

**Le chantier de recherche de la gouvernance urbaine et la question de la production des savoirs dans et pour l'action**  
Research on urban governance and knowledge production in and for action

Gilles Pinson

Société des savoirs, gouvernance et démocratie  
Number 50, Fall 2003

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/008278ar>  
DOI: <https://doi.org/10.7202/008278ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Lien social et Politiques

ISSN

1204-3206 (print)  
1703-9665 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Pinson, G. (2003). Le chantier de recherche de la gouvernance urbaine et la question de la production des savoirs dans et pour l'action. *Lien social et Politiques*,(50), 39–55. <https://doi.org/10.7202/008278ar>

Article abstract

If the concept of governance has been criticized as normative, it is no doubt because the micro level of analysis has been neglected. This gap can be filled by examining concrete ways in which knowledge is produced in and for action. In this way one can understand how macro changes are incorporated into concrete practices. In order to illustrate this point, the article examines urban policies. The field of urban planning has been one in which expert knowledge committed to modernization has been particularly important. It is also a field in which such knowledge has been questioned and attacked by those with local knowledge. This area of action clearly reveals a multiplication of and more complex ways of producing knowledge for action, and yet such change is not necessarily synonymous with democratization or withdrawal from politics. We are seeing a major diversification of forms of knowledge production for action, tied to local political and social conditions.

# Le chantier de recherche de la gouvernance urbaine et la question de la production des savoirs dans et pour l'action

Gilles Pinson

La gouvernance a mauvaise presse. Son usage analytique dans les domaines des sciences du politique s'est développé en même temps que ses usages normatifs par des acteurs politiques ou des institutions intimement associées dans les imaginaires à la mondialisation néolibérale. Dès lors, l'insertion de la notion dans le paysage conceptuel de la discipline se heurte à de multiples réticences. Le procès qui est fait aux utilisateurs du terme de gouvernance s'apparente à celui qui est fait aux utilisateurs des notions de société du savoir : les uns comme les autres pêcheraient par angélisme ou naïveté sociologique en donnant à voir des processus d'horizontalisation des formes de construction de l'action collective et des savoirs incorporés dans cette action ; leurs constructions théoriques relèveraient davantage du *wishful thinking* que

d'une analyse empiriquement fondée ; leur traque obsessionnelle du changement social — associée à la naïveté sociologique susmentionnée — en ferait même des alliés objectifs d'un projet hégémonique d'adaptation des sociétés contemporaines aux canons de la rationalité néolibérale.

L'objectif de cette contribution<sup>1</sup> n'est pas de procéder à une « critique de la critique » et de reprendre un à un les griefs accumulés contre l'usage de la notion de la gouvernance afin de les neutraliser. Le but de ce texte est davantage de clarifier le projet scientifique qui sous-tend l'usage de la gouvernance, de perfectionner ce que nous appellerons le « chantier de recherche de la gouvernance » en s'appuyant sur les critiques qui lui sont adressées et de montrer les apports possibles

de cette perspective à la science politique.

Dans l'optique d'une consolidation de l'approche de la gouvernance, la question de la production des savoirs *pour* et *dans* l'action collective nous paraît essentielle. En effet, jusqu'à récemment, les travaux de science politique opérant dans le cadre programmatique de la gouvernance ont permis d'accumuler des résultats au niveau *macro* : ils ont notamment permis de mettre au jour les effets de phénomènes tels que la globalisation, la construction européenne, les transformations des systèmes productifs sur le rôle des États, sur les rapports État-société, État-marché, sur les rapports entre les centres étatiques et leurs périphéries. Ils ont aussi permis de documenter les manifestations *méso* correspondant à ces changements globaux : terri-

Le chantier de recherche de la gouvernance urbaine et la question de la production des savoirs dans et pour l'action

40

torialisation de l'action publique; transformations des rapports entre acteurs, groupes et institutions dans l'action publique; constitution de coalitions territoriales et de réseaux d'acteurs locaux. En revanche, au niveau *micro*, force est de constater que le bilan de la gouvernance est plus maigre. Le volet du chantier de recherche de la gouvernance consacré à l'étude des mécanismes *micro*, des logiques d'agence et d'acteurs relayant les transformations *macro* et *méso* citées plus haut à l'échelle des systèmes d'action concrets a été encore peu investi.

Cet article fait donc le pari qu'il est possible de « boucler la boucle » de la gouvernance en développant le volet *micro* de l'agenda de recherche de la gouvernance et, notamment, en entreprenant des analyses sur la manière dont sont produites les connaissances *dans* et *pour* l'action publique. En articulant cette analyse *micro* aux volets d'analyse *macro* et *méso*, on pourrait alors mieux fonder empiriquement les constats de recomposition de l'État et de l'agir étatique sur lesquels les travaux sur la gouvernance débouchent généralement.

Pour développer cette argumentation, nous nous appuyerons sur des exemples tirés de travaux menés sur les transformations des politiques urbaines.

Pour investir ce terrain *micro* des processus de gouvernance des villes, il nous paraît utile de repartir des deux modèles de relations connaissance-action politique identifiés par Charles E. Lindblom (1977: 247). Dans le modèle 1, celui de l'*intellectually guided society*, les hommes sont réputés être dotés d'une capacité de comprendre la réalité et, sur cette base, les institutions politiques sont investies d'un devoir de planification scientifique du développement des sociétés. L'organisation sociale juste est « découverte » par la cogitation d'experts appointés et mise en œuvre par les politiques publiques. À l'inverse, dans le modèle 2, on part du principe de l'incapacité de l'homme à comprendre la complexité du monde. Toute théorie est partielle et constitue donc une source imparfaite pour guider l'action. L'organisation sociale est affaire de politique et non de science, elle est donc le fruit d'un choix forcément contingent opéré au terme d'une série d'interactions et non d'une découverte scientifique.

Les observations que nous avons pu faire dans le cadre d'une thèse consacrée aux projets urbains (Pinson, 2002a) tendent à montrer que, dans le cadre de ces processus de projets, les modes de construction des connaissances et des choix collectifs se rapprochent du modèle 2 de Lindblom. Les transformations du contexte *macro*

dans lequel les acteurs urbains agissent, transformations analysées par les travaux sur la gouvernance, modifient les modalités des interactions entre acteurs à l'échelle des systèmes d'action concrets. Dans un contexte d'action débarrassé d'un grand nombre de certitudes scientifiques, l'enjeu de la validité des choix est décentré. Cette validité des choix et des connaissances sur lesquelles se basent ces choix est davantage évaluée à l'aune de leur capacité de générer le consensus au fil d'interactions et d'itérations multiples qu'à celle de leur conformité à une quelconque rationalité scientifique et politique prédéfinie. Ce qui compte, c'est la capacité des processus de construction des choix et de mise en œuvre de ces choix à générer du consensus, de l'action collective et à mobiliser des ressources et des acteurs.

Dans un premier temps, nous verrons comment précisément se construisent les choix collectifs et les connaissances qui fondent ces choix au sein des dispositifs et processus de gouvernance urbaine. Nous essaierons d'examiner également le rôle que les acteurs et institutions politiques jouent dans ces processus. Cette nouvelle économie de la production des connaissances et des interactions politiques autour de ces processus de production nous semble venir utilement compléter le projet scientifique de la gouvernance. Dans une deuxième partie, nous verrons comment ce volet *micro* du chantier de recherche de la gouvernance permet de répondre à certaines des critiques adressées à cette perspective de recherche.

## **Le « chantier de la gouvernance » et la question de la production des connaissances pour l'action**

La gouvernance ne se résume pas à une série d'affirmations vagues sur des phénomènes généraux tels que la globalisation, la transformation des systèmes productifs, la montée des ordres politiques supranationaux et l'affaiblissement des espaces politiques nationaux. Si elle prend au sérieux l'idée que ces phénomènes peuvent influencer sur les interactions politiques et les modes d'exercice de l'autorité politiques, elle n'en reste pas là. Le chantier de la gouvernance permet aussi de décortiquer les phénomènes *micro*, les logiques d'agence par lesquels ces phénomènes globaux influent au niveau des systèmes d'action concrets. Ce cadre d'analyse permet notamment de voir comment ces changements *macro* ont un impact sur la manière dont les connaissances sont produites pour et dans l'action.

### *La filiation du « chantier de la gouvernance »*

Le chantier de la gouvernance se situe, bien que parfois de manière trop implicite, dans le sillon d'un certain nombre de traditions de recherche. D'abord, la gouvernance doit être classée parmi les approches sociologiques ayant pour parti-pris de traquer des éléments de changement social. À la suite des travaux classiques de sociologie historique de l'État (Elias, 1975; Badie et Birnbaum, 1991; Tilly, 1992), les auteurs opérant au sein de ce programme de recherche postulent l'historicité des structures et modes

d'action de l'État et des formes que prennent les rapports politiques et sociaux. Ils font notamment l'hypothèse que la période actuelle, caractérisée par des phénomènes majeurs tels que la globalisation, la mutation des systèmes productifs et de leurs formes d'encastrement territorial, la recomposition des États-nations et la construction européenne, est potentiellement porteuse de processus de redistribution de l'autorité politique entre niveaux politiques et territoriaux et des modes d'expression de cette autorité politique. Dans le cas des villes, cette période peut représenter un « intermède historique » (Bagnasco et Le Galès, 1997) leur permettant de devenir des espaces politiques à l'échelle desquels une capacité de structurer et de réguler les conflits sociopolitiques peut se structurer.

