

Gouvernance et démocratie : quelles reconfigurations ?

Claudette Lafaye

Institut des Mers du Nord (Université du Littoral)
Groupe de Sociologie Politique et Morale (Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales)

A paraître dans C. Andrew et L. Cardinal, *Gouvernance et démocratie*, Presses de l'Université d'Ottawa

La notion de gouvernance connaît aujourd'hui une extension et un succès considérables qui tient sans doute à sa plasticité (Gaudin, 1998; Stoker, 1998-a) et à sa capacité de se positionner sur des terrains généralement différents voire opposés. Premièrement, elle prétend appréhender les évolutions et les transformations non seulement de l'action et des organisations publiques identifiées comme traversant une crise de légitimité (Stoker, 1998-a) mais aussi des organisations privées, longtemps obsédées par leurs problèmes d'organisation interne et rivées à la seule dictature du management (Merlant, 1995). Selon les cas, la notion vaut pour toute organisation, groupe ou système confrontés aux défis d'un monde complexe et turbulent (Paquet, 1998) ou désigne, de façon plus restreinte, l'élaboration de modes de gouvernement dans lesquels la frontière entre les secteurs public et privé tend à s'estomper (Stoker, 1998-a)¹. Deuxièmement, s'agissant de l'action publique, elle ambitionne de rendre compte aussi bien des nouvelles formes de régulation locale (Le Galès, 1995; Stoker, 1995; Andrew et Goldsmith, 1998), étatique (Merrien, 1998), internationale (Smouts, 1998; Hewitt de Alcantara, 1998) que planétaire (Valaskakis, 1998). Il convient cependant de préciser que certains auteurs définissent la gouvernance comme étant précisément la recherche d'une articulation entre différentes échelles territoriales (Calame et Talmant, 1998) cependant que d'autres mettent l'accent sur l'irréductibilité des "scènes locales" non ordonnables autour d'une "scène centrale" où se hiérarchiseraient les conflits et les intérêts (Leca, 1996). Troisièmement, la notion de gouvernance répond, ainsi que l'énonce François Xavier Merrien (1998), à une triple ambition : descriptive (rendre compte des transformations réelles des modes de gouvernement), analytique (proposer une grille d'interprétation des relations entre des réseaux institués et non institués) et normative (soutenir et faire advenir des transformations perçues comme positives, ainsi que l'illustre à sa façon le concept de "good governance" abondamment utilisé par les institutions financières internationales). Les différents travaux ayant recours à la notion de gouvernance se situent plutôt sur l'un ou l'autre de ces trois registres ou, dans certains cas, naviguent entre eux avec une plus ou moins grande virtuosité. Enfin, il convient de noter que comme de nombreuses autres notions de la science politique ou de la sociologie, la notion de gouvernance se

¹ Le brouillage de cette frontière a, en France, fait l'objet de nombreux travaux. On citera pour mémoire Gibert et Laufer, 1987; Chambat, 1990; Jobert, 1992; Muller, 1992; Corcuff et Lafaye, 1996.

présente à la fois comme un concept, un outil scientifique destiné à décrire un certain nombre de tendances lourdes de l'évolution socio-économique actuelle et comme la portion de réalité que vise ce concept, nombre de travaux opérant d'ailleurs des glissements entre les deux niveaux...

Cette plasticité de la notion de gouvernance lui permet-elle d'intégrer la question de la démocratie ainsi que le suggère Gérard Paquet (1998) ? La notion de gouvernance ouvre-t-elle sur d'autres figures démocratiques que la démocratie représentative ? Les travaux sur les formes les plus récentes de démocratie participative pensent-ils celles-ci en relation avec des éléments ou des évolutions caractéristiques de la gouvernance ? Plus généralement, observe-t-on, un couplage ou un découplage entre ces deux termes que sont gouvernance et démocratie ?

On verra, dans un premier temps, que l'exigence démocratique contenue dans le paradigme de la "good governance" tend à résister à l'épreuve empirique. Dans un second temps, on montrera que la notion de gouvernance urbaine, qui a connu un véritable succès ces dernières années, ne permet pas de penser autrement qu'à l'état de virtualité la question de la démocratie. Dans un troisième temps, on examinera les travaux sur la démocratie urbaine dont les plus récents présentent l'intérêt de mettre en relation les phénomènes qui s'y rattachent avec les transformations globales décrites par le terme de gouvernance. Enfin, on essaiera, à partir d'une étude empirique portant sur un projet d'aménagement urbain d'un quartier parisien ayant engendré une importante mobilisation citoyenne, de mettre l'accent sur le caractère non figé des relations entre gouvernance et démocratie..

1. "Good governance" et exigence démocratique

C'est essentiellement de la part des spécialistes des relations internationales, et plus particulièrement des spécialistes des rapports Nord-Sud, que la relation entre gouvernance et démocratie a fait l'objet d'investigations et d'interrogations. Cependant, ces travaux restent fortement tributaires du paradigme de la "bonne gouvernance" tel qu'il est défini par les institutions financières internationales dispensatrices d'aides aux pays en développement. En effet, ce paradigme inclut une exigence de démocratisation formelle et le respect des droits de l'homme aux côtés de la "bonne et saine gestion" des affaires publiques (Assogba, 1996; Islam et Morrison, 1996). La plupart des travaux menés cherchent à identifier et à évaluer les effets générés par l'imposition de ce paradigme dans les pays en voie de développement. Les exigences de "good governance" débouchent-elle, dans les pays étudiés, sur davantage de démocratie ? Quels effets de telles exigences produisent-elles sur les régimes politiques de ces pays ? Les chercheurs qui se sont penchés sur ces questions mettent en évidence que le paradigme de la "good governance" est loin de produire les effets escomptés en matière de démocratisation.

Cynthia Hewitt de Alcantara, (1998), dans un article sur les usages du concept de gouvernance, développe l'idée que la thématique de la démocratie contenue dans la notion de "good governance" n'a qu'un caractère purement rhétorique. Elle montre notamment que les références à la démocratie et à la société civile sont, au sein des institutions financières internationales, essentiellement orientées, dans une optique néolibérale, vers la disqualification et l'amenuisement de l'Etat et l'encouragement des groupes privés. Examinant ce qu'il se passe concrètement dans les pays d'Amérique latine, elle rend compte que l'appui des organisations de bénévoles, le développement des formes concrètes de citoyenneté et la promotion de la démocratie s'avère, au bout du compte, assez faible. De surcroît, l'opposition récurrente du peuple à l'Etat peut, dit-elle, conduire à saper des pans essentiels de responsabilité civique fondés sur les notions de "domaine public" ou de "bien commun", essentielles à l'instauration de véritables régimes démocratiques.

Yao Assogba (1996), qui se penche sur les pays de l'Afrique francophone sud-saharienne, aboutit à des conclusions similaires : les effets produits par l'imposition du paradigme de la "good governance" s'avèrent très éloignés des attentes des institutions internationales. Les exigences posées en matière de démocratisation ne sont pas complètement ignorées par les pays de l'Afrique francophone mais se trouvent, en quelque sorte, endogénéisées, réappropriées, digérées par les régimes dictatoriaux en place. Ceci a pour conséquence de produire ce que l'auteur appelle différentes formes de "démocrature", terme désignant des régimes politiques présentant des combinaisons variables de démocratie et de dictature. L'analyse débouche sur l'élaboration d'une typologie des régimes politiques présents en Afrique francophone, selon la manière dont ils combinent démocratie et dictature.

Ainsi ces analyses tendent à montrer que l'exigence de démocratisation formelle contenue dans le paradigme de la "good governance" résiste à l'épreuve empirique. La notion de gouvernance urbaine, qui a donné lieu à de nombreux travaux au cours des dix dernières années, atteste, elle, d'une toute autre configuration des rapports entre gouvernance et démocratie. En effet, cette dernière y fait figure, en France tout au moins, de quasi-impensé.

2. La démocratie : le talon d'achille de la gouvernance urbaine.

Dans les nombreux travaux sur la gouvernance urbaine apparus, notamment en France, au cours des années récentes, la question de la démocratie apparaît soit ignorée, soit réduite, soit évoquée au titre de simple virtualité. L'exigence démocratique n'est pas loin d'être le talon d'achille des réflexions sur la gouvernance urbaine.

2.1. La démocratie évacuée

L'évacuation de la question de la démocratie est particulièrement bien illustrée par un article de Patrick Le Galès (1995) publié dans la *Revue française de science politique*. Cet article intitulé "Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine" est, en France, une référence incontournable dans la mesure où il a grandement contribué, d'une part, à importer la notion de gouvernance urbaine dans l'hexagone et, d'autre part, à clarifier son utilisation.

