

## **La gouvernance urbaine : nouvelle catégorie d'action des politiques urbaines**

Bernard Jouve

Directeur de recherche au sein de l'UMR CNRS 5600 [jouve@entpe.fr](mailto:jouve@entpe.fr)  
Coordonnateur de la Chaire UNESCO « Politiques urbaines et citoyenneté »

### Résumé :

A la fois dans le monde académique et dans la sphère politique, la gouvernance urbaine tend, depuis une vingtaine d'années, à s'imposer à la fois comme un nouveau cadre d'analyse des politiques urbaines et comme une nouvelle catégorie d'action publique. Le terme renvoie à deux constats majeurs : d'une part, les Etats modernes se transforment et le rôle que jouent les politiques urbaines dans cette transformation est essentiel. D'autre part, il ne faut pas surestimer la capacité des institutions urbaines à réguler seules les problèmes économiques et sociaux auxquelles elles sont confrontées. Une meilleure prise en compte des acteurs issus de la société civile est donc nécessaire dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques urbaines. Cet article se fixe comme objectif de montrer en quoi le « succès » de la gouvernance urbaine s'explique par la rencontre de trois histoires issues d'univers sociaux, institutionnels et politiques différents : celle des sciences sociales analysant les transformations de l'Etat-providence, celle des grands organismes internationaux en charge des politiques de développement dans les grandes villes du « Sud », et celle des institutions urbaines des pays « développés », notamment en Europe de l'Ouest. Il s'agit de dresser un bilan succinct, en ce qui concerne la nature et l'exercice du pouvoir urbain, de la mise en œuvre de cette nouvelle catégorie d'action publique.

### **Introduction**

Depuis une vingtaine d'années, tout d'abord dans le mode anglophone, puis à l'échelle planétaire, la gouvernance s'est progressivement imposée comme un « bruit de fond » (*buzz word*) qui sert à désigner et formaliser un certain nombre de transformations majeures. Ce terme est en effet utilisé pour marquer certaines ruptures dans la nature des relations internationales, consécutives à la chute du bloc soviétique, et pour remettre en question une tendance à l'unipolarité voulue par les Etats-Unis. Gouvernance rime alors avec nécessité de revenir à l'esprit ayant présidé à la création de l'Organisation des Nations-Unies. Dans le domaine de l'aide aux pays en développement, la gouvernance, telle qu'elle est utilisée par les grands bailleurs internationaux que sont la Banque Mondiale et le Fonds Monétaire

International, résume une nouvelle approche de l'aide à destination de ces pays en responsabilisant davantage la société civile et en minorant le poids des administrations nationales dans la gestion des dotations et la mise en œuvre des programmes internationaux de développement. Gouvernance rime alors avec politiques d'*empowerment* qui conduisent à faire prendre en charge le développement et les besoins collectifs par les groupes sociaux les plus fragilisés, en lieu et place des administrations nationales et locales. Dans le monde de l'entreprise, la gouvernance s'est développée sur fond de scandales financiers (cf. ENRON) au sein de grands groupes accusés d'avoir mis en place des pratiques gestionnaires tendant à déplacer le centre de gravité décisionnel des actionnaires vers les dirigeants exécutifs de ces entreprises. Gouvernance rime dans ce cas avec transparence dans la gestion interne, retour à certaines règles éthiques et rééquilibrage des pouvoirs entre ces deux pôles. Dans le domaine de l'administration publique, la gouvernance est déclinée pour mettre de l'avant une nécessaire réforme de l'Etat visant à rationaliser son fonctionnement, à mettre en place de nouvelles formes de partenariat avec le secteur privé, à mettre en place de nouveaux outils de management public reposant notamment sur des indicateurs de performance des services (Stoker, 1998). Le terme est donc foncièrement polysémique et a de fait un statut scientifique qui n'est lui-même pas stabilisé.

Les politiques urbaines n'ont pas échappé à cette dynamique qui conduit à travers l'utilisation d'un même terme à désigner des objets et des réalités sociales et politiques extrêmement différentes. Dans le domaine des études urbaines, il sert à désigner, d'une part, un renversement de la division du travail entre les Etats-nations et les villes et, d'autre part, entre les pouvoirs urbains et les sociétés civiles urbaines composés de groupes sociaux très divers (acteurs privés, associatifs, communautaires, citoyens « ordinaires », ...). Pour aller à l'essentiel, la gouvernance urbaine désigne, c'est du moins la définition qu'adopte cet article, un processus par le biais duquel se met en place progressivement un rééquilibrage dans l'exercice du pouvoir urbain, a priori, au détriment des Etats et des institutions urbaines (élus et technocraties locales) et au profit des acteurs issus de la société civile. En fait, si l'on dresse un état des lieux de la littérature sur la question, deux lectures s'opposent : une vision qui voit ce processus comme porteur d'une dynamique émancipatrice des villes et des sociétés locales vis-à-vis de la tutelle des Etats – c'est le cas notamment en Europe de l'Ouest (Le Galès, 2002) - et une vision plus critique qui lie ce même processus à l'érosion de l'Etat keynésien, de l'Etat-providence et à son remplacement progressif par l'imposition de l'idéologie néolibérale (Brenner et Theodore, 2003). Ces deux approches, qui ne partagent

pas les mêmes corpus disciplinaires et qui expliquent en grande partie la difficulté à stabiliser le contenu du terme, ont cependant en commun de partager un même constat : les Etats modernes se transforment et le rôle que jouent les politiques urbaines dans cette transformation est essentiel. Cet article se fixe comme objectif de montrer en quoi le « succès » de la gouvernance urbaine s'explique par la rencontre de trois histoires issues d'univers sociaux, institutionnels et politiques différents : celle des sciences sociales analysant les transformations de l'Etat-providence, celle des grands organismes internationaux en charge des politiques de développement, notamment dans les grandes villes du « Sud », et celle des institutions urbaines des pays « développés », notamment en Europe de l'Ouest.