Il existe également une très nette filiation entre l'approche de la gouvernance et l'économie politique. Même si, dans ces deux perspectives d'analyse, les formes de l'action politique se voient reconnaître des logiques propres, des propriétés particulières et une certaine inertie par rapport à des processus de changement de l'environnement économique et social dans lequel elles interviennent, elles sont toutefois nécessairement liées et partiellement dépendantes de cet environnement. L'action politique est vue dans ces perspectives comme une forme d'action sociale parmi d'autres et, en conséquence, subissant le même type d'influence que tout autre type d'activités sociales. Dès lors la recomposition de l'État et du gouvernement politique est appréhendée comme un aspect d'un mouvement plus général — qui

affecte à la fois les sphères des activités politiques, économiques et sociales — de transformation des modes de coordination de l'action collective et d'intégration des individus et des groupes dans l'action (Veltz, 1994, 2000; Crouch et Streeck, 1996; Trigilia, 2001). Afin de mieux comprendre les transformations de l'agir politique, la gouvernance ne répugne pas, ainsi, à utiliser un raisonnement par analogie et à observer comment, par exemple, des évolutions dans les formes de production de la connaissance pour l'action dans la sphère productive peuvent trouver des évolutions équivalentes dans le domaine de l'action publique ou dans les processus de mobilisation collective.

Ces deux éléments de filiation rendent les chercheurs opérant dans le cadre du chantier de recherche de la gouvernance particulièrement sensibles à plusieurs types d'évolutions qui peuvent avoir un impact direct sur les formes de production des choix et des connaissances sur lesquels se fonde l'action collective urbaine. Nous voudrions insister ici sur trois éléments de changements politiques et sociaux qui peuvent avoir une influence sur les rapports entre les acteurs de l'action collective au niveau *micro* et, notamment, sur la manière dont sont construites les connaissances sur la base desquelles sont construits les choix collectifs.

### *Ingouvernabilité, incertitudes, interdépendances*

#### — Ingouvernabilité

Un premier type d'évolutions qui pose des problèmes concrets pour l'action collective dans les

viles est relatif à ce que certains auteurs ont décrit comme l'ingouvernabilité des sociétés contemporaines (Leca et Papini, 1985; Mayntz, 1993; CURAPP, 1996). Cette idée d'ingouvernabilité ne renvoie pas tant à une désintégration des sociétés contemporaines qu'à une situation dans laquelle l'autonomisation des groupes sociaux, leur réticence croissante à se laisser dicter leurs préférences et leurs actions, l'hétérogénéisation des demandes sociales et des systèmes de valeurs rendraient de plus en plus difficile le recours exclusif à des formes de gouvernement basées sur l'imposition réglementaire et le commandement hiérarchique. Cela ne veut pas dire que cette dimension de l'activité de direction politique — institutionnelle et intégrative — a disparu mais qu'elle doit de plus en plus cohabiter avec des formes de conduite des politiques et d'intégration des sociétés — échangistes et agrégatives — basées sur la négociation, la contractualisation et les ajustements mutuels (March et Olsen, 1996; Leca, 1996b; Kooiman, 2003).

Un corollaire de cette situation d'ingouvernabilité est la crise de

légitimité des grands discours — modernisateurs notamment — portés par les institutions politiques, des savoirs institués et des connaissances expertes tirant leur force de leur articulation à un intérêt général substantiel. Cette remise en question est très nette dans les domaines de l'urbanisme, de l'aménagement et de l'environnement. Les opérations sont confrontées à des phénomènes de mobilisation, dits NIMBY, contestant la rationalité des experts et revendiquant la légitimité des savoirs tirés d'un rapport intime avec l'environnement naturel ou construit (Jobert, 1998).

Dans le cadre des projets urbains, ces décalages entre savoirs experts et savants, d'une part, et savoirs indigènes, d'autre part, ne se résolvent pas uniquement dans des rapports de force mettant aux prises des visions du monde et des connaissances concurrentes. Ils amènent également les acteurs à rechercher dans leurs interactions concrètes de nouvelles formulations des enjeux et des problèmes, de nouvelles connaissances, des réassurances cognitives et, également, la possibilité de construire une raison intersubjective. Dès lors, les processus de construction des projets urbains ne sont plus nécessairement prédéterminés par la vision de l'intérêt public portée par les seuls experts appointés et élus mandatés; ils peuvent aussi devenir des arènes de médiation, d'explicitation des conflits, d'apprentissage, de compréhension mutuelle des différents intérêts en présence, de construction et d'appropriation collectives des problèmes et des solutions. Autour des projets, la

planification se reconfigure comme une activité sociale continue permettant le développement, dans le cadre d'un tissu d'interactions, d'une raison intersubjective et la construction de consensus opératoires réappropriables par l'ensemble des acteurs (Healey, 1996; Chalas, 1998).

#### — Incertitudes

L'environnement dans lequel les acteurs, groupes et institutions urbains ont à prendre des décisions et à construire les connaissances qui instruiront ces décisions est également caractérisé par de nombreuses incertitudes (Callon et al., 2001): incertitudes quant au contexte dans lequel l'action doit être menée; incertitudes quant aux ressources disponibles pour mener à bien cette action; incertitudes, enfin, quant aux buts mêmes de l'action.

Cette situation d'incertitudes multiples n'est pas nouvelle, elle était déjà au cœur de l'analyse stratégique conduite par les sociologues des organisations, qui en faisaient le lot commun de toute forme d'action collective (Crozier et Friedberg, 1977; Friedberg, 1993). Mais cette situation d'incertitude est sans doute accentuée dans le cas des politiques urbaines et des opérations d'urbanisme. Le contexte dans lequel ces politiques sont conduites a été transformé par une série de bouleversements. Les privatisations, les concentrations, l'ouverture des marchés et les transformations des procès productifs ont débouché sur une redéfinition radicale des rapports de l'économie aux territoires locaux. Ces rapports sont de moins en



moins médiatisés par les États, dont les politiques d'aménagement du territoire et de décentralisation industrielle tendent à se réduire à peau de chagrin. Les États, s'ils opèrent toujours un rôle de péréquation à travers les politiques de transferts sociaux et la présence des services publics, sont, en revanche, bien en peine de définir des stratégies pour les régions et les villes. Ces stratégies économiques et projets de développement et les connaissances qui les instruisent ne peuvent plus être produits que localement sur la base de savoirs balbutiants, d'une expertise limitée et d'une connaissance partielle des contextes d'action (Béhar et Estèbe, 1998).

Ces incertitudes sont également criantes dans le cas des grandes opérations d'urbanisme (Pinson, 2002a; Chadoin et al., 2000). On a vu récemment un nombre croissant de villes se lancer dans ces grands projets urbains qui ont vocation à la fois de régénérer de vastes espaces ayant souffert du démantèlement des activités industrielles ou portuaires et de doter ces villes d'équipements, d'infrastructures ou de quartiers prestigieux pour faire face à une compétition territoriale croissante. Pour mener à bien ces projets, les acteurs urbains doivent naviguer entre une pluralité d'incertitudes, armés de connaissances bien souvent limitées. Ces projets entendent réinscrire des portions du territoire urbain dans des mécanismes des marchés immobilier et industriel dont les évolutions sont peu prévisibles et que, surtout, les villes ne maîtrisent pas. Ils interviennent souvent sur des morceaux de villes — quartiers

urbains ou zones industrielles — déjà construits et dont la puissance publique n'est pas propriétaire unique. Sur ces espaces, les anticipations foncières sont difficiles et rendent donc les temporalités du projet peu maîtrisables. Une autre source d'incertitude est celle relative au stock des ressources disponibles pour la mise en œuvre des projets. Les ressources financières, politiques, d'expertise sont dispersées. L'État n'est plus en situation de monopole des ressources d'expertise, financières et de légitimité politique. De nouveaux acteurs, groupes et institutions (chambres consulaires, organisations patronales, ports, universités, associations environnementalistes, etc.) sont apparus, qui peuvent faire valoir ce type de ressources. Par ailleurs, les processus de transformation que ces projets urbains activent s'inscrivent nécessairement dans des temporalités de moyen ou long terme. Ces temporalités dilatées impliquent forcément une évolution du stock des ressources disponibles, exprimées en fonds financiers, en acteurs mobilisables, en capacités organisationnelles, mais aussi en termes de connaissances. Ces connaissances, sont « produites » pendant et dans l'action autant qu'elles sont « réunies » avant le passage à l'action. Il ne s'agit plus ici de décider au moment  $t$ , en fonction d'un stock certain de ressources réunies à ce moment  $t$ , mais de démultiplier les moments de décision et de les faire correspondre à des moments de vérification des ressources<sup>2</sup>. Enfin, un dernier type d'incertitudes est relatif aux fins même des projets. Comment bien décider dès lors que

l'on n'a pas, dès le départ, toutes les cartes en main et notamment toutes les connaissances à disposition? Comment fixer des orientations capables de donner une cohérence à l'action d'une pluralité d'acteurs tout en sachant que ces orientations peuvent être remises en cause par l'évolution du contexte et du stock des ressources disponibles?

