

DELEGATION INTERMINISTERIELLE A LA VILLE

UN DISPOSITIF DE VEILLE INTERNATIONALE

POLITIQUES INTEGREES DE DEVELOPPEMENT URBAIN DURABLE

ET

GOUVERNANCE URBAINE EN EUROPE

QUELLES RELATIONS MUTUELLES ?

Novembre 2003

**Claude Jacquier
Directeur de recherche au CNRS**

Tél : 0033 607 80 60 40 Courriel : claud.jacquier@upmf-grenoble.fr

**CERAT – INSTITUT D’ETUDES POLITIQUES DE GRENOBLE
Pôle « Villes et Solidarités »
25, rue de Constantine – 38100 Grenoble
Tél : 0033 476 09 55 63**

POLITIQUES INTEGREES DE DEVELOPPEMENT URBAIN DURABLE ET GOUVERNANCE URBAINE EN EUROPE : QUELLES RELATIONS MUTUELLES ?

SOMMAIRE

0 - Introduction	3
1 - Gouvernance et politique intégrée : une prolifération de notions et d'initiatives	3
1.1 La gouvernance urbaine	3
1.2 Les politiques intégrées de développement urbain durable	4
1.3 Une même nécessité de construire de nouvelles régulations de sociétés urbaines	7
2 - Des raisons de l'apparition des ces notions et de ces initiatives	8
2.1 Globalisation et complexité croissantes : vraies et fausses raisons	8
2.2 Le dépassement des représentations et des modèles explicatifs anciens	9
2.3 Des raisons plus particulières liées à la crise du modèle de régulation sociale et des formes de reproduction urbaine	11
3 - Nouvelles politiques urbaines et gouvernance des villes : le résultat d'une construction mutuelle.....	13
3.1 La construction mutuelle de la gouvernance urbaine et des politiques intégrées de développement urbain durable	13
3.2 La coopération territoriale	15
3.3 La coopération verticale	18
3.4 La coopération horizontale	20
4 - Conclusion : Politiques intégrées de développement urbain durable et gouvernance urbaine, en quête de démocratie ?	25

POLITIQUES INTEGREES DE DEVELOPPEMENT URBAIN DURABLE ET GOUVERNANCE URBAINE EN EUROPE : QUELLES RELATIONS MUTUELLES ?

0 - Introduction

Au cours de la dernière décennie, la notion de gouvernance a connu un grand succès médiatique. Il en a été aussi, à un moindre degré, et dans un cercle plus étroit de spécialistes, des notions de gouvernance urbaine et d'approche intégrée de développement urbain durable. Le succès médiatique d'une notion doit généralement assez peu à la clarté de sa formulation et au contenu qu'elle recouvre. Souvent sa notoriété doit beaucoup au mystère qui entoure son énoncé (cela sonne bien à l'oreille) ce qui lui confère une sorte de caractère magique pour ne pas dire divin. A l'heure où la quête de sens bat son plein, cela peut y contribuer.

La principale ambition de cet article est de rendre compte de la manière dont les nouvelles politiques urbaines participent de la transformation au système de gouvernement des villes et, plus largement de la construction de ce que l'on appelle la gouvernance urbaine. Trois interrogations sont à l'origine de cet article. Elles le structureront. La première tient au flou qui accompagne ces notions, un flou lié souvent à la prolifération de l'usage de ces notions par diverses disciplines aboutissant parfois à des définitions contradictoires. La seconde interrogation tient au fait que les explications souvent données pour expliquer l'apparition de ces notions et des initiatives auxquelles elles renvoient, sont référées à des problématiques très générales (globalisation, complexité, crise de l'Etat providence, généralisation du marché) qui ont une capacité explicative limitée. Enfin, par delà les résultats et les effets attendus de ces nouvelles approches sur la réalité des sociétés urbaines, il nous a semblé essentiel de montrer que l'enjeu pouvait être aussi ailleurs, à savoir la transformation de systèmes, de places et de rôles sociaux au cœur des mécanismes de fragmentation social et urbaine.

1 - Gouvernance et politique intégrée : une prolifération simultanée de notions et d'initiatives.

La prolifération simultanée de ces notions et surtout d'initiatives en ce domaine, dans différents pays européens, doit cependant être soulignée et questionnée. Elle laisse supposer que ces manifestations sont portées par les mêmes tendances d'évolutions et que leurs caractéristiques peuvent relever de relations et de constructions mutuelles qu'il peut être intéressant d'analyser.

1.1 La gouvernance urbaine

La notion de gouvernance est fréquemment utilisée, et dans des sens fort variés, par les spécialistes des relations internationales, par les experts des systèmes politico-administratifs, par les économistes, les politologues, les sociologues et les géographes. Sous le qualificatif de «bonne gouvernance», elle est même devenue un label distribué par

les organisations internationales. 1

Multiplicité des utilisateurs, multiplicité des usages et multiplicité du sens, la notion de gouvernance apparaît souvent utilisée pour rendre compte de réalités qui n'ont pas grand-chose à voir les unes avec les autres. Par exemple chez les économistes, 2 qui ont été en quelque sorte les promoteurs de cette notion, il y a quelques décennies, elle qualifie tout d'abord, les modes de coordination de la firme lui permettant d'échapper aux coûts de transaction que lui impose le marché. Plus récemment, à la suite de l'autonomisation croissante des managers, la gouvernance d'entreprise a été définie comme le renforcement du contrôle des actionnaires sur les dirigeants de la firme, soit le renforcement du contrôle des mandants sur les mandataires. Au contraire, dans l'usage qu'en font les politologues, elle semble désigner une action publique qui s'organise selon des formes de coopération «public-privé» et qui s'accompagne d'une certaine mise à distance du contrôle démocratique. Dans ce cas, et contrairement à ce que désignent les économistes, le contrôle des mandants (les électeurs) sur les mandataires (les élus) aurait eu plutôt tendance à s'affaiblir.

Bref, la gouvernance, notion commune à plusieurs disciplines ne désigne pas forcément la même réalité, le même objet de recherche et ne génère donc pas une définition stable, partagée par tous.

Pour la science politique, la sociologie, voire la planification urbaine, domaines qui nous intéressent plus particulièrement ici, la notion de gouvernance est devenue... urbaine. En première analyse, on peut dire qu'elle désigne un processus de transformation et de recomposition des modes d'action publique qui met en jeu la construction d'une régulation des acteurs au sein des sociétés locales. Le succès de cette notion résulte de deux tendances : d'une part, un retrait relatif des pouvoirs centralisés et des formes traditionnelles de gouvernement qui les caractérisaient jusque-là, d'autre part, une montée en puissance des collectivités territoriales (les régions et notamment les grandes villes) d'où la notion de gouvernance urbaine. Cette notion qui souvent s'articule et parfois s'oppose aux modes traditionnels de gouvernement (centralisés, hiérarchisés, «top down», procéduraux) postule donc une approche fondée sur des réseaux d'action publique et des mécanismes de coopération pouvant aboutir à une intégration d'une large diversité d'acteurs publics et privés au sein de mêmes systèmes d'action. Dans cette dernière formulation, la gouvernance se rapproche de certaines définitions économiques. Sa perspective est bien la réduction des coûts de transaction par une meilleure coordination et intégration de l'action des acteurs publics et privés qui opèrent de manière relativement indépendante sur un territoire et dans des champs de contraintes qui leur sont propres.

1.2 Les politiques intégrées de développement urbain durable

Cet objectif de coordination et d'intégration des divers acteurs publics et privés est précisément au cœur des nouvelles politiques urbaines, ce que l'on appelle depuis le Forum de Vienne de 1998 les «politiques intégrées de développement urbain durable», si bien que l'on peut déceler une sorte de parenté entre ces approches de la gestion des

1 - Le consensus de Washington, consensus initié par la Banque mondiale.

2 - COASE Ronald.H (1991).-**The Nature of the Firm.**- in 'The nature of the firm : origins, evolution and development' edited by Oliver E. Williamson, Sidney G. Winter, New York: Oxford University Press, 235 p.

villes. **3** Dans les divers pays européens, nombreuses sont les politiques nationales ou régionales qui, sous des dénominations particulières, relèvent désormais de cette définition. Tentons d'en dresser un catalogue afin d'en montrer le foisonnement.

Nées au cours des années quatre-vingt dans certains pays européens, ces politiques se sont généralisées au cours des années quatre-vingt dix à l'ensemble de l'Europe.

En Allemagne, ces politiques ont tout d'abord été initiées dans certains länder, par exemple en 1992, la Ville-Etat de Hambourg avec le programme de développement social urbain des quartiers, en 1993, le land de Rhénanie du Nord-Wesphalie avec le programme de Renouveau urbain (Stadtteile mit besonderem erneuerungsbedarf). En 1996, la conférence des 16 ministres des länder chargés de l'urbanisme, de la construction et de l'habitat - ARGEBAU lance une première initiative intitulée la Ville sociale (Die Soziale Stadt). En 1999, un agrément passé entre le gouvernement fédéral et les länder aboutit au lancement du programme pour les Zones urbaines ayant des problèmes de développement - La Ville sociale (Stadtteile mit besonderem entwicklungsbedarf - die Soziale Stadt) qui concerne l'ensemble du pays (249 quartiers situés dans 184 villes). **4**

En Belgique, les premières initiatives ont vu le jour dans le cadre régional. En 1991, la Région flamande a lancé le Fonds flamand pour l'intégration des pauvres (Vlaams Fonds voor de Integratie van de Kansarmen - VFIK), puis en 1996, le Fonds d'Impulsion Social (Sociaal Impulsfonds -SIF). La Région bruxelloise a initié les Contrats de Quartiers en 1993 et les Quartiers d'initiative en 1997. De son côté la Région Wallonne a lancé une politique des Zones d'initiatives privilégiées - ZIP en 1993. Au niveau fédéral, il faut attendre l'année 2000 pour que soit lancée la Politique pour les Grandes Villes. Quinze communes en bénéficient les villes d'Anvers, Gand, Liège, Charleroi, Ostende, La Louvière et Seraing et sept communes Bruxelloises. **5**

En 1993, le Danemark a mis en place un Comité interministériel, le Comité Urbain qui a lancé en 1997 un Programme Intégré de Renouvellement Urbain connu sous le nom de la stratégie Kvarterloft (littéralement «l'ascenseur des quartiers»). Ce programme qui s'est déroulé de 1997 à 2001 a été renouvelé pour la période 2002-2008. Sept projets ont été sélectionnés dont 3 à Copenhague. **6**

En France, cette politique a été initiée en 1982 avec le lancement de la Politique de développement social des quartiers (22 puis 142 quartiers concernés), suivi en 1988 par la politique développement social urbain (448 quartiers) et enfin, en 1992 par la Politique de la ville avec le lancement des Contrats de villes : 214 en 1993, 230 en 2000. Cette politique a été renforcé par la mise en place des Zones prioritaires d'intervention (ZUS, ZRU, ZFU), par les Grands Projets Urbains, suivi des Grands Projets de Ville. En 2000,

3 - COMMISSION EUROPEENNE (1999) **Sustainable urban development in the European Union: A framework for action**. Cohesion and Regional Policy, Brussels, 41 p.

4 - FRIEDRICH J (2003).- **The emergence of poverty, urban distressed areas, and urban policies in Germany**.- Vranken et alii On the origin of Urban Development Programmes Garant, pp. 73-84.

WAGNER A (2002).- **Le programme Ville Sociale - Soziale Stadt**.- DIV

JACQUIER C (2003).- **Dispositif de veille internationale sur les politiques intégrées de développement urbain durable en Europe. Rapport sur l'Allemagne**.- DIV, 43 p.

5 - JACQUIER C (2003).- **Dispositif de veille internationale sur les politiques intégrées de développement urbain durable en Europe. Rapport sur la Belgique**.- DIV, 44 p.

6 - LARSEN J N, NORGAARD H (2003) .- **From slum clearance and housing renewal to networking and area-based approaches: on the origins of contemporary Danish urban development programmes**.- in Vranken et alii On the origin of Urban Development Programmes Garant, pp. 43-58.

une loi sur les Solidarités et le Renouveau Urbain (SRU) introduit l'obligation de construire 20% de logements sociaux dans les communes urbaines. 7

En Italie, les premières initiatives ont été lancées en 1992 avec les Programmes intégrés (i Programmi integrati), suivies par les Programmes de récupération urbaine (i Programmi di ricupero urbano) en décembre 1994 qui concernent les ensembles d'habitat social dégradés, les programmes de requalification urbaine (i programmi di riqualificazione urbana) de décembre 1994 qui concernent les territoires industriels en friches, 8 les contrats de quartier (i Contratti di quartiere) en 1997 qui concernent les quartiers d'habitat social public sérieusement dégradés, 9 enfin les programmes de récupération urbaine et de développement durable des territoires (programmi di ricupero urbano e di sviluppo sostenibile dei territori (PRUSST) lancés en 1998. 10

Les Pays Bas ont initié ce mouvement en 1985 avec le Programme pour les zones accumulant des problèmes (Probleemcumulatiegebieden-beleid ou politique dite des 4 W Weten, Wonen, Werken, Welzijn), suivi en 1989 par le Programme de Renouveau Social (Social Vernieuwing), 11 puis en 1994 par le Plan Delta pour les Grandes villes (Major or Big Cities Policies Een Deltaplan voor de Grote-steden or Grote-stedenbeleidGSB). 12 En 1999, les fonds disponibles pour la restructuration urbaine ont été réunis dans un même fonds, le Fund for Urban Renewal (ISV) et les liens se sont resserrés entre la Politique des Grandes villes pilotée par le Ministère de l'Intérieur et la politique de restructuration urbaine conduite par le Ministère de l'Habitat.

