des autres acteurs de l'urbain). Dans la première période, dominée par « la force publique », il ne s'agissait pas tant de penser (de mobiliser) les moyens pour vaincre ces contraintes que de réfléchir sur la finalité de cette capacité.

La primauté de la négociation dans l'action urbanistique

La gouvernance intervient avec le changement de ce schéma fondateur : on se préoccupe moins de l'aboutissement que des méthodes pour gérer les contraintes ; on est moins occupé par les objets finaux, sociaux ou urbains, que par les processus de leur constitution. Dès lors, les protagonistes de la production de l'urbain ne se confrontent pas pour la mise en œuvre d'un idéal (liée à une idéologie et à un projet de société), mais négocient la manière de gérer les moyens disponibles pour se défaire des obstacles.

1. Cet article est en partie inspiré d'un travail antécédent : Souami T., *La crise de l'urbanisme et après...*, LTMU-Plan urbain, 1998. ; - *Des écrits sur la marge*, LTMU-Plan urbain, 1997.

2. Nous utilisons ce mot comme terme générique recouvrant, à cette étape de l'élaboration conceptuelle, l'ensemble des notions et des modes (concertation, implication...) qui renvoient à l'influence directe des habitants sur les décisions et les actions urbaines.

3. Nous résumons ici, jusqu'à la caricature, une définition de la gouvernance plus complexe. Voir à ce sujet : Le Galès C., « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », In *Revue française de science politique*, volume 45, numéro 1, février 1995, pp. 57-95, p. 60.

4. Hewitt de Alcantara C., « Du bon usage du concept de la gouvernance », In *Revue internationale des sciences sociales, la gouvernance*, n° 155, mars 1998, pp. 109-118. ; Marcou G., Rangeon F., Thiebault J.-L., « Le gouvernement des villes et les relations contractuelles entre les collectivités publiques », In Godard F. (coor.), *Le gouvernement des villes*, Ed. Descartes et Cie, 1996.

5. Haeringer P., « Les mots d'Istanbul (et la complexité citadine) », In *Vivre autrement*, quotidien de la conférence d'Istanbul, 1996.

6. Voir le panorama qu'offrent plusieurs revues : - « Concertation. Entre devoir et pouvoir ». *Diagonal*, n° 123, fev. 1997, pp. 10-37 ; « De la question urbaine à la décision citoyenne, espace urbain, espace citoyen ? ». *Territoires*, n° 370, 1996, pp. 1-48 ; « Participer : le concept ». *Informations sociales*, n° 73, 1995, 118 p.

7. Une approche générale de la gouvernance peut paraître surprenante tant le terme est parfois imprécis et polysémique. Les éclairages apportés sur ce plan par G. Stocker, P. Le Galès, ou encore J.-P. Gaudin, permettent, aujourd'hui, de partir d'un champ sémantique mieux circonscrit.

La nouvelle représentation de l'environnement de l'action urbanistique (due à une réduction des capacités d'intervention publique) a ainsi amené une nouvelle posture dans la production de l'urbain. Sa première composante est une acceptation de l'incapacité à maîtriser le résultat final. Le nouvel acteur urbain ne considère plus, comme par le passé, le moindre changement ni la moindre variation de l'image originale du projet comme un échec. Cette acceptation de non-maîtrise, essentielle, correspond au déplacement de l'intérêt vers la méthode et le processus. Dorénavant, l'échec réside dans l'incapacité de mener à terme un projet, quelle que soit sa configuration finale. C'est l'incapacité à « fédérer » différents intervenants qui est plus particulièrement vécue comme une défaite.

Par conséquent, le processus d'élaboration du « projet » et sa méthode deviennent l'objet de l'évaluation (sociale). Le terme (projet) désignant la finalité de l'action urbanistique, est aussi utilisé pour décrire le processus même de mise en relation des partenaires pouvant mettre en œuvre les moyens de sa réalisation. Éviter les conflits majeurs, puis construire une méthode inscrivant le travail d'élaboration du projet, de la coopération dans la durée, devient une finalité en soi. Ces projets urbains apparaissent alors comme un prétexte pour concevoir ces méthodes, pour les améliorer, les tester, les valider ou invalider, les éprouver au-delà du résultat-objet. C'est alors que réapparaît, d'une manière plus claire et plus explicite, ce qui se joue dans ce travail d'élaboration des méthodes de négociation et de coordination : la réflexion sur les cohésions sociales et sur la manière de les perpétuer sous quelque forme que ce soit.

Des partenaires sans hiérarchie dans une négociation ouverte

L'élaboration des méthodes de gouvernance semble, en effet, jouer en ombres chinoises de ce travail et de cette réflexion continue qui occupent les sociétés : la (re) définition de ce qui assoit leur cohésion, de ce qui fonde la mise en relation de ses membres... de ce qui fait, justement, qu'elles se rendent visibles à elles-mêmes comme société. La gouvernance, plus que de décrire des réalités nouvelles et concrètes à l'œuvre dans la production de la ville, révèle une transformation des représentations sur la manière de penser l'organisation dans la société, et plus particulièrement de la société dans ses postures et dans les moments de prise de décision.