L'analyse des pratiques de projets urbains montre que les acteurs tendent de plus en plus à mettre en place des dispositifs d'action marqués par un incrémentalisme assumé, dans lesquels les situations d'interactions sont multipliées afin de faire émerger de nouveaux problèmes, de nouvelles connaissances et de nouvelles solutions potentielles, dans lesquels les situations de choix sont elles aussi démultipliées et non plus réduites à un unique moment séminal de « décision » (Sfez, 1981). Dans ces dispositifs, les choix et les consensus construits autour de ces choix sont toujours temporaires, susceptibles d'amendements au cours d'épisodes ultérieurs d'interactions. La démarche de projet fournit un bon exemple de ces formes d'action où les connaissances sont produites tout au long du processus d'action et incorporées en flux continu dans des processus de décision temporellement dilatés (Crosta, 1998). « Tout projet, indique Jean-Pierre Boutinet, à travers l'identification d'un futur souhaité et des moyens propres à le faire advenir, se fixe un certain horizon temporel à l'intérieur duquel il évolue. » C'est pourquoi, poursuit-il, le projet ne peut être que « partiellement déter-

Le chantier de recherche de la gouvernance urbaine et la question de la production des savoirs dans et pour l'action

miné», «jamais totalement réalisé, toujours à reprendre» (1993 : 77)<sup>3</sup>.

Cette situation d'incertitudes multiples a des conséquences, on le voit, sur la nature des processus d'action collective, qui se rapprochent toujours plus du modèle 2 de Lindblom; elle en a aussi sur les acteurs pris individuellement et la manière dont ils se positionnent dans ces processus. Les acteurs n'entrent pas dans des processus d'action collective armés d'intérêts, de valeurs et de connaissances durablement stabilisés et qui seraient injectés dans ces processus tels des intrants isolables et inaltérables. Ils y entrent aussi dans le but d'y obtenir des réassurances cognitives, afin de s'intégrer dans des systèmes d'action collective leur permettant, par la coopération et la co-construction des problèmes et des solutions, de mieux maîtriser les contextes incertains. Cela ne veut pas dire que les rapports de force et les conflits ont disparu des processus d'action collective, mais qu'ils coexistent de plus en plus avec des types d'interactions sociales davantage orientés vers l'apprentissage et l'ajustement mutuel, dans lesquels les acteurs

s'autolimitent et cherchent à s'ajuster aux connaissances et préférences des autres, conscients qu'ils sont du caractère partiel et partial de leurs valeurs et connaissances (Cohen, 1985). Les dispositifs interactifs d'action collective tels que les démarches de projet offrent justement un espace à ces logiques d'apprentissage et d'ajustement réciproque.

#### — Interdépendances

Enfin, les acteurs interagissant dans le cadre de processus d'action collective sont également de plus en plus interdépendants et tendent à reconnaître cette interdépendance. Cette situation d'interdépendances objectives et multiples tend, elle aussi, à modifier considérablement le type d'interactions qui constituent l'action collective.

Cette situation d'interdépendances multiples est particulièrement nette à l'échelle des villes et dans le cadre des politiques urbaines. Les acteurs, groupes et institutions intervenant dans ces politiques sont de plus en plus nombreux. Parmi ces acteurs, groupes et institutions, nombreux sont ceux qui sont capables — ou contraints — de construire leur propre stratégie (c'est le cas, par exemple, des ports et universités, qui tendent de plus en plus à sortir d'un simple rôle de prestataires de services pour devenir des acteurs porteurs de projet et participant à des coalitions territoriales). Cette multiplication des acteurs s'accompagne d'un phénomène de dispersion des ressources. Cette dispersion des ressources ne concerne pas uniquement les ressources financières nécessaires à la

conduite des politiques urbaines, mais également des ressources telles que l'expertise et les connaissances ou encore la légitimité à énoncer le sens de l'action collective. «Aucun acteur, indique Kooiman (2003 : 11), public ou privé, ne dispose du savoir et des informations requis pour résoudre des défis sociétaux complexes, dynamiques et diversifiés; aucun acteur ne dispose d'une vision générale suffisante pour mettre en œuvre seul des instruments d'action efficaces; aucun acteur n'a la capacité d'action suffisante pour dominer de manière unilatérale.» Cette situation est accentuée dans le cas des villes françaises par la perte de capacité de l'État à jouer un rôle d'arbitre et à mettre en ordre les acteurs locaux en tranchant les conflits, en distribuant les ressources ou en légitimant certains acteurs.

Cette situation de fragmentation institutionnelle et de dispersion des ressources n'est pas nécessairement synonyme d'incapacité d'action ou de développement d'une situation de compétition généralisée entre les acteurs. Elle peut, au contraire, et dans certaines conditions qu'il faut analyser, générer chez les acteurs des dispositions à la coopération et à l'articulation des ressources, et constituer une incitation à la stabilisation de dispositifs coopératifs dans l'action publique. Les processus de projets urbains sont de bons révélateurs des comportements des acteurs et des mécanismes d'interactions que suscite cette situation d'interdépendances multiples. Ces processus ont souvent explicitement pour ambition autant de générer la créa-

tion de systèmes d'acteurs urbains pérennes que de déboucher sur des opérations concrètes. Leur caractère partiellement déterminé, incrémental permet à chaque étape de vérifier que tel ou tel objectif commun permet de mobiliser et d'articuler le maximum de ressources. Les choix sont jugés à l'aune de leur capacité de créer des dispositions à la coopération au sein des réseaux urbains et de mobiliser le plus de ressources. Dans ces processus, l'effet latéral du projet, la construction de coalition d'acteurs conscients des interdépendances qui les lient, devient un objectif central du processus (Pinson, 2002c).

### *Des formes renouvelées d'action collective et de construction des connaissances pour et dans l'action*

On voit bien que les changements globaux associés à la globalisation, à la construction européenne et à la recomposition des États génèrent de nouvelles structures de contraintes et d'opportunités pour l'action collective au niveau *micro*. Mais le chantier de la gouvernance ne s'en tient pas à ce constat. Le volet *micro* de l'agenda de recherche de la gouvernance permet d'examiner par quels mécanismes concrets ces situations d'incertitudes et d'interdépendances multiples sont surmontées à l'échelle des espaces locaux. Un premier volet de cet agenda *micro* consiste à examiner les formes d'action qui permettent de générer des mobilisations, de l'action collective et une coordination des activités sociales, mais aussi de créer des connaissances pour l'action. Un deuxième volet

se penchera, lui, sur la manière dont ces formes d'action permettent d'intégrer les acteurs dans des systèmes d'acteurs, voire de créer des espaces politiques dotés de modes de régulation propres.

— Le recours à des modes d'action interactionnistes et délibératifs

Dans un contexte d'incertitudes, de dispersion des ressources, d'interdépendances et de perte de légitimité des grands récits linéaires de transformation sociale portés soit par les grandes idéologies soit par la science, les processus d'élaboration des politiques urbaines n'ont plus pour objectif unique de mettre en œuvre des objectifs politiques préétablis (modèle 1 de Lindblom). Ils ont aussi pour vocation de générer des connaissances sur les situations à traiter. Ils n'ont plus vocation à mettre en œuvre des mesures politiques correspondant à un intérêt général substantiel adossé à une rationalité politique et (ou) scientifique univoque mais davantage à construire des consensus opératoires acceptables par les parties prenantes à l'action collective. Dès lors, les choix collectifs et les connaissances sur lesquels s'appuient ces choix n'existent pas préalablement aux processus d'action collective mais ils sont construits au fil des processus d'interactions et des processus délibératifs permettant de construire, au fil d'ajustements mutuels, des consensus partiels, des conventions autour de connaissances et de choix (Latour, 1991; Crosta, 1998) et se rapprochent ainsi du modèle 2 de Lindblom.

Pourquoi ces dispositifs interactifs et délibératifs sont-ils de plus en plus prisés dans les politiques urbaines ? D'abord, parce que dans le contexte actuel des politiques urbaines, dans lequel les choix collectifs doivent sans cesse être remis sur le métier, ces dispositifs permettent de réarticuler en permanence choix et ressources, de reconsidérer les décisions en fonction des variations du stock des connaissances et ressources financières disponibles, en fonction de la disponibilité des acteurs, de l'évolution de l'environnement, de réinjecter en permanence de nouveaux savoirs dans les processus d'action.