La Suède a lancé son premier programme pour le développement des quartiers défavorisés (utsatta bostadsomraden) en 1995 (Blomman assistance programme for special measures taken in deprived immigrant dense neighbourhoods), mais il faut attendre 1998 pour qu'un Ministre des Affaires métropolitaines soit nommé et 1999 pour que soit mise en place une Commission interministérielle pour les aires métropolitaines (8 ministères). Des contrats de développement local (Local Development Agreements - LDAs) sont alors signés avec 7 municipalités. Ils concernent 24 quartiers. 13

En Espagne, s'il n'existe pas de politique intégrée de développement urbain au niveau de l'Etat central, les régions et les villes ont les compétences pour conduire des programmes

-
- 7 - JACQUIER C (2003).- **La politique de la ville: towards a more integrated urban governance in France.**- in Vranken et alii On the origin of Urban Development Programmes Garant, pp. 59-72
- 8 - 254 propositions ont été présentées et 74 projets ont été retenus.
- 9 - 123 propositions ont été présentées, 83 ont été sélectionnés au niveau régional et 55 au niveau national.
- 10 - MINGIONE, E, NUVOLATI, G (2003).- **Urban Development Programmes in Italy: national Institutional Innovation and European Programmes.** - in Vranken et alii On the origin of Urban Development Programmes Garant, p. 108.
FUBINI A (2002).- **The Italian case Studies.**- Programme Nehom, 101 p.
JACQUIER C (2002).- **Dispositif de veille internationale sur les politiques intégrées de développement urbain durable en Europe. Rapport sur l'Italie.**- DIV, 27 p.
- 11 - BEAUMONT, J-R and alii (2003).- **Urban Policy in the Netherlands.**- Vranken et alii On the origin of Urban Development Programmes Garant, pp 119-137
DUYVENDAK Jan Willem, KLEINHANS Reinout, VELDBOER Lex (1999).- **Integratie door differentiatie ? Een onderzoek naar de sociale effecten van gemengd bouwen.** Erasmus Universiteit Rotterdam - VROM.
BAILLERGEAU, E, DUYVENDAK, J V (2000).- **Des quartiers à insérer: 15 ans de politique de la ville aux Pays-Bas.**- Les Cahiers du CRDSU, « La question urbaine en Europe. Convergence des enjeux, diversité des réponses », n° 24, septembre.
- 12 - JACQUIER C (2003).- **Dispositif de veille internationale sur les politiques intégrées de développement urbain durable en Europe. Rapport sur les Pays-Bas.**- DIV 40 p.
- 13 - ANDERSON R (2003).- **Urban development programmes in a Scandinavian welfare state: a top-down approach to bottom-up planning.**- in Vranken et alii On the origin of Urban Development Programmes Garant, pp 165-181.

de cette nature en s'appuyant notamment sur le PIC Urban. ¹⁴ En Hongrie, la politique du gouvernement central a surtout consisté dans l'accompagnement d'un processus libéral de régénération et de gentrification des villes. ¹⁵

Hors programme de recherche UGIS, il faut citer aussi les expériences conduites par d'autres pays de l'Union européenne :

- en Angleterre et au Pays de Galles, le programme City Challenge (1990), la politique du Single Regeneration Budget (1993), la politique New Deal for Communities (1998), en Ecosse avec le programme New Life for Urban Scotland (1988) ou encore en Irlande du Nord avec les nombreux programmes conduits dans le cadre du processus de paix. ¹⁶
- en Finlande, les Projets pilotes pour l'amélioration des banlieues et le Building renovation Programme (1992),
- en Norvège, le Programme pour les zones urbaines défavorisées et le programme «Environmental Cities ».

Ces politiques intégrées de développement urbain durables ont été relayées, quand elles n'ont pas été impulsées, depuis le milieu des années quatre-vingt-dix, par l'Union européenne à travers le Programme d'Initiative Communautaire Urban, un programme imaginé à partir des travaux conduits par le Réseau Quartiers en Crise et le «Carrefour européen sur la ville» organisé sous la présidence de Jacques Delors en 1993. ¹⁷

1.3 Une même nécessité de construire de nouvelles régulations des sociétés urbaines

Qu'il s'agisse des politiques intégrées de développement urbain durable dans la diversité de leurs formulations, qu'il s'agisse, a fortiori, des multiples définitions de la gouvernance, toutes ces notions et ces initiatives ne relèvent pas d'un modèle défini a priori. Elles ne peuvent être ni décrétées par un pouvoir surplombant, ni être transférées d'un point à l'autre du territoire, elles doivent être construites à partir d'une réalité sociale donnée. Par ailleurs, la diversité des origines, des moments d'élaboration et des formulations laisse entrevoir qu'il ne s'agit pas de la simple diffusion d'une mode, mais bien d'expressions et d'initiatives qui correspondent à des nécessités : nécessité de mieux coordonner l'intervention des acteurs publics et privés dans un univers budgétaire plus contraint, nécessité de mieux intégrer les systèmes d'action, nécessité de faire coopérer divers partenaires qui, pour le moins, s'ignoraient jusqu'ici quand ils n'étaient pas situation de conflit.

En ce qui concerne les politiques intégrées de développement urbain durables, il s'agit de politiques territoriales, partenariales et transversales qui cherchent à dépasser la

14 - BRUQUETAS CALLEJO M, MORENO FUENTES F-J, WALLISER MARTINEZ A (2003).- **Bottom-up ? Grassroot initiatives and urban governance in Madrid and Barcelona.**- in Vranken et alii On the origin of Urban Development Programmes Garant, pp. 139-163.

ARIAS GOYTRE F (2000).- **La desigualdad urbana en Espana.** - Ministerio de Fomento.

15 - TOSICS I, SZEMZO H, KOSZEGHY L, ERDOSI S (2003).- **New housing and Urban policies under privatisation and decentralisation in Hungary.**- in Vranken et alii On the origin of Urban Development Programmes Garant, pp. 85-99.

16 - JACQUIER C (2003).- **Dispositif de veille internationale sur les politiques intégrées de développement urbain durable en Europe. Rapport sur le Royaume Uni.**- DIV, 73 p.

17 - Rappelons que l'urbain ne fait pas partie des compétences de l'Union Européenne. Un paradoxe s'il en est dans un ensemble continental aussi urbanisé.

traditionnelle sectorisation de l'action publique ainsi que les logiques bureaucratiques et corporatistes qui, souvent, la caractérisent. Ces politiques reposent ainsi sur une coproduction de la ville par divers acteurs, quels que soient leur nature, leurs caractéristiques et leur statut juridique. Par delà le fait qu'elles sont censées avoir un impact sur la réalité locale (logement, social, éducation, sécurité, ...), elles participent à la transformation des systèmes d'action et de régulation et sont donc au cœur de la construction de la gouvernance urbaine. Le rapport du Forum de Vienne de 1998 inclut d'ailleurs explicitement la gouvernance à côté de l'économique, du social, de l'environnement, au rang des quatre thématiques majeures à prendre en compte dans l'élaboration des politiques intégrées de développement urbain durable.

A ce point de l'inventaire des notions, on peut esquisser une définition large, et provisoire, de la gouvernance qui permet de regrouper différentes variations sur ce thème et de donner toute sa place à la notion de politique intégrée. La gouvernance serait la construction délibérée de coalitions formelles ou informelles d'intérêts ou d'acteurs divers afin d'assurer la fourniture de biens et de services qui ne peuvent plus l'être par l'action indépendante d'acteurs isolés. Elle suppose de nouveaux modes de décision à l'échelon local, fondés sur des relations multilatérales entre acteurs dans des contextes organisationnels perçus comme étant de plus en plus fragmentées et complexes. Toutefois, si la gouvernance postule et suggère le recours à des pratiques démocratiques (contrôle et régulation des pouvoirs et des intérêts potentiellement en conflit, contrôle des actionnaires ou des électeurs sur les dirigeants), peu nombreuses sont les définitions de la gouvernance qui y font explicitement référence.

2 - Des raisons de l'apparition de ces notions et de ces initiatives.

Si les notions de gouvernance urbaine et de politique intégrée de développement urbain durable sont appelées par une transformation réelle et profonde des sociétés contemporaines et par ce qu'exige désormais leur régulation, l'apparition de ces notions fait l'objet de nombreuses interprétations et de non moins nombreuses controverses.

Plusieurs hypothèses sont généralement avancées, deux d'entre elles devant faire l'objet d'un examen critique. La première réfère l'émergence des nouvelles formes de régulation à la globalisation grandissante des économies et la seconde à la complexité croissante des sociétés. Ces deux explications sont fréquemment servies de concert alors qu'elles ont la particularité d'être souvent contradictoires entre elles.

2.1 Globalisation et complexité croissantes : vraies et fausses raisons.

La globalisation des économies n'est pas un phénomène récent, on pourrait même dire que c'est un phénomène permanent depuis l'avènement des marchands et de l'économie de marché, il y a, de cela, ...quelques siècles. Certes le mouvement de mondialisation a eu tendance à s'accélérer au cours des dernières décennies, mais il est difficile de repérer dans l'extension du marché à l'échelle planétaire, de réels changements de nature dans les processus à l'oeuvre. Par ailleurs, cette mise en œuvre d'instruments de régulation à l'échelle mondiale aurait plutôt tendance à limiter la diversité des acteurs et à les encadrer dans un jeu de règles internationales de plus en plus homogènes. Si la gouvernance signifie qu'il faut tenir compte d'une multiplicité croissante d'acteurs divers, parties

prenantes aux affaires du monde, force est de constater que la mondialisation semble, avant tout, une réduction de la diversité et une homogénéisation des comportements. En Europe, en particulier, la construction de l'Union pose, comme postulat, la création d'un grand marché homogène à l'échelle d'un ensemble continental où les mêmes règles et les mêmes normes auraient cours depuis le cercle polaire jusqu'aux confins de l'Afrique ainsi que de l'Atlantique au monde slave.

La complexité croissante du monde, seconde hypothèse avancée, explicative de ces nouvelles formes de gouvernement et de régulation, ne résiste guère mieux à l'analyse, précisément pour les raisons qui accompagnent la notion de globalisation. Si globalisation et mondialisation signifient une plus grande homogénéisation de la société mondiale, qu'en est-il alors de cette fameuse complexité dont l'augmentation serait à l'origine de cette quête d'une nouvelle gouvernance ? La réalité semble plus triviale. La complexité n'est pas une réalité neuve, elle est le principe constitutif de toute réalité. Négligée, voire niée au fil du temps, notamment dans la période d'extension du capitalisme industriel et de l'urbanisation triomphante, la complexité doit désormais être réintégrée comme une composante nécessaire des stratégies de développement. A ce propos, précisons que la complexité n'a pas grand-chose à voir avec la complication. Elle n'est pas un obstacle ou une résistance à la transformation, elle est la marque de la qualité et de la richesse d'un système. La complexité résulte de la diversité interne d'un système et de son ouverture sur l'extérieur, éléments qui sont les conditions de son adaptabilité et de son autorégulation. Bref, la complexité est la condition de la «durabilité» d'un système.

Désormais les approches sommaires de la réalité urbaine, par exemple les politiques top-down standardisées ou les interventions brutales (hardware), ne peuvent plus être de mise car les milieux locaux opposent de plus en plus de résistances à l'imposition de ces projets venus d'ailleurs. Ainsi, ce que l'on appelle aujourd'hui les bonnes pratiques sont précisément celles qui savent composer au mieux avec cette complexité du réel. Ce sont précisément celles qui savent le mieux assembler et faire entrer en combinatoire un territoire, une atmosphère et un projet (ce que j'appelle l'algorithme du jardinier). En d'autres termes, la gouvernance et les approches intégrées de développement urbain durable ne sont pas un choix ou une nouvelle mode à laquelle céderaient, par facilité, les acteurs. C'est une nécessité même si parfois, tout cela prend la forme d'une nouvelle rhétorique.

2.2 Le dépassement des représentations et des modèles explicatifs anciens.

D'autres raisons sont généralement proposées pour expliquer ces nouvelles préoccupations politiques et administratives.

L'une, méthodologique, met l'accent sur l'essoufflement des grands modèles explicatifs et la reconfiguration partielle des sciences sociales autour d'approches pluridisciplinaires. Compte tenu de ce que nous venons de dire, cet essoufflement apparaît plutôt comme une remise en question de modèles trop simplificateurs de la réalité (une certaine représentation du réel), une réalité qui apparaît plus complexe que ce que pouvait en dire certaines théorisations sommaires. La représentation de la réalité n'a-t-elle pas été réduite à quelques abstractions parmi lesquels la toute puissance supposée de quelques figures emblématiques et surplombante : l'Etat, le Capital, quand il ne s'agit pas de ...Dieu ? Cette remise en question des modèles simplificateurs a été permise aussi par l'ampleur et la

rapidité des changements socio-économiques et urbains qui ont contribué à déstabiliser des modes de reproduction considérés comme solidement établis ainsi que le compromis social élaboré dans la seconde partie du 20e siècle qui les accompagnait.