Patrick Le Galès évoque d'abord les transformations qui ont affecté, au cours de la dernière décennie, le gouvernement des villes et l'action publique urbaine. Celles-ci sont nombreuses : renforcement d'un pouvoir d'agglomération, multiplication des formes de partenariat impliquant des acteurs publics et privés mise en évidence par de nombreuses monographies (Dubois, 1996; Segaud et Ratouis, 1997), croissance des grandes entreprises de services urbains bien analysée par Dominique Lorrain (1992; 1993; 1995), développement du secteur para-municipal (Lafaye, 1989), priorité accordée au développement économique lequel a généré une forte compétition interurbaine (Le Galès, 1993), retrait et transformation du rôle de l'Etat avec le développement de relations contractuelles (Donzelot et Estèbe, 1996; Marcou G., Rangeon F. et Thiébault J.L., 1997)), ouverture européenne et multiplication des relations avec Bruxelles. Ces transformations, qui ne sont pas propres à la France, appellent, dit Patrick Le Galès, à une révision des concepts utilisés. C'est donc pour rendre compte de cette complexification croissante du gouvernement des sociétés urbaines que Patrick Le Galès propose de substituer le concept de gouvernance urbaine à celui de gouvernement des villes, après avoir discuté et montré les limites d'autres théories alternatives, dont l'approche en terme de régimes politiques urbains.

La notion de gouvernance urbaine, telle que Patrick Le Galès la définit invite, tout d'abord, à prendre acte du fait que le gouvernement des villes ne relève plus d'un jeu à deux acteurs - l'Etat et les collectivités locales selon le modèle du pouvoir périphérique et de la régulation croisée que Pierre Grémion (1996) avait admirablement analysé - mais d'un jeu impliquant une pluralité d'acteurs aux statuts et aux compétences divers et, parfois, changeants. Le concept permet donc, dans la lignée de ses utilisateurs anglo-saxons (Stoker, 1998) de prendre en compte le retrait et la banalisation de l'Etat, la prolifération des réseaux de toute sorte, le déplacement de la frontière entre le public et le privé et la recherche de modes de coordination susceptible de rendre possible l'action publique. Il permet de mettre l'accent, dit Patrick Le Galès, sur la fragmentation, l'incohérence, les phénomènes de transfert, d'imitation, de bricolage, d'impuissance, de privatisation de l'action publique.

A cette définition de la gouvernance comme pointant les problèmes de coordination à résoudre auxquels sont confrontés les sociétés urbaines, Patrick Le Galès esquisse, en conclusion une conception plus ambitieuse de cette notion. Celle-ci chercherait à rendre compte des transformations de l'économie, des institutions, des structures sociales et des intérêts constitués et, ce faisant,

ne relèverait plus de l'analyse de l'action publique mais d'une économie politique sociologisée inspirée par Max Weber et Karl Polanyi.

Le concept de gouvernance urbaine, tel que Patrick Le Galès le travaille, renvoie donc, d'une part, à une analyse de la complexification de l'action publique urbaine et aux problèmes de coordination qui en résultent et, d'autre part, à une économie politique sociologisée. Ce qui frappe, de prime abord, c'est qu'aucune de ces deux conceptions de la gouvernance n'interdit, a priori, d'appréhender la question de la démocratie. Or, celle-ci n'est jamais évoquée, ne serait-ce que comme défi posé à la gouvernance. L'impasse est totale et la question de la démocratie apparaît, en France, comme l'impensé de la notion de gouvernance. Cette absence hante le texte et l'on ne peut s'empêcher de se demander si la notion gouvernance est susceptible de contenir la question de la démocratie ou si, à l'inverse, elle l'écarte et la maintient hors de son espace de pertinence. Dans la première hypothèse, la complexification de l'action publique urbaine, que résume la notion de gouvernance urbaine, se traduirait également par le développement de dispositifs multiples et diversifiés de concertation et de participation. Dans la seconde hypothèse, les formes concrètes prises par la gouvernance urbaine, en particulier le développement du partenariat, tendraient à se clore sur le seul débat d'experts (Gaudin, 1995; Segaud et Ratouis, 1997).

2.2. La démocratie réduite

L'usage de la notion de gouvernance urbaine par un spécialiste d'économie locale, que l'on se propose d'évoquer maintenant, atteste de deux réductions successives. La première réduction concerne la notion de gouvernance elle-même qui fait l'objet d'une utilisation minimaliste. La seconde réduction porte sur la question de la démocratie. Celle-ci n'est pas complètement ignorée, comme dans le cas précédent, mais rapidement assimilée au tissu associatif, lui-même réduit à l'état d'un indicateur parmi d'autre de la gouvernance urbaine.

L'illustration de cette double réduction nous est fournie par Pascal Ricordel (1997) qui se propose d'étudier, sur un échantillon de vingt villes-centres françaises, les relations entre gouvernance et performance économique. L'auteur part du constat, désormais classique, de l'association d'une proportion croissante d'acteurs privés dans la conduite de l'action publique et il se propose d'évaluer les effets de cette tendance lourde, identifiée sous le terme de gouvernance, sur la performance de l'action publique. On voit, et c'est le propre de la première réduction, que la notion de gouvernance est, ici, conçu comme un simple facteur susceptible de favoriser ou pas le degré de performance des villes-centres.

Pour déterminer le plus ou moins haut degré de gouvernance de chacune des villes retenues, l'auteur est contraint de sélectionner un certain nombre

d'indicateurs. Il en retient quatre : la structure des contrats de production de biens et services publics locaux (gestion directe, mixte ou déléguée), l'importance numérique de la fonction publique locale, le degré d'intercommunalité et... la place de l'organisation associative. Peut-on assimiler la question de la démocratie à l'organisation associative ? Rien n'est moins sûr d'autant plus que, dans le cas étudié, l'auteur retient comme indicateur de l'importance de l'organisation associative la part du budget alloué par les communes aux associations, laquelle varie, dans les villes de l'échantillon retenu, du simple au quintuple. Un tel indicateur, est éminemment discutable en ce qu'il peut tout aussi bien signifier la croissance du secteur para-municipal et la délégation d'une partie de la puissance publique à des acteurs de statut privé². L'attention portée par les municipalités à l'exigence démocratique ne saurait être assimilée à la distribution de subventions publiques aux associations.

Dans sa construction de la notion de gouvernance, l'auteur intègre la question de la démocratie mais au prix d'une réduction qui trahit l'absence de problématisation de leurs relations.

2.3. La démocratie comme horizon

La question de la démocratie, lorsqu'elle n'est pas évacuée ou réduite à la portion congrue, peut encore apparaître, au détour d'un paragraphe ou en conclusion d'un article, comme un problème à traiter, une virtualité, un horizon à atteindre. Le concept de gouvernance ouvrirait sur ou conduirait à mettre l'accent sur les formes d'intervention citoyennes ou associatives et/ou sur les aspirations démocratiques. Les travaux sur la gouvernance urbaine ne sont d'ailleurs pas les seuls à suggérer que la notion de gouvernance porte en elle, comme virtualité, la question de la démocratie. Marie Claude Smouts (1998) traitant du bon usage de la gouvernance dans les relations internationales précise ainsi que le concept de gouvernance attire l'attention sur la nécessité d'un espace public international, sur la construction de mécanisme de dialogue et de participation.

Le cadre conceptuel pour une théorie de la gouvernance proposé par Gerry Stoker (1998-a) se veut une conception élargie de la notion de gouvernance. Il est organisé autour de cinq propositions complémentaires et des dilemmes - ou situations critiques - qui leur sont attachés.

La première proposition met l'accent sur le fait que la gouvernance fait intervenir un ensemble complexe d'institutions et d'acteurs qui n'appartiennent pas tous à la sphère du gouvernement. Le dilemme qui lui est attaché est celui

² Le développement du secteur para-municipal, à travers la forme associative, peut également, dans certains cas, être pointé une forme de détournement des fonds publics, à travers la catégorie juridique de "gestion de fait" comme l'ont montré, en France, des affaires récentes.

de sa légitimité. Sur quelle légitimité peut être fondé un ensemble hétérogène, composite, à géométrie variable ?

La seconde proposition souligne le fait qu'en situation de gouvernance, les frontières et les responsabilités sont moins nettes dans les domaines de l'action sociale et économique. Le dilemme associé est celui de l'imputation de responsabilité : personne ne sait plus qui est responsable et cette situation favorise la désignation de boucs émissaires.