Mais au-delà, ces formes d'action permettent d'assurer la coopération entre acteurs, groupes et institutions et la coordination de leurs activités dans un contexte complexe, fragmenté et traversé de réseaux d'interdépendances multiples. Rappelons d'abord que l'on désigne généralement par dispositifs délibératifs les systèmes de décision dans lesquels c'est le mode de production de la décision qui confère sa légitimité à cette décision. L'objectif n'est pas d'aboutir à des choix conformes à une quelconque vérité (politique, scientifique) révélée mais de mettre en place des procédures de débats ouvertes, inclusives et équitables qui déboucheront sur des choix nécessairement imparfaits mais qui ont le mérite d'être le produit de dispositifs d'élaboration équitables (Blondiaux et Sintomer, 2002). «Le but, indique Elster, est d'arriver à une approximation qui marche plutôt qu'à la vérité» (1998 : 9). Par ailleurs, en suivant



Kooiman (2003 : 13), on peut définir les modes d'action interactionnistes comme les formes d'action dans lesquelles les relations d'interaction génèrent des influences mutuelles entre deux ou plusieurs acteurs ou entités collectives, influences qui peuvent affecter les représentations, intérêts, préférences et identités de chacune des parties prenantes.

Les formes d'action interactionnistes et délibératives se multiplient — nous avons pu l'observer à travers le cas des projets urbains — pour deux types de raisons. D'abord, parce qu'elles activent des processus inscrits dans la durée, itératifs, incrémentaux et partiellement indéterminés dans leur issue, basés sur une production permanente de connaissances *dans* et *pour* l'action, ces formes d'action génèrent des situations d'apprentissage et de réassurance cognitive à des acteurs confrontés à des incertitudes multiples et insérés dans des systèmes d'interdépendances. Dans l'environnement peu lisible qui est celui des villes confrontées à la globalisation, la construction européenne et la recomposition des États, il est permis de penser que les

acteurs doutent de leurs représentations, de leurs intérêts et de leurs identités et sont disposés à apprendre dans des dispositifs collectifs d'action. Cela ne veut pas dire que les acteurs entrent dans l'action débarrassés de tout intérêt ou visée stratégique, mais que leur inscription dans les processus d'action collective ne s'explique pas uniquement par la volonté d'y voir triompher leurs intérêts mais également par celle d'y accumuler des ressources cognitives, d'y réassurer des représentations, des identités et d'y établir des relations de coopération, garantes d'un apprentissage permanent<sup>4</sup>.

La deuxième raison qui explique le développement de formes d'action interactionnistes et délibératives est qu'elles ménagent les intérêts, les représentations et les identités de chacun des acteurs en présence. Par définition une situation d'interaction ou un dispositif délibératif sont des processus dont l'issue est partiellement indéterminée. Or, un des phénomènes qui expliquent les problèmes de gouvernabilité des sociétés contemporaines est que les acteurs et les groupes sociaux sont de plus en plus réticents aux logiques du commandement hiérarchique, de l'imposition de valeurs et de représentations du monde par un tiers institutionnel jouant, dans un processus d'action collective, un rôle d'éducateur ou de tuteur du social. Ils semblent pouvoir se conformer d'autant mieux à des règles et des normes de comportement que celles-ci sont le fruit d'une institutionnalisation au fil d'interactions sociales et non pas d'une imposition par un tiers coercitif (Calvert, 1995). Cela veut

dire, non que le commandement hiérarchique a disparu de la palette des instruments de direction politique, mais qu'il cohabite sans doute de plus en plus avec d'autres logiques d'intervention étatique. Dès lors, l'implication de ces acteurs et groupes dans l'action collective est de manière croissante conditionnée par l'existence d'un « jeu » dans les processus d'action, leur permettant de construire eux-même le sens de leur implication dans ces processus et de se réapproprier ses effets.

Dans les processus de projet, ce « jeu » est notamment garanti par le caractère indéterminé des processus d'action interactionnistes et délibératifs, la perpétuelle révision des décisions et la constante alimentation des processus par de nouvelles connaissances. Si, aujourd'hui, la planification urbaine se reconfigure comme une activité sociale continue, au cours de laquelle les choix ne sont jamais fixés, des connaissances sont constamment injectées dans le processus d'action et de décision, c'est bien parce que cette réouverture fréquente des processus de construction des connaissances et des choix permet d'impliquer les acteurs, de les intéresser, de constituer ainsi des coalitions urbaines pérennes et, au final, de générer de l'action collective.

— Les vertus instituantes des interactions délibératives

Car le plus étonnant dans ces dispositifs d'action interactionnistes et délibératifs, c'est qu'ils ne sont pas synonymes nécessairement de fragmentation, de dissolution d'une capacité d'action collective ou du

sens de cette action, mais qu'au contraire ils contribuent à l'institutionnalisation de nouveaux espaces politiques, les villes dans le cas qui nous intéresse (Pinson, 2002b). Il est frappant, en effet, de voir que dans les nouvelles formes d'action publique urbaine telles que les projets, les processus de mobilisation des connaissances et de construction des choix collectifs, d'une part, et de construction des coalitions d'acteurs, d'autre part, sont intimement liés. Les choix collectifs n'ont de pertinence que s'ils permettent de construire et de pérenniser des coalitions.

Mais l'intégration des acteurs urbains dans ces coalitions et réseaux d'acteurs, la stabilisation de rapports de coopération pérennes, bref l'institutionnalisation de systèmes d'action à l'échelle des villes ne résultent plus tant de la cooptation de ces acteurs et de leur mise en ordre par un tiers coercitif, l'État ou les collectivités locales, dans des schémas formels d'organisation. Elles résultent davantage de la production progressive de normes de comportement, de règles de réciprocité, de routines de coopération au fil de la densification des réseaux d'interaction qui maille les systèmes d'acteurs urbains. Et, répétons-le, ces réseaux se densifient d'autant plus que les processus d'action qui les mobilisent sont peu déterminés, qu'ils génèrent des normes plutôt qu'ils ne sont bornés par elles, qu'ils sont l'occasion d'une production et d'échanges continus des connaissances et informations et que les acteurs y trouvent des occasions d'apprentissage et de réassurance cognitive et identitaire. La coordination et la

convergence des interventions ne sont plus obtenues par l'inscription des acteurs dans des dispositifs réglementaires et des cadres organisationnels formels mais résultent de la sécrétion par et dans les réseaux d'interactions de normes de comportement, d'identités d'action, de routines, etc. Ces normes, identités, routines ne sont pas préalables à la mise en route du processus de projet. La préexistence d'un système normatif risquerait de figer l'interaction, voire de dissuader l'entrée d'une pluralité d'acteurs dans le processus. Les normes d'action sont sécrétées par les interactions qui jalonnent le processus de projet. Elles s'apparentent aux « contraintes informelles » évoquées par North (1991 : 40); elles sont la résultante de la répétition des interactions. Ainsi, des formes de construction de l'action collective basées sur l'apprentissage et la construction incrémentale des choix au fil des échanges d'informations et de connaissances contribuent à stabiliser des espaces d'action collective.

Ces logiques d'institutionnalisation de nouveaux territoires et d'intégration des individus au sein de ces espaces politiques locaux par les interactions n'excluent pas des logiques d'institutionnalisation descendantes, déterminées par un rapport aux institutions politiques. Le rôle des acteurs et institutions politiques dans les logiques d'institutionnalisation reste essentiel mais tend à se déplacer. Il ne consiste plus à organiser les acteurs sociaux autour de projets et de normes d'action préétablis, comme dans le modèle 1, mais davantage à prendre acte des accords partiels

obtenus, à capitaliser les connaissances accumulées, les normes produites par les acteurs au fil de leurs interactions et à les diffuser dans le cadre d'une activité discursive, le *policy discourse* (Balducci, 2001). L'institutionnalisation par les interactions ne peut advenir que si, par ailleurs, les acteurs et institutions fournissent les situations, les cadres institutionnels permettant la capitalisation des connaissances co-construites et leur valorisation, la cristallisation des valeurs, normes et règles de comportement co-produites et la reconduction des routines de coopération (March et Olsen, 1995; Kooiman, 1993). L'action des acteurs et organisations publiques permet l'accumulation au fil du temps et la préservation de ressources — ce que March et Olsen appellent des « capacités »<sup>5</sup> (1995 : 91) — dont la production n'est pas l'objectif premier des acteurs impliqués dans l'interaction. Elle permet la préservation et la valorisation de ce que secrètent les interactions sociales : des normes de contenus et de comportement, des routines de coopération, des systèmes de significations communes, une identité partagée. Dans le cas des projets, ce rôle des institutions politiques se traduit notamment par une activité de portage politique consistant à assurer la cristallisation d'accords, de normes communes (« la culture du projet ») à travers la gestion de documents de planification souples et ouverts à la discussion et à évoquer sans cesse dans le cadre d'un discours les accords obtenus, les normes collectivement construites. On peut, à la suite de Haumont (1993 : 106), définir la gestion poli-

Le chantier de recherche de la gouvernance urbaine et la question de la production des savoirs dans et pour l'action

tique du projet comme l'organisation d'une dialectique entre les « horizons d'attente », autrement dit les visions globales, les perspectives lointaines, ce que nous appelons le méta-projet, et les « espaces d'expériences », les opérations ponctuelles, la dimension opérationnelle. Le politique aurait ainsi cette fonction d'organiser les allers-retours entre ces deux dimensions afin, d'une part, d'« empêcher les horizons d'attente de "fuir" », autrement dit d'éviter que les perspectives ne soient trop lointaines et difficilement traduisibles en opérations concrètes et, d'autre part, de « résister au "rétrécissement" des espaces d'expériences », autrement dit de conjurer le risque que le projet se noie dans des considérations procédurières et techniques ou se perde dans des calculs strictement opportunistes.