Dès lors, la notion de gouvernance serait moins élaborée pour rendre compte de processus de régulation de sociétés devenues plus complexes que pour prendre en compte, enfin, une complexité trop largement ignorée jusqu'ici. De manière analogue, les politiques intégrées de développement urbain durable sont envisagées à partir du constat de l'incapacité où se trouvent les politiques urbaines traditionnelles, focalisées sur le «hardware», politiques sectorielles par ailleurs très cloisonnées, de maîtriser une réalité urbaine composite. Elles résultent, en quelque sorte, d'un repli de l'ambition positiviste, et parfois démiurgique des pouvoirs politiques et technocratiques traditionnels, nés au cours des années de l'urbanisation triomphante, avec la prétention de conduire des transformations sociales d'un point de vue centralisé et uniforme en déployant une approche déterministe fonctionnaliste. Cela ne signifie pas cependant que les nouvelles approches soient dépourvues d'ambitions transformatrices, mais, on le verra, ces ambitions sont désormais d'une autre nature.

La seconde famille de raisons renvoie à quelques évolutions majeures survenues dans le gouvernement des sociétés occidentales. Le premier constat concerne l'éclatement apparent des structures de pouvoir dans les sociétés capitalistes avancées, l'Etat n'étant plus le seul garant de l'intérêt général (thèses néo-libérales, effets de la mondialisation). La fragmentation et la redistribution des pouvoirs, la multiplication des centres de décision sont désormais la norme. Cette perte de centralité de l'Etat qui affecte particulièrement certains pays (et particulièrement la France), s'accompagnerait de la montée en puissance d'autres instances, notamment des grandes compagnies industrialo-financières (thématique de la mondialisation), des instances supra-nationales (thématique de la gouvernance mondiale) ainsi que des collectivités territoriales parmi lesquelles, les villes (thématique du «glocal» : penser globalement, agir localement).

Jadis, territoires d'application des politiques sectorielles imaginées par l'Etat (politiques sociales, politiques urbaines), les villes apparaissent désormais placées en première ligne pour jouer un rôle innovant dans la recomposition et l'élaboration des politiques publiques. La ville apparaît ainsi comme le lieu privilégié de la régulation des contradictions affectant des sociétés mondialisées, restées cependant enracinées dans des cultures et des territoires singuliers. C'est en effet, à leur échelle, et sur leur territoire que doivent être gérées les tensions au sein d'une double contradiction : d'une part, participer activement à la compétition économique mondiale créatrice de richesses mais aussi ...d'exclusions, d'autre part, assurer le maintien de la cohésion sociale de leur territoire au risque de limiter, par les prélèvements, leurs capacités de réaction économique face aux nouveaux défis. Les pouvoirs urbains doivent aussi répondre à ces exigences en ayant peut-être, plus que d'autres, le souci d'assurer les conditions d'un développement durable ce qui passe par le renforcement de la citoyenneté et de la démocratie sur leur territoire et cela, alors que les environnements socio-économiques et politiques, en rapides transformations, sont devenus plus incertains.

2.3 Des raisons plus particulières liées à la crise du modèle de régulation sociale et des formes de reproduction urbaine

Des raisons plus particulières sont aussi associées à l'émergence des politiques intégrées de développement urbain durable. Souvent elles s'inscrivent dans une analyse déterministe et fonctionnaliste de ces politiques limitée aux réponses que ces politiques sont censées apporter à un problème particulier. De telles explications, si elles sont bien évidemment acceptables en première analyse, sont loin d'être satisfaisantes. On peut les évoquer ici pour compléter le tableau.

Ces politiques sont parfois considérées comme une réponse à la crise du modèle urbain fordiste ou de son équivalent dans les PECO. ¹⁸ Dans sa forme architecturale et urbanistique, elle est identifiée à la crise des «grands ensembles» construits dans la première couronne des villes au cours des années cinquante et soixante dans divers pays de l'Europe continentale du Nord. Le caractère «pathogène» de cette ville-là est incriminée. Bien sûr, personne n'a jamais été en mesure d'établir scientifiquement une telle relation de cause à effet ! On trouve aussi de tels propos au Royaume-Uni où les opérations de rénovation urbaine dans les «inner cities» ont donné naissance à de telles formes urbaines. S'il y a une bonne corrélation entre la crise de ce type d'urbanisme et le lancement des politiques intégrées de développement urbain, cette explication reste insatisfaisante. D'autres types de territoires urbains, notamment les quartiers anciens des centres concentrent ce «pathos» des villes et font aussi l'objet de ces politiques. Si l'on se réfère, par exemple, à la liste des quartiers retenus par le PIC Urban à l'échelle européenne, la partie ancienne des villes y est plus fréquemment représentée (plus de la moitié des sites). A l'évidence, la forme architecturale et urbaine est moins responsable que la fonction assignée à certains de ces territoires urbains dans l'accueil des populations les plus défavorisées. Chaque ville a, en effet, une infinie capacité de distribuer ce rôle-là sur son territoire, une distribution qui évolue d'ailleurs au fil du temps, selon les processus de dévalorisation et de revalorisation des espaces urbains à l'œuvre sur le marché immobilier. ¹⁹

Une seconde raison invoquée pour expliquer l'apparition de ces politiques tient à la présence de populations migrantes dans les villes et aux difficultés grandissantes que ces villes rencontreraient pour intégrer ces populations et les générations issues de l'immigration. Ce questionnement est présent dans quasiment toutes les initiatives prises dans les divers pays européens, danoises, françaises, néerlandaises ou suédoises. ²⁰ Mais, si une corrélation peut être établie entre la crise que connaissent certains quartiers de ville et la forte présence de certaines minorités étrangères, est-il possible d'affirmer que là est la raison de ces politiques? Certainement pas! Certains pays européens (Italie, Espagne, Irlande) n'ont guère connu l'immigration dans le passé et pourtant, comme les

-
- 18 - TOSICS I, SZEMZO H, KOSZEGHY L, ERDOSI S (2003).- **New housing and Urban policies under privatisation and decentralisation in Hungary**.- in Vranken et alii On the origin of Urban Development Programmes Garant, pp. 85-99.
- 19 - JACQUIER C (1991).- **Voyage dans dix quartiers européens en crise**.- L'Harmattan, Paris, 127 p.
JACQUIER C (2003).- **La politique de la ville: towards a more integrated urban governance in France**.- in VRANKEN et alii On the origin of Urban Development Programmes Garant, pp. 59-72.
- 20 - ANDERSON R (2003).- **Urban development programmes in a Scandinavian welfare stat : a top-down approach to bottom-up planning**.- in Vranken et alii On the origin of Urban Development Programmes Garant, pp 165-181.
BEAUMONT, J-R and alii (2003). **Urban Policy in the Netherlands**.- Vranken et alii On the origin of Urban Development Programmes Garant, pp 119-137

autres, ces pays ont essayé de renouveler leurs approches de la question urbaine. En fait, par delà la figure du migrant, c'est la traditionnelle question sociale qui est posée et, plus particulièrement, la question du rôle et de la place des classes populaires dans la ville ainsi que celle des rapports différenciés et conflictuels des groupes sociaux à la norme et aux modèles dominants.

Une troisième raison explicative de ces initiatives serait liée à la crise de l'Etat providence et du modèle politique socio-démocrate qui lui est lié. Les deux dernières décennies ont signifié une mutation profonde de ces modèles et leur substitution partielle par le système marchand (privatisation des services) et le libéralisme triomphant. Cette rupture du système de solidarité institutionnel, plus ou moins affirmée selon les pays (rupture radicale au Royaume-Uni, modification à la marge en Allemagne et en France), a eu des conséquences plus ou moins radicales en fonction de la dimension prise par l'Etat providence dans les diverses sociétés européennes. La crise a été plus forte dans les pays du nord de l'Europe qui disposait d'un système de solidarité institutionnel quasiment complet que dans les pays de l'Europe du sud où les mécanismes de solidarité traditionnelle étaient encore opérants. ²¹ En quelque sorte, la gouvernance urbaine et les politiques intégrées de développement urbain durable apparaîtraient comme une alternative à un Etat providence défaillant ou comme une voie possible à explorer dans la reformulation des politiques sociales dans les pays et les villes du sud où celui-ci était moins développé. Un second élément d'explication doit aussi être pris en compte. Dans les pays où ces initiatives ont vu le jour, le poids du secteur public est important (notamment dans le domaine du logement), ce patrimoine étant devenu une variable-clé dans le fonctionnement et la gestion des villes. ²² Ces nouvelles politiques s'inscrivent sur l'agenda politique des Etats au moment où ces espaces publics sont devenus le lieu de concentration du «pathos» urbain, donnant ainsi aux phénomènes «d'exclusion» une certaine visibilité (sociale, territoriale, institutionnelle et donc politique). Cette thématique est alors portée, non pas par ces populations-là (elles n'ont guère voix au chapitre politique), mais par des acteurs qui ont intérêt à ce que cette question soit prise en compte et traitée car elle menace leur gestion (organismes bailleurs en France et aux Pays-Bas, collectivités locales au Royaume-Uni).

La rupture de ce modèle des «sixties» aurait aussi entraîné une crise politique majeure et une défiance des électeurs vis-à-vis du politique (accroissement de l'abstention) et, tout particulièrement, à une défection des classes populaires vis-à-vis des vieux appareils socio-démocrates conduisant ainsi à un repli d'une partie de cet électorat sur les partis populistes (Danemark, Pays-Bas) ou d'extrême-droite (Autriche, Belgique, France). Pour certains observateurs, les nouveaux systèmes de gestion et ces nouvelles politiques urbaines seraient en quelque sorte une réponse plus ou moins appropriée à cette crise politique urbaine. ²³

-
- 21 - BRUQUETAS CALLEJO M, MORENO FUENTES F-J, WALLISER MARTINEZ A (2003).- **Bottom-up? Grassroot initiatives and urban governance in Madrid and Barcelona.**- in Vranken et alii On the origin of Urban Development Programmes Garant, pp. 139-163
- 22- Classement des pays de l'UE par ordre décroissant de la part du logement locatif public dans leur patrimoine en 1990 : Pays-Bas (36,3%), Royaume-Uni (25,4%), Danemark (22,2%), France (17,1%), Allemagne (17,0%), Portugal (11,3%), Luxembourg (10,0%), Belgique (6,0%), Espagne (1,4). La quasi-totalité du parc suédois est considéré comme social.
- 23 - DE DECKER P, VAN NIEUWENHUYZE I, VRANKEN J (2003).- **Enforced by the electorate: the rise of an urban policy in Flanders.**- in Vranken et alii On the origin of Urban Development Programmes Garant, pp. 18-37.

3 - Nouvelles politiques urbaines et gouvernance des villes : le résultat d'une construction mutuelle.

Ces explications de l'émergence des nouveaux systèmes de gouvernement urbain sont plutôt d'ordre contextuelles. Elles font référence à des transformations qu'ont connues les sociétés urbaines européennes au cours des dernières décennies, transformations dont on peut inférer qu'elles ont entraîné des inflexions et des mutations dans les systèmes d'actions et les politiques mises en œuvre mais elles ne rendent pas compte des mécanismes par lesquels elles opèrent. Il s'agit d'essayer de montrer maintenant, comment, dans ces conditions nouvelles, de telles transformations ont pu surgir et ce qui les caractérisent.

Gouvernance urbaine et politiques intégrées de développement urbain durable, ni ne s'inscrivent dans des cadres formels donnés a priori, ni ne se fondent dans des procédures traditionnelles. Il n'existe pas de catalogue des modèles de ce management new-look, prêts à l'emploi. Ces nouveaux modes de décision, d'effectuation et de régulation sont inventés par les acteurs qui participent à la production des villes. Ils ne peuvent, ni être décrétés par la volonté d'un pouvoir, quel qu'il soit, ni surgir spontanément des acteurs assemblés dans la ville. Ils sont le résultat de processus dynamiques et le résultat obtenu ne peut faire abstraction des processus de leur construction. En quelque sorte, les divers acteurs présents dans l'espace urbain, en coproduisant des biens et des services, coproduisent de nouvelles formes organisationnelles.

Bien évidemment, ces coproductions qui bénéficient du capital social et de l'atmosphère particulière du milieu où elles prennent corps, ni ne s'autonomisent complètement par rapport à certains principes, règles et normes de ce milieu (i.e législations, traditions administratives et managériales), ni n'échappent aux frictions et aux résistances que ce milieu leur oppose (habitudes culturelles, comportements professionnels, voire routines, corporatismes et phénomènes bureaucratiques).