La troisième proposition insiste sur le fait que la gouvernance traduit une interdépendance entre les pouvoirs des institutions associées à l'action collective. La gouvernance se présente toujours comme interactive. Le dilemme qui accompagne cette troisième proposition réside dans une incertitude accrue et dans l'existence de conséquences involontaires et imprévues résultant directement du processus de négociation.

La quatrième proposition indique que la gouvernance fait intervenir des réseaux d'acteurs autonomes. Le dilemme créé par l'émergence de ces réseaux autonomes est celui de l'absence d'une responsabilité collective.

La cinquième et dernière proposition part du principe qu'il est possible d'agir sans s'en remettre à l'autorité de l'Etat qui d'ordonnateur devient facilitateur, catalyseur, médiateur, etc. Le dilemme qui va avec cette dernière proposition est celui de la possibilité de l'échec. Le paradoxe de la gouvernance est qu'elle peut échouer quand bien même sont élaborées des règles de fonctionnement appropriées.

La question de la démocratie, on le voit, ne fait l'objet d'aucune proposition majeure mais elle est évoquée en pointillé dans les deux premières propositions. La première proposition inclut, en effet, la prise en compte des organisations non gouvernementales et des associations parmi l'ensemble complexe d'institutions et d'acteurs que fait intervenir la gouvernance. Quant à la deuxième proposition, elle évoque le fait que la modification de l'équilibre traditionnel entre l'Etat et la société civile s'accompagnerait non seulement de la montée du secteur privé mais aussi de l'émergence du secteur associatif et des interventions de citoyens. Cependant, ces éléments demeurent à l'état de simple virtualité... La démocratie a le plus grand mal à s'inscrire dans la pratique concrète de la gouvernance. Et à bien y regarder, il est permis de se demander si, tout compte fait, la gouvernance ne serait pas en panne de démocratie ?

2.4. La gouvernance en panne de démocratie ?

D'un côté, il est permis de se demander si les transformations qui affectent l'espace local, et dont tente de rendre compte la notion de gouvernance urbaine, ne portent pas directement atteinte à la démocratie représentative. La

complexification de l'action publique, sa fragmentation, son incohérence, son bricolage, son impuissance, sa privatisation, pour reprendre les termes de Patrick Le Galès (1995) mais aussi le dilemme de l'absence de responsabilité collective évoqué par Gerry Stoker (1998) ne sont-ils pas autant d'éléments susceptibles de constituer un péril pour la démocratie représentative fondée sur la présupposition d'élus responsables devant le corps électoral ? Sans doute n'est-il pas abusif de mettre en perspective le retrait de l'action publique caractéristique de la gouvernance avec la désaffection croissante des citoyens à l'égard de la vie politique. La baisse continue de la participation électorale, en France et ailleurs, doit être aussi interrogée en relation avec cette complexification et cette fragmentation de l'action publique devenue de moins en moins lisible tant pour les savants que pour les profanes.

D'un autre côté, les formes de démocratie participative auxquelles la notion de gouvernance fait, parfois référence, ne sont pas sans poser question. Un article plus ancien de Gerry Stoker (1995) formule, à ce propos, un certain nombre d'interrogations et de réserves quant aux relations entre gouvernance et démocratie : quelle place les relations partenariales impliquée par la gouvernance laissent-elles à ceux qui sont à l'extérieur ? La démocratie ne s'en trouve-t-elle pas minée ? Le développement de formes et d'activités démocratiques susceptibles d'assurer un contrôle civique sur la gouvernance locale, que Gerry Stoker appelle de ses vœux, reste entièrement à construire.

La perspective d'une gouvernance ouverte faisant une large place au débat public en lieu et place d'une gouvernance limitée aux cercles décisionnels étroits des institutions et des décideurs économiques est également évoquée par Jean Pierre Gaudin (1998). Cependant, lui aussi souligne le hiatus qui existe entre, d'une part, ce qui se joue dans les forums de débat mobilisant les citoyens ou l'opinion et, d'autre part, ce qui se joue dans les arènes de la décision, le plus souvent fermées, techniques et fonctionnelles. Ce hiatus est celui de la difficile conciliation entre deux principes de justification antagonistes (Boltanski et Thévenot, 1991) particulièrement récurrents dans les organisations publiques locales (Lafaye, 1989 et 1990) : d'un côté, une exigence démocratique orientée vers la libre expression de tous et, de l'autre, une exigence d'efficacité technique orientée vers la nécessité de mener à bien, dans un temps raisonnable, un certain nombre de projets et d'opérations. Et Jean Pierre Gaudin conclut sur la difficulté de surmonter l'impasse démocratique de la gouvernance.

Dans ce contexte, les travaux sur la démocratie urbaine et participative éclairent-ils ces questions et nous aident-ils à mieux cerner les rapports entre gouvernance et démocratie ?

3. L'entrée par la démocratie urbaine...

L'approche de la démocratie urbaine est généralement appréhendée à partir de deux voies sensiblement différentes : d'une part, celle des mouvements sociaux urbains, d'autre part, celle de la démocratie participative qui ne se confondent pas nécessairement. Les travaux les plus récents attestent d'interactions entre les formes renouvelées de démocratie urbaine et les transformations de l'action publique locale.

3.1. Le changement de paradigme dans l'analyse des mouvements urbains

Jusqu'aux années 80, l'analyse des mouvements urbains tendait à être dominée par le paradigme néo-marxiste des nouveaux mouvements sociaux, incarné en France, par Alain Touraine et son équipe. Ainsi que le met en évidence Pierre Hamel (1991) à propos de l'analyse des mouvements urbains montréalais, il s'agissait alors de se demander si l'action collective contribuait directement ou indirectement à la construction d'une force politique capable d'établir un rapport de forces significatif face au pouvoir d'Etat. Armée d'une telle problématisation, l'analyse conduisait alors à mettre l'accent sur les difficultés concrètes rencontrés par ces mouvements : conflits entre le sommet et la base, problème de mobilisation, faiblesse des organisations, caractère inadéquat des moyens d'action...

Ce paradigme est aujourd'hui délaissé au profit d'une perspective plus nuancée, plus proche de la spécificité de l'objet d'étude, lequel est appréhendé dans sa diversité et non plus comme porteur d'un hypothétique projet unifié. L'analyse réalisée par Pierre Hamel (1991) sur les mouvements urbains montréalais traduit bien ce changement d'approche. Si la question des rapports entre l'Etat et la société civile reste encore d'actualité, c'est pour se demander dans quelle mesure les mouvements urbains ont participé à la transformation de ces rapports. Jusqu'à quel point sont-ils parvenus à modifier dans les faits la gestion politico-administrative de la ville ? L'analyse de l'évolution et de la transformation des mouvements urbains montréalais et l'éclairage du sens de leur action entend combiner la prise en compte de facteurs internes et de facteurs externes au sein d'un cadre interprétatif large. L'approche contextuelle s'en trouve ainsi réhabilitée... Le recours des mouvements urbains à des formes d'intervention diversifiée est ainsi mis en regard avec l'évolution et les bouleversements socio-économiques survenus sur la scène urbaine. La modification des représentations et des formes de l'action collective est mise en perspective avec le retour de l'individualisme; ce dernier n'étant pas appréhendé comme un élément de démobilisation mais comme une façon de renouer avec la tradition démocratique libérale et de permettre le renouvellement de la conception démocratique.

Ainsi Pierre Hamel accorde-t-il une place importante, dans son étude, à l'élargissement du champ d'intervention des mouvements urbains qui investissent le champ de la production économique et contribuent à sa restructuration en cultivant le partenariat privé-public, en s'engageant dans la

gestion d'équipements et services collectifs et dans des actions de relance économique et de création d'emplois. Ce faisant, les mouvements urbains montréalais mettent en avant une autre problématique du développement, à caractère social et communautaire. Par là même, ils entendent mettre en évidence que les élites économiques n'ont pas le monopole de l'entrepreneurship et que la démocratie ne peut rester cantonner au seul domaine des politiques sociales. Mais le dynamisme n'est qu'une dimension des mouvements urbains montréalais qui se caractérisent également par leur vulnérabilité tant au niveau interne (conflits idéologiques, problèmes organisationnels, ressources financières...) qu'externe (risque d'intégration institutionnelle et d'appropriation par l'Etat).

De façon convergente quoique sur un autre objet, celui des mouvements de contestation concernant l'aménagement des grandes infrastructures de transport, Jacques Lolive (1997) étudie comment les associations contestant le TGV Méditerranée sont rapidement passées d'une opposition riveraine à une opposition plus constructive axée sur une reformulation de l'intérêt général porté par le projet. Il analyse les dispositifs de médiation, institués par l'Etat, pour réduire le conflit en permettant le débat public tout en l'encadrant étroitement. En dépit des limites des dispositifs de concertation étudiés, les contestations associatives du TGV Méditerranée permettent une modification incrémentale de la politique publique considérée, en lui imposant des transformations périphériques.