Elle remplace, en effet, un schéma conventionnel de l'autorité de la représentation et du fonctionnement social. Elle propose un « nouveau paradigme » (ou le réintroduit selon certaines lectures historiques) où l'ensemble des composantes sociales ne sont plus considérées comme internes à un système unique, au mode de fonctionnement précis, mais comme des acteurs et des intervenants étrangers les uns aux autres, comme les éléments d'un monde ouvert et non plus fermé autour de l'État et de règles de gouvernement, où les « partenaires » sont des « extérieurs »

les uns vis-à-vis des autres, pris dans un jeu libre et non plus pré-réglé. Bref, le monde commun n'est plus donné mais il est à reconstruire à chaque fois que la relation sociale l'exige. Pour l'acteur de la production urbaine, chaque partenaire-concurrent est un Autre, inconnu, dont il faut construire la connaissance. Ses objectifs, ses stratégies, ses façons de faire, ses manières de penser des objets à construire, n'appartiennent pas à un code commun ou, plus exactement, ne sont plus soumis au travail de mise en communauté (mise à la norme commune) que permettait le gouvernement conventionnel (le gouvernement des conduites). Ils sont, pour chaque acteur social, étrangers et doivent faire l'objet d'une démarche spécifique de lecture et de construction.

L'approche de cet Autre, de ses « us et coutumes », exige des précautions, une posture totalement différente de celle qui permettait de se mouvoir dans un terrain connu, balisé, que laissait penser sans risques l'illusion d'une règle commune et générale érigée et assurée par des institutions fortes (l'État). La prise de risque ne concerne pas le seul processus de négociation, elle réside également dans la « lecture-reconnaissance » de l'Autre.

Incertitude, échec et inquiétude : la loi du genre

Cette double prise de risque multiplie les possibilités d'échec des processus de négociation. Elle souligne la grande incertitude de son résultat mais plus encore de son processus même, comme recomposition de la scène des acteurs urbains⁸ et plus largement comme moyen de construction des cohésions sociales.

Tout en participant à l'instauration d'un nouveau mode de production de ces cohérences, la gouvernance met en évidence ses faiblesses et ses incertitudes. Elle introduit ainsi la dernière composante de cette nouvelle forme de gouvernement de la société : l'appréhension de l'échec collectif.

Sans objet préformaté, sans lieu « commun », sans institutions précises comme garantes des cohésions sociales, comme assurance contre les défaillances de coordination, l'individu est pris dans une économie de l'incertitude, de l'échec et de « l'inquiétude ».

L'hypothèse de cette « inquiétude » concernant la capacité à produire les cohésions⁹ constitue le troisième élément, avec les processus de négociation et les objets que ces dernières produisent. Il joue, en effet, comme un lien, comme le premier point commun des individus et des groupes de cette « nouvelle société ». Il constitue

8. C'est un processus continu. Il ne s'agit pas de négociations ponctuelles mais d'une combinaison de pourparlers participant à la codification commune de celle-ci et de ses termes. Toutes les négociations collaborent à renforcer l'ensemble du processus en en produisant les réseaux, les rituels et l'image de sa cohérence globale.

9. Par le passé, les « fractures » dans le corps social étaient considérées comme une défaillance ou un dysfonctionnement conjoncturel, les incapacités n'étant que les lacunes d'un système sur la voie du perfectionnement.

également le lien entre la gouvernance et la production des cohésions sociales : l'échec des méthodes de coordination, c'est-à-dire d'une construction des coopérations, d'une mise en commun des moyens, plus concrètement le non-aboutissement d'un projet ou d'un objet urbain, signifie symétriquement une « inquiétude » plus globale sur la capacité collective à produire ces mises en cohérence ; la gouvernance urbaine jouant en indicateur principal du fonctionnement social.

Ainsi, les conflits les plus violents dans la ville et concernant l'urbain, contrairement à leurs apparences à cette recherche de coordination, sont vécus comme des pathologies graves de la vie sociale, comme pannes de la socialisation et... comme l'échec du processus négocié de production des cohésions.

L'économie de la menace (collective), une nouvelle règle générale ?

Les discours politiques, médiatiques, voire parfois scientifiques, s'emparent alors de cet éternel thème des violences (urbaines) pour crier à la catastrophe sociale imminente ; comme si pour en conjurer le sort, il fallait « extérioriser » son inquiétude.

En France, les émeutes des Minguettes de 1981 sont le prétexte médiatique de la politique de la ville et des dispositifs du « Développement social urbain ». Celles de Vaulx-en-Velin en 1990 accompagnent la création du ministère de la Ville et d'un investissement accru des pouvoirs publics par l'interministérialité.¹⁰ De même, les soulèvements populaires dans les pays en voie de développement participèrent largement aux infléchissements des politiques d'action de la Banque mondiale par le biais des résistances qu'elles soulevèrent dans les structures des États nationaux¹¹. Les adaptations des politiques (*policies*) semblent ainsi rythmées par les « violences » qu'elles semblent constater comme une défaillance intrinsèque de leurs actions et plus globalement comme une incapacité à réaliser une de leur finalité première : la production des cohésions. L'importance (et la rapidité) des revirements de ces politiques à la suite des « violences », vécues comme la preuve de l'échec collectif¹², illustre l'acuité de cette peur d'une implosion sociale imminente et de sa liaison désormais directe avec le travail de socialisation. Ce dernier est observé (évalué) en temps réel et ne jouit plus de la temporisation que procurait la médiation d'une institution centrale (l'État) garante de sa réussite.