Ni décrétées, ni spontanées, ces coproductions sont généralement, instrumentées par certains acteurs (l'Etat, un ministère, une collectivité locale, un lobby) pour provoquer d'autres arrangements d'acteurs (par exemple pour activer le rythme de réformes difficiles à mettre en œuvre) ou provoquer l'évolution de comportements professionnels. Il en est particulièrement ainsi de ces nouvelles politiques urbaines dont l'analyse privilégie trop l'évaluation de leurs résultats directs (par exemple, l'amélioration physique ou sociale des quartiers, les effets sur le chômage ou sur la délinquance) parfois bien improbables alors qu'il faudrait insister sur l'impact qu'elles peuvent avoir sur les organisations et leurs manières de faire qui bien souvent sont la cause des difficultés, des tensions ou des crises rencontrées dans les sociétés urbaines.

3.1 La construction mutuelle de la gouvernance urbaine et des politiques intégrées de développement urbain durable

Par delà les raisons contextuelles générales, et pour mieux comprendre la nécessité de ces nouvelles formes de gouvernance urbaine et ces politiques intégrées de développement urbain durable, il faut partir des mutations que connaît le développement des villes depuis deux décennies et plus particulièrement, des transformations des processus de leur production.

Dans les pays industrialisés, la période d'intense urbanisation des décennies de l'après guerre a fait place à une période de croissance ralentie des villes au sein de leurs traditionnels périmètres d'urbanisation. La construction de logements est un bon indicateur de cette évolution. Le rythme annuel de construction de logement pour 1000 habitants a été quasiment divisé par deux entre 1970 et 2000 dans la plupart des pays européens (voir graphique en annexe). Dans le périmètre des villes européennes, ce ralentissement a encore été plus marqué (diminution du rythme de construction, diminution de la taille des opérations, urbanisme de dentelle). Le processus d'urbanisation traditionnel, à savoir un processus de concentration de populations venues d'ailleurs (ruraux, immigrés) sur un territoire délimité, a touché à son terme. Depuis deux décennies, on assiste à une inversion du processus (dépopulation des villes centre, dissémination de la ville dans sa lointaine périphérie, recyclage des espaces anciennement urbanisés, renouvellement démographique sur une base interne) qui a conduit à une mutation du mode de développement urbain. On est ainsi passé d'une période caractérisée par le «faire la ville» à une période où le «faire avec la ville» serait devenu dominant.

Le «faire la ville» reposait sur des processus d'urbanisation «productivistes», relativement frustes, se déroulant sur des sites «vierges» dont les caractéristiques sont alors niées (urbanisation massive des premières ceintures agricoles à la périphérie des villes, opérations de démolition et de rénovation des quartiers anciens des villes), mis en œuvre par une autorité centrale, selon des procédures linéaires, sans guère de chevauchement des responsabilités politiques et techniques. Au contraire, le «faire avec la ville» dans lequel nous serions entré depuis deux décennies au moins, consiste en une reconquête des d'espaces anciennement urbanisés (restauration immobilière, requalification, renouvellement et recyclage urbains) exigeant de composer avec les territoires tels qu'ils existent, avec les populations, les organisations et les acteurs qui y sont localisés ou qui y interviennent. A l'imposition brutale d'un mode d'occupation de l'espace succèdent donc des modes d'intervention dans la ville plus négociés. Désormais, l'intervention au sein des villes suppose de tenir compte des composantes des territoires urbains (leur capital social, «leur atmosphère») et de veiller à une plus grande complémentarité et simultanéité des interventions des différents acteurs, ce qui suppose l'élaboration de projets communs et leur mise en œuvre en partenariat et en coproduction.

On serait passé ainsi d'une approche centrée sur le «hardware» urbain à une approche de plus en plus focalisée sur le «software» social et sur le recyclage des espaces urbains. Ainsi, la plupart des initiatives européennes recensées ci-dessus, portent des dénominations composites dans lesquelles, soit le qualificatif social est explicitement retenu (Ville sociale en Allemagne, Impulsion social en Flandres, développement social en France, nouveau social aux Pays-Bas), soit il est fait mention de processus de recyclage urbain (programme pour les grandes villes en Belgique et aux Pays-Bas, programme de renouvellement urbain au Danemark, politique de la ville et renouvellement urbain en France, programmes de récupération urbaine et de développement durable des territoires en Italie, etc.).

Ce passage du «faire la ville» au «faire avec la ville» suppose une mutation du mode de développement urbain qui doit être accompagnée par une profonde évolution des organisations professionnelles et des manières de faire. Or, le passage d'un mode de production et d'organisation à un autre, quasiment son opposé, ne se décrète pas. En effet, en la matière, il ne s'agit pas de substituer un produit à un autre, mais il s'agit bien

de transformer les processus de production eux-mêmes. On ne passe pas brutalement d'une production sectorisée, relativement standardisée, réalisée selon des procédures linéaires et faisant appel à des opérations successives clairement identifiées à une production qui fait appel à la simultanéité des interventions d'une pluralité d'acteurs aux savoir-faire fort différents, mais qui coopèrent pour atteindre un objectif mutuellement défini et négocié. Bref, ce que l'on appelle «politique intégrée de développement urbain durable» relève d'un processus constructif.

Le maître mot de ce changement est la notion de coopération entre acteurs s'organisant en réseau, là où, traditionnellement, l'emportaient souvent l'ignorance réciproque ou des rapports de compétition, de concurrence et de conflit (Lemieux, 1999) ²⁴. Cela ne signifie pas pour autant que ces relations de coopération se caractérisent uniquement par de la bienveillance. On pourrait parler à leur propos de «coopération conflictuelle». Cette organisation en réseau, selon des rapports de coopération suppose des changements profonds dans l'organisation des acteurs, dans les systèmes d'élaboration et de prise de décisions et, donc une transformation profonde des manières de faire, des savoir-faire et finalement des savoirs théoriques constitués. Bref, la nécessité du changement de gouvernance du système est à l'ordre du jour et les politiques intégrées de développement urbain durable peuvent être considérées comme un vecteur de cette transformation du système de gouvernement urbain. En retour, elles bénéficient des transformations impulsées par ailleurs dans les systèmes politico-administratifs. C'est en cela que l'on peut parler de construction mutuelle des politiques intégrées et de la gouvernance urbaine.

Au cœur de ces politiques, on peut identifier trois types majeurs de coopérations permettant d'organiser ce «faire avec la ville» et générer des politiques intégrées de développement : la coopération territoriale, la coopération verticale, la coopération horizontale (voir schéma en annexe). Ces différentes formes de coopération empruntent à des histoires parfois anciennes. Nous allons explorer successivement leur contenu à la lumière des diverses initiatives européennes.

3.2 La coopération territoriale

Forme la plus ancienne de coopération entre les acteurs de la ville, elle est au cœur des problèmes actuels posés par la fragmentation urbaine et sociale des villes et par le déficit de solidarité qui tend à s'y installer.

Dans la plupart des pays, cette coopération remonte à la fin du 19^e siècle. La coopération territoriale concerne surtout les autorités locales, les agences dont elles se sont dotées pour fournir des services à la population et les entreprises (adduction d'eau, électrification, assainissement, transports collectifs, bâtiments scolaires, etc). Rares ont été les échecs en ces matières «techniques» qui consistaient à élaborer des projets communs de développement sur la base d'une coopération volontaire entre acteurs locaux en mobilisant et en mettant en commun des moyens au prorata des capacités contributives de chacun.

²⁴ - Lemieux identifie neuf types de réseaux d'acteurs sociaux en fonction de la nature des ressources qui y circulent et les modalités de leur contrôle: les réseaux de communication, les réseaux de parenté, les réseaux d'affinité, les réseaux de soutien, les réseaux marchands, les réseaux de mobilisation, les réseaux d'entreprises, les réseaux de politiques publiques, les réseaux de clientèle. Seuls les six derniers types de réseaux sont utiles pour notre analyse.

Cette coopération entre des communautés occupant des territoires bien délimités afin de définir un intérêt collectif plus large (faire société urbaine) et d'établir des formes de solidarité à une échelle géographique pertinente (thèse de l'école réformiste) s'inspire du vieux modèle européen de commune ou de «community». Elle a contribué à construire, au fil du temps, des entités géographiques de plus en plus larges et de plus en plus intégrées du point de vue des compétences rassemblées et des systèmes de gouvernement. La plupart des pays européens sont allés très loin dans cette intégration territoriale comme le montre le mouvement de fusion communale survenu au tournant des années soixante-dix dans de nombreux pays européens : en Allemagne de l'ouest, en Belgique, au Danemark, aux Pays-Bas, au Royaume-Uni, en Suède. 25

D'autres (cas particuliers de l'Espagne, de la France et de l'Italie) sont restés très en retrait, préférant maintenir la balkanisation et la fragmentation des territoires communaux pour s'en remettre à une coopération volontaire renforcée entre les communes (la coopération intercommunale). 26 Quelle que soit la formule choisie, cette dernière forme de coopération intercommunale est fortement présente en Allemagne avec les agrégations de communes (Amter, Samtgemeinden, Verbandsgemeinden, Verwaltungsgemeinschaften), 27 en Belgique avec les associations communales, en Espagne avec les consortium de communes (mancomunidades), en France avec les diverses formules de communautés (communauté urbaines, d'agglomération, de communes), en Italie avec les consortium intercommunaux (i consorzi), aux Pays-Bas avec les districts, 28 au Royaume-Uni avec la multiplication d'institutions intermédiaires et d'agences de services (Bobbio, 2002, p 107 et suiv.).

Cette multiplication et cette permanence des formes de coopération souple a été rendues nécessaires car, partout en Europe, à l'échelle des territoires urbains, l'intégration politique métropolitaine est, pour le moins, jusqu'ici, un échec. Certains pays (Danemark, Espagne et Royaume-Uni) qui avait mis en place des instances politiques métropolitaines dans les années soixante-dix sont revenues en arrière dans les années quatre-vingt-dix (dissolution du conseil du Grand Copenhague, dissolution du conseil du Grand Londres sous Thatcher, dissolution de la communauté métropolitaine de Barcelone) conformément aux thèse de l'école du public choice. Certains pays qui ont voté des lois promouvant des métropoles politiques (cas de l'Italie avec la loi de l'autonomie locale de 1990) ont renoncé jusqu'ici à les appliquer (Bobbio, 2002, pp. 111 et suiv.).

Sous l'impulsion des politiques intégrées de développement urbain durable, la thématique de la coopération et de l'intégration territoriale revient aujourd'hui dans l'arène du débat (restauration du Great London Council). Aucun modèle simple et uniforme d'organisation territoriale ne peut d'ailleurs s'imposer. L'approfondissement de la fragmentation urbaine et sociale des territoires urbains, l'existence, voire la multiplication de territoires concentrant des difficultés, mettent plus que jamais sur l'agenda politique le défi de la cohésion sociale et politique des grandes métropoles. 29

25 - BOBBIO L (2002).- **I governi locali nelle democrazie contemporanee.**- Editori Laterza, 240 p. pp. 70-76

26 - Il faut toutefois mentionner que près de 70% de la population française, la population urbaine vivent dans seulement 8 000 des 36 000 communes, ce qui place la France au même rang que les pays qui ont réalisé la fusion communale.

27 - FONT I LLOVET (2000).- **Il processo di federalizzazione in Spagna.**- in Le Istituzioni del Federalismo, n° 1, pp. 151-175.

28 - TOONEN T (1990).- **The Unitary State as a System of Co-Governance : the case of the Netherlands.**- in Public Administration Review, 68, pp. 281-296.

29 - C'est le constat du premier et du second rapport sur la cohésion sociale dans l'Union européenne. EUROPEAN COMMUNITY (2001).- Second report on Economie and Social Cohesion.

Globalement, la nécessité de la coopération et de l'intégration à l'échelle des grands territoires métropolitains, périurbanisation aidant, s'impose compte tenu de la tendance des Etats de renvoyer la maîtrise des contradictions économiques, sociales et politiques vers les autorités locales (régions et surtout métropoles). Alors que seule une solidarité organisée sur une échelle géographique élargie semble rendre possible la mobilisation des moyens nécessaires, pour le moment, aucun pays n'a d'exemples probant à faire valoir. Parallèlement, les fusions communales, en même temps qu'elles ont favorisé les solidarités à l'échelle des régions urbaines, ont parfois contribué à distendre les liens de solidarités de proximité qui préexistaient au sein des territoires urbains, rendant ainsi d'autant plus nécessaires la définition de nouvelles échelles infracommunales de gestion et de services. Cette problématique est une des composantes essentielles des approches ciblées sur un quartier (area-based approaches).

Ces dernières remarques sont capitales car elles indiquent bien quelle est la nature des objectifs poursuivis par la coopération territoriale. En effet, les rares domaines où l'échec de la coopération territoriale a été patent dans les diverses villes européennes sont ceux concernant la répartition des ressources et des dépenses budgétaires (à savoir la solidarité financière) et ceux qui ont trait à l'habitat (à savoir le peuplement et l'électorat), la maîtrise de ces deux domaines étant essentielle pour assurer l'équilibre du peuplement des villes et leur cohésion socio-politique (accueil équilibré des populations en difficulté sur le territoire, notamment population étrangères, lutte contre la fragmentation sociale et le risque du ghetto). Il est à noter aussi, mais nous y reviendrons à propos des difficultés rencontrées par la coopération horizontale, que cette coopération territoriale s'est surtout déployée dans le champ des politiques sectorielles et que, rarement, elle a mis aux prises des champs de compétences différents.