Ces éléments d'analyse des logiques *micro* de l'action collective dans les villes viennent utilement compléter le cadre d'analyse de la gouvernance. Ils permettent de comprendre comment des phénomènes de changement *macro* opèrent une influence sur le contexte dans lequel évoluent les

systèmes d'acteurs concrets. L'ingouvernabilité relative, les incertitudes et interdépendances multiples qui caractérisent les contextes d'action contemporains modifient les formes de l'agir politique, les logiques d'institutionnalisation des ensembles sociopolitiques et les modalités d'intégration des individus et des groupes à ces ensembles. Ces éléments d'analyse éclairent aussi les mécanismes qui permettent de reconstituer une capacité d'action collective et d'intégration des individus et des groupes dans des espaces sociopolitiques pourtant de plus en plus fragmentés et pluralistes. En s'intéressant aux interactions *micro*, aux nouveaux modes de production de connaissances pour et dans l'action, le chantier de la gouvernance parvient à boucler la boucle et à articuler des changements globaux avec des changements *micro*.

### **Critiques et consolidation du « chantier de la gouvernance »**

Ce détour par le niveau *micro* et la question de la production des connaissances pour l'action permet en outre d'apporter des réponses à certaines des critiques adressées à l'approche de la gouvernance. Bien entendu, parmi ces critiques, certaines sont infondées, basées sur une lecture partielle, voire partielle, des travaux effectués dans le sillon de la gouvernance. Mais d'autres permettent de mettre le doigt sur les impensés ou les lacunes de cette approche. Pour faciliter l'exposé, nous avons retenu trois types de critiques adressées à la gouvernance.

*Critique no 1 : « les analyses de la gouvernance manquent de fondements empiriques et micro-sociologiques solides ! »*

Ce premier type de critiques est sans doute le plus fondé des trois. Les travaux sur la gouvernance se sont vu souvent reprocher de n'être pas suffisamment étayés empiriquement et, plus précisément, de manquer de précision microsociologique. Ces travaux fourniraient en abondance des macrothéories établissant des liens entre une pluralité de phénomènes *macro* sans fournir de « logiques d'agence », autrement dit une description des logiques d'acteurs et des mécanismes d'interactions permettant d'établir la corrélation entre ces phénomènes.

Pour ce qui concerne le stock des travaux sur la gouvernance urbaine et régionale, il est clair que la majorité des recherches situent leur analyse aux niveaux *macro* et *méso*. De nombreux travaux ont porté, par exemple, sur les conséquences de phénomènes tels que la globalisation, les transformations des systèmes productifs ou encore la construction européenne pour la structure des États, les rapports entre centres étatiques et périphéries et les hiérarchies territoriales (Amin et Thrift, 1994; Dunford et Kafkalas, 1992; Harvey, 1989; Jessop, 2000). D'autres, se situant à un niveau *méso*, se sont attachés à l'analyse des mobilisations territoriales ou aux transformations des relations entre organisations impulsées par ces transformations globales (Balme, 1996; Keating, 1998; Harding, 2000; Le Galès, 2002; Pierre, 1998). À la lecture de ces

travaux, on comprend bien des phénomènes *macro*, par ailleurs négligés par la science politique «classique», sur le rapport entre formes d'organisation des systèmes productifs et des rapports capital-travail, d'une part, et formes de l'État et de l'action publique, d'autre part. On comprend aussi comment la globalisation, le désenclavement de l'économie des espaces nationaux modifient la structure des opportunités pour les territoires subnationaux et ouvrent potentiellement un nouvel «intermède historique» (Bagnasco et Le Galès, 1997) pour que des formes différenciées d'intégration et de régulation sociopolitique s'instaurent à des échelles infranationales. La gouvernance permet aussi de comprendre dans quelles mesures ces changements sont possiblement porteurs d'un desserrement du «verrou» de l'État, entendu à la fois comme processus de redéfinition des rapports entre centre étatique et périphéries et comme redéfinition des rapports entre État et société. Ces changements *méso* sont notamment mis en évidence par les travaux sur le développement des politiques de développement économique au niveau urbain et régional, sur les partenariats public-privé, sur les nouvelles combinaisons de régulations dans les politiques urbaines et régionales ou encore sur les coalitions associant des acteurs politiques et des acteurs issus des élites économiques, sociales et culturelles dans les villes et les régions. Ces travaux s'appuient habituellement sur des analyses comparatives générales des transformations de l'État et des rapports entre État et économie, par-

fois sur des études de cas stylisées sur les mobilisations sociopolitiques et la multiplication des politiques de développement à l'échelle des villes et des régions.

Mais, plus on se rapproche du niveau *micro* de l'analyse, moins les travaux sont précis. On peine à voir comment ces changements globaux, ces nouvelles contraintes et opportunités adviennent, par quelles courroies de transmission ils agissent à l'échelle des systèmes d'acteurs concrets. Quels sont les enchaînements logiques qui relient les changements globaux à la réalité des interactions quotidiennes dans l'action collective au niveau des villes et des régions? Y a-t-il une nouvelle économie des rapports politiques et sociaux et des processus d'action collective concrets, une nouvelle économie de la production des savoirs pour l'action associées à ces changements? Il nous semble qu'à cette question, la majorité des travaux sur la gouvernance apportent une réponse positive mais, le plus souvent, de manière trop implicite ou insuffisamment structurée.

La gouvernance s'expose alors au reproche d'être allusive quant à la manière dont ces phénomènes *macro* et *méso* se concrétisent au niveau *micro* et d'inférer des changements dans les interactions politiques et sociales à partir de considérations sur des changements globaux sans véritablement procéder à l'analyse précise de ces changements et de leurs effets sur les systèmes d'action concrets. Les travaux conduits dans le cadre programmatique de la gouvernance peuvent donner alors l'impression

de procéder par conjectures, d'échafauder une théorie des changements politiques tout en s'exonérant d'un travail empirique précis.

Dans la partie précédente, nous avons montré comment une analyse *micro* des processus de gouvernance centrée sur les modalités de production et d'échanges des connaissances pour et dans l'action permettait de «fournir l'agence», autrement dit les mécanismes d'interaction entre acteurs, aux éléments d'analyse *macro* du chantier de recherche de la gouvernance. Cette perspective d'analyse n'apparaît plus alors comme exclusivement centrée sur l'examen des transformations du rôle de l'État, des rapports entre politique, économie et société, des rapports public-privé. Elle permet, au-delà, d'appréhender des dynamiques fines de transformation des rapports entre acteurs dans l'action politique. Nous avons montré avec l'exemple des villes et des projets urbains que les phénomènes de recomposition de l'État n'engendrent pas uniquement des transformations des règles institutionnelles cadrant le rapport entre le centre et les périphéries mais s'actualisent également à travers les transformations du contexte cognitif dans lequel opèrent et interagissent les acteurs des politiques urbaines, à travers les transformations des modes de construction des connaissances et des choix collectifs.