### **1- La transformation des Etats modernes et la gouvernance (urbaine)**

La diffusion à l'échelle internationale de la gouvernance (urbaine) a été alimentée par un grand nombre de travaux produits par les sciences sociales s'intéressant à la transformation des Etats modernes à partir des années 1970-1980. Ces travaux insistent pour la plupart sur un constat : il ne faut pas surestimer la capacité des institutions publiques (nationales et locales) à pouvoir gérer seules les politiques (urbaines) et il convient d'ouvrir le système décisionnel urbain à la société civile. L'histoire du développement de la gouvernance, en tant que catégorie d'action publique, peut ainsi se comprendre comme une importation dans le champ de l'action publique d'une série de diagnostics et d'analyses élaborés par les sciences sociales s'intéressant à la transformation des Etats contemporains. Il s'agit donc d'une adaptation, d'une instrumentalisation au profit du marché disent certains (Kazancigil, 1998), de travaux scientifiques dans une perspective normative qui fait de la recherche de la coordination entre institutions publiques et privées, et cela à différents niveaux de gouvernement, l'alpha et l'oméga des politiques publiques contemporaines. A une vision hiérarchique du gouvernement (urbain) succède une perspective négociée, partenariale contractuelle, au sein de réseaux de politiques publiques non hiérarchiques.

Il n'est certainement pas possible de revenir ici sur les très nombreux travaux ayant montré comment la sphère du politique s'est progressivement construite dans le cadre d'une homologie parfaite avec l'Etat, unique détenteur de la souveraineté (Nootens, 2004), qui en Europe phagocyttera progressivement les autres construits socio-politiques concurrents (Tilly, 1992). Il ne s'agit d'ailleurs pas du propos de cet article qui vise plutôt à comprendre comment les travaux sur la gouvernance (urbaine) s'intègrent dans un ensemble de critiques adressées à ce modèle. En effet, l'adjectif urbain accolé au mot gouvernance ne représente en

fin de compte qu'une déclinaison territoriale d'un ensemble de dynamiques qui affecte depuis une trentaine d'années les Etats-modernes (et surtout les démocraties libérales) dont l'ordre politique a été organisé sur deux grands principes : l'Etat-nation en tant que matrice territoriale et institutionnelle de la sphère du politique et le principe de la représentation, fondée sur l'élection, comme modalité essentielle de sélection du personnel politique « légitime », donc en situation hégémonique par rapport à l'ensemble des acteurs de la société civile.

Dès le milieu des années 1970, les premiers signes d'essoufflement d'un mode d'organisation du politique qualifié de stato-centré avaient été identifiés. M. Crozier, S. Huntington et J. Watanuki évoquaient alors une « crise des démocraties » occidentales qui s'exprimait essentiellement par l'incapacité des États à faire face à l'ensemble des demandes sociales qui leur étaient transmises. La période des « Trente Glorieuses » avaient en effet conduit à une multiplication des demandes émanant de la société civile, adressées aux institutions étatiques, qui dans le cadre de mise en place progressive de l'Etat-providence et de politiques keynésiennes y avaient répondu en augmentant leur capacité d'intervention, notamment budgétaire. La crise économique des années 1970 allaient remettre en question cette logique. Face notamment à des contraintes budgétaires plus importantes et à l'épuisement des politiques keynésiennes, l'appareil d'État se trouvait en situation de « surcharge ». C'est donc sa légitimité fonctionnelle, sa capacité à résoudre les problèmes économiques et sociaux par le biais de politiques publiques adaptées, qui était remise en question. Dans les années 1980, sur fond de « révolution néolibérale » aux États-Unis et en Grande-Bretagne, cette thématique de la « crise » disparaît, un temps, de l'agenda. Le recours à des recettes libérales reposant sur la déréglementation et la privatisation explique en partie cette évolution. Le *New Public Management* se développe à cette époque, même s'il se décline selon des temporalités et des logiques différentes selon les Etats (Pollitt, Thiel et Homburg, 2007). Il repose sur l'idée qu'il convient à la puissance de revenir sur son « cœur de métier », comme le font à la même époque les grands groupes industriels confrontés à la mondialisation, en externalisant soit sous forme de privatisation, soit sous forme de décentralisation politique et institutionnelle les fonctions considérées comme non « stratégiques » pour la régulation d'ensemble des sociétés (Ferlie, 1996).