Seules les politiques intégrées de développement urbain durable qui ne se limitent pas aux approches ciblées sur les territoires prioritaires (area-based approaches) et qui cherchent à mettre en œuvre une stratégie à l'échelle métropolitaine en essayant de maîtriser les déséquilibres de ressources et de peuplement, peuvent être en mesure de contribuer à une meilleure coopération et intégration territoriale ouvrant la voie vers un gouvernement plus solidaire de la ville. C'est l'orientation affichée par la politique des grandes villes en Belgique et au Pays-Bas ou la perspective de la politique de la ville et des contrats de ville en France. Reste à savoir si leur mise en œuvre sera à la hauteur de ces défis. L'analyse des différentes politiques montre qu'il n'y a pas en tout cas de territorialité «pertinente» a priori mais bien plutôt une organisation «fractale» des territoires, chaque niveau pouvant avoir son degré de pertinence relativement à la question traitée.

En ce domaine des coopérations territoriales, tout ne repose pas sur les autorités locales. Ainsi, les agences et les organismes publics qu'elles ont missionnés pour fournir des biens et des services collectifs sont au cœur de cette coopération et d'eux dépendent largement la réussite de cette coopération et les perspectives de cohésion sociale des villes. C'est notamment le cas des organismes gestionnaires de logement social. Il en est de même des acteurs privés qui, de plus en plus, dans le cadre de l'externalisation des services engagée avec la vague néo-libérale, doivent assurer des missions qui sont censées avoir des effets et des impacts sur l'organisation des villes et leur cohésion sociale. Malgré, le renforcement du partenariat public-privé qu'appellent les politiques intégrées et la nouvelle gouvernance urbaine, peu nombreux sont les acteurs locaux (hors collectivités locales) qui

ont été en mesure de prendre des initiatives sur le terrain ou, plus simplement, qui se sont autorisés à mettre en œuvre un projet collectif d'une certaine ampleur.

Finalement, en Europe, les formes de coopération territoriale entre différents types d'acteurs se distribuent selon un éventail allant de démarches du type «développement communautaire» anglo-saxon ou américain qui laissent une large place aux initiatives des communautés de base et, parmi elles, aux entreprises privées (démarche ascendante - bottom-up) ³⁰ à des initiatives où la puissance publique est toute puissante, voir omniprésente (démarche descendante - top-down). Mis à part le Royaume Uni (développement communautaire) ou les pays du sud qui ont laissé une large place aux formes de solidarité traditionnelles, la seconde branche de l'éventail est très largement représentée en Europe et la coopération avec le secteur privé largement dominée par la puissance des acteurs publics. A des nuances près, les propos de Tocqueville comparant les approches américaines et françaises sont largement applicables à l'Europe : «*Les Américains de tous les âges, de toutes les conditions, de tous les esprits, s'unissent sans cesse. Partout où, à la tête d'une entreprise nouvelle, vous voyez en France le gouvernement et un grand seigneur, comptez que vous apercevrez aux Etats-Unis une association*». ³¹

3.3 La coopération verticale

La coopération verticale est le second mode de construction de ces politiques intégrées de développement durable. Cette coopération est dite verticale car elle s'établit entre différents niveaux politico-administratifs (Etat central, région, province, commune et aujourd'hui, Europe). Elle s'est manifestée un peu partout dans les pays européens à partir des années soixante-dix avec la nécessité de répartir les responsabilités aux différentes échelles territoriales et d'assurer une meilleure coordination des acteurs qui en ont la charge. Elle s'inscrit, dès lors, dans un processus de redistribution des compétences et des pouvoirs entre différents niveaux politico-administratifs où domine, dans la plupart des pays européens, un double mouvement de transfert de responsabilités vers des instances supra-étatiques (l'Union européenne notamment) et de décentralisation vers des niveaux infra-étatiques (région, province, communes). ³²

Ce double mouvement se nourrit d'une doctrine qui est celle de la subsidiarité dont on peut faire remonter l'origine à la doctrine sociale de l'église. ³³ Avec la subsidiarité, les politiques et les projets doivent être élaborés au niveau de gouvernement le plus proche possible de leur mise en œuvre afin d'être appliquées et gérées de manière efficace. Les niveaux de gouvernement supérieurs ont, de ce fait, un rôle subsidiaire. Ils peuvent intervenir dans ce champ de responsabilité seulement si les niveaux de gouvernement inférieurs ne sont pas en capacité d'apporter eux-mêmes une réponse. En quelque sorte, la subsidiarité s'oppose au principe d'affectation précise et univoque d'une responsabilité ou d'une compétence à un niveau politico-administratif particulier qui la détient alors de manière exclusive. Elle distribue cette responsabilité entre différents niveaux politico-

³⁰ - JACQUIER C (1993).- **Les quartiers américains, rêve et cauchemar. Le développement communautaire et la revitalisation des quartiers aux Etats-Unis.**- L'Harmattan, 190 p.

³¹ - TOCQUEVILLE A (1981).- **De la démocratie en Amérique.**- Flammarion, Tome II, p.137.

³² - MENY Y, WRIGHT V (1985).- **Centre Periphery Relations in Western Europe.**- Allen and Unwin, London.

³³ - Notion tirée de l'encyclique Rerum novarum du pape Léon XIII (1891), reprise dans l'encyclique Quadragesimo anno du pape Pie XI, puis dans l'encyclique Pacem in terris du pape Jean XXIII (Bobbio L, 2002)

administratifs en fonction de leur capacité d'intervention. Reste alors à organiser l'exécution cohérente de cette responsabilité fragmentée entre des niveaux de pouvoir différents dont les orientations politiques ne sont naturellement pas en phase. Bref, il s'agit d'organiser la continuité d'une responsabilité que l'on pourrait dire «fractale».

La coopération verticale trouve alors sa nécessité, et donc sa légitimité. Formellement, selon les pays, elle prend des formes et des appellations diverses (contrat, convention, agrément, accord) signés entre les différents niveaux politico-administratifs. Sans chercher l'exhaustivité, citons ainsi les contrats de quartiers et contrats d'initiative en région bruxelloise, les contrats de développement social des quartiers, puis les contrats de ville en France, les contrats de quartiers en Italie, les conventions (covenants) et les agréments aux Pays-Bas, les agréments locaux de développement en Suède, etc. Qu'ils en portent ou non explicitement le nom, toutes les politiques intégrées s'inscrivent dans une approche multi-niveau (multilevel) qui suppose des engagements réciproques entre les partenaires et donc l'établissement une forme contractuelle.

Ces «contrats» sont de diverses durées (un an renouvelable dans la plupart des pays, 5 ans au Danemark, au Pays-Bas et en Suède, 5 ans, puis 7 ans en France) et ils portent sur une grande diversité de matières (habitat, sécurité, emploi, santé, culture). Assez fréquemment ces contrats épousent encore les contours des thématiques sectorielles (contrats de sécurité, contrats éducatifs, etc.) ce qui facilite leur mise en œuvre, mais limite les possibilités d'intégration des politiques sectorielles si vivement souhaitée.

En matière budgétaire, la notion de contrat peut recouvrir des réalités fort diverses et un éventail très divers de possibilités. Soit à minima, il s'agit d'une contractualisation portant sur des financements spécifiques dans un champ sectoriel donné (contrats spécifiques), soit il s'agit d'une globalisation de subventions spécifiques et de budgets additionnels (France) ou bien encore, il s'agit de contrats qui globalisent toutes les dotations destinées aux collectivités territoriales (intégration des subventions spécifiques -Royaume-Uni, contractualisation des dotations globales de fonctionnement et d'investissement allouées aux villes -Pays-Bas). Parfois, les volumes budgétaires engagés apparaissent de «faible» dimension. Par exemple, en France, le budget de la politique de la ville représente à peine 2% du budget total de l'Etat. Ailleurs, comme au Royaume-Uni, ils représentent des budgets significatifs.

De nombreux observateurs ont mis en doute l'impact structurel de ces contrats sur les finances des gouvernements locaux au vu des budgets alloués. Cette critique a bien sûr, l'apparence du bon sens, mais pour avoir une meilleure appréciation des choses, il est nécessaire de faire deux remarques essentielles. Tout d'abord, il faut référer les montants contractualisés à la part des subventions gouvernementales dans la structure des budgets locaux. Dans certains pays (Autriche, Espagne, Suède), en 1993, ces subventions représentaient moins de 30% de leurs ressources alors que dans d'autres (Irlande, Pays-Bas, Royaume-Uni), leur part s'élevait à plus de 70%. Elles représentaient 35% du budget des collectivités locales en Allemagne et en France, 45% au Danemark et 55% en Belgique. ³⁴ Il faut ensuite se rendre compte que les subventions contractualisées sont souvent des ressources additionnelles, libres d'emploi, qui servent de levier pour mobiliser d'autres ressources (publiques ou privées) et pour réaffecter certaines lignes budgétaires de droit commun. Selon nos estimations, la part réaffectable d'une année sur l'autre dans

³⁴ - OECD (2001).- *Cities for Citizens. Improving metropolitan Governance.*- Paris, 284 p

les budgets de l'Etat ou des collectivités territoriales est de l'ordre 5 % (95% de ces budgets étant tout simplement reconduits d'une année sur l'autre), ce qui, dès lors, montre l'importance stratégique de ces «faibles» mais flexibles budgets contractualisés.

Dans les différents pays, cette coopération entre niveaux politico-administratifs a donné lieu à diverses interprétations et controverses. Elle a généralement été très critiquée par les collectivités locales qui y ont vu, souvent avec raison, un mécanisme de transfert de compétences de la part des gouvernements centraux, sans transfert correspondant des ressources. Du côté des gouvernements centraux, cette coopération est présentée comme un mécanisme de répartition plus judicieux des compétences et une manière progressive de doter les collectivités des capacités techniques et administratives ainsi que de la culture de gouvernement qui leur faisaient défaut jusqu'ici. En quelque sorte, par cette coopération, les gouvernements centraux ainsi que l'Union européenne se comporteraient en tuteur bienveillant des collectivités locales, leur permettant de s'émanciper afin qu'elles puissent prendre en charge la régulation des tensions économiques, sociales et politiques au niveau des territoires urbains.

Les politiques intégrées de développement urbain durable se situent pleinement dans cette problématique de «coopération verticale subsidiaire» productrice de gouvernance locale. On peut considérer que ce processus progressif de transfert de compétences, par voie contractuelle, permet de réaliser la décentralisation dans de bonnes conditions. C'est le cas dans de nombreux pays où ces politiques peuvent être considérée comme étant la poursuite de ce mouvement progressif de redistribution des pouvoirs et des compétences entre les différents niveaux politico-administratifs, notamment en faveur des régions et des villes, selon un modèle qui tend à devenir dominant en Europe. Bien évidemment, la poursuite de cette redistribution se réalise selon des agencements différents, dans les pays centralisés à forte tradition étatique par rapport à ceux qui s'inspirent d'une tradition fédérale, dans les pays où l'Etat-providence a institutionnalisé les mécanismes de régulation sociale par rapport à ceux où la solidarité a pendant longtemps été le fait de mécanismes communautaires.

Aujourd'hui, dans les différents pays, sous l'influence d'ailleurs des politiques et des procédures européennes, on assiste à une hybridation entre ces deux grands schémas que sont les approches «top-down» et «bottom-up». Il faudrait d'ailleurs conduire une analyse plus fine des processus d'hybridation à l'œuvre dans les différents pays afin de dépasser une approche un peu trop stéréotypée construite à partir des grands schémas interprétatifs censés expliquer ces transformations (globalisation, crise de l'Etat-providence, complexité, partenariat). Il faut désormais entrer résolument au cœur de «la boîte noire» de la fabrique des politiques intégrées et de la gouvernance urbaine. Un grand chantier qui reste encore largement à ouvrir !

3.4 La coopération horizontale

A côté de la coopération territoriale et de la coopération verticale, la coopération horizontale constitue certainement le cœur de cette fameuse «boîte noire» des politiques intégrées et de la gouvernance urbaine dont il faut décrypter le code de fonctionnement. La coopération horizontale entre les différentes politiques sectorielles (habitat, urbanisme, sécurité, social, éducation, culture, etc.) et entre différents services, agences et organismes qui les mettent en œuvre est certainement celle qui, dans tous les pays, est la

plus difficile à mettre en œuvre.

Quelles sont les difficultés rencontrées ? Dans tous les pays, les politiques publiques se sont organisées selon un découpage fonctionnel du réel, une action publique limitée dans son ampleur, partielle et, pour tout dire, simplificatrice de la réalité sociale et culturelle sur laquelle elle prétendait intervenir et qu'elle prétendait régenter. Aujourd'hui, ce découpage, souvent rigide, apparaît largement inadapté aux nouveaux enjeux qu'ont à affronter les sociétés urbaines. Cette mutation nécessaire des politiques publiques est appelé par le passage du «faire la ville» au «faire avec la ville», passage de politiques qui niaient la diversité de la réalité (le fonctionnalisme urbain) à des politiques qui doivent, désormais, composer avec elle. Les politiques sectorielles, étroitement cloisonnées, généralement «top down», qui caractérisaient cette période, ne sont pas en mesure d'aborder la complexité de la réalité urbaine, une prise en compte qui apparaît désormais comme une nécessité.