Alors que la violence (encore faut-il savoir, à chaque fois, de quelle violence l'on disserte) est reconnue comme une forme de « régulation » sociale, essentielle d'ailleurs dans le processus même de construction des méthodes de collaboration, elle devient le signe de l'apocalypse et le symbole d'un mauvais fonctionnement de la société, incapable de construire ses cohésions. Elle ne semble plus concerner uniquement ceux qui la portent et l'utilisent : une partie de la société qui tente de construire sa position ; elle interpelle, elle concerne, elle met en danger l'en-

semble de cette société. Partant de là, une sensibilité accrue aux « discordes » et aux « discordances » s'installe. L'idéologie d'une « conflit-phobie » trouve, ainsi, dans la



« violence » (urbaine), le meilleur de ses sujets d'expression et le révélateur de son inscription profonde et de sa « diffusion » large dans les représentations.

Si l'idée de gouvernance bouleverse, dans les représentations, le schéma d'une société fonctionnant sur une normalisation des individus et des groupes, assurée par une institution forte (l'État), si elle réinsère ces derniers dans un schéma où ils constituent des extériorités les uns pour les autres et doivent donc gérer et construire leurs mises en relation en dehors d'une tutelle (État) ou d'un

10. Donzelot J., Estebe P., *L'État animateur*, Éd. Esprit, 1994.

11. Osmont A., *La Banque mondiale et les villes*, Éd. Karthala, 1995.

12. Voir les contributions à l'ouvrage Obadia A., *Entreprendre la ville*, Éd. de l'Aube, regroupées dans le chapitre « Violences et insécurités ».

sentations, le schéma d'une société fonctionnant sur une normalisation des individus et des groupes, assurée par une institution forte (l'État), si elle réinsère ces derniers dans un schéma où ils constituent des extériorités les uns pour les autres et doivent donc gérer et construire leurs mises en relation en dehors d'une tutelle (État) ou d'un modèle préconçu (le gouvernement des conduites selon la règle générale), elle prolonge une idéologie de la peur du conflit qui renvoie elle-même à une inquiétude sur la



La ville en appelle à la solidarité

capacité des sociétés à construire leur propres nouvelles cohésions. La gouvernance n'est pas une simple ouverture du domaine de la décision à ceux qui veulent y participer, elle fait de cette intégration au processus de négociation un impératif vital. Elle n'y invite pas, elle en fait une obligation en mettant en scène continuellement la menace qu'encourt la collectivité si l'une de ses composantes s'en abstient et ne s'y soumet pas : la fin de ce qui fait lien, la fin de la société. La gouvernance reconduit en définitive un mode de fonctionnement conventionnel du gouvernement : l'économie de la menace¹³.

Si l'État procède si facilement, aujourd'hui, à son auto-critique, par le biais de ses dirigeants et fonctionnaires qui jouent sur les alternances politiques pour faire les bilans des héritages mutuels, si l'État dit et montre régulièrement son incapacité à assurer sa fonction de « pacificateur » social, de producteur des cohésions sociales, c'est pour mieux en jouer, dans un second temps, pour cette économie de la menace et pour amener l'acceptation, le consentement à un nouveau mode de production du social. Il joue sur une phobie séculaire partagée par tous : ne plus pouvoir être ensemble, se faire violence dans la mise en relation.

La menace de la sanction collective n'est pas la seule. Une seconde menace, intermédiaire, participe à articuler la première à la mise en œuvre concrète des processus de coordination : l'exclusion et la disqualification du jeu de négociation.

De la menace à la crispation

et au retour de la normalisation

Ainsi élucidé, ce fondement sociétal de la gouvernance éclaire les raisons de son incapacité à intégrer la participation des populations. En effet, conçue comme un impératif implicite, sa mise en œuvre n'est pas pensée pour construire mais elle est une donnée obtenue grâce à la crainte de la nouvelle sanction.

C'est ensuite la trop grande présence de cette crainte qui handicape une participation plus élargie à la coordination et à la prise de décision. Cette phobie et cette inquiétude, sur lesquelles se fonde la gouvernance, la renvoient vers une démarche modélisatrice et prescriptive, à la recherche des « bonnes méthodes » pour construire des coordinations entre acteurs « étrangers ». En d'autres termes, elles ramènent la gouvernance vers de vieux réflexes : croire qu'un certain nombre de caractères communs dans les sociétés permettent de définir des fonctionnements systématisés.