C'est au milieu des années 1990, et plus encore à la fin de cette même décennie (Calame et Talmant, 1997 ; Peters et Savoie, 1995) que l'on évoque à nouveau une « crise des démocraties modernes » occasionnée par la mondialisation, la recomposition des États et des

transformations socio-politiques majeures. La terminologie change également. La « crise des démocraties modernes » se transforme en « crise de gouvernabilité » nécessitant de nouveaux outils de gouvernance (Kooiman, 1993). Ce changement sémantique permet d'insister sur le fait que la « crise » n'est pas que fonctionnelle et ne s'exprime pas uniquement en termes de « surcharge » de l'appareil d'État mais plus fondamentalement dans le cadre d'une double remise en cause, d'une part, des conditions mêmes de production des politiques publiques et, d'autre part, de la légitimité de la puissance publique. Dans les faits, les dynamiques alimentant cette double remise en cause se sédimentent depuis les années 1960. On peut notamment évoquer (Jouve, 2005) :

- la remise en question d'un mode d'exercice du politique reposant sur la domination et l'aspiration à davantage de « participation citoyenne » ;
- la remise en cause, d'une part, de la primauté des partis politiques en tant qu'instances agréant les préférences des individus et, d'autre part, des fidélités électorales ;
- la critique d'un mode d'agrégation des préférences basé sur la légitimité légale-rationnelle monopolisée par l'État et ses administrations ;
- le procès d'une représentation libérale de l'État moderne, ouvert en théorie à l'ensemble des revendications en provenance de la société civile. La critique la plus virulente de cette représentation a été portée par des auteurs marxistes liant la crise de l'État aux transformations du capitalisme ;
- la confiance même dans le politique dans sa capacité à traiter l'ensemble des problèmes des sociétés modernes et l'émergence d'une société civile de plus en plus revendicatrice en termes d'organisation du pouvoir ;
- la fragmentation des systèmes décisionnels à la suite de la modification de la structure interne des États du fait des réformes décentralisatrices, des dynamiques fédéralistes ;
- la contestation d'un mode décisionnel reposant sur la primauté de l'expertise scientifique détenue par des administrations se réfugiant derrière leur monopole de la technique ;
- l'émergence de nouvelles problématiques (environnement, exclusion, intégration, ...) ne se prêtant plus à un traitement par des politiques sectorielles mais qui nécessitent

une intégration des approches, la recherche de synergies entre institutions dont les logiques d'action, les cultures, les temporalités ne se recourent pas ;

- la consolidation de nouveaux territoires d'action collective, notamment les métropoles au sein desquels des mouvements sociaux avaient, dès les années 1970, fait le procès d'une intégration politique « par le haut » ;
- la redéfinition de la citoyenneté, dans sa traduction libérale et universaliste, par des groupes sociaux revendiquant un traitement communautaire permettant, selon eux, de passer outre à des politiques, qui sous couvert de libéralisme politique, reposent sur la discrimination des groupes dominés (en fonction du genre, de la langue, des origines ethniques, des pratiques religieuses, de l'orientation sexuelle, ...) ;
- enfin, à partir du développement des *Cultural Studies* et des études féministes, la critique des démocraties libérales tourne au procès de l'homme politique, blanc, hétérosexuel et catholique qui monopolise le système de représentation et l'appareil d'Etat à son profit.

C'est dans ce contexte général de remise en question d'un modèle stato-centré du politique reposant sur la démocratie représentative, l'expertise scientifique non partagée et une conception universaliste de la citoyenneté que le thème de la gouvernance (urbaine) s'est imposé dans le registre du savant et dans celui du politique : le local et surtout la ville, saisis dans leur double dimension d'espace physique et politique, (re-)deviennent les nouveaux territoires de référence du politique à partir duquel il serait possible de repenser le politique en dehors des rapports de coercition chers à M. Weber, d'agir sur la crise de gouvernabilité des sociétés modernes et résoudre l'ensemble des problématiques évoquées ci-dessus. Se développant dans une véritable bulle spéculative, on en arrive au début des années 2000 à des définitions de la gouvernance qui s'éloignent de plus en plus des sciences sociales et qui empruntent à la cybernétique comme celle de G. Paquet qui défend l'idée que la principale innovation de la gouvernance repose sur la capacité d'apprentissage collectif au sein de « clans » et en dehors de tout processus de domination : « l'une des caractéristiques du clan est de mettre l'accent sur l'adhésion volontaire aux normes. [...] Le clan est une constellation non hiérarchique d'unités cimentées par une vision commune qui travaille à un projet, à une structure hologrammatique (c'est-à-dire que chaque membre a une perception du projet dans son entier et de son rôle dans ce dernier) et est capable d'apprendre par le dialogue,

l'établissement de réseaux, la rétro-action et l'auto-organisation » (Andrew et Cardinal, 2001, pp. 25-26). Cette perspective brownienne fondée sur l'apprentissage et l'adhésion à des valeurs et des objectifs collectifs, le dépassement des clivages institutionnels et administratifs et notamment de la distinction entre sphère publique et société civile a été totalement intégrée par les grands bailleurs de fonds internationaux qui se la sont appropriée pour l'appliquer à la gestion des villes. A noter également que dans les pays développés, les élus locaux des grandes villes et leur technocratie se sont livrés à la même démarche : la gouvernance urbaine étant vue comme un nouveau cadre de légitimation de l'action publique en phase avec les évolutions macro-sociologiques et politiques évoquées plus haut.