Cette voie de recherche ouvre aujourd'hui des perspectives pour penser de façon élargie la démocratie urbaine et les évolutions des mouvements contestataires en relation avec les transformations de l'action publique caractérisée par des processus continus de fragmentation. Ainsi, on serait tenté de faire l'hypothèse que les mouvements urbains ont accompagné et nourri le mouvement de basculement du gouvernement local à la gouvernance urbaine.

3.2. Une approche renouvelée de la démocratie participative

Gilles Paquet (1998) inscrit la gouvernance sous l'hospice d'une idéologie de la participation. Les travaux sur la démocratie participative aboutissent-ils à des résultats convergents ?

En France, une première approche - la plus nombreuse numériquement - a surtout focalisé son attention sur les déboires rencontrés par son objet d'étude. A lire les auteurs, la démocratie participative serait le plus souvent "introuvable" (Caillosse, 1992), au mieux, "confisquée" (Mabileau, 1985) et, au bout du compte, "impossible" (Warin, 1995). Examinant les relations entre la décentralisation et la démocratie locale, en France, plusieurs auteurs soulignent le silence des textes de loi sur la question de la participation des citoyens et la quasi inexistence des pratiques concrètes (Rondin, 1985; Caillosse, 1992). Si, comme le rappelle Maurice Blanc (1987), certains textes

règlementaires évoquent néanmoins la nécessité d'une concertation avec les habitants dans les opérations d'urbanisme, ni le contenu, ni les procédures de concertation ne sont définis. Il s'agit du rappel d'un principe que les autorités locales sont libres d'interpréter et de mettre en pratique comme elles l'entendent³. La décentralisation tend, en France à consacrer la démocratie représentative et la démocratie participative est le plus souvent laissée à la seule initiative des élus locaux.

La difficile conciliation entre démocratie participative et démocratie représentative est évoquée par Stéphane Dion (1986) dans son ouvrage consacré à la politisation des mairies. L'auteur porte un constat d'échec sur les dispositifs de concertation et de participation, lancés par les municipalités qu'il a étudiées, dans la foulée des élections municipales de 1977 : commissions ouvertes au public, présentation du budget dans les quartiers, organisations de débats dans les cages d'escalier des grands ensembles, ateliers publics d'urbanisme. Le peu d'intérêt que ces tentatives rencontrent auprès de la population est, notamment, dû au coût de la participation en temps et en énergie pour les citoyens, de l'inégalité des ressources entre élus, techniciens et citoyens. Patrick Quantin (1989) met également l'accent sur le faible degré d'investissement des citoyens dans la vie municipale. Philippe Warin (1995) montre qu'il en va de même dans les organismes HLM où la participation des usagers-locataires aux politiques du logement social reste réduite en raison du peu de motivation des habitants, de la résistance des personnels des offices HLM et de l'écart existant entre la logique de la participation et les principes d'organisation interne des offices. Quant aux dispositifs de participation encouragés par la politique de la ville dans le cadre d'une lutte contre l'exclusion, ils trouvent des limites objectives dans certaines tendances sociologiques lourdes comme le fait que plus le sentiment d'exclusion sociale, économique et culturelle est fort, plus la capacité à s'investir dans l'espace public est faible (Agrikolianski, 1991). De plus lorsque les instances participatives sont investies, c'est essentiellement par des catégories spécifiques de la population. Faisant le point sur l'éphémère expérience des Groupes d'Action Municipaux, dont l'expérience grenobloise constitue la forme la plus aboutie (Plan Construction, 1973), Albert Mabileau (1985) fait ainsi état de la monopolisation de ce dispositif de participation par les seules "nouvelles classes moyennes".

Une deuxième approche, plus pragmatique, incarnée par des travaux plus récents (Lorcerie, 1994; Blondiaux et Lévêque, 1997) a rompu avec le type d'analyse précédent. Prenant pour objet des expériences concrètes de démocratie participative (l'université du citoyen à Marseille; les conseils de quartier du 20ème arrondissement de Paris), ces auteurs se sont attachés à

³ Maurice Blanc (1987) précise également que cette situation n'est pas propre à la France et que l'obligation légale de concertation est tout aussi imprécise dans de nombreux autres pays : Grande Bretagne, Allemagne, Etats Unis...

rendre compte de la manière dont l'espace public de débat, propre à la démocratie participative, se construit et prend forme à travers des tâtonnements, des apprentissages et des ajustements réciproques conduisant à l'évolution des dispositifs initiaux. Les deux expériences étudiées ont également en commun de se présenter comme des lieux d'information et de formation à la citoyenneté active des habitants-participants. À bien des égards, ces descriptions rejoignent la définition de la gouvernance comme apprentissage collectif évoquée par Gilles Paquet (1998) : absence de guidage, importance de l'expérience et de l'action, intelligence tâtonnante... À ceci près que la caractéristique première de la gouvernance comme apprentissage collectif est d'être confrontée à des enjeux véritables. Or, les limites de ces deux dispositifs, soulignées par l'un et l'autre des deux auteurs, tiennent à leur difficulté, sinon à leur impossibilité, à trouver une articulation avec les instances ordinaires de l'action publique et à intervenir sur les processus d'action et de décision. Les débats qui se nouent dans les espaces publics constitués par ces dispositifs de démocratie participative n'ont pas la capacité à peser sur l'action collective, à l'infléchir, à la redéfinir... Françoise Lorcerie (1994) note, à propos de l'université marseillaise du citoyen, l'attentisme, la frilosité et le retrait des services techniques. Loïc Blondiaux et Sandrine Lévêque (1997) évoquent l'absence de pouvoir d'action véritable de ces instances participatives que sont les conseils de quartier parisiens. En quelque sorte, ces instances habilitent des citoyens sans leur offrir des objets à la mesure de leur nouvelle qualité.

Une troisième voie de recherche, incarnée en France par Jean Michel Fourniau (1997) et au Québec par Pierre Hamel (1998), délaisse l'approche strictement procédurale des instances participatives et interroge la montée des dispositifs de démocratie participative à l'aune des transformations contemporaines de l'action publique. Jean Michel Fourniau (1997) se demande ainsi si le processus d'institutionnalisation de modes de consultation et de concertation plus ouverts et transparents en matière d'aménagements et de grandes infrastructures ne participe pas de l'instauration problématique de nouvelles formes de gouvernement de l'action publique. Il fait l'hypothèse que dans ce domaine d'intervention jusque là fortement encadré par la puissance publique, l'instauration de nouveaux dispositifs apparaît révélateur d'une transformation des processus de décision. Il dégage trois régimes de production de la décision : le "régime de commandement" renvoie à une conception substantialiste de l'action publique et réduit la participation du public à la consultation d'administrés porteurs de droits de propriété et d'intérêts particuliers, le "régime de la planification" a été marqué par une démocratisation des procédures de planification et de consultation et s'est traduit par l'évaluation de la faisabilité politique des projets dans le cadre de négociations avec les partenaires locaux, le "régime pragmatique" se caractérise, enfin, par le contrôle de plus en plus étroit de l'opinion sur la décision. Apparus à des époques successives, ces trois régimes n'en coexistent pas moins aujourd'hui et délimitent, indique Jean Michel Fourniau, des récits

de la décision qui constituent un répertoire commun de compétences que les protagonistes peuvent mobiliser selon les situations, la nature des projets et les enjeux de l'infrastructure ou de l'aménagement. Se dessine ainsi un espace, caractéristique de la gouvernance, dans lequel l'action naît de la confrontation des acteurs, des enjeux, des finalités multiples, sur une multiplicité d'arènes locales non ordonnables autour d'une arène centrale. L'examen d'un processus spécifique d'institutionnalisation du débat public (la circulaire Bianco) l'amène à la suite de Anne Tricot (1994) et Jacques Lolive (1997) à conclure sur les ambivalences de l'action pragmatique qui hésite entre un recyclage des pratiques de la conduite de projet en vue de contribuer à l'acceptabilité de la décision et une véritable démocratisation de la décision où le débat public contribue effectivement à l'élaboration du projet.