Dès lors, l'élaboration des méthodes de négociation et de coordination sont des moments pour penser et découvrir ces fonctionnements généralisables. Quand quelques méthodes de négociation sont reconnues efficaces dans un cas, on tente de les reproduire dans d'autres ; ce qui voue l'ensemble de la démarche à l'échec. L'exemple, en France, nous est proposé par Jacques Donzelot au sujet de l'évolution de la politique de la ville. Cette dernière, fondée entre 1981 et 1988, sur des dispositifs expérimentaux dans le cadre du « Développement social urbain », ouvre, pour les quartiers qu'elle touche, à une plus grande implication des populations dans la gestion du cadre de vie et des rapports sociaux. Systématisés dans le « Développement social des quartiers » en 1988, ces dispositifs, reconnus alors comme exemplaires, connaissent de multiples difficultés et ne retrouvent pas la même dynamique d'implication. Ils finissent par être réformés, en 1991, au moment de nouvelles émeutes. « Or, quand on considère l'effet de cette généralisation de l'expérimental à laquelle s'est livrée la DIV durant les trois premières années de son existence, force est de constater que cette option a produit le contraire du résultat escompté. Au lieu d'un jeu d'appui mutuel de l'expérimentation et de la subversion des administrations par l'approche globale, on observe un appauvrissement des opérations et une rétractation des administrations. »¹⁴

La systématisation d'expérimentations est encore plus

13. Memmi D., « Entre domination physique et domination symbolique : une économie de la menace », In : *La gouvernabilité*, CURAPP, Paris, Presses Universitaires de France, pp.45-62.

14. Donzelot J., Estebe P., op. cit., p.111.

15. Jaycox E., « Qu'entend-on par la bonne gouvernance », *Les débats d'habitat*, vol. 1, n° 1, juin, 1995, p. 11.

flagrante parmi les responsables des questions urbaines dans les pays en voie de développement. La terminologie, à elle seule, suffirait à en faire la preuve : la bonne gouvernance¹⁵, les bonnes pratiques, les mauvaises pratiques... L'intention normative est claire. Elle est traduite dans des programmes précis. Tel est l'exemple du programme « *The best practices* », qui consistait en une sélection de plusieurs expériences considérées comme « performantes de développement urbain » au vu de critères précis, au premier rang desquels : « le consentement et le consensus social »¹⁶.

Les adeptes de la gouvernance (prescripteurs) s'enfoncent ainsi dans un cercle vicieux où pris par l'inquiétude de l'échec des constructions de cohésions, ils tentent d'atteindre la reproductibilité de certaines méthodes. Cette reproductibilité échouant régulièrement, l'inquiétude se fait plus vivace et encourage la recherche accrue d'une systématisation comme seul recours pour amorcer les coordinations. A son tour, cette systématisation se confronte inévitablement à la nature même de la participation populaire : changeante, variable selon les populations et exigeant des approches, à chaque fois, adaptées et spécifiques.

La gouvernance, un fonctionnement sélectif

Les caractéristiques inhérentes au fonctionnement, actuellement décrit ou prescrit, de la gouvernance et qui s'opposent à une réelle intégration des populations, appellent des précisions préalables. Le schéma que nous décrivons plus haut est principal. La gouvernance renvoie à une multiplicité de gestions et de coordinations d'activités considérées comme interdépendantes. Bob Jessop¹⁷ en propose trois niveaux liés à trois types de gouvernance : les relations interpersonnelles, les coordinations inter-organisations négociées et le pilotage intersystémique (décentré, médiatisé par le contexte). Cette analyse s'inscrivant dans une démarche économiste, nous en écartons les modalités opératoires pour ne retenir que les trois catégories d'acteurs de la gouvernance qu'elle suggère, réparties sur trois niveaux : l'individu, les organisations, terme qui recouvre les différentes formes d'agrégation sociale (institutionnelles ou pas) et les systèmes.

La mise en œuvre d'une participation dans la gouvernance concerne plus particulièrement les deux premiers niveaux. Nous écartons le troisième bien que des enjeux locaux dans les deux premiers renvoient à des mécanismes plus globaux dépendant du fonctionnement des systèmes¹⁸.

La gouvernance, un nouveau modèle pour une nouvelle idéologie

Parce que la question de la gouvernance se situe d'abord sur le plan des représentations et qu'elle participe à forger une nouvelle image de l'organisation des acteurs, de leur légitimité, de leurs champs d'action et des critères

d'évaluation de ces actions (efficacité et non-intérêt général), elle constitue, en se propageant, en devenant une donnée admise, voire le point de référence de la conception de toute entreprise « collective », une nouvelle doctrine d'action. La gouvernance, comme principe d'organisation (sa diffusion comme obligation d'horizontalité et de plus d'efficacité), est la matrice même de toute structure sociale future ; elle est une méta-méthode : une méthode qui décrit et préconise comment doivent être les méthodes d'action. Par là, elle participe à prélégitimer l'organisation à venir et les autorités qui s'y inscriront. Comme principe général et génératif, imprécis, flou et incertain (sans quoi il ne serait pas appropriable par un large « public »), elle permet de fédérer des individus ou des acteurs divers autour de nouvelles règles communes de partition et de reconnaissance des autorités, reconnaissance destinée à mettre en œuvre non plus un idéal social mais un idéal d'organisation de ses élites (décidantes et décideuses) quel que soit l'objectif commun (y compris dans le cas où celui-ci n'existe plus).

En cela, la gouvernance est constitutive (fondatrice devrait-on dire) d'une idéologie commune, et ce malgré les efforts pour la dépeindre comme un simple dispositif de mise en relation ou d'organisation d'acteurs différents, pour la situer au-dessus de toutes les idéologies et en constituer une matrice neutre où pourraient se confronter et se combiner à souhait les idéaux sociaux et politiques les plus divers.