## **2- La gouvernance urbaine vue par les grands organismes internationaux**

Au cours des années 1990, les grands bailleurs de fonds internationaux font le constat de l'échec avéré des politiques de développement à destination des pays pauvres. Non seulement les écarts en termes de niveaux de développement, de réduction de la pauvreté, d'accès aux services et biens essentiels (logement, eau potable, scolarisation, ...) n'ont pas été résorbés mais, dans bien des cas, ils ont même tendance à augmenter et ce malgré des programmes particulièrement lourds financièrement. Le constat est également dressé d'un manque d'intérêt souvent patent de la part des gouvernements et des administrations nationales de ces pays pour traiter ce qui devient progressivement un enjeu majeur : le développement incontrôlé de l'urbanisation. Les problèmes de pauvreté tendent effectivement à se concentrer dans les grands centres urbains qui connaissent dans bien des cas une véritable explosion démographique. Ainsi, selon le secrétariat des Nations-Unies, « en 2008, le monde parviendra à un point d'inflexion d'une importance majeure, quelle que soit sa visibilité immédiate : pour la première fois de son histoire, plus de la moitié de la population du globe, soit 3,3 milliards d'habitants, vivra en milieu urbain. D'ici 2030, ce chiffre devrait avoisiner les 5 milliards. Beaucoup des nouveaux citoyens seront pauvres et leur avenir, celui des villes des pays en développement et celui de l'humanité entière dépendront dans une grande mesure des décisions prises dès aujourd'hui pour gérer cette croissance » (Fonds des Nations-Unies pour la Population, 2007). De fait, l'un des principaux enseignements démographiques de ces trente dernières années réside dans la place prise par les pays en développement dans le fait urbain et son accélération (tableau 1).

Tableau 1 : Les 15 plus grandes métropoles mondiales en 1900, 1950, 1985 et 2000

Rang	Ville	1900	Ville	1950	Ville	1985	Ville	2000
1	Londres	6,4	New York	12,3	New York	18,1	Mexico	31
2	New York	4,2	Londres	10	Tokyo	17,2	São Paulo	25,8
3	Paris	3,9	Rhin-Ruhr	6,9	São Paulo	15,9	Tokyo	24,2
4	Berlin	2,4	Tokyo	6,7	New York	15,3	New York	22,8
5	Chicago	1,7	Shanghai	5,8	Shanghai	11,8	Shanghai	22,7
6	Vienne	1,6	Paris	5,5	Calcutta	11	Pékin	19,9
7	Tokyo	1,4	Buenos Aires	5,3	Los Angeles	10,4	Rio de Janeiro	19
8	Saint-Petersbourg	1,4	Chicago	4,9	Rio de Janeiro	10,4	Calcutta	17,7
9	Philadelphie	1,4	Moscou	4,8	Séoul	10,2	Bombay	17,1
10	Manchester	1,2	Calcutta	4,4	Bombay	10	Jakarta	16,8
11	Birmingham	1,2	Los Angeles	4	Londres	9,8	Séoul	14,2
12	Moscou	1,2	Osaka-Kobe	3,8	Rhin-Ruhr	9,2	Los Angeles	14,2
13	Pékin	1,1	Milan	3,6	Pékin	9,2	Le Caire	13,1
14	Calcutta	1	Mexico	3	Buenos Aires	9,2	Madras	12,9
15	Boston	1	Philadelphie	2,9	Paris	8,9	Manille	12,3

Source : (United Nations Secretariat, 2001)

En 1900, Londres était la première ville mondiale avec 6,4 millions d'habitants, suivie de New York et Paris avec respectivement 4,2 et 3,9 millions d'habitants. En 2000, c'est Mexico qui occupe la première place avec 31 millions d'habitants, la seconde et troisième place dans cette hiérarchie revenant à Sao Paulo (25,8 millions d'habitants) et Tokyo (24,2 millions

d'habitants). Les métropoles sont donc de plus en plus situées dans les « Pays du Sud » caractérisés par un exode rural non maîtrisé et des processus de transitions démographiques non achevés qui conduisent, dans certains États, à une augmentation très rapide de la population. Selon la mise à jour 2001 du *World Urbanization Prospects* des Nations Unies, on compte 417 métropoles ayant entre 500 000 et 1 million d'habitants, ce qui représente une population métropolitaine totale de 2,9 milliards d'habitants. Et les projections à l'horizon 2015 sont tout aussi impressionnantes puisque les Nations Unies prévoient qu'à cette période le monde aura 507 métropoles de ce type rassemblant 3,5 milliards d'habitants (United Nations Secretariat, 2001). Si les questions touchant au gouvernement des villes sont devenues si importantes, c'est parce qu'en premier lieu elles s'inscrivent dans cette réalité démographique qui conduit à une hyperconcentration de la population dans les grandes villes. A tel point que l'on est en mesure de se demander si, à terme, les problèmes politiques des sociétés contemporaines ne se résumeront pas de fait à des problèmes urbains (exclusion, environnement, développement économique, logement, infrastructures, ...) ou ayant pour cadre physique les villes (santé, éducation, sécurité, ...). Face à cette dynamique structurelle, les pouvoirs publics locaux sont placés en première ligne et sont confrontés, surtout dans les pays en développement, à des difficultés très importantes, notamment du fait de ressources économiques, fiscales, politiques, ... limitées.

C'est dans ce contexte qu'a émergé la gouvernance urbaine envisagée par les grands organismes internationaux comme la méthode de gestion urbaine la plus adaptée à la situation actuelle et en regard des objectifs du Millénaire pour le Développement (Nations Unies, 2007 ; OCDE, 2001 ; OCDE, 2002). Ainsi pour l'OCDE : « le terme 'd'administration publique' ne convient plus pour décrire les modes d'organisation et d'administration des villes et de leurs habitants. Dans un monde où la participation des entreprises et de la société civile est de plus en plus la norme, le terme de 'gouvernance' définit mieux les processus par lesquels les citoyens règlent collectivement leurs problèmes et répondent aux besoins de la société, en faisant appel au concours de 'l'administration' publique » (OCDE, 2007).