Les politiques intégrées de développement urbain durable sont la conséquence de cette nécessaire mutation. Ce ne sont, ni des politiques circonstancielles pour situation de crise, ni un effet de mode comme certains chercheurs pressés ont pu le croire. Ce ne sont, ni des politiques sectorielles de plus, à côté d'autres politiques sectorielles existantes, ni des approches censées se substituer aux politiques sectorielles traditionnelles. Bien plus que la coordination de ces politiques sectorielles et des services qui les mettent en œuvre, ces politiques ambitionnent de contribuer à leur recombinaison afin de les mettre en capacité de jouer avec la complexité de la réalité urbaine.

Les difficultés que rencontre cette coopération horizontale ou transversale sont de diverse nature et s'expliquent de plusieurs manières. La difficulté majeure est la suivante. Contrairement aux deux autres formes de coopération qui, souvent, se développent au sein d'un même champ de compétence ou dans des champs de compétences voisins (mêmes objets, mêmes technicités, mêmes cultures de métier), la coopération horizontale juxtapose et met aux prises des domaines de compétences très hétérogènes qui obligent à des confrontations entre des approches de la réalité, des méthodes, des procédures, bref des cultures de métiers et d'organisation fort différentes. Compte tenu des changements qu'elle impose dans les cultures de métiers et de professions, cette transversalité exacerbe de bien plus fortes résistances corporatistes que celles, de nature plus politiques, que les deux autres formes de coopération pouvaient susciter. Les métissages et les hybridations que cette troisième forme de coopération appelle, menace en effet, les spécificités de métiers à laquelle sont attachées des légitimités professionnelles, et donc des pouvoirs. Elle met en question des organisations professionnelles et des organisations managériales. Elle exacerbe des corporatismes.

Moins que tout autre, cette coopération ne peut relever de la chose décrétée. Aucun pouvoir politique ne peut véritablement bousculer la sectorisation des politiques publiques et promouvoir un nouveau découpage des champs de compétence. Il ne s'agit pas, en effet, de simplement redessiner les contours ministériels, de procéder à des regroupements de services, d'intituler autrement les délégations, bref, de reconstruire abstraitement des catégories de l'action publique. La réforme doit faire face à de véritables organisations bureaucratiques, à des corps constitués, souvent à des corporatismes qui, parfois, du centre de l'Etat jusqu'à sa périphérie, ont investi les appareils de l'administration aussi bien que ceux des entreprises privées. C'est ce qui se passe au sommet de l'Etat où, telle grande direction administrative est obligatoirement dévolue à un

corps issu de telle ou telle grande école ou université, elles-mêmes, «quasi-propriété» de certains groupes sociaux cherchant à maintenir leur accès privilégié à cette promesse de ressources. Cette organisation en fiefs se retrouve, peu ou prou, à chaque niveau de l'organisation administrative, dans chaque secteur de l'action publique et ainsi que dans les grandes compagnies financières, industrielles et commerciales.

Remettre en question une telle distribution des places, des rôles et des fonctions, suppose bien évidemment autre chose qu'un argumentaire brillant fondant une nouvelle représentation du réel, un nouveau paradigme et une nouvelle conception de l'action publique en cohérence avec les mutations socio-économiques à l'œuvre. Hormis une situation de crise profonde, extrêmement rare finalement, souvent violente et généralement régressive (cf. les illusions de la tabula rasa car l'obtention d'un résultat nécessite obligatoirement d'acquitter le coût d'un processus) ou d'opportunités exceptionnelles (peut-être, avec la période du papy-boom en train de s'ouvrir) qui permettraient de renouveler largement et rapidement l'appareil bureaucratique ancien, la tendance lourde est à la reproduction à l'identique et en moins performant des organisations et des systèmes de gouvernement. On sait, en effet, au moins depuis Machiavel, qu'un système ne se réforme jamais tant qu'il n'a pas mis en œuvre et épuisé toutes ses capacités internes d'adaptation ou de résistance par des arrangements bien souvent avec le diable. Quand il en est arrivé-là, il devient tellement rigide et incapable de dissiper toute l'énergie accumulée par les tensions internes ou externe qu'il explose ou implose en une crise violente.

Contrairement aux acteurs situés à la périphérie des politiques intégrées de développement urbain durable, qui ne voient en elles qu'un surcroît de complications «une usine à gaz»), les acteurs directement impliqués considèrent cette complication apparente comme un mal nécessaire, cela en l'absence de volonté ou de capacité de réformer les systèmes politico-administratifs pour les adapter aux nouvelles exigences des sociétés urbaines. Ces politiques portent en elles les ferments d'un processus de transformation des systèmes de gouvernement urbain et des organisations qui les sous-tendent. Rien n'est acquis cependant, et rien ne peut se faire sans mettre en œuvre des stratégies et des tactiques permettant de contourner les obstacles et de saper les résistances, notamment en «occasionnant des occasions» comme le disait Jankélévitch permettant d'ouvrir des espaces d'innovations.

Dans cette construction de la coopération horizontale et de la transversalité, plusieurs voies sont empruntées dans les différents pays européens, et si elles sont souvent semées d'embûches, elles ont contribué jusqu'ici à permettre l'exploration de nouveaux espaces de gouvernement des villes.

Les prémisses des politiques intégrées de développement urbain durables sont souvent repérables au niveau local, à travers des initiatives mises en œuvre par des pouvoirs locaux, des acteurs ou des communautés locales confrontées aux difficultés de fonctionnement des sociétés urbaines et contraintes ainsi, d'inventer de nouvelles manières de faire. Contrairement à ce qui est généralement avancé, rarement, pour ne pas dire jamais, ces politiques ne relèvent d'une initiative top-down. ³⁵ A l'origine, il s'agit toujours d'initiatives portées par des acteurs ayant une bonne connaissance du terrain et qui articulent les «projets» novateurs aux «territoires» et à leurs potentialités («effet de

35 - JACQUIER C (1991).- *Voyage dans dix quartiers européens en crise*.- L'Harmattan, Paris, 127 p.

milieu», génie du lieu) en utilisant au mieux «l'atmosphère» locale particulière (capital social). Tels sont les ingrédients essentiels de ce que l'on appelle les «bonnes pratiques ». Ces acteurs se caractérisent par une grande capacité à contourner, à utiliser à leur profit, voire à subvertir les systèmes et appareils existants. Ce sont souvent des praticiens hybrides en ce qui concerne leurs compétences, souvent en rupture par rapport à leur milieu professionnel, parfois «hérétiques», capables de «conspirer» contre un certain état de choses avec leurs complices dans les administrations et de provoquer ainsi de nouveaux arrangements organisationnels. C'est pourquoi, à la suite de ce que Pierre Grémion appelait «la conspiration des modernisateurs», on peut qualifier ces politiques et leur mise en œuvre de «conspiration réformatrice ». 36

Cette construction de nouveaux arrangements entre politiques sectorielles est facilitée et encouragée par l'évolution de l'économie vers une multiplication des services à la personne (éducation, santé, sécurité, assistances personnalisées diverses par exemple pour les personnes âgées et les personnes handicapées). Ces services reposent en effet, de plus en plus sur une coproduction entre divers acteurs locaux qui associent obligatoirement les clients eux-mêmes. Ainsi l'éducation n'est pas l'affaire que des enseignants et de l'école, elle mobilise toutes les nouvelles technologies de l'information et de la communication et, bien sûr, les élèves eux-mêmes. La santé n'est pas non plus l'affaire des seuls personnels médicaux, elle dépend des personnes, de leurs habitudes alimentaires, de l'ambiance de travail, de la qualité de l'environnement. La sécurité n'est pas que l'affaire de la police, de la justice et des éducateurs spécialisés. Elle concerne au premier chef les victimes et aussi... les délinquants. En tous ces domaines comme dans celui du traitement de l'accessibilité à la ville pour les personnes handicapées, la coproduction entre les différents acteurs publics et privés est une nécessité structurelle qui impose une coopération. Ainsi, en ces domaines, les contrats, conventions ou agréments s'élaborent et se mettent en œuvre à partir de thématiques ou d'objets qui sont, par nature, «intégrateurs». Quoi de plus essentiel lorsqu'il s'agit de construire des politiques intégrées de développement urbain. Ce changement de perspective peut permettre d'envisager autrement ce qui relève encore largement, dans tous les pays, de l'incantation, à savoir la participation des habitants dans les projets urbains.

Par rapport à ces initiatives intégratives, la fonction des gouvernements centraux a été souvent d'organiser le prélèvement de certaines de ces bonnes pratiques et d'essayer de les généraliser ensuite selon des procédures vouées, la plupart du temps, à l'échec. La question se pose alors de savoir qui peut énoncer de telles politiques transversales chevauchant les domaines de compétence et risquant de provoquer des conflits de légitimité.

Tant dans l'espace que dans le temps, les réponses ont été fort diverses en Europe, signifiant bien par là, quelles étaient les difficultés rencontrées par les attributions ministérielles et par la construction politique à l'œuvre. Les gouvernements centraux pionniers en ce domaine (France, Pays-Bas, Royaume-Uni) ont tout d'abord constitué pour cela des commissions ou des délégations ad hoc, des «administrations de mission» interministérielles, avec à leur tête un haut fonctionnaire, rattaché à un ministère (Commission de développement social des quartiers auprès du Premier ministre, puis

36 - GREMION P. (1987).- *L'échec des élites modernisatrices*, Esprit, Novembre, pp. 3-8.

JACQUIER C (2003).- *La politique de la ville: towards a more integrated urban governance in France.*- in Vranken et alii *On the origin of Urban Development Programmes Garant*, pp. 59-72

Ministre de l'équipement en France, Commission des conseillers auprès du Ministère de l'intérieur aux Pays-Bas ou du Ministère de l'environnement en Angleterre). C'est quasiment toujours la voie suivie par les pays qui leur ont ensuite emboîté le pas (le DIFU et Ministère des transports, de la construction et de l'habitat Affaires urbaines en Allemagne, le Comité urbain auprès de Ministère de l'habitat et des affaires urbaines au Danemark, la Cellule d'administration des grandes villes et le Ministère de l'économie, de la recherche scientifique, chargé de la politique des grandes villes en Belgique, la Direction des zones urbaines et le Ministère des travaux publics en Italie, la Commission des aires métropolitaines auprès d'un parmi les sept Ministères collectivement en charge de cette question en Suède, etc.

Quelques années plus tard, au cours des années quatre-vingt-dix, ces politiques et leurs administrations centrales ont été dotées de ministères ou de secrétariat d'Etat ad hoc (Ministère de la ville en France, Ministère des affaires urbaines au Danemark, Ministère de la politique urbaine et de l'intégration au sein du Ministère de l'intérieur aux Pays-Bas avec rang aujourd'hui pour le ministre de vice-premier, Ministère de l'environnement, des transports et des régions, puis l'Office of the Deputy Prime Minister (ODPM).

Comme on peut le constater avec ce récapitulatif non exhaustif, le pilotage ministériel de ces politiques intégrées de développement urbain durable est loin d'être uniforme dans ses dénominations et ses attributions et il est loin d'être stabilisé. A l'évidence, il s'agit moins d'incertitudes, d'hésitations ou de précarité de ces nouvelles politiques que d'un processus en cours d'élaboration sur un nouveau champ d'intervention (la ville?) qui suppose la recomposition des politiques sectorielles traditionnelles. Comme c'est désormais le cas en Angleterre, comme ça a été le cas en France à plusieurs reprises, on peut se demander si ces politiques intégrées ne doivent pas relever du Premier ministre seul véritablement en capacité de redistribuer les appartements des cabinets ministériels et de recomposer l'architecture politico-administrative.

Partout, on l'a vu, des administrations de mission ont été créées qui ont une dimension interministérielle avec pour objectif de construire cette difficile intégration de politiques sectorielles au niveau des administrations centrales. Pour ce faire, elles ont recruté des praticiens de différentes origines professionnelles et statutaires et elles gèrent des budgets spécifiques permettant de jouer de l'effet de levier sur les différents ministères. Dans les pays centralisés d'une certaine taille, ce management des politiques intégrées a conduit à renforcer le mouvement de déconcentration des administrations étatiques à l'échelle régionale ou provinciale et à donner aux instances régionales élues plus de pouvoir qu'elle n'en avaient jusque-là (Angleterre, France) esquissant un rapprochement avec les autres pays européens fédéraux dans lesquels la compétence en matière d'habitat et de ville relève de l'échelon régional (par exemple Allemagne, Espagne, Italie). En quelque sorte, les politiques intégrées de développement urbain durable contribuent, pour leur part, à construire un nouveau modèle de gouvernance européenne (voir tableau à la fin de l'article).