*Critique no 2 : « la gouvernance passe l'État par pertes et profits ! »*

Ce détour par le *micro* permet aussi de répondre à un second type d'objections adressées aux travaux



Le chantier de recherche de la gouvernance urbaine et la question de la production des savoirs dans et pour l'action

50

opérant dans le cadre analytique de la gouvernance, relatif celui-là au sort que ces travaux réservent à l'État. Certains travaux pionniers réalisés dans le champ de la gouvernance — on pense ici notamment aux travaux mobilisant la notion d'« État creux » (Peters, 1993; Leca, 1994, 1996a) — ont pu parfois donner l'impression de tableur sur un affaiblissement définitif de l'État comme organisateur du changement économique et social. Par la suite, cependant, certains travaux ont permis de réintégrer la question de l'État, de mieux articuler une réflexion en termes de gouvernance avec des questions plus classiques sur le gouvernement (Borraz et Le Galès, 2002). Ces travaux insistent sur le fait qu'il ne s'agit pas, dans le cadre du chantier de la gouvernance, de rendre compte de l'émergence de supposées formes de gouvernement post-étatique ou post-politique ou de logiques spontanées d'auto-organisation, de coordination et d'allocation des ressources. Il s'agit plutôt d'appréhender le gouvernement des sociétés contemporaines comme un processus composite auquel participe une pluralité d'acteurs, de

logiques d'action et de procédures relevant de la sphère de l'État mais aussi du marché et de la société. L'hypothèse que font les tenants de cette perspective est que la période contemporaine, marquée par des processus de globalisation, de privatisation et de recomposition de l'État, est particulièrement propice à des phénomènes de rééquilibrage entre modes de régulation. Dans le cas des villes, Le Galès fait notamment l'hypothèse que les régulations politiques n'y sont pas nécessairement dominantes et qu'elles doivent composer avec « le jeu des groupes sociaux, des mouvements sociaux, des intérêts, des entreprises de services urbains dans le cadre de la construction ou non, d'un acteur collectif » (Le Galès, 1998 : 205).

Le débat sur la gouvernance ne se résume donc pas à l'alternative affaiblissement-résistance de l'État. L'invasion du débat scientifique par le débat public au sein duquel la notion de gouvernance est clairement associée aux tentatives de restructuration néolibérale de l'État a sans doute contribué à établir cette association dans les esprits mais, répétons le : État et gouvernement, d'une part, et gouvernance, d'autre part, ne doivent pas être opposés. Le chantier de la gouvernance ne s'en tient pas à un constat de fragmentation de l'action publique et d'affaiblissement de la direction politique des sociétés. La perspective de gouvernance prend en compte un certain nombre de constats relatifs à l'altération du modèle 1 de rapports entre connaissances et action politique, à l'affaiblissement de certains des ressorts qui permettaient classiquement au

politique d'intégrer les sociétés et de coordonner les activités sociales (intérêt général comme substance, légitimité des savoirs et de l'expertise des acteurs publics, force de la loi, principe d'autorité, planification synoptique, etc.), mais elle cherche aussi à voir dans quelle mesure une capacité d'intégration et de direction politique peut émerger à certaines échelles et à examiner ce que ces dynamiques de recomposition empruntent à des formes d'auto-organisation sociale et (ou) territoriale, à des logiques de marché mais aussi à des logiques institutionnelles, de rapport au leadership politique ou à l'institution politique.

Concrètement, poser la question de la gouvernance consiste à se demander, par exemple, dans quelle mesure l'expertise publique renégocie sa coexistence, dans les processus d'action publique, avec des formes de connaissances produites par des agents économiques ou des acteurs de la société civile, et comment ces combinaisons de logiques de production des savoirs permettent d'intégrer des systèmes d'acteurs et d'assurer les conditions de l'action collective. Autrement dit, il s'agit de tester l'hypothèse selon laquelle, sur le continuum reliant les deux modèles de rapports entre connaissance et action politique identifiés par Lindblom, les situations concrètes se rapprocheraient de plus en plus du modèle 2 tout en gardant à l'esprit que des éléments du modèle 1 restent présents, voire dominants dans certains cas. Nous avons pu montrer dans la partie précédente que les connaissances pour l'action paraissent d'autant plus légitimes



qu'elles sont le fruit de processus délibératifs. Mais il convient d'ajouter que les espaces délibératifs n'existent que parce qu'ils sont mis en place par des acteurs et institutions politiques. Par ailleurs, les choix et savoirs communs que produisent ces espaces ne sont durablement partagés que parce que les institutions participent à leur valorisation et que les acteurs politiques, à travers leurs discours, contribuent à les diffuser. L'activité des institutions politiques s'apparente sans aucun doute de plus en plus à une activité d'«institutionnalisation de l'action collective» (Duran et Thoenig, 1996), mais elle reste essentielle pour assurer les conditions de possibilité et d'effectivité de cette action collective.

Dans le modèle 2 des rapports entre connaissances et action politique identifié par Lindblom, les acteurs et institutions publics n'ont plus comme vocation centrale de porter un projet politique substantiel; leur rôle se déplace davantage vers la fourniture d'un cadre institutionnel permettant aux interactions sociales de déboucher sur la construction collective des problèmes et des connaissances permettant de les prendre en charge et, *in fine*, sur un projet partagé. Mais, il faut y insister, cela n'exclut pas le recours au commandement hiérarchique! Cependant, celui-ci ne représente plus l'horizon unique de l'action des instances de gouvernement. L'activité de gouvernement consiste de plus en plus en des activités d'implication, de mobilisation et d'accompagnement de la formation incrémentale des choix collectifs. On a dès lors ici les éléments d'une réponse au premier

type d'objection à l'approche de la gouvernance. Celle-ci n'évacue pas la question du rôle des institutions politiques, mais en la désessentialisant, en les décentrant dans l'analyse, elle parvient à mettre au jour des logiques de changement dans les formes de l'action étatique.

*Critique no 3: «la gouvernance abandonne les problématiques de la démocratie, de la légitimité et de la domination politique!»*

Le troisième type de critique adressé aux travaux mobilisant la notion de gouvernance est relatif à l'absence de prise en charge par ces travaux des questions classiques de science politique, celles relatives notamment à la légitimité, à la légitimation de l'ordre politique et des formes de la domination politique. Ici, la gouvernance tombe sous le coup des réserves que suscitent plus généralement les travaux d'analyse des politiques publiques (réserves souvent acceptées par les chercheurs œuvrant dans ce domaine de l'analyse du politique; voir Hassenteufel et Smith, 2002). Ceux-ci se voient généralement reprocher de trop investir dans une description neutre des dispositifs d'action publique sans se soucier de repérer de manière assez systématique comment se structurent les rapports de pouvoir ou comment s'institutionnalisent et se reproduisent les situations de domination politique.

Dans le cas des travaux sur la gouvernance, ce grief de l'abandon des grandes questions de la discipline est aggravé par le fait que les travaux sur la gouvernance assu-

ment une perspective d'analyse centrée sur la manière dont sont résolus des problèmes de coordination dans les situations institutionnelles et sociales complexes et fragmentaires qui caractérisent les sociétés contemporaines. En effet, le programme de recherche de la gouvernance pourrait être défini comme l'analyse de l'ensemble des institutions et des processus qui participent à la coordination des activités sociales impliquant une pluralité de sujets et de groupes sur un territoire ou dans un système politique donné. Les auteurs tendent donc à décentrer dans leur analyse les institutions et régulations politiques afin de mieux faire apparaître le jeu des régulations marchandes ou communautaires (Le Galès, 1995; Rhodes, 1996; Kickert et al., 1997). De la sorte, la gouvernance s'expose au reproche d'être trop exclusivement orientée vers la résolution de problèmes et de pénétrer trop fréquemment le domaine du normatif.

Se reconnaissant dans une perspective d'économie politique, les tenants de l'approche de la gouvernance opèrent un détour par les domaines de la sociologie économique ou encore de la sociologie des mobilisations collectives pour voir comment les problèmes de construction des connaissances et des choix, les problèmes de coordination sont résolus. Ce faisant, ils aggravent leur cas et se voient reprocher de banaliser l'espace et l'agir politiques. Pourtant, ce détour par l'économie politique n'a rien d'une manœuvre dilatoire, pas plus qu'il ne conduit nécessairement à une vision angélique, donc dépolitisée, des processus et rap-

ports politiques. Il rend le chercheur sensible à d'éventuelles évolutions générales des modes de production des choix et des connaissances et des modes de régulation qui permettent d'obtenir de la coordination des activités sociales. Ce détour permet, ensuite, de mieux repérer où se situe la spécificité de l'intervention politique et comment ce rôle spécifique du politique évolue. Cette approche permet ainsi d'arracher l'action politique à toute conception essentialiste. Mais, insistons-y, cette perspective n'interdit certainement pas d'examiner comment, dans un contexte potentiellement nouveau de production des connaissances et de coordination des acteurs, des relations de pouvoir et de domination se structurent et se stabilisent.