Paradoxalement, les discours les plus critiques vis-à-vis de la gouvernance sont les porteurs de sa dé-idéologisation. Lorsqu'ils condamnent et dénoncent le fait qu'elle cache une idéologie néo-libérale et qu'elle constitue un maquillage de ses préceptes, ils participent à en faire un principe a-idéologique et une construction mentale et théorique, artificielle, dépourvue, en soi, de visées et de programme idéologiques. Cette posture critique qui désigne, comme seul contenu de la gouvernance, l'idéologie néo-libérale, en écarte tout autre. Cette substantialisation mono-sémantique et référencée aux seuls découpages doctrinaux conventionnels (libéral/social-étatique) empêche de mettre en lumière une seconde idéologie relevant d'une doctrine organisationnelle, cette fois, et non plus idéalisant les objectifs politiques et sociaux.

L'efficacité du lien intermédiaire

Pour comprendre le contenu de cette idéologie nouvelle de la gouvernance, il est nécessaire de le relier à son fondement théorique et sociétal, et à la menace de désocialisa-

16. Gaye M., *Villes entrepreneuriales, de l'action participative à la gouvernance urbaine*, Ed. Enda Tiers-monde, 1996.

17. Jessop B., « L'essor de la gouvernance et ses risques d'échecs : le cas du développement économique », In : *Revue internationale des sciences sociales*, n° 155, mars 1998, pp. 31-50.

18. Valaskakis K., « Mondialisation et gouvernance, le défi de la régulation planétaire », In *Futuribles*, n° 230, mars 1998, pp. 5-28.

tion généralisée qu'il introduit. En effet, cette menace contribue directement et indirectement à asseoir cette idéologie de la gouvernance. Directement, le risque d'une implosion suggère presque automatiquement l'idée que la solution réside dans la construction de liens entre les membres de la société, liens qui ne seraient plus médiatisés et régulés par l'État. Indirectement, en situant justement le débat de la construction de la cohésion sociale sur le plan de l'efficacité de l'action publique qui en est chargée.

Un lien, flou, ambigu, peu évident, est alors tiré entre la « fonction » générale de la production de solidarité-cohésion et la réalisation concrète des différentes formes de redistribution et de production de biens communs. Dans ce dernier domaine, l'idée d'efficacité et d'évaluation de l'action de socialisation trouve un terrain propice puisque les bilans y sont plus parlants, car statistiquement lisibles et quotidiennement vécus. Ce domaine peut justifier et sous-tendre un discours sur l'efficacité de « la production du social » et des cohésions, et donc réaliser un glissement vers la nécessité de mieux entrecroiser les potentiels et les moyens des organisations et des individus dans la société ; en d'autres termes, les relier plus directement sur le plan local. La théorie des économies d'échelles participe de cette conviction qu'une mise en relation moins verticale, moins hiérarchique et donc plus directe, contribue à une plus grande efficacité de l'action publique et plus généralement au fonctionnement social. Evidemment, ces mises en relation idéologiques, peu argumentées et peu construites dans une logique analytique, jouent des associations d'idées et des glissements sémantiques (procédés largement répandus dans les discours idéologiques) sur le fond commun de la performance, de l'évaluation en temps réel et de l'optimisation pré-décisionnelle selon le mode entrepreneurial. En somme, toutes les méthodes pensées pour les entreprises comme groupes sociaux structurés sont convoquées pour asseoir cette nouvelle vision de la société.

La doctrine de la gouvernance trouve ainsi sa totale expression dans le niveau intermédiaire, celui des organisations (toutes formes structurées d'agrégation d'individus). Plus encore, elle se fonde même sur sa composition et sur ses caractéristiques. Elle ne pense que par ce niveau des organisations sociales pour définir le contenu de ses méthodes. Si le paradigme entrepreneurial ne suffit pas à expliquer, à lui seul, cette lecture de la société en termes d'organisations, il y a largement participé, particulièrement dans le monde de l'urbanisme. Les démarches stratégiques (*strategic planning*) qui ont précédé la gouvernance sur le devant de la scène urbanistique et qui ont contribué à son introduction, ont joué comme passeurs de modèles entre des techniques managériales des entreprises et les modes d'organisation en urbanisme.¹⁹ Le transfert initié aux États-Unis trouva un aussi franc succès en Europe, en France et auprès des organisations internationales, non seulement pour introduire l'idée de l'efficacité de l'action publique, trop

souvent soulignée, mais pour asseoir une vision fondée sur la société comme ensemble d'organisations (aspect négligé). C'est dans cette particularité de la construction conceptuelle qu'il nous faut porter notre regard pour trouver des éléments de réponse aux limites de la gouvernance en matière de participation des populations.

Une gouvernance réservée aux organisations par ses pré-requis

La gouvernance est toute portée par ce paradigme et cette grille de lecture de la société. Les différentes constructions conceptuelles qui décrivent ou prescrivent ses méthodes, sont tournées vers l'analyse des organisations : les réseaux d'acteurs, les « régimes politiques », les mobilisations réticulées... empruntent d'ailleurs largement aux théories des organisations et à leur sociologie²⁰.