Pour ces organismes, le principal défi que doivent résoudre les institutions urbaines est d'ordre à la fois fonctionnel et politique : il s'agit de répondre plus efficacement que par le passé au contrôle du développement urbain (et ses avatars en termes de pauvreté, d'empreinte écologique, ...) tout en mettant en place de nouveaux mécanismes de médiation avec la société civile afin, à la fois, d'adopter des démarches inclusives dans les politiques urbaines et d'accroître leur degré d'imputabilité : « Comment les villes peuvent-elles éviter les calamités

et tirer parti de leurs possibilités de manière optimale ? Les espoirs de trouver à cette double question des réponses se fondent de plus en plus sur l'amélioration de la gouvernance urbaine : la gouvernance urbaine, précédemment synonyme de gestion urbaine, est comprise aujourd'hui comme réunissant la responsabilité redditionnelle des instances gouvernementales et l'engagement civique. Elle fait généralement référence aux processus par lesquels les administrations urbaines locales, en partenariat avec d'autres organismes publics et différents segments de la société civile, répondent aux besoins sociaux de manière efficace, participative et transparente et sont tenues responsables de leurs actions » (Fonds des Nations-Unies pour la Population, 2007).

La gouvernance urbaine est donc un terme largement mobilisé par les organismes internationaux dans une perspective normative pour formaliser un changement de registre d'action dans les politiques de développement. L'inefficacité des politiques antérieures dans le domaine est envisagée essentiellement, par les bailleurs internationaux, comme le résultat de méthodes de management inadaptées à la nature des enjeux, au manque d'efficacité des administrations nationales et locales en charge de la gestion urbaine, quand ce n'est pas à la corruption endémique des systèmes politiques et administratifs des pays en développement (Banque Mondiale, 2006, p. 2).

Parce que les villes des pays en développement concentrent toujours plus de populations et de problèmes liés à la pauvreté, elles deviennent « naturellement » des territoires d'expérimentation de cette nouvelle doctrine que sert à résumer la gouvernance urbaine : il s'agit avant tout de mettre les responsables politiques et administratifs devant leurs responsabilités en faisant, à mots couverts, peser sur eux la responsabilité des échecs passés. Parce que la gouvernance, telle que formalisée par un certain segment des sciences sociales, permet de penser un nouvel ordre politique décentré par rapport aux institutions publiques, elle se décline parfaitement dans les villes en développement. Il s'agit avant tout de remettre au centre des dispositifs et des procédures la société civile et ses « représentants ». En lieu et place de politiques d'aide de type Top-Down dans lesquelles les populations sont des assujettis des politiques urbaines, il convient de limiter, voire contourner, la tutelle administrative des Etats et des pouvoirs urbains pour au contraire valoriser les formes de mobilisations collectives issues de la société civile. Le développement communautaire, l'*empowerment*, quels que soient ses objets (scolarisation, logement, accès aux services premiers, développement économique, ...) deviennent ainsi l'alpha et l'oméga des politiques des bailleurs de fonds internationaux en lieu et place des grands projets administrés par la

puissance publique. Pour la Banque Mondiale, le recours à la gouvernance dans ces pays est d'autant plus justifié que l'Etat-nation représente, dans bien des cas, un construit socio-politique qui a été plaqué trop rapidement sur des systèmes traditionnels ; ce placage expliquant en grande partie l'échec des politiques de développement antérieures pensées dans un cadre de référence qui correspond à celui des Etats développés. Aussi, dans un guide méthodologique, la Banque établit le diagnostic suivant : « L'intérêt principal des études de cas et des Dialogues des Parties Prenantes (MSDs) est de montrer et de discuter le rôle évolutif que les structures traditionnelles jouent dans la gouvernance locale dans des pays en développement et dans les pays en transition à différentes étapes du niveau de l'échelle de l'intégration/décentralisation ou à un degré substantif de responsabilités ou d'autonomie des administrations locales, dans lesquelles la grande partie de la population se reconnaît comme partie intégrante d'un système traditionnel/indigène » (Banque Mondiale, 2004, p. 1).

S'il ne s'agit pas ici de réifier les précédentes politiques d'aide au développement, force est néanmoins de constater que les logiques à l'œuvre ont profondément évolué à partir des années 1990 : de politiques de type Top-Down, reposant sur la centralité des administrations nationales et locales (notamment du fait du poids démographique que représentent les villes dans les pays en développement) et sur une logique de redistribution mondiale de la richesse, les bailleurs de fonds internationaux ont adopté dorénavant des politiques Bottom-Up, reposant sur la mobilisation des groupes sociaux les plus marginalisés, en souhaitant en faire de nouveaux « partenaires ». La prise en compte des cultures et systèmes politiques traditionnels est louable en soi de la part de ces grands organismes qui ont compris que les « chemins » du développement sont en grande partie une question de « sentier de dépendance » (Hall et Taylor, 1997) dont il est difficile de s'extraire. Force est également de constater que ce changement de logique a des implications évidentes car la gouvernance, comme nouvelle catégorie d'action publique, responsabilise les acteurs de la société civile, notamment les groupes sociaux les plus marginalisés, et les met au défi d'assumer eux-mêmes leurs potentiels propres échecs.