Pierre Hamel (1998), pour sa part, cherche à savoir si les réformes institutionnelles qui accordent une place importante aux consultations de citoyens sont un phénomène transitoire et conjoncturel ou si, au contraire, elles constituent les bases d'une véritable transformation de la démocratie locale. Les municipalités nord-américaines ont été, au cours de la dernière décennie, confrontées au défi du développement local dans un contexte de globalisation de l'économie. La prise en compte de ce défi s'est traduit par la réalisation de médiations privilégiées entre les intérêts publics et les intérêts privés. Pour élaborer des compromis et construire du consensus, les pouvoirs publics locaux ont recours à une multiplicité de mécanismes institutionnels dont font partie les consultations de citoyens, lesquelles résultent, en partie, d'une demande de participation des citoyens dans un contexte de crise de la représentation politique. L'intérêt de cette perspective est d'appréhender, d'emblée, les changements qui affectent les modes d'intervention des gouvernements locaux comme une part d'un plus large débat sur le fonctionnement du système démocratique. Dans un autre article, consacré à la politique générale de consultation publique mise en place, à la fin des années 80, par la ville de Montréal, Pierre Hamel (1997) aboutit à la conclusion que les nouveaux dispositifs de démocratie participative, en mettant directement en scène des enjeux d'aménagement urbain et des décisions publiques en matière d'équipements ou d'infrastructures, ont participé à une redéfinition de la gouvernementalité à travers l'élargissement de l'espace de débat public.

Pierre Hamel (1998) souligne, cependant, de façon convergente avec Laurence De Carlo (1997) et Jean Pierre Gaudin (1998), le caractère foncièrement ambigu de ces mécanismes de démocratisation devenus des éléments ordinaires du management urbain : s'ils sont porteurs d'innovation sur le plan institutionnel et s'ils contribuent au renouveau des pratiques administratives, leur appropriation, toujours possible, par des experts ou des groupes d'intérêt contient une menace pour la démocratie locale. Par ailleurs, dans un contexte de montée du crédo néo-libéral, ces réformes peuvent être perçues comme des tentatives, pour la classe politique locale, de regagner de la crédibilité et de renouveler sa légitimité. Celle-ci peut d'ailleurs être soupçonnée de les

manipuler de façon à ce qu'ils soient favorables à sa vision et ses intérêts. Enfin, ils peuvent également n'être qu'un alibi destiné à masquer l'indécision des pouvoirs publics locaux. Dès lors, ces dispositifs reflètent les contradictions de la modernité actuelle : possibilité d'expression pour les citoyens, ils témoignent également de la restriction des marges de manoeuvre des pouvoirs publics locaux... Loin d'être porteur d'un sens univoque, on devine qu'ils sont susceptibles de s'inscrire de façons contradictoires et changeantes dans les configurations empiriques de la gouvernance urbaine.

Ainsi, l'analyse renouvelée des mouvements urbains et de la démocratie participative offre-t-elle, peut-être davantage que les autres travaux que nous avons passé en revue, des pistes pour penser le caractère non figé des relations entre gouvernance et démocratie. Mais seuls les apports de recherches empiriques détaillées peuvent aider à confirmer cette hypothèse.

4. L'éclairage empirique : des relations évolutives

Tenter de penser les liens entre gouvernance et démocratie a tout à gagner du détour d'éléments empiriques détaillés. Ceux-ci, loin de nous permettre de trancher dans le vif, montrent que la réalité empirique appréhendée par la notion de gouvernance peut tout aussi bien exclure qu'inclure l'exigence démocratique. L'aménagement d'un quartier de l'est parisien, observé pendant neuf années, offre ainsi un exemple de reconfiguration de l'espace de la gouvernance. Celui-ci, initialement identifié à un partenariat public-privé restreint à une arène fermée de décisions techniques se déplace, sous la pression d'une contestation associative associée à une forte mobilisation citoyenne, vers un partenariat d'un type nouveau. Celui-ci, on le verra, se traduit par une mise à l'écart des partenaires privés initiaux, un réengagement des pouvoirs publics locaux, l'intégration de nouveaux acteurs publics et, enfin, par la présence active des associations, notamment d'une association d'habitants.

Le quartier évoqué est un quartier populaire, d'habitat ancien, partiellement dégradé, caractéristique des faubourgs parisiens et lieu d'accueil historique, depuis la fin du XIX^{ème} siècle, de populations immigrées. Les logements sont plutôt exigus, avec peu de confort et souffrent, pour une part, de surpopulation. La fin des années 1980 a vu l'apparition de nouveaux habitants, issus des classes moyennes intellectuelles, attirés par les prix encore accessibles de l'immobilier et sensibles au mélange de populations caractérisant le quartier.

4.1. Le désengagement des pouvoirs publics dans l'aménagement des quartiers parisiens

Les projets d'urbanisme et d'aménagement impliquant notamment les quartiers populaires de l'Est parisien témoignent, depuis les années 80, d'une série de traits propres à une caractérisation en terme de gouvernance.

En premier lieu, la structure du gouvernement municipal bénéficie depuis la loi du 31 décembre 1982, à Paris comme à Marseille et Lyon, d'un statut spécifique se traduisant par la superposition d'une mairie centrale aux larges prérogatives et de mairies d'arrondissements aux compétences limitées (Souchon-Zahn, 1982), rendant le gouvernement municipal sensiblement plus complexe que dans la majorité des autres communes.

En second lieu, l'élaboration des projets d'urbanisme parisiens voit l'intervention d'une pluralité d'acteurs, dont les compétences ne sont pas toujours clairement délimitées. Ainsi, pas moins de trois sortes d'entités juridiques distinctes sont dotées de larges compétences en matière d'urbanisme : la Direction de l'Aménagement Urbain (DAU) devenue, en 1995, la Direction de l'Aménagement Urbain et de la Construction (DAUC), qui est le service municipal en charge de l'urbanisme, l'Atelier Parisien d'URbanisme (APUR), qui est un bureau d'études para-municipal au statut associatif et, enfin, des Sociétés d'Economie Mixte locales (SEM) rassemblant en leur sein des représentants des pouvoirs publics locaux et de nombreux partenaires privés.

En troisième lieu, les projets d'urbanisme parisiens tendent à se caractériser par une délégation des prérogatives des pouvoirs publics au profit de partenaires privés. Les sociétés d'économie mixtes locales apparaissent comme les instruments privilégiés de ce mouvement de désengagement des pouvoirs publics locaux. De plus en plus au coeur de l'action publique des villes, elles participent, notent Jacques Caillosse, Patrick Le Galès et Patricia Loncle-Moriceau (1997) de l'émiettement du pouvoir local et jouent donc un rôle-clé dans la gouvernance urbaine. En effet, en matière d'urbanisme, les sociétés d'économie mixte se voient confier non seulement la mise en oeuvre des projets mais également de plus en plus leur conception, leur montage financier, le choix des opérateurs secondaires, etc., selon une logique bien analysée par Jérôme Dubois (1996), à propos d'un vaste projet d'aménagement du centre ville d'Aix-en-Provence. Ainsi, peuvent intervenir, relativement en amont, et contribuer à la définition du projet d'autres partenaires comme des promoteurs, des opérateurs commerciaux ou immobiliers, des offices HLM, des banques, etc... sur lesquels le contrôle public est extrêmement limité. Les sociétés d'économie mixtes locales, indiquent encore Jacques Caillosse et alii (1997, p.26) "peuvent ainsi devenir des organismes semi-autonomes, sous le contrôle purement formel d'élus, jouant de leur partition au gré de leurs intérêts et, parfois, contre les services des collectivités locales".

Le projet d'intervention sur le quartier du Bas-Belleville, émerge, à la fin des années 80, selon une logique qui conduit, d'emblée, les pouvoirs publics

municipaux à confier les études préliminaires à une société d'économie mixte, créée quelques années plus tôt à l'occasion de l'aménagement d'un autre quartier du même arrondissement. Parallèlement, la ville de Paris exerce une prérogative de puissance publique en faisant jouer son droit de préemption, lors des transactions immobilières se déroulant sur le quartier. En fait d'études préliminaires, c'est un projet global, clés-en-mains, conçu jusque dans ses moindres détails (des plans architecturaux au montage financier) qui est proposé par la société d'économie mixte, laquelle a, elle-même, sous-traité sa réalisation, à l'un des opérateurs commerciaux pressentis pour réaliser quelques unes des opérations envisagées par le projet. Celui-ci prévoit la destruction de 90% du bâti existant, l'extension de deux écoles, et la construction sur dalle d'un centre commercial, d'immeubles de bureaux et de programmes de logements privés qualifiés de "standing". Ainsi conçu, ce projet conduit à une transformation radicale des caractéristiques urbaines du quartier et à renouvellement total de sa population, à l'image de ce qui a pu se produire dans les quartiers environnants.