Ensuite, évoquer la généralisation des dispositifs interactionnistes et délibératifs dans l'action publique urbaine et dans les processus de production pour et dans l'action, mettre au jour des phénomènes de pluralisation des mécanismes de construction de l'action publique, ce n'est pas nécessairement statuer sur la démocratisation définitive des dispositifs et proces-

sus de gouvernance urbaine, sur l'ouverture des espaces publics ou l'horizontalisation définitive des dispositifs de construction de l'action publique. Dans le cas des villes et des projets urbains, on a pu faire le constat d'une pluralisation des dispositifs d'élaboration et de mise en œuvre des projets, caractérisée par la multiplication des acteurs, la dispersion des ressources et le retrait de l'État comme médiateur central. Mais on peut faire l'hypothèse que cette situation pluraliste qui caractérise les dispositifs de gouvernance urbaine ne constitue qu'un intermède historique et que le caractère relativement ouvert et indéterminé de ces processus de projet correspond à une phase transitoire de redistribution des ressources et de doute quant aux connaissances et valeurs qui doivent fonder les politiques urbaines. Cette phase pourrait préparer une autre phase de cristallisation des positions de pouvoir, de consolidation des coalitions qui pourrait elle-même conduire à la formation de régimes urbains, au sens de matrices de rapports structuraux entre une pluralité d'acteurs, de groupes et d'institutions, mobilisée plus ou moins systématiquement dans la construction et la mise en œuvre des politiques urbaines. Rien n'interdit de penser que la routinisation des dispositifs d'interactions qui se structurent autour des projets, la stabilisation des modes de répartition des ressources et les effets de clôture et d'exclusion que les logiques réticulaires des projets produisent ne déboucheront pas, à terme, sur la consolidation de coalitions et de structures de domina-

tion stables, comparables à celles décrites par Stone (1989).

Par ailleurs, les dispositifs interactionnistes et délibératifs qui fleurissent dans l'action publique urbaine sont aussi des mécanismes de filtrage des acteurs et intérêts « utiles » et une source potentielle d'opacité démocratique. Les ressources, notamment cognitives, qu'ils mobilisent, si elles sont dispersées, ne sont pas nécessairement distribuées équitablement au sein des sociétés urbaines. Surtout, elles ne sont pas majoritairement détenues par les acteurs et les institutions qui, traditionnellement, établissent un lien entre les arènes de la décision et les citoyens tels que les conseils municipaux, les partis politiques mais aussi les syndicats ou certaines associations. Elles sont davantage en possession de groupes d'intérêts, d'agences, d'institutions voire de professions qui n'ont bien souvent qu'un rapport lointain avec la démocratie représentative : les chambres consulaires, les structures de représentation d'intérêts économiques, les acteurs économiques eux-mêmes, les agences d'urbanisme, de développement économique, etc.

Enfin, comme l'indique Sintomer (1999), les techniques délibératives sont marquées par un fort tropisme consensualiste. Leurs promoteurs partent le plus souvent du postulat selon lequel il est possible d'arriver, à travers l'interaction et l'échange discursif raisonnable, à une motion de consensus qui ne brime aucun intérêt et ne fasse violence à aucune minorité. Seulement, on peut se demander si la recherche systématique du consensus ne conduit pas,

d'une part, à éluder certains enjeux et, d'autre part, à éliminer les acteurs et les groupes qui n'ont pas de ressources à valoriser ou dont les intérêts et les demandes ne sont pas assez « raisonnables » pour être entendus. Enfin, force est de constater que les logiques consensualistes et délibératives produisent d'autant plus d'effets positifs en termes de construction de choix et de stabilisation de liens entre les acteurs qui y participent qu'elles sont soustraites au regard du plus grand nombre.

Les dispositifs interactionnistes et délibératifs dans l'action publique urbaine ne sont donc pas exempts de logiques d'exclusion et de domination politique. Mais les formes de cette domination tendent à se raffiner et c'est ce qu'une perspective de gouvernance centrée sur l'analyse des transformations des modes de production des choix et des connaissances étayant ces choix permet de mettre au jour.

## Conclusion

La question des savoirs, de leur production et de leur incorporation dans l'action peut et doit être une partie essentielle du programme de recherche de la gouvernance. C'est à notre sens par ce biais que l'on peut « réintroduire de l'agence » dans les travaux sur la gouvernance. À l'échelle des villes, les transformations induites par la globalisation, la transformation des systèmes productifs, la montée en puissance des institutions supranationales et la recomposition des États nationaux et de leurs modes d'intervention ont modifié les conditions dans lesquelles les acteurs, groupes sociaux et institu-

tions urbains interagissent pour générer de l'action collective. Ces transformations globales s'effectuent, au plan *micro*, par une modification du contexte dans lequel les acteurs produisent des connaissances, les échangent et produisent des choix collectifs sur la base de ces connaissances. Ces modifications débouchent à leur tour sur une remise en question des grands récits politiques de transformation linéaire du monde social, des savoirs experts, sur une propension croissante des acteurs à entrer dans des dispositifs d'action collective non seulement pour y faire triompher des intérêts et des visions du monde mais également pour y obtenir des réassurances cognitives et identitaires dans un contexte d'action de plus en plus mouvant et insaisissable, parfois sur une plus grande disponibilité des acteurs à la coopération, à l'ajustement mutuel et à l'apprentissage réciproque. C'est le sens que l'on peut donner à la multiplication des dispositifs d'action interactifs et itératifs, basés sur un incrémentalisme assumé et dans lesquels la production des connaissances n'est pas une étape préalable à l'action mais un processus continu accompagnant toutes les phases de l'action.

Si l'on a bien affaire à un contexte d'action modifié ouvrant des fenêtres d'opportunité à la diffusion de dispositifs de décision et d'action permettant une plus grande interaction entre différents types de savoirs et d'intérêts, on ne peut inférer pour autant de cette nouvelle structure d'opportunités une horizontalisation et une démocratisation définitives des dispositifs d'action politique. Et le programme

de recherche de la gouvernance n'est pas le cheval de Troie d'une telle vision angélique du monde social. La seule chose dont on peut être à peu près sûr, c'est que l'on a de fortes chances d'assister à une différenciation croissante des formes d'interactions sociales dans l'action collective, des formes de relations entre types de savoirs, de la place relative des différents types de régulation d'un territoire à l'autre, d'un secteur à l'autre, d'un programme d'action à l'autre. C'est tout l'intérêt du programme de recherche de la gouvernance de nous rendre sensibles à ces logiques de différenciation.

Gilles Pinson  
Marie Curie Research Fellow  
Centre for Sustainable Urban and  
Regional Futures  
University of Salford, Royaume-Uni

---

## Notes

- <sup>1</sup> Je tiens à remercier Philippe Estèbe et Patrick Le Galès pour les précieuses remarques dont ils m'ont fait profiter au cours de la rédaction de cet article.
- <sup>2</sup> On peut rapprocher la démarche de projet de la *branch method* que Lindblom (1959) oppose à la *root method*. La première méthode d'action procède par une comparaison continue entre les valeurs et les buts, d'une part, et les ressources disponibles et voies d'action possibles que fait apparaître l'analyse empirique du contexte de mise en œuvre, d'autre part. La seconde donne la priorité temporelle à la définition des buts et ne procède que dans un second temps à l'analyse du contexte et des ressources.
- <sup>3</sup> Dans un registre voisin, Luigi Bobbio indique que, dans un contexte incertain marqué par la variété et la dispersion des ressources, *progettare*, ce n'est pas seulement, comme on l'entend trop souvent, préfigurer un état futur des choses

Le chantier de recherche de la gouvernance urbaine et la question de la production des savoirs dans et pour l'action

54

puis recenser et rassembler les ressources nécessaires à la réalisation de cet état souhaitable dans le cadre d'un cheminement linéaire. C'est aussi et surtout « ouvrir un processus » (1996 : 67) dont les dynamiques et le résultat ne sont que partiellement prévisibles et contrôlables, parce que les dispositifs de projet sont essentiellement des processus d'échange et d'articulation de ressources entre une pluralité d'acteurs. Cet assemblage de ressources se fait dans le cadre d'un processus interactif toujours partiellement indéterminé.

- <sup>4</sup> March et Olsen (1995 : 6) indiquent ainsi que les acteurs, groupes et institutions ne conduisent pas leur action en répondant à la seule question « quel est mon intérêt ? » mais aussi en se demandant « qui suis-je ? ». L'action humaine est moins dirigée par l'anticipation des conséquences et la prise en compte de préférences bien comprises que par la logique de la justesse, de l'action appropriée. On n'est pas très loin ici des propositions anthropologiques d'un Giddens (1991) sur la « société du risque » selon lesquelles les acteurs, dans les interactions, sont motivés autant par le désir d'y trouver des réassurances cognitives, identitaires et normatives, que par celui d'y imposer leur rationalité instrumentale.
- <sup>5</sup> March et Olsen (1995 : 91 s.) distinguent quatre types de *capabilities* que les institutions contribuent à produire, à transformer et à redistribuer : les droits et autorités, en gros les différents types de légitimité formelle et informelle à agir ; les ressources, autrement dit les attributs matériels et immatériels qui

permettent d'agir ou de faire agir autrui ; les compétences et les savoirs ; la capacité organisationnelle, qui permet une utilisation effective et efficiente des trois autres types de capacités.