Étant donné ce paradigme, si la participation des populations « non organisées » dans la gouvernance semble évidente, c'est parce qu'on prête aux individus les mêmes prérequis (prédispositions) que les organisations, pour les penser et les croire obligatoirement intégrant et recherchant la coordination (raisonnement s'inspirant de la théorie des choix rationnels et de celle du calcul et de la coalition d'intérêts). Quatre prédispositions, au moins, propres aux organisations et inhérentes à leur logique d'inscription dans des démarches « concurrentielles », ne sont pas, intrinsèquement, des caractéristiques de l'individu. Ce dernier, pour intégrer un fonctionnement organisationnel comme le présuppose la gouvernance, doit remplir ces conditions ou plutôt se conformer à ces présupposés :

1. l'individu est continuellement en position de calcul d'intérêts et à la recherche de réalisation d'attentes ;
2. l'individu situe, systématiquement, ses intérêts dans le jeu du collectif pour mesurer leurs chances de réalisation et se met obligatoirement ainsi en pré-position de concurrence-recherche d'alliance ;
3. l'individu a toujours une volonté, une velléité de traduire ces calculs en actions effectives, c'est-à-dire une volonté de les porter concrètement dans l'arène du collectif ;
4. ce « transfert » vers le collectif se fait dans un cadre de référentiels pré-existants constitué des anciennes institutions et normes dominantes, parfois transformées.

Nous ne refusons pas ici à tous les individus la capacité de mener ce type de démarche et d'adopter ces postures. Nous ne les réservons pas exclusivement à certains. Nous voulons juste préciser que, selon la position sociale et l'appartenance (ou non) à certaines organisations, ces démarches et ces postures sont adoptées systématiquement, occasionnellement ou rarement. Bref, elles sont des possibilités d'at-

19. Padiou J.-G., « L'action politique urbaine moderniste », in : Lacasse F. et Thoening J.-C. (Dir.), *L'action publique*, Paris, L'Harmattan, 1996, pp. 57-70.

20. Voir plus particulièrement la préface de Leca J. dans : Godard F., *Le gouvernement des villes*, Paris, Éd. Descartes et Cie, 1996.

titudes accessibles à tous, systématisées dans le cadre de certaines organisations sociales et non un état naturel inhérent à l'être humain dans sa façon d'être au monde et de se penser dans la société. En effet, ces pré-requis sont plus caractéristiques des organisations «prises, traditionnellement, dans des processus et des démarches décisionnelles». Pour celles-ci (institutions étatiques ou publiques, entreprises liées à l'activité publique ou pas, syndicats...), entreprendre et décider font partie de leur logique de fonctionnement, de leur tradition, et sont surtout inhérentes à leur existence même puisque déterminées par la fonction que la société leur a confiées et pour laquelle elle les a créées.

Ainsi, la doctrine de la gouvernance se fonde sur le paradigme de la compétition. Tout individu, selon ce dernier, serait pris dans une posture de construction de stratégie pour réaliser ses intérêts (même si ce terme reste ambigu). Or, une telle attitude ne serait nécessaire que dans la mesure où la réalisation de ces intérêts est, par définition et quelles que soient les situations, confrontée à nombre d'obstacles. L'individu se trouverait, alors, pris dans cette compétition indécidable, inéluctable contre des obstacles qui exigent des calculs vitaux. L'individu serait captif d'une économie de ses attentes, de ses intérêts et de la rentabilité des investissements qu'il y consacre. Or, la généralité et la systématisme de cette posture ne sont pas démontrées. Rien ne montre que l'individu est bien pris dans ce «tourbillon» de calculs inhérent à une compétition continue avec son environnement physique ou social. Par conséquent, il n'autorise pas à considérer comme acquis cet état de pré-participation latent et potentiel face à toute forme de négociation et de coordination collective d'intérêts. Il faut chercher, autrement et ailleurs, les origines de cette mise en relation dans le collectif ou ce qui permettrait aux individus «non organisés» d'intégrer la gouvernance et de participer plus activement aux nouvelles procédures de décision.

Des critères disqualifiants pour les populations «non organisées»

Au-delà de ce rejet passif des populations, les pratiques de gouvernance participent à exclure d'une manière active les individus «non organisés». Comme le montre Jean-Pierre Gaudin, la contractualisation des actions urbaines (forme de gouvernance) en France, ne concerne que certains acteurs organisés: «La multiplication de négociations explicites produit cependant moins de vrais "forums", espaces de débats publics, que de nouvelles normes d'échange, des chaînages entre des réseaux de politiques et une mobilisation en réalité très filtrée des acteurs²¹.»

Pour les pays en voie de développement, l'élargissement des voies de négociation a favorisé l'apparition, à côté des organismes financiers internationaux et des États: des entreprises privées (qui investissent le domaine urbain à l'occasion de la privatisation des services), des associations ou ONG internationales et enfin des pouvoirs locaux. Ainsi, «d'un jeu à deux, on passe à un jeu à cinq»²², sans

que cela profite à une meilleure représentation des populations dans le processus de négociation. Bien au contraire, les privatisations des services urbains introduisent des critères de rentabilité financière draconiens qui rejettent plus en marge les habitants les plus démunis²³.