Au niveau des collectivités territoriales, et notamment des communes, la problématique est assez semblable en ce qui concerne la coopération horizontale : même difficulté pour attribuer cette compétence à un responsable politique, même difficulté pour coordonner et pour intégrer l'action administrative à partir d'une gestion administrative sectorielle. Là encore, comme au niveau du gouvernement central, il apparaît clairement que ces politiques doivent être dans les mains du maire ou du responsable de l'exécutif municipal

ou intercommunal. Comme l'indique la dénomination belge, française ou néerlandaise de cette politique, il ne s'agit pas d'une politique sectorielle de plus ou d'une politique sociale, mais bien d'une «politique globale de la ville» qui suppose de réformer le système de gouvernement local. Dès lors, seuls les responsables de l'exécutif, au plus haut niveau politique et administratif, sont en mesure de prendre en main cet enjeu. Les évaluations qui ont été faites de ces politiques en Europe montrent d'ailleurs que la réussite dans ce type de politique est au rendez-vous là et seulement là où l'exécutif s'est saisi de cette politique pour initier des réformes politico-administratives dont on a vu qu'elles étaient particulièrement délicates à mettre en oeuvre.

Au niveau des agglomérations et des quartiers, comme au niveau national, partout en Europe, la conduite de ces politiques repose sur la mise en place de comités de pilotage intersectoriels et d'équipes de projet.

Là encore, si les dénominations varient dans l'espace et dans le temps, le principe est toujours le même : construire une coopération territoriale, verticale et horizontale entre acteurs ayant des compétences et des statuts divers et favoriser un remodelage des domaines de l'action publique. Dans les différents pays, on est loin d'être allé au bout de cette logique visant l'édification d'instances politico-administratives de gestion à l'échelle de territoires «pertinents» (selon la définition que nous en avons donné). La poursuite de cette orientation, à travers la mise en place de véritables conseils territoriaux, de conseils consultatifs ou de comités de pilotage (steering committees) et de structures professionnelles particulières (task forces), peut certes contribuer à améliorer les choses. Encore faut-il que les élus et surtout les administrations soient convaincus d'abandonner une position trop souvent frileuse en ce domaine et qu'ils dépassent leurs craintes de voir se constituer des contre-pouvoirs, là où il y a une occasion irremplaçable d'apprentissage de la chose publique et de formation de nouvelles élites dont les villes ont tant besoin (empowerment strategy).

4 – Conclusion : Politiques intégrées de développement urbain durable et gouvernance urbaine en quête de démocratie ?

L'insistance placée sur la coopération ne signifie pas pour autant la disparition des rapports de forces entre les groupes sociaux ou encore de la concurrence et de la compétition au sein des villes entre les divers acteurs, bien au contraire. Les résistances et les affrontements entre corporatismes en sont la preuve. La concurrence pour l'accès aux ressources financières et aux personnels compétents en est aussi un exemple. Il s'agit bien de négociation et, comme nous l'avons dit, de «coopération conflictuelle». La focalisation des politiques urbaines sur le «software» et surtout sur la nécessaire coproduction de services remet au contraire, plus que jamais, cet enjeu au cœur du débat. Les individus, les groupes et les acteurs sociaux sont nécessairement placés au centre des nouvelles politiques urbaines puisque, pour se déployer, les services urbains exigent leur présence active.

Avec le « faire avec la ville », le fonctionnement des administrations selon les logiques d'appareil s'assouplit sous l'effet de la mise en réseaux des acteurs qui les composent. Aujourd'hui, la plupart des services dits aux usagers, aux clients, aux ayants-droits, aux consommateurs sont des services qui nécessitent leur participation active pour exister. Si on parle de «gouvernance», c'est précisément parce que l'acteur «gouvernement», qu'il

soit central ou local, n'est plus en mesure de gouverner seul (s'il l'a été un jour) et qu'il doit composer et coproduire avec d'autres acteurs et partenaires. Cela suppose bien évidemment la conduite de processus et de procédures capables d'intégrer des actions (en associant nécessairement une grande diversité d'acteurs) permettant de gouverner les interfaces. En quelque sorte, il s'agit de gouverner des réseaux. Les logiques autoritaires, dirigistes, généralement top down (pouvoir d'un centre sur des populations inscrites dans un territoire bien délimité par une frontière) cèdent le pas à la coopération contractuelle (verticale, horizontale, territoriale) entre acteurs publics et privés au sein d'espaces moins homogènes et parfois plus fragmentés dont les limites sont devenues plus floues. Il faut désormais intégrer aux problématiques politiques une conception «fractale» des territoires, des sociétés urbaines et des organisations politico-administratives.

Cela dit, la démocratie et les processus participatifs ne sont guère au cœur des pratiques de la gouvernance urbaine et des politiques intégrées de développement urbain durable alors que cette thématique est au centre de la rhétorique et des débats urbains contemporains. En s'édulcorant quelque peu, en passant du gouvernement à la gouvernance, le pouvoir politique et ses manifestations n'ont pas pour autant disparu. L'assouplissement des frontières et des contraintes ne signifie pas pour autant, l'émergence d'un monde moins autoritaire et plus civilisé. En revanche, on peut se demander si les différentes formes de gouvernance ne signifient pas une perte de contrôle plus grande de la part des citoyens sur le politique ? Dans les formules contractuelles qui associent l'Etat aux collectivités territoriales et les instances publiques aux acteurs privés, où se situent désormais les responsabilités ?

En fait, les approches de la gouvernance ont tendance à expulser la question de la conflictualité des acteurs au profit de logiques plutôt consensuelles comme pourrait le laisser entendre les notions de coopération et de partenariat. C'est ce que souligne Rob Atkinson: «Une gouvernance couronnée de succès suppose l'existence d'un accord intersubjectif poussé assez loin, ainsi que la marginalisation sinon l'exclusion d'intérêts et de groupes potentiellement perturbateurs, ou bien que ces intérêts et ces groupes soient convaincus d'accepter les limites et les buts de cette gouvernance, tels que les déterminent les groupes dominants». 37

En mettant en avant la négociation entre acteurs, la gouvernance ne met pas véritablement en évidence le fait que cette rencontre des intérêts ne va pas de soi et que, lorsqu'elle aboutit à un accord, compte tenu de son mode d'élaboration (exclusion de certains intérêts), elle ne participe pas nécessairement à la construction de l'intérêt général. Par ailleurs, élargie à d'autres entités que le seul pouvoir politique légitime, la gouvernance est détentrice d'un pouvoir politique renforcé (légitimation partielle par les acteurs participants au tour de table) qui s'impose aux acteurs exclus sans possibilité pour ceux-ci d'en limiter les prérogatives (sauf à constituer des partenariats alternatifs et concurrentiels). Dans certains cas, par exemple partenariats construits aux frontières de la puissance publique, les mécanismes de la gouvernance peuvent même confier à des acteurs organisés en lobby des prérogatives de puissance publique alors qu'ils n'ont aucun titre pour y prétendre.

37 - ATKINSON (Rob).- **Les aléas de la participation des habitants à la gouvernance urbaine en Europe.**- Les Annales de la recherche urbaine n° 80-81, 1998 pp. 75-83, p. 75.
JEWSON, N and MACGREGOR, S (1997).-**Transforming cities : Contested Governance and New Spatial Divisions.**- London and New York (NY), Routledge.

Portée en partie par la vague néo-libérale, cette conception du gouvernement local n'a guère laissé de place aux principes de base prônés par cette philosophie politique à savoir la protection des intérêts particuliers face à la toute puissance des pouvoirs politiques qui dès lors peuvent se révéler proliférant. Elle ne l'a fait, ni par la voie de la limitation des domaines d'intervention, une des voies possibles tracée par la doctrine politique libérale, car la gouvernance, par nature, ignore les frontières, ni par la seconde voie, celle de l'équilibre des pouvoirs ou des contre-pouvoirs. Là encore, en favorisant la construction de partenariats entre les acteurs publics et les acteurs privés, la gouvernance interdit, semble-t-il, d'opposer comme le souhaitaient les pères fondateurs de la doctrine libérale, «l'ambition à l'ambition».

Par ailleurs, la gouvernance urbaine et ses multiples configurations d'acteurs ne prend guère en compte la question de la démocratie dans trois domaines où, dans les villes, elle a tendance à souffrir d'insuffisances chroniques, à savoir la sous-représentation des urbains (la démocratie participative apparaissant comme le palliatif d'un problème qu'on ne veut pas aborder), la sous représentation des femmes et la sous-représentation ou la non représentation des étrangers non communautaires. En premier lieu, il convient de réformer les mécanismes de la démocratie représentative ou de délégation en rétablissant l'équilibre en faveur des territoires urbains, en faveur des femmes qui jouent un rôle de plus en plus importants dans ces territoires les plus touchés par les mécanismes de fragmentation urbaine et, bien évidemment, en faveur des populations étrangères non communautaires qui y résident. De manière analogue, il convient de rétablir la transparence dans les affaires publiques et les mécanismes de contrôle des processus de décision en renforçant la séparation des pouvoirs au niveau local et leur équilibre réciproque, en simplifiant et en clarifiant les responsabilités des échelons politiques (subsidiarité). Pour le moment, en la matière, les diverses formes de gouvernance ont plutôt généré de l'ambiguïté source de beaucoup de confusions.

On peut toutefois se demander si les formes de gouvernance dans le cadre d'une évolution vers une économie de services n'offrent pas une voie possible à l'émergence de pratiques de démocratie participative d'une autre nature. La démocratie participative pose problème en ce qu'elle est moins aujourd'hui l'objet de revendications comme ce fût le cas il y a quelques décennies où le thème de la participation (l'empowerment) en tant qu'accès et partage du pouvoir politique était porté en étendard notamment par les nouvelles classes moyennes techniciennes qu'un objet concédé, voire octroyé et instrumentalisé pour d'autres fins par les pouvoirs en place. En effet, cette offre participative embraie mal sur des populations et des groupes sociaux qui s'organisent d'une autre manière, à travers un certain nombre de réseaux en voie d'expansion, des réseaux souvent stigmatisés (réseaux communautaires, religieux, intégristes ou encore maffieux), mais des réseaux qui reposent aussi sur des mécanismes de solidarité primaire et des liens de solidarité de proximité qu'il faudrait certainement un peu mieux prendre en compte.

A travers les politiques intégrées de développement urbain durable, il s'agit donc de trouver une forme de gouvernance adéquate et efficace capable d'inscrire les transformations qui ont cours dans nos sociétés afin de donner toute leur place aux acteurs qui occupent ces territoires des frontières où s'invente la ville. Les politiques intégrées de développement urbain durable et la gouvernance urbaine sont politiques, essentiellement politiques, on l'oublie trop souvent.

Notice biographique

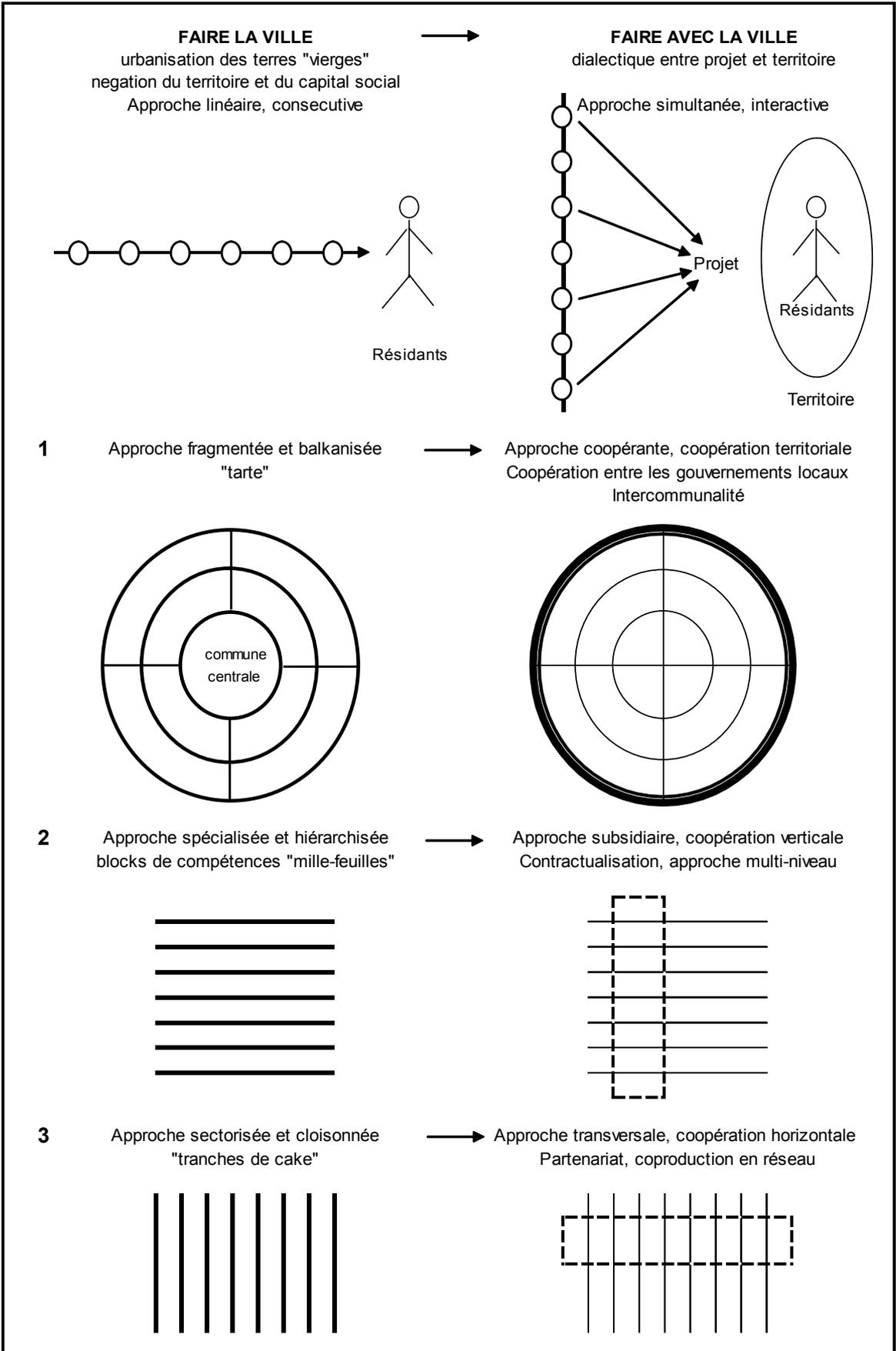
Claude Jacquier a étudié l'architecture à l'École d'architecture de Grenoble et l'économie et la planification à l'Université Pierre Mendès France de Grenoble. Directeur de recherche au CNRS, il est responsable du Pôle de recherche «Villes et Solidarités» au sein de l'UMR Pacte (Universités de Grenoble). Il enseigne à l'Institut d'Études politiques de Grenoble (co-responsable du master «Action publique et sociétés») et à l'Institut d'urbanisme de Lyon. Il a animé plusieurs programmes européens de recherche (programme «Quartiers en Crise» 1989-1995, Cost-Civitas 1995-2000, Ugis 2000-2003). Ses travaux de recherche sur les politiques intégrées de développement et la gouvernance urbaine concernent l'Europe, l'Amérique du Nord et l'Afrique.