## Bibliographie

- AMIN, A., et N. THRIFT, éd. 1994. *Globalization, Institutions and Regional Development in Europe*. Oxford, Oxford University Press.
- BADIE, B., et P. BIRNBAUM. 1991. *Sociologie de l'État*. Paris, Hachette.
- BAGNASCO, A., et P. LE GALÈS. 1997. « Les villes européennes comme société et comme acteur », dans A. BAGNASCO et P. LE GALÈS, éd. *Villes en Europe*. Paris, La Découverte.
- BALDUCCI, A. 2001. *Governing Fragmentation in Contemporary Urban Societies : Strengths and Weaknesses of Participatory Approaches*. Communication présentée au colloque de l'European Urban Research Association, Copenhague, 17-19 mai.
- BALME, R., éd. 1996. *Les politiques du néo-régionalisme*. Paris, Economica.
- BÉHAR, D., et P. ESTÈBE. 1999. « L'État peut-il avoir un projet pour le territoire ? », *Les Annales de la recherche urbaine*, 82.
- BLONDIAUX, L., et Y. SINTOMER. 2002. « L'impératif délibératif », *Politix*, 57 : 17-35.
- BOBBIO, L. 1996. *La democrazia non abita a Gordio. Studio sui processi decisionali politico-amministrativi*. Milan, Franco Angeli.
- BORRAZ, O., et P. LE GALÈS. 2002. « Gouvernement et gouvernance des villes », dans J.-P. LERESCHE, éd. *Pouvoir local. Tome I : Gouvernance locale, coopération et légitimité. Le cas suisse dans une perspective comparée*. Paris, Pedone.
- BOUTINET, J.-P. 1993. *Anthropologie du projet*. Paris, PUF.
- CALLON, M., P. LASCOUMES et Y. BARTHE. 2001. *Agir dans un monde incertain*. Paris, Le Seuil.
- CALVERT, R. 1995. « Rational actors, equilibrium, and social institutions », dans J. KNIGHT et I. SENED, éd. *Explaining Social Institutions*. Ann Arbor, University of Michigan Press.
- CHADOIN, O., P. GODIER et G. TAPIE. 2000. *Du politique à l'œuvre. Bilbao, Bordeaux, Bercy, San Sebastián. Systèmes d'acteurs des grands projets urbains et architecturaux*. La Tour d'Aigues, Éditions de l'aube.
- CHALAS, Y. 1998. « L'urbanisme comme pensée pratique. Pensée faible et débat public », *Les Annales de la recherche urbaine*, 80-81 : 205-214.
- COHEN, J. 1985. « Strategy or identity : New theoretical paradigms and contemporary social movements », *Social Research*, 52 : 4.
- CROSTA, P. 1998. *Politiche : quale conoscenza per l'azione territoriale*. Milan, Franco Angeli.
- CROUCH, C., et W. STREECK, éd. 1996. *The Diversity of Capitalism in Europe*. Londres, Sage.
- CROZIER, M., et E. FRIEDBERG. 1977. *L'acteur et le système*. Paris, Le Seuil.
- CURAPP. 1996. *La gouvernabilité*. Paris, PUF.
- DUNFORD, M., et G. KAFKALAS, éd. 1992. *Cities and Regions in the New Europe*. Londres, Belhaven Press.
- DURAN, P., et J.-C. THOENIG. 1996. « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, 46, 4 : 580-622.
- ELIAS, N. 1975. *La dynamique de l'occident*. Paris, Calmann-Lévy.
- ELSTER, J., éd. 1998. *Deliberative Democracy*. Cambridge, Cambridge University Press.
- FRIEDBERG, E. 1993. *Le pouvoir et la règle*. Paris, Seuil.



- GIDDENS, A. 1991. *Modernity and Self Identity. Self and Society in the Late Modern Age*. Londres, Polity Press.
- HARDING, A. 2000. « Regime formation in Edinburgh and Manchester », dans G. STOKER, éd. *The New Politics of British Local Governance*. Basingstoke, Macmillan.
- HARVEY, D. 1989. « From managerialism to entrepreneurialism: The transformation in urban governance in late capitalism », *Geografiska Annaler*, 71B-1: 3-17.
- HASSENTEUFEL, P., et A. SMITH. 2002. « Essoufflement ou second souffle ? L'analyse des politiques publiques "à la française" », *Revue française de science politique*, 52, 1: 53-73.
- HAUMONT, B. 1993. « Un nouveau champ pour l'architecture et ses recherches. Le projet urbain », *Les Cahiers de la recherche architecturale*, 32-33.
- HEALEY, P. 1996. « Planning through debate: The communicative turn in planning theory », dans S. CAMPBELL et S. FAINSTEIN, éd. *Readings in Planning Theory*. Londres, Blackwell.
- JESSOP, B. 2000. « The crisis of the national spatio-temporal fix and the tendential ecological dominance of globalizing capitalism », *International Journal of Urban and Regional Research*, 24, 2: 322-360.
- JOBERT, A. 1998. « L'aménagement en politique, ou ce que le syndrome NIMBY nous dit de l'intérêt général », *Politix*, 42: 67-92.
- KEATING, M. 1998. *The New Regionalism in Western Europe*. Cheltenham, E. Elgar.
- KICKERT, W., E. H. KLIJN et J. KOPPENJAN, éd. 1997. *Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector*. Londres, Sage.
- KOOIMAN, J. 2003. *Governing as Governance*. Londres, Sage.
- KOOIMAN, J., éd. 1993. *Modern Governance. Government-Society Interactions*. Londres, Sage.
- LATOURE, B. 1991. *Nous n'avons jamais été modernes. Essai d'anthropologie symétrique*. Paris, La découverte.
- LECA, J. 1994. « L'État creux », dans DATAR. *Les intellectuels et l'an 2015*. La Tour d'Aigues, Éd. de l'Aube.
- LECA, J. 1996a. « Gouvernance et institutions publiques. L'État entre sociétés nationales et globalisation », dans R. FRAISSE et J.-B. DE FOUCAULD, éd. *La France en perspectives*. Paris, Odile Jacob.
- LECA, J. 1996b. « La "gouvernance" de la France sous la Vème République », dans F. D'ARCY et L. ROUBAN, éd. *De la Vème République à l'Europe. Hommage à Jean-Louis Quermonne*. Paris, Presses de Sciences-Po.
- LECA, J., et R. PAPINI, éd. 1985. *Les démocraties sont-elles gouvernables ?* Paris, Economica.
- LE GALÈS, P. 1995. « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, 45, 1: 57-95.
- LE GALÈS, P. 1998. « Régulation, gouvernance et territoire », dans J. COMAILLE et B. JOBERT, éd. *Les métamorphoses de la régulation politique*. Paris, LGDJ.
- LE GALÈS, P. 2002. *European Cities, Social Conflicts and Governance*. Oxford, Oxford University Press.
- LINDBLOM, C. 1959. « The science of "muddling through" », *Public Administration Review*, 19.
- LINDBLOM, C. 1977. *Politics and Markets. The World's Political-economic Systems*. New York, Basic Books.
- MARCH, J. G., et J. P. OLSEN. 1995. *Democratic Governance*. New York, The Free Press.
- MAYNTZ, R. 1993. « Governing failures and the problem of governability », dans J. KOOIMAN, éd. *Modern Governance. Government-Society Interactions*. Londres, Sage.
- NORTH, D. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge, Cambridge University Press.
- PETERS, B. G. 1993. « Managing the hollow state », dans K. ELIASSEN et J. KOOIMAN, éd. *Managing Public Organizations*. Londres, Sage.
- PIERRE, J. 1998. *Partnerships in Urban Governance. European and American Experience*. Londres, MacMillan.
- PINSON, G. 2002a. *Projets et pouvoirs dans les villes européennes. Une comparaison de Marseille, Venise, Nantes et Turin*. Université de Rennes I, thèse de doctorat de science politique.
- PINSON, G. 2002b. « Des villes et des projets. Changement dans l'action publique et institutionnalisation de nouveaux territoires politiques », dans J. FONTAINE et P. HASSENTEUFEL, éd. *To Change or Not to Change. Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*. Rennes, PUR.
- PINSON, G. 2002c. « Political government and governance. Strategic planning and the reshaping of a political capacity in Turin », *International Journal of Urban and Regional Research*, 26, 3: 477-493.
- RHODES, R. A. W. 1996. « The new governance: Governing without government », *Political Studies*, XLIV: 652-667.
- SFEZ, L. 1981. *Critique de la décision*. Paris, Presses de la FNSP.
- SINTOMER, Y. 1999. *La démocratie impossible ? Politique et modernité chez Weber et Habermas*. Paris, La découverte.
- STONE, C. 1989. *Regime Politics. Governing Atlanta 1946-1988*. Lawrence, University Press of Kansas.
- TILLY, C. 1992. *Contrainte et capital dans la formation de l'Europe. 1890-1990*. Paris, Aubier.
- TRIGILIA, C. 2002. *Sociologie économique*. Paris, A. Colin.
- VELTZ, P. 1994. *Mondialisation, villes et territoire*. Paris, PUF.
- VELTZ, P. 2000. *Le nouveau monde industriel*. Paris, Gallimard.
- WRIGHT, V., et S. CASSESE, éd. 1996. *La recomposition de l'État en Europe*. Paris, La Découverte.