Cette exclusion active est liée à la définition de la seule composante que reconnaît la gouvernance: l'organisation est un acteur possédant une autorité d'influer dans le processus de décision. En effet, après la critique des



La ville-ressource

systèmes institutionnels et étatiques, l'autorité se définit et se construit par la capacité d'agir et non par la valeur intrinsèque de la désignation. Cette nouvelle règle ne concerne pas les seuls États et pouvoirs publics, mais également le «peuple» qu'il ne suffit pas de désigner comme «pouvoir» pour qu'il en soit un, effectivement. Les autres types d'acteurs, par le seul fait de cette définition de la gouvernance, en sont écartés. Poser la question de leur position sans qu'ils soient constitués en organisa-

21. Gaudin J.-P., «Politiques urbaines et négociations territoriales. Quelle légitimité pour les réseaux de politiques publiques», In: *Revue française de science politique*, n° 1, février 1995, pp. 31-56, p. 32.

22. Massiah G., communication au séminaire du GEMDEV, *Villes et citadins dans la mondialisation*, juin 1998.

23. Les travaux de S. Jaglin sur les services urbains en Afrique australe semblent confirmer cette tendance.

tion identifiable dans un système qui ne considère que cet élément, perd presque tout sens.

Les pratiques, qui participent à la définition, confirment cette exclusion. La gouvernance, en France ou dans d'autres pays, ne s'est pas construite ex-nihilo. Une restructuration « volontariste » des organisations et des institutions (décentralisation, contractualisation, redéfinition des prérogatives...) a permis aux mêmes acteurs de se retrouver dans les cercles de négociation et de coordination. Ces réseaux se sont ainsi constitués sur la base d'organismes et de représentants qui étaient déjà familiers. Ils ont ainsi établi des modalités de reconnaissance mutuelle mettant en œuvre des mécanismes de qualification/disqualification.

Les « acteurs » de la gouvernance se « reconnaissent », d'abord, grâce à ces relations passées dans l'ancien mode de gouvernement. Ils le font, ensuite, selon un critère principal : posséder « une force » d'action effective dans la ville et une autorité pour influencer dans les négociations. Ce critère signifie implicitement d'une part, constituer une pré-organisation capable d'agir collectivement et d'autre part, une connaissance et une expérience de l'action dans le domaine urbain. Comme l'existence de relations passées, ce critère (d'effectivité) disqualifie une part des populations « non organisées » car la force d'influence qu'elles constituent ne prend pas des formes familières et ne correspond pas aux normes collectivement admises par les organisations traditionnellement prises dans les processus de décisions urbaines. Dans leur quête de partenaires et d'alliés, les organisations constituées repèrent rarement les possibilités qu'entrouvrent les populations « non organisées ». Celles-ci, souvent majoritaires, sont invisibles dans la grille de lecture de la gouvernance. Seule la forme associative semble répondre à ces doubles critères d'identification-reconnaissance et d'effectivité de l'action et de l'influence. Elle seule permet une mise en visibilité des populations « non organisées » et leur relative intégration à la gouvernance.

Le leurre de la participation par les associations

L'association devient le seul recours pour réaliser une part de la participation « promise » dans la gouvernance. Elle est régulièrement citée et convoquée dans les réflexions sur le sujet. Les associations, comme acteur, suggèrent alors l'existence d'une prise de parole des populations qui ne trouvent pas de relais auprès de l'État, des pouvoirs locaux, des corporations professionnelles... bref, qui ne se reconnaissent pas de porte-parole parmi les organisations citées dans ces longues listes de partenaires que proposent souvent les définitions de la gouvernance. Elles y interviennent, d'ailleurs, à la fin, comme pour compléter voire clore ces listes d'un élément dont on pressent les conséquences de son absence. L'association renvoie, ainsi, allégoriquement à cette part de la population « silencieuse »,

soit pour constater l'insuffisance de sa représentation, soit pour faire l'économie d'une réelle démonstration quant à l'ouverture de la gouvernance pour tous. La seule évocation du terme « association » semble alors dédouaner de l'ensemble des défaillances qu'on en connaît.

Les limites de l'organisation associative sont bien connues et restent valables concernant la gouvernance : les associations sont peu à même de faire face à des mécanismes et des procédures d'action qui, s'ils les intègrent, ne prennent pas toujours en compte leur avis. Elles souffrent d'un manque d'efficacité dans les réseaux de décisions²⁴.

D'autre part, les associations constituent une forme d'encadrement des populations « non organisées ». Elles ne peuvent recouvrir, en effet, l'ensemble du corps social ni la totalité de ses fonctionnements et ses logiques. En cela, la primauté donnée aux associations comme moyen d'agrégation social permettant d'intégrer la gouvernance, est une solution insuffisante et contre-productive à certains égards.

Evoquant le succès de l'outil « associations » à la conférence Habitat II, Philippe Haeringer déclare : « Les débats d'Istanbul n'ont pas assez montré qu'une association de quartier peut aussi étouffer les voix des plus faibles, et que l'idéal de la gouvernance n'élimine pas nécessairement les risques du *lobbying*. La recherche d'un plus démocratique, au-delà de la représentation électorale, peut aboutir à des résultats contraires. »²⁵

Le recours constant à la forme associative est particulièrement compréhensible concernant la gouvernance. Elle correspond aux critères d'identification et de reconnaissance que nous évoquons plus haut, même si, en définitive, elle finit par ignorer des pans entiers de la société. Les lectures des anthropologues, aujourd'hui largement diffusées, et celles plus récentes de sociologues et d'économistes, indiquent pourtant des formes alternatives d'agréations sociales et de constructions de réseaux, spécifiques aux parties de la société qui semblent les moins organisées²⁶.