### **3- Le pouvoir urbain et ses avatars dans les pays développés**

Dans les années 1980-1990, la nature du pouvoir urbain s'est fortement transformée dans les pays développés, essentiellement en Europe, aussi bien dans les discours que dans les pratiques. Le recours au partenariat public/privé, au milieu associatif, l'implication croissante au sein de structures de participation de la société civile, ... autant de signes tendant à attester

d'un décentrage de l'ordre politique par rapport aux institutions urbaines démocratiquement élues et une ouverture de la scène décisionnelle à de nouveaux acteurs. En Europe de l'Ouest, sur fond de politiques de décentralisation, de transfert de compétences vers les villes, de réformes du système électoral, avec dans certains cas l'élection des maires au suffrage universel direct (comme en Italie), les élus urbains ont eu à gérer un nombre croissant de politiques publiques. L'exemple est en quelque sorte venu des Etats-Unis et de la Grande-Bretagne, pour des raisons différentes. Aux Etats-Unis, l'implication très forte de la société civile et des acteurs privés dans les politiques constituent à la fois un trait culturel du pays (cf. importance historique de la démocratie participative et de la structuration de la société civile sous une forme associative et communautaire) et une variable structurelle : la nature des relations intergouvernementales étant si faibles depuis les années 1970 – notamment entre les villes et l'Etat fédéral – que les maires urbains ne peuvent compter, comme en Europe, sur les transferts budgétaires et les subventions étatiques pour accompagner leurs politiques. Ils doivent composer avec l'appui financier des acteurs privés pour les élaborer, les mettre en œuvre (Savitch, 1999). En Grande-Bretagne, l'élection de M. Thatcher en 1979 a marqué une césure radicale dans la conception des politiques urbaines avec la mise en place d'un ensemble de procédures nationales obligeant les élus urbains, dont les autorités métropolitaines avaient été purement et simplement abolies par le gouvernement central, à établir des programmes de développement économique et de régénération urbaine impliquant des acteurs privés (Imrie et Thomas, 1999). A partir de la nomination de J. Major comme Premier ministre, et plus encore avec l'élection de T. Blair, l'accent a davantage porté sur la mobilisation d'autres groupes sociaux, notamment les minorités issues de l'immigration. Malgré ces différences, il est indéniable qu'il existe une forte convergence entre les différents pays développés dans le cadre opératoire servant à produire des politiques urbaines : les exemples états-uniens et britanniques étant souvent perçus comme des modèles à décliner ou imiter.

Actuellement, il n'est guère de villes qui n'ait fait de la recherche de la « bonne gouvernance urbaine » un impératif décliné sous forme de procédures de planification stratégique ou d'institutions regroupant les « représentants » de la société civile (Salet, Thornley et Kreukels, 2003). Par rapport à la période précédente caractérisée par l'importance de démarches planificatrice, menées par des experts et des technocrates (locaux et/ou nationaux), la période actuelle est davantage marquée par la recherche du partenariat, de la concertation avec la société civile, par son implication dans les choix collectifs. Si donc, les maires urbains

ont vu leurs champs de compétences et leurs portefeuilles d'activités nettement augmenter, une première analyse laisse à penser que ce renforcement de leur pouvoir et de leur capacité d'action a été partagé avec les acteurs de la société civile. Mieux encore, la gouvernance urbaine s'est progressivement imposée dans le discours politique, à tel point qu'elle est devenue synonyme de modernité dans la gestion urbaine : il n'est guère de maires de grandes villes dans les pays développés émettant certaines réserves ou encore critiques par rapport à cette nouvelle catégorie d'action publique. Tous s'en revendiquent au nom d'un « impératif délibératif » (Blondiaux et Cardon, 2006) qui s'impose à eux et qui est le fruit d'une recomposition générale des relations entre la sphère politique et la société civile. Il n'est plus guère possible d'envisager des politiques urbaines élaborées par les seules institutions publiques urbaines, notamment du fait de problèmes de légitimation de l'action publique (Habermas, 1997). A priori, on serait donc enclin à considérer que la nature du pouvoir urbain dans les pays développés, principalement en Europe de l'Ouest, s'est démocratisée et pluralisée grâce à la mise en place de nouvelles procédures de concertation multi-partenariales reposant sur la notion de « projet urbain » élaboré collectivement (Chalas, 2004). Cette perspective résiste cependant mal à l'épreuve des faits.

Les métropoles européennes ont certes été le théâtre de la création de formes plus souples, moins institutionnelles, de structures rassemblant élus et forces économiques et sociales dans le but de réfléchir, d'élaborer et de mettre en œuvre des politiques de développement en réponse à la crise économique et sociale. Dans des villes comme Stuttgart, Londres, Florence, Turin, Barcelone, Bilbao, Dublin ainsi que dans la plupart des métropoles françaises, des structures de réflexion associant élus locaux et la société civile ont été mises en place, à l'initiative de l'Etat pour la France, à celle des collectivités locales pour les autres. Ces structures sont très disparates en ce qui concerne leur composition, leurs ressources, leurs pouvoirs, leurs statuts, leurs organisations. Elles portent des noms divers : conseils de développement en France, forums à Londres ou à Stuttgart, associations à Turin ou Barcelone. Elles sont aujourd'hui présentées comme des innovations organisationnelles permettant de répondre aux évolutions des problèmes urbains devenus plus complexes et nécessitant des réponses spécifiques à chaque métropole, c'est-à-dire prenant en compte les particularités de chacune d'entre elles.