Documents cités dans le texte

- Anderson, R (2003), *Urban development programmes in a Scandinavian welfare state: a top-down approach to bottom-up planning*. in Vranken et alii On the origin of Urban Development Programmes Garant, pp 165-181.
- Arias Goytre, F (2000), *La desigualdad urban a en Espana*. Ministerio de Fomento.
- Atkinson, R (1998), *Les aléas de la participation des habitants à la gouvernance urbaine en Europe*. Les annales de la recherche urbaine n° 80-81, 1998 pp. 75-83.
- Baillergeau, E, Duyvendak, J V (2000). *Des quartiers à insérer: 15 ans de politique de la ville aux Pays-Bas*. Les Cahiers du CRDSU, «La question urbaine en Europe. Convergence des enjeux, diversité des réponses », n° 24, septembre.
- Beaumont, J-R and alii (2003), *Urban Policy in the Netherlands*. Vranken et alii On the origin of Urban Development Programmes Garant, pp 119-137.
- Bobbio, L (2002). *I governi locali nelle democrazie contemporanee*. Editori Laterza, 240p.
- Bruquetas Callejo, M, Moreno Fuentes F-J, Walliser Martinez, A (2003).- *Bottom-up? Grassroot initiatives and urban governance in Madrid and Barcelona*. in Vranken et alii On the origin of Urban Development Programmes Garant, pp. 139-163.
- Coase, RH (1991), *The Nature of the Firm*. in 'The nature of the firm: origins, evolution and development' edited by Oliver E. Williamson, Sidney G. Winter, New York: Oxford University Press, 235 p.
- De Decker, P, Van Nieuwenhuyze, 1, Vranken, J (2003), *Enforced by the electorate: the rise of an urban policy in Flanders*. in Vranken et alii On the origin of Urban Development Programmes Garant, pp. 18-37.
- Duyvendak, J W, Kleinhans Rand Veldboer Lex (1999), *Integratie door differentiatie ? Een onderzoek naar de sociale effecten van gemengd bouwen*. Erasmus Universiteit Rotterdam - VROM.
- Elander, 1 (2002). *Partenariats et gouvernance urbaine*. in Revue internationale des sciences sociales.- Unesco Eres, pp. 215-230
- European Commission (1999), *Sustainable urban development in the European Union: A framework for action*. Cohesion and Regional Policy, Brussels, 41 p.
- European Commission (2001), *Second report on Economic and Social Cohesion*. Font i Hovet, (2000), *Il processo di federalizzazione in Spagna*. - in Le Istituzioni del Fédéralismo, n° 1, pp. 151-175.

- Friedrichs, J (2003), *The emergence of poverty, urban distressed areas, and urban policies in Germany*. in Vranken et alii On the origin of Urban Development Programmes Garant, pp. 73-84.
- Grémion, P, (1976), *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Seuil.
- Grémion, P. (1987), *L'échec des élites modernisatrices*. Esprit, Novembre, pp. 3-8
- Jacquier, C (1991). *Voyage dans dix quartiers européens en crise*.- L'Harmattan, Paris, 127p.
- Jacquier, C (1993). *Les quartiers américains, rêve et cauchemar. Le développement communautaire et la revitalisation des quartiers aux Etats-Unis*, L'Harmattan, 190 p.
- Jacquier, C (2003), *Dispositif de veille internationale sur les politiques intégrées de développement urbain durable en Allemagne*. DIV, 43 p.
- Jacquier, C (2003), *Dispositif de veille internationale sur les politiques intégrées de développement urbain durable Belgique*. DIV, 44 p.
- Jacquier, C (2003), *Dispositif de veille internationale sur les politiques intégrées de développement urbain durable en en Italie*. Italie, DIV, 27 p.
- Jacquier, C (2003), *Dispositif de veille internationale sur les politiques intégrées de développement urbain durable aux Pays-Bas*. DIV, 40 p.
- Jacquier, C (2003). *Dispositif de veille internationale sur les politiques intégrées de développement urbain durable en Europe au Royaume Uni*. DIV, 73 p.
- Jacquier, C (2003), *La politique de la ville: towards a more integrated urban governance in France*. in Vranken et alii On the origin of Urban Development Programmes Garant, pp. 59-72.
- Jewson, N and MacGregor, S (1997), *Transforming cities: Contested Governance and New Spatial Divisions*. London and New York (NY), Routledge.
- Larsen, J N and Norgaard, H (2003), *From slum clearance and housing renewal to networking and area-based approaches: on the origins of contemporary Danish urban development programmes*. in VRANKEN et alii On the origin of Urban Development Programmes Garant, pp. 43-58.
- Lemieux, V (1999), *Les réseaux d'acteurs sociaux*. PUF, 146 p.
- Mackintosh, M (1992), *Partnership: Issues of policy and negociation*. Local Economy, vol. 7 pp;210-224.
- Mény, Y, Wright, V (1985), *Centre Periphery Relations in Western Europe*.- Allen and Unwin, London.
- Mingione, E and Nuvolati, G (2003), *Urban Development Programmes in Italy: national Institutional Innovation and European Programmes*. in VRANKEN et alii On the origin of Urban Development Programmes Garant, p. 108.
- OECD (2001), *Citiesfor Citizens. Improving metropolitan Governance*. Paris, 284 p.
- Padovani, L (2002), *Il concetto di azione integrata*. in P ALERMO, P-C (a cura di).- Il programma Urban e l'innovazione delle politiche urbane. Il senso dell'esperienza: interpretazioni e proposte.- Primo Quaderno, in Dicoter-Diap, Franco Angeli, Diap, Il Mulino, Bologna
- Stone, C.N (1989), *Regime Politics: Governing Atlanta, 1946-1988*. Lawrence, University Press of Kansas.
- Tocqueville, A (1981), *De la démocratie en Amérique*. Flammarion, 1981.
- Toonen, T (1990), *The Unitary State as a System of Co-Governance : the case of the Netherlands*. in Public Administration Review, 68, pp. 281-296.
- Tosics I, Szemzo H, Koszeghy Land Erdosi S (2003). *New housing and Urban policies under privatisation and decentralisation in Hungary*. in Vranken et alii On

the origin of Urban Development Programmes Garant, pp. 85-99.
Wagner, A (2002), *Le programme Ville Sociale - Soziale Stadt. DIV*, 45 p.



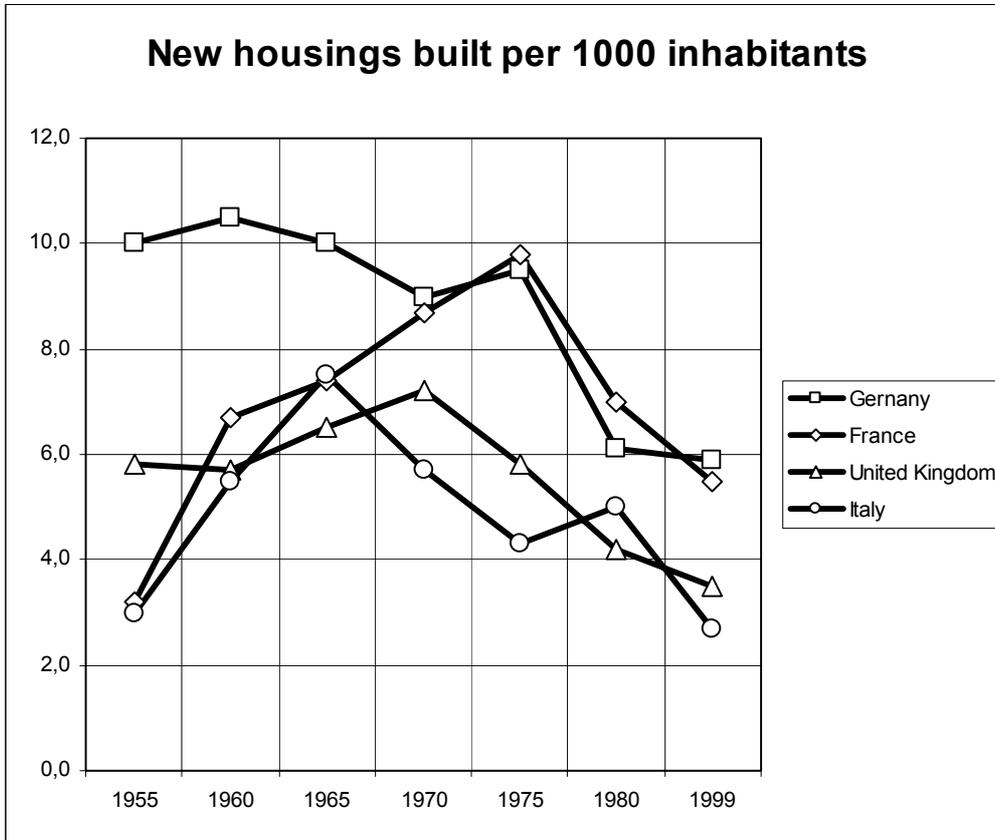
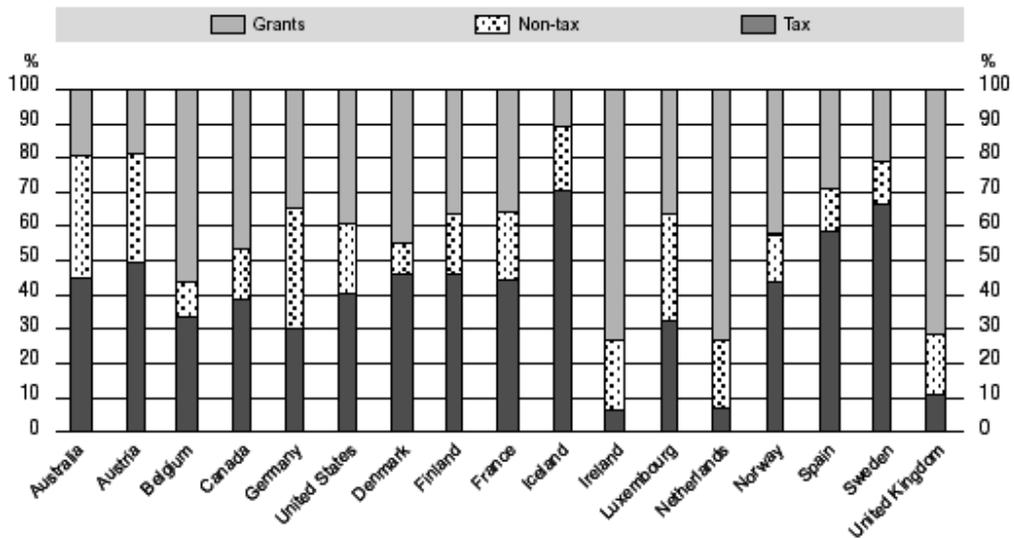


Figure 5. Local government total revenue, 1993



Source: Revenue Statistics for OECD Countries (1996).

<i>Jusqu'ici</i> Ancienne organisation Espaces polarisés <i>Politiques "Hardware"</i>	<i>Maintenant</i> <i>Transition</i>	<i>Demain</i> Nouvelle organisation Espaces homogènes <i>Politiques "Software"</i>	<i>Vecteurs</i> Politiques intégrées de développement urbain durables <i>Politiques Urbaines Intégrées opérateurs de transition</i>
		Union européenne	Politiques cohésion sociale SDEC PIC URBAN, INTERREG
Etat central	↗		
	↘	Régions transfrontalières Régions nationales	Politiques régionales DOCUP Interreg
Province	↗		
	↘	Aires métropolitaines	UDPs nationales (Programmes Grandes villes Politique de la ville, Soziale Stadt, ...) PIC Urban
Commune	↗		
	↘	Quartiers	Programmes de quartier