L'élaboration de ce projet d'aménagement urbain constitue un cas de figure, bien connu de l'analyse des politiques publiques où une solution est produite avant même l'identification d'un quelconque problème (Mény et Thoenig, 1989). Dans le cas présent, cet élément est renforcé par la délégation de l'élaboration du projet à une Société d'économie mixte. En effet, ces structures d'aménagement regroupant des partenaires publics et privés sont en quelque sorte prédisposées à retenir pour les projets d'aménagement urbains qu'elles élaborent un dispositif juridico-technique - une Zone d'Aménagement Concertée (ZAC) - faisant une large place à l'initiative privée aux côtés de l'intervention publique. Le contenu des projets d'aménagement s'en trouve donc en grande partie prédéfini à l'avance, éventuellement négocié mais au sein de l'arène fermée, technique et fonctionnelle, pour reprendre les termes de Jean Pierre Gaudin (1998), des seuls partenaires impliqués dans la société d'économie mixte. Dans cette configuration, la gouvernance urbaine ne peut que déboucher sur un déficit démocratique.

Pour être mis en oeuvre un tel projet doit néanmoins rentrer dans un processus public d'habilitation qui, dans le dispositif d'aménagement retenu, nécessite plusieurs délibérations des conseils élus, l'organisation d'une concertation minimale avec les habitants⁴ et l'ouverture d'une enquête publique avant que le représentant de l'Etat, en la personne du Préfet, prenne une Déclaration d'Utilité Publique destinée à authentifier l'utilité publique du projet considéré. Ce processus d'habilitation public fonctionne, à ses différents niveaux, comme une simple avalisation d'un ensemble de "nécessités techniques" qui ne peuvent être déplacées qu'à la marge. En effet, lorsqu'ils rentrent dans le processus d'habilitation, les projets se présentent déjà, le plus souvent, sous la forme de "boîtes noires" (Latour, 1989) dont il est

⁴ Selon les modalités évoquées par Maurice Blanc (1987)

particulièrement malaisé de reconstituer le processus d'élaboration et qu'il est, a fortiori, quasiment impossible de réouvrir (Lolive, 1997). Dans le projet qui nous occupe, c'est une mobilisation citoyenne de relativement grande ampleur à l'échelle d'un quartier, orientée sur la contestation de l'aménagement envisagé, qui va venir questionner la boîte noire constitué par le projet présenté. On peut considérer, a posteriori, que la force de la mobilisation citoyenne va être de montrer que le projet proposé implique un ensemble de choix politiques et sociaux (sur les destinataires de la politique urbaine engagée, sur le devenir des populations les plus démunies du quartier, sur la politique du logement et de l'habitat à Paris, etc.) passés sous silence. La réintroduction de ces questions dans le débat, par l'association des habitants du quartier considéré, associée à leur traduction dans des dispositifs techniques participera, au bout du compte, d'un déplacement et d'une redéfinition des contours de la "gouvernance urbaine".

4.2. La réintroduction de la question du choix à travers la mobilisation associative

La Bellevilleuse est une association loi 1901 qui a été constituée, à la fin des années 80, par des habitants du quartier de Belleville, alertés par la mise en place, par la ville de Paris, d'un droit de préemption urbain renforcé sur leur quartier. Elle émerge donc relativement en amont du processus d'habilitation public du projet. L'association se donne pour but de préserver le cadre de vie, le caractère historique et la vocation plurielle du quartier, de tout mettre en oeuvre pour que le quartier soit réhabilité et non pas détruit, d'être une force de propositions et d'oeuvrer pour que les habitants soient associés aux projet d'aménagement les concernant. L'association connaît une forte montée en puissance de ses effectifs qui atteignent rapidement plusieurs centaines d'adhérents⁵.

En premier lieu, l'association pose concrètement la question de la démocratie urbaine et de la participation des habitants aux projets d'aménagement les concernant. Cette question est posée à la fois localement (l'association obtient des pouvoirs publics l'organisation de réunions de concertation qui n'étaient pas envisagées et exerce une critique continue sur les conditions matérielles de la concertation qu'elle s'efforce de faire évoluer) mais aussi au niveau le plus général : d'une part, à travers la mobilisation de l'opposition politique parisienne (socialistes, communistes et écologistes), d'autre part, à travers un travail continu en direction de la presse et des médias (grand-public et professionnel, locaux, nationaux mais aussi internationaux), enfin, à travers une participation ciblée à des rencontres de professionnels de l'urbain. Ce faisant, l'association s'efforce de faire des habitants et des citoyens ordinaires une

⁵ L'association atteint plus de six cents adhérents lorsque la dernière version du projet fait l'objet de l'enquête publique, à la fin de l'année 1994. Par la suite, le nombre d'adhérents décroît progressivement.

composante incontournable de l'élaboration des projets urbains. Au plan local, cela se traduit concrètement par le fait que l'association déploie, au cours des premières années, une activité intense de mobilisation des habitants pour que ceux-ci soient massivement présents aux réunions de concertation (celles-ci ont toujours rassemblé plusieurs centaines de participants) et, à un degré moindre, lors des délibérations des conseils municipaux concernant le quartier. En même temps, cette revendication d'un droit à la démocratie urbaine ne se réduit pas à la revendication d'un simple droit à la parole et à l'expression mais est articulée avec la transformation du projet pour le quartier⁶.

En second lieu, l'association ne refuse pas le principe d'une intervention publique. Cet élément est important en ce qu'il la différencie de nombreux mouvements urbains constestataires antérieurs qui se caractérisaient par une opposition radicale aux pouvoirs publics et à toute idée d'intervention de leur part. Au contraire, *La Bellevilleuse* revendique la nécessité d'une intervention publique sur le quartier mais s'oppose sur la nature de l'intervention envisagée. De façon schématique, on dira que l'association refuse la politique de rénovation urbaine envisagée par les projets successifs présentés par la société d'économie mixte et milite en faveur d'une intervention douce, respectueuse des habitants et de leur diversité⁷. Cette double dimension de la mobilisation, à la fois de revendication d'une intervention publique et d'opposition sur la nature de l'intervention, réintroduit la question du choix politique dans la gouvernance, en quelque sorte oblitérée jusque là par la délégation de l'élaboration du projet à la société d'économie mixte. La mobilisation associative, à travers les options qu'elle défend, fait clairement apparaître que des procédures juridico-techniques impliquent des choix sociétaux et politiques. Elle contraint, ce faisant, les pouvoirs publics à les faire émerger de l'implicite et du flou dans lesquels ils se trouvaient.

A cet égard, la procédure de concertation règlementaire et l'ensemble des autres réunions progressivement concédées par les pouvoirs publics vont être fortement investis par l'association qui va notamment les utiliser comme des espaces propres à l'énonciation de choix que la présentation technique du dossier tendait à occulter. En même temps, l'activité déployée pour faire émerger les choix politiques implicites contenus dans le projet n'est pas sans paradoxe car elle se fait au prix d'une importante auto-qualification juridique et technique des membres dirigeants de l'association (Fayman et al., 1996).

⁶ Cette dimension de l'exigence démocratique telle qu'elle est formulée par l'association permet de comprendre son rapport ambivalent à l'égard de ces dispositifs de démocratie participative que sont les conseils de quartier, instaurés en 1995, par le nouveau maire de gauche de l'arrondissement (Blondiaux et Lévêque, 1997). Ces instances participatives, qui se traduisent par l'élaboration procédurale d'un consensus, apparaissent, en raison de la faiblesse structurale des mairies d'arrondissement, comme ayant peu de prise sur les projets et des réalisations concrets.

⁷ Déclinés plus concrètement ces revendications portent sur la réhabilitation des immeubles et des logements, le relogement sur place de la population habitant dans des immeubles devant être démolis ou réhabilités, la réalisation, pour ce faire, de programmes de logements sociaux.

C'est précisément l'expertise acquise progressivement sur les questions d'urbanisme qui permet à l'association d'entrer dans les arcanes juridiques, techniques et financières des différents projets proposés, d'en dénouer les fils et, ce faisant, de réouvrir ce qui se présentait comme une boîte noire. Pour ce faire, l'association recherche et obtient, en 1990-1991, des financements⁸ en vue de faire réaliser un ensemble d'études (une étude sociologique sur sa population, une étude économique des commerces et des activités, un diagnostic technique du bâti) par un bureau d'études indépendant, retenu à la suite d'un appel d'offre dont l'association a rédigé le cahier des charges. Ces études, en raison notamment de leurs conditions de réalisation, fournissent des arguments techniques de poids à l'association qui lui permettent d'interroger l'adéquation des projets envisagés à la réalité du quartier..