Les dynamiques institutionnelles produites par la plupart des Etats ouest-européens sur les métropoles au cours des années 1980-1990 sont bien différentes de celles de la période précédente. En effet, alors qu'au cours des années 1960 et 1970, ces mêmes Etats avaient vu

dans la réduction des inégalités régionales de développement l'un des principaux problèmes à résoudre, à partir des années 1980, la situation change radicalement : les inégalités de développement entre les villes, les régions ne sont plus conçues comme une contradiction interne au capitalisme nuisant à sa reproduction mais une des conditions préfigurant à l'avènement d'un nouveau régime d'accumulation qualifié de post-fordiste (Brenner, 2004). Alors que les politiques menées par les Etats-providence avaient conduit à une « taylorisation de l'espace » (Veltz, 1996) à travers des politiques uniformes sur l'ensemble du territoire, la période actuelle est davantage marquée par la recherche de solutions adaptées aux « effets localités » de chaque territoire, principalement des villes.

En termes de dynamiques institutionnelles, cette césure est notable car l'Etat ne formate plus l'ensemble de « son » territoire à partir d'une même logique institutionnelle mais donne davantage la capacité aux acteurs urbains à s'organiser, à bâtir eux-mêmes leur propre cadre d'interaction en mettant en place des structures de gouvernance associant acteurs publics et représentants de la société civile. Ce que certains auteurs appellent l'« épaisseur institutionnelle » (Amin et Thrift, 1995), c'est-à-dire la propension d'un ensemble d'acteurs et d'institutions occupant un territoire donné, à établir des mécanismes de coordination formels et informels, à mutualiser ainsi ressources et légitimités, devient ainsi un facteur de production et de compétitivité pour les territoires, aux mêmes titres que les coûts de main d'œuvre, de transport, de matières premières pour les entreprises.

Une analyse comparée de cette dynamique à l'échelle ouest-européenne ne saurait cependant faire l'impasse sur l'asymétrie des ressources et des positions entre les acteurs locaux. Le virage vers la gouvernance urbaine, contrairement à ce que postule une certaine littérature désincarnée et asociologique sur la question, a profité à certains acteurs, au détriment d'autres. Sous couvert de mobilisation de la société civile, c'est à une entreprise de légitimation des acteurs économiques et de consécration des élus et des technostructures dans le jeu politique local que cette démarche a abouti. La logique du projet collectif bénéficie dans les faits largement au monde de l'entreprise en lui donnant la possibilité d'accéder plus directement encore que par le passé à la sphère politique et de la décision publique. En soi, l'intégration des acteurs économiques aux politiques urbaines n'a rien de très nouveau. Les analystes marxistes avaient dès les années 1970 largement analysé cette situation qui conduisait dans les années 1990 à jeter un regard très désabusé sur la démocratie urbaine (Harding, 1996). Cette analyse a été confirmée depuis, mettant à jour un mode d'exercice du

pouvoir urbain, a priori, décentré par rapport aux élus et aux technocraties locales, mais, dans les faits, à la fois s'exerçant sur un mode réticulaire et fortement élitiste (Pinson, 2006).

Dans le cas des villes européennes, sous couvert de gouvernance urbaine, l'une des principales innovations des années 1990 a été d'institutionnaliser le « partenariat » avec les acteurs privés, de le rendre visible dans l'espace politique local et même de le présenter comme un objectif ultime à atteindre, comme un élément positif en soi pour l'ensemble des habitants. C'est ce que l'on peut observer notamment à Lille, à Lyon (France), à Naples, à Turin, à Florence (Italie) où les structures de participation avec la société civile font la part belle aux chefs d'entreprise dont certains les président. Il n'y a pas d'exemple où ces structures en charge de générer des démarches collectives à l'échelle urbaine sont dirigées par un militant écologiste, un responsable syndical ou associatif à la tête d'une agence faisant la promotion de la diversité culturelle et du dialogue interculturel ou encore d'un acteur central dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Des opérations d'importance majeure comme *Bagnoli Futura* à Naples qui a en charge le renouvellement urbain d'une zone importante du centre-ville, l'Établissement Public Euroméditerranée à Marseille, le *Wirtschaftsförderung Region Stuttgart GmbH – WRS* à Stuttgart, le *Greater Zurich Area Standortmarketing* à Zurich n'intègrent pas dans leur exécutif respectif ce type d'acteurs. La participation des acteurs privés a des effets directs sur les choix politiques, les stratégies élaborées par les institutions publiques. Elle contribue grandement à structurer l'agenda politique de ces institutions en filtrant les problèmes, en orientant les programmes publics en fonction de leurs intérêts, en limitant toute démarche publique qui pourrait être contraignante pour leurs activités.

Cette même participation a également un effet symbolique et idéologique très fort qui conduit à réifier les attentes des entreprises et à transformer leurs besoins en attentes légitimes pour l'ensemble des habitants. C'est en ce sens que J. Lovering, dès le milieu des années 1990, critiquait une approche a-sociologique et non politisée de la gouvernance urbaine car ne reconnaissant pas l'importance « des politiques néo-libérales et [échouant] également à admettre qu'elle contribue activement à ce type de politique. C'est un élément même du problème » (Lovering, 1995).