24. C'est l'exemple des enquêtes publiques : Blatrix C., « Vers une démocratie participative ? Le cas de l'enquête publique », In : *La gouvernabilité*, CURAPP, Paris, Presses Universitaires de France, 1996, pp. 299-313.

25. Haeringer P., *Habitat II, des maux de la ville aux mots d'une conférence*, entretien accordé à la revue : *L'Environnement Magazine*, juillet 1996.

26. Pour les plus récents : Corsani A. ; Lazzarato M. ; Negri A. ; Moullier-Boutang Y. collab., *Le Bassin de travail immatériel (bti) dans la métropole parisienne*. Paris, L'Harmattan, 1996, (coll. Logiques sociales. Réalisé à partir du travail de recherche pour le Plan Urbain) ; Hatzfeld M. (dir.), Hatzfeld H., Ringart N., *L'insertion par l'activité économique. Des expériences, des pratiques, des acteurs*. Paris, Ministère du Travail, de l'Emploi et de la formation professionnelle, Syros-Ten, 1993 ; Missaoui L., Tarriss A., *Naissance d'une colonie : le comptoir commercial maghrébin de Marseille*. La Tour d'Aigues, Éd. de l'Aube, 1995 ; ou encore les travaux de Laurence Rouleau-Berger. La liste n'est pas exhaustive.

La coordination comme soustraction des opinions irrecevables

Il n'y a point d'intérêt à faire la critique ou l'apologie de la gouvernance, ni de renvoyer ses carences, notamment pour la participation des populations « non organisées », au domaine de la mauvaise application d'une théorie qui, elle, serait pertinente. Les articulations entre les différents niveaux de représentations, ici analysées, montrent que, du schéma global aux pratiques quotidiennes, les interprétations ne décrivent pas un processus unilatéral ni unidirectionnel (application d'une représentation). Les écarts et les décalages constatés appellent une lecture capable d'éclairer les processus itératifs à l'œuvre dans ces représentations. Aussi, si les raisons de cette contradiction, entre le schéma théorique de principe et les pratiques, résident dans les idéologies et les doctrines qui le sous-tendent, l'inversion de leur effet ne se situe pas obligatoirement à ce niveau. Des démonstrations et des contre-exemples portés à des niveaux intermédiaires de représentations, pour les remettre en cause ou les réorienter, constituent des modalités d'approche plus opératoires qu'une confrontation directe au problème de définition des idéologies et des doctrines. Cette dernière reviendrait, en effet, à proposer une contre-doctrine ou une idéologie de substitution ; ce qui ne ferait que reproduire les apories. La mise en lumière

des pratiques « populaires » pourrait, pas exemple, redéfinir la composition actuelle des acteurs urbains en faisant la démonstration de leur influence sur certains aspects de l'activité dans la ville.

L'accomplissement de l'ouverture conceptuelle exige en terme de programme de recherche l'exploration simultanée de deux directions d'investigation. La première consisterait à dépasser l'analyse du fonctionnement des négociations et des coordinations dans la gouvernance pour expliciter leurs déclenchements, en d'autres termes leurs conditions de possibilités. Un tel travail, déjà entrepris pour la contractualisation en France, permettrait de décrire ce que nous appellerions « la négociation des termes de négociations », celles-ci n'étant plus considérées alors comme une reformulation des rapports passés.

Dans la seconde direction, il s'agit de mener plus loin les lectures des formes d'agrégation sociale, pour mieux en éclairer les modalités propres, au vu de la perspective qu'entrouvre la gouvernance. Une hypothèse préalable nous semble essentielle à considérer à ce propos : les coordinations sociales ne décrivent pas des processus positifs mais des démarches négatives. Elles ne procèdent pas par une addition des « opinions », des « revendications », des « désirs » mais par la soustraction des « opinions » irrecevables de l'Autre. Elles mettent en œuvre des individus inscrits dans une logique d'évitement et d'esquive mutuelle. Voilà un préalable théorique, et non une description démontrée de la réalité, qui permettrait, de mieux éclairer les mises en relation inter-individuelles et les modes d'agrégation sociale.

Ainsi investies, ces deux directions pourraient-elles aider à penser les articulations possibles entre les agrégations d'individus et les organisations reconnues, et partant, contribueraient-elles à envisager autrement une réelle participation à la gouvernance.

Taoufik Souami

> *Taoufik Souami*, architecte-urbaniste, membre du Laboratoire Théorie des Mutations Urbaines (LTMU), mène une recherche sur les approches de la production non institutionnelle de la ville et ses articulations aux modes officiels. Il a notamment réalisé un travail de synthèse et d'évaluation à ce sujet pour le Plan urbain : Des écrits sur la marge, LTMU-Plan urbain, 1998, et La crise de l'urbanisme et après... LTMU-Plan urbain, 1998.