Ainsi, la mobilisation associative permet de poser la question des choix engagés dans les projets d'urbanisme, question dont la forme de gouvernance antérieure conduisait précisément à faire l'économie. Par là même, la mobilisation associative se traduit par la réintroduction de la démocratie dans la gouvernance urbaine. On pourrait ainsi concevoir une définition de la démocratie urbaine comme précisément la vigilance à l'égard de la constitution des "boîtes noires" des projets de développement en tous genres et l'exigence d'explicitation des choix qui y sont engagés. Ce faisant, on suggère que les modes de gouvernance ne sauraient uniquement reposer sur un processus d'apprentissage collectif (Paquet, 1998) mais qu'ils peuvent être également interrogés et dynamisés par des logiques contestataires et d'opposition. Dans le cas étudié, la mobilisation associative contribue, au bout du compte, à déplacer et redéfinir l'espace de la gouvernance au profit d'un réengagement de son pôle public et d'une intégration des associations et des habitants comme partenaires à part entière du projet pour le quartier.

4.3. La redéfinition des contours de la gouvernance

La réintroduction de la question des choix politiques et sociaux engagés par le projet conduit la municipalité, à partir de 1993-1994, à reprendre en main l'élaboration du projet en le confiant à ses propres services techniques : la Direction de l'Aménagement Urbain et l'Atelier Parisien d'Urbanisme. Cette reprise en main sera encore plus affirmée après les quelques mois de flottement qui suivent l'abandon du dispositif de ZAC, en 1995. La ville de Paris, et son nouveau maire, affirment leur ambition d'un nouvel urbanisme à visage humain, témoignant par là même que la question de l'aménagement urbain ne peut être traitée uniquement comme une question technique mais qu'elle engage bien des choix politiques et sociaux. Cette orientation se traduit, dans le projet qui nous intéresse, par la mise à l'écart de la société d'économie

⁸ Les aides financières, d'un montant total de 360 000 francs, ont été obtenus auprès du Plan Urbain et du Fond d'Action Sociale.

mixte et par la recomposition du partenariat autour d'une multiplicité d'acteurs publics et des associations.

Cette recomposition du partenariat autour d'acteurs publics est étroitement liée à la mobilisation associative qui, depuis sa création, a oeuvré continuellement à l'ouverture et à la modification de la liste des acteurs pertinents susceptibles d'intervenir dans l'aménagement du quartier. Certaines de ses revendications visaient explicitement à réintroduire dans le réseau des partenaires en présence un certain nombre d'acteurs publics jusque là absents ou écartés. C'est notamment le cas de l'office public d'HLM à qui la municipalité confie la charge de construire, réhabiliter et gérer l'ensemble du programme de logement social revendiqué par l'association. C'est encore le cas de l'Etat et de la Région directement impliqués dans le cadre de la procédure contractuelle de développement social urbain en faveur de laquelle l'association a mobilisé un vaste réseaux d'acteurs locaux (associations diverses, autorités morales et religieuses, directeurs d'école et enseignants, travailleurs sociaux, etc...). De même, l'Etat est également présent à travers les aides affectées à l'Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat, à fort contenu social, dont l'association a obtenu la mise en place pour favoriser la réhabilitation du patrimoine privé et le maintien sur place de la population qui l'occupe. Cette présence numérique importante de partenaires publics jusque là absents contribue à reconfigurer différemment l'espace de la gouvernance en accentuant son pôle public.

Enfin, cette reconfiguration de l'espace de la gouvernance se fait également au profit d'une légitimation de l'association d'habitants, et au delà d'autres associations du quartier, qui deviennent des composantes à part entière du nouveau dispositif de gouvernance. La Bellevilleuse, tout particulièrement, fait figure de partenaire privilégié des pouvoirs publics locaux. Elle a d'abord été étroitement associée à l'élaboration d'un plan de référence définissant les grands principes de l'aménagement du quartier ainsi qu'aux décisions concernant chacune des opérations spécifiques. Elle participe, avec les services municipaux et l'office HLM, à des réunions mensuelles sur l'avancement des dossiers de relogement des familles habitant des immeubles du quartier devant être démolis ou réhabilités. C'est d'ailleurs elle qui négocie directement avec les familles les conditions de leur relogement et les aide à constituer leur dossier. Elle participe aux procédures d'appel d'offre concernant des études ou des opérations sur le quartier (co-rédaction des cahiers des charges, participation aux jury de sélection). Elle fait également partie de nombreux comités de pilotage et de suivi des dispositifs instaurés sur le quartier et des opérations qui s'y déroulent et exerce ce suivi avec une exigence qui dérouté de nombreux professionnels.

Au bout du compte, c'est bien à une redéfinition de l'espace de la gouvernance qu'aboutit la mobilisation associative engagée sur ce quartier de l'Est Parisien. Cette redéfinition de l'espace de la gouvernance ne signifie pas pour autant

moins de complexité, moins de fragmentation ni que l'action de gouverner y soit plus aisée. Dans le cas précis, on serait même tenté d'affirmer le contraire : le projet est devenu plus ouvert et, par conséquent, a nécessité des négociations plus nombreuses, coûteuses en temps et en investissement; les partenaires se sont multipliés et le caractère public de nombre d'entre eux ne facilite pas pour autant la coordination. A la faveur des alternances politiques, les relations entre la ville et l'Etat, entre la ville et la Région, entre la mairie de Paris et la mairie d'arrondissement peuvent être marquées par des tensions; les relations entre les différents services techniques de la ville de Paris sont également traversées de nombreux conflits; les rapports entre la ville et l'office d'HLM sont rendus difficiles par la forte autonomie de ce dernier, etc... Dans ce contexte, la présence de l'association au nombre des partenaires se traduit également par le questionnement d'un certain nombre de paralysies administratives héritées de l'histoire propre à chacun des acteurs institutionnels. A sa façon, l'association d'habitants, tant dans la phase contestatrice que dans la phase partenariale joue un rôle d'analyste (Lourau, 1970) tant des fonctionnements institutionnels que de la gouvernance locale.

Conclusion

L'étude de cas retenue ici, si elle présente l'intérêt de faire émerger une figure d'articulation possible entre gouvernance et démocratie n'autorise cependant aucune généralisation. Si elle a les vertus de la monographie, elle en présente aussi les limites qui sont celles d'une expérience isolée dont les potentialités généralisatrices ne doivent être envisagées qu'avec d'infinies précautions. De surcroît, cette expérience, qui a pour vertu heuristique de montrer une articulation possible et originale entre gouvernance et démocratie, présente potentiellement le risque d'une intégration institutionnelle de l'association (Hamel, 1991) propre à mettre en péril cette articulation à travers un affaiblissement, voire une disparition, de l'aiguillon démocratique. Il n'en demeure pas moins que l'expérience fait école dans plusieurs autres projets d'aménagement de quartiers parisiens, tout en présentant à chaque fois des configurations différentes et évolutives de l'espace de la gouvernance et des liens susceptibles de se nouer entre gouvernance et démocratie. Ainsi, dans un autre quartier de l'Est parisien, la reconfiguration de l'espace de la gouvernance ne s'est pas traduite par un retrait des acteurs privés au profit des acteurs publics mais par l'introduction des acteurs associatifs et de leurs revendications démocratiques dans le partenariat initial⁹.

⁹ Il s'agit du cas de l'aménagement du quartier Réunion, situé également dans le 20ème arrondissement de Paris. La reconfiguration observée est liée à l'histoire propre de l'aménagement de ce quartier. La mobilisation associative, nombreuse mais peu coordonnée, n'a, en effet, pas permis de faire échec au projet initial de zone d'aménagement concertée élaborée par la même société d'économie mixte qui intervenait initialement à Belleville. La société d'économie mixte s'est donc vu confier la réalisation de l'opération après son élaboration. La réorientation de la ville de Paris en matière d'urbanisme, dont le quartier de Belleville constitue le paradigme, et la

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

mobilisation associative renouvelée au sein de ce quartier s'est traduite par la complexification du partenariat due à l'introduction des associations.

Références bibliographiques

AGRIKOLIANSKI E., 1991, "Développement social, participation et citoyenneté" dans *Participation des habitants à la ville*, Paris, Conseil National des villes.

ANDREW C. et GOLDSMITH M. 1998, "From Local Government to local Governance - and Beyond ?" in New trend in municipal government, *International Political Science Review*, vol 19, n°4, pp. 101-117..

ASSOGBA Y., 1996, "Problématique de la gouvernance en Afrique au Sud du Sahara", *Revue canadienne d'études du développement*

BLANC M., 1987, "La concertation avec les habitants dans les opérations d'urbanisme : une obligation juridique purement morale", communication aux journées de la Société Française de Sociologie, Bordeaux, 21-22 novembre.

BLONDIAUX L. et LEVEQUE S., 1997, "La politique locale à l'épreuve de la démocratie : les formes paradoxales de la démocratie participative dans le XXème arrondissement de Paris", Communication au colloque "La politique locale à l'épreuve de la démocratie", Roubaix, 10-11 décembre.

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

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

CAILLOSSE J., LE GALES P., LONCLE-MORICEAU P., 1997, "Les sociétés d'économie mixte locales, outils de quelle action publique" dans GODART F. (coord), *Le gouvernement des villes - Territoire et pouvoir?* Paris, Descartes & Cie.

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

CHAMBAT P., 1990, "Service public et néolibéralisme", *Annales Economie Société et Civilisation*, n°3.

CORCUFF P. et LAFAYE C., 1996, "Service public et logique marchande - Tensions et redéfinition dans une Direction départementale de l'Équipement", dans GREMION C. et FRAISSE R. (dir), *Le service public en recherche - Quelle modernisation ?*, Paris, La documentation française, pp.285-295.

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

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

DONZELOT J. et ESTEBE P., 1996, *L'état animateur, Essai sur la politique de la ville*, Paris, Editions Esprit.

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

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

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

GAUDIN J.P., 1995, "Politiques urbaines et négociations territoriales - Quelle légitimité pour les réseaux de politiques publiques ?", *Revue française de science politique*, vol. 45, n°1, pp. 31-55.

GAUDIN J.P., 1998, "La gouvernance moderne, hier et aujourd'hui : quelques éclairages à partir des politiques publiques françaises", *Revue Internationale des Sciences Sociales*, n°155, pp. 51-60.

GIBERT P. et LAUFER R., 1987, "Management de la frontière, management sur la frontière", *Politique et management public*, n°1, pp. 87-109

GIRAUD B., 1997, "Pourquoi les PME restent-elles PME ?", *Annales des Mines - Gérer et comprendre*, Septembre 1997, n°49, pp. 33-42.

GREMION P., 1976, *Le pouvoir périphérique*, Paris, Seuil.

HAMEL P., 1991, *Action collective et démocratie locale - Les mouvements urbains montréalais*, Québec, Les presses de l'Université de Montréal.

HAMEL P., 1997, "Démocratie locale et gouvernementalité : portée et limites des innovations institutionnelles en matière de débat public", dans Gariépy M. et Marié M. (dir), *Ces réseaux qui nous gouvernent ?*, Paris, L'Harmattan, 1997.

HAMEL P., 1998, "Urban Politics in the 1990s : The difficult Renewal of Local Democracy", *International Political Science Review*, vol.19, n°2, pp. 173-186.

HEWITT DE ALCANTARA C., 1998, "Du bon usage du concept de gouvernance", *Revue Internationale des Sciences Sociales*, n°155, pp. 109-118.

ISLAM N. et MORRISSON D.R., 1996, "Governance, Democracy and Human Rights", *Canadian Journal of Development Studies*, Special Issues, pp. 5-18.

JOBERT B., 1992, "Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques", *Revue française de science politique*, vol. 42, n°2.

LAFAYE, 1989, "Réorganisation industrielle d'une municipalité de gauche", dans Boltanski L. et Thévenot L. (eds.), *Justesse et justice dans le travail*, Paris, Cahiers du CEE-PUF

LAFAYE, 1990, "Situations tendues et sens ordinaires de la justice dans une administration municipale", *Revue française de sociologie*, vol.XXXI, pp.199-223.

LAFAYE C., 1991, *Les communes dans tous leurs états : l'espace local à la croisée d'exigences contradictoires*, Thèse de doctorat, Paris, EHESS.

LATOURET B., 1989, *La science en action*, Paris, Gallimard-Folio

LECA J., 1996, "Gouvernance et institutions publiques. L'Etat entre sociétés nationales et globalisation", dans de FOUCAULT J.B. (dir), *La France en perspectives*, Paris, Odile Jacob.

LE GALES P., 1993, *Politique urbaine et développement local. Une comparaison franco-britannique*, Paris, L'Harmattan.

LE GALES P., 1995, "Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine", *Revue française de science politique*, vol. 45, n°1, pp. 57-95.

LOLIVE J., 1997, *La mise en œuvre controversée d'une politique de réseau : la contestation du TGV Méditerranée*, Thèse de doctorat, Université de Montpellier I, soutenue le 8 janvier 1997.

- LORCERIE, 1994, "De la citoyenneté comme mode d'innovation dans la politique de la ville", Ronéo, IRENAM, Aix-en-Provence.
- LORRAIN D., 1992, "Le modèle ensemblier en France" dans CAMPAGNAC E., *Les grands groupes de construction*, Paris, L'Harmattan, pp.71-82.
- LORRAIN D., 1993, "Après la décentralisation, l'action publique flexible", *Sociologie du travail*, n°3.
- LORRAIN D., 1995, "La grande entreprise urbaine et l'action publique", *Sociologie du travail*, n°2, pp.199-220.
- LOURAU R., 1970, *L'analyse institutionnelle*, Paris, Minuit.
- MABILEAU, A., 1985, "Les institutions locales et les relations centre-périphérie", dans GRAWITZ M. et LECA J. (dir), *Traité de science politique*, vol.2.
- MARCOU G., RANGEON F. et THIEBAULT J.L., 1997, "Le gouvernement des villes et les relations contractuelles entre collectivités publiques, dans GODART F. (coord), *Le gouvernement des villes - Territoire et pouvoir?* Paris, Descartes & Cie.
- MENY Y. et THOENIG J.C., 1989, *L'analyse des politiques publiques*, Paris, PUF.
- MERLANT P., 1995, "Corporate governance : les enjeux du débat", *Expansion Management Review*, juin 1995.
- MERRIEN F.X., 1998, "De la gouvernance et des Etats-providence contemporains", *Revue Internationale des Sciences Sociales*, n°155, pp. 61-71.
- MULLER P., 1992, "Entre le local et l'Europe - La crise du modèle français des politiques publiques", *Revue française de science politique*, vol. 42, n°2.
- PAQUET G., 1998, "La gouvernance en tant que manière de voir : le paradigme de l'apprentissage collectif", Texte préparatoire au colloque "Gouvernance et Démocratie", Université d'Ottawa, 2-3 octobre.
- PLAN CONSTRUCTION, 1973, *Participation des habitants à la conception et à la réalisation du cadre bâti*.
- QUANTIN P., 1989, "Une ville en France : qui participe ?" dans MABILEAU A. (dir), *Les citoyens et la politique locale. Comment participent les Britanniques et les Français ?*, Paris, Pédone.
- RICORDEL P., 1997, "La gestion publique locale : partenariat et performance", *Revue d'économie régionale et urbaine*, n°3, pp. 425-447.
- RONDIN, 1985, *Le sacre des notables*, Paris, Fayard.
- SEGAUD M. et RATOUIS O., 1997, "Dunkerque : d'Usinor à Neptune, aspects sociologiques d'un laboratoire urbanistique", dans *Qui fait la ville aujourd'hui ?* Paris, Plan Urbain.
- SMOUTS M.C., 1998, "Du bon usage de la gouvernance en relations internationales", *Revue Internationale des Sciences Sociales*, n°155, pp. 85-94.
- SOUCHON-ZAHN M.F., 1986, "L'administration de la ville de Paris depuis 1983", *Revue française d'administration publique*, n°40, pp.677-707.
- STOKER G., 1995, "Urban governance in Britain", *Sociologie du travail*, n°2, pp. 301-315.

STOKER G., 1998-a, "Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance", *Revue Internationale des Sciences Sociales*, n°155, pp. 19-30.

STOKER G., 1998-b, "Theory and Urban Politics", *International Political Science Review*, vol.19, n°2, pp. 119-129.

TRICOT A., 1994, "Les procédures en action : renouvellement ou recyclage ? La mise en oeuvre de la circulaire Bianco", communication au séminaire de l'INRETS : *Analyse et évaluation des politiques de transpor*, Arcueil, 13 octobre.

VALASKAKIS K., 1998, "Mondialisation et gouvernance - Le défi de la régulation publique planétaire", *Futuribles*, n°230, pp. 5-28.

WARIN P., 1995, "Les HLM : impossible participation des habitants", *Sociologie du travail*, n°2, pp. 151-176.