La recherche du partenariat avec les acteurs privés a également eu pour conséquence de modifier le registre de légitimité dominant et à contribuer à dépolitiser la problématique des

politiques de compétitivité des villes. En effet, jusqu'aux années 1980, c'est la légitimité issue de l'élection qui constituait le principal registre ; cette légitimité étant d'autant plus forte en cas d'élection au suffrage universel direct. L'autre registre dominant reposait sur la défense des intérêts locaux face aux interventions des Etats : les grands maires agissant en tant que courtiers du développement urbain en captant des ressources budgétaires étatiques tout en tentant de limiter une trop grande emprise des Etats sur les scènes politiques urbaines. A partir des années 1980-1990, c'est la capacité des maires à produire des politiques urbaines confortant la compétitivité des métropoles qui est désormais au centre du processus de légitimation. L'élection est certes un moment important de la vie politique locale mais elle se combine avec une légitimité fonctionnelle directement issue de la structuration, par les maires, d'arènes décisionnelles *ad hoc* intégrant les acteurs privés en vue de produire des politiques qui ont pour objectif d'insérer les métropoles dans les flux économiques globaux. De fait, s'il y a une ouverture de la scène décisionnelle aux acteurs de la société civile, la gouvernance urbaine tend à responsabiliser en premier lieu les groupes sociaux qui disposent de ressources, notamment financières, dans l'élaboration et la mise en œuvre de politiques urbaines. Les groupes sociaux ne disposant « que » de ressources électorales voient leur poids minorer.

Le degré de dépendance des élus urbains face aux acteurs économiques varie d'une ville à une autre en fonction de la nature des relations entre les villes et les niveaux de gouvernement supérieur qui peuvent, par le biais de politiques et de transferts budgétaires, augmenter les sources de financement disponibles. La trajectoire économique des villes, plus ou moins favorable, constitue également une variable importante dans la capacité de négociation des maires, ainsi que le degré d'organisation des mouvements sociaux et le type de culture politique, matérialiste ou post-matérialiste, qui prévaut au sein des sociétés civiles urbaines (Savitch et Kantor, 2002). Il reste néanmoins qu'à partir des années 1980, le processus de légitimation des équipes politiques urbaines a changé du fait du virage néolibéral associé à la transformation des géographies de la compétition territoriale qui ne sont plus campés uniquement sur le cadre national mais qui s'articulent désormais à différentes échelles territoriales, dont les villes (Scott, 2001).

## **Conclusion**

Depuis une vingtaine d'années, la gouvernance urbaine s'est diffusée dans les discours scientifique, politique et médiatique. A tel point qu'il est désormais de plus en plus délicat de déterminer son statut épistémologique précis. S'agit-il d'une notion, d'un programme de recherche ? Cet article a développé l'idée selon laquelle la gouvernance urbaine sert à désigner à la fois un cadre d'analyse théorique mais surtout un nouveau cadre cognitif et instrumental permettant de transformer les politiques urbaines aussi bien dans les pays développés qu'en développement, même si les dynamiques et les processus socio-politiques auxquels il renvoie sont très différents. Nourrie par un certain nombre de travaux portant sur la transformation des Etats contemporains qui diagnostiquent la perte de centralité des institutions publiques (urbaines) qui s'avèreraient incapables d'élaborer et de mettre en œuvre seules des politiques (urbaines), la gouvernance insiste sur la nécessité de recourir à de nouveaux types de partenariats, plus souples, moins hiérarchiques et dirigistes, avec des acteurs de la société civile. Générant des réseaux de politiques publiques qui ne sont plus centrés sur une institution publique dominante, la gouvernance urbaine met donc au défi les institutions urbaines démocratiquement élues d'inventer de nouvelles méthodes et de nouveaux cadres opératoires pour conduire les politiques urbaines, quels que soient les secteurs d'intervention retenus (logement, développement économique, services urbains, planification stratégique, ...). La forme précise que prennent ces partenariats plus ou moins institutionnalisés et formalisés juridiquement est fortement influencée par les contextes politiques, administratifs, culturels locaux. Les grands bailleurs de fonds internationaux qui se sont appropriés ce terme pour en faire une nouvelle doctrine à la base de leurs politiques d'aide au développement ne s'y sont pas trompés et encouragent, non pas, « une bonne gouvernance » mais des compromis et des arrangements entre acteurs urbains qui tiennent compte de ces spécificités territoriales. Ce faisant, et parce que la Banque Mondiale ou le Fonds Monétaire International ont largement contribué à la généralisation de ce nouveau cadre opératoire, la gouvernance urbaine peut être considérée comme une méthode de management urbain tournant le dos aux précédentes politiques qui valorisaient au contraire des logiques Top-Down, très fortement centralisées et hiérarchiques, plaçant les administrations et les élus locaux au cœur des dispositifs. Dans les pays en développement, la gouvernance urbaine désigne clairement une dynamique politique dans laquelle ces organisations internationales tentent de bouleverser ces règles préétablies de l'échange politique en valorisant au contraire les démarches Bottom-Up émanant de la société civile, des organisations non gouvernementales, des associations locales, ... Il est encore trop tôt pour évaluer la pertinence et l'efficacité de ce nouveau cadre d'action sur la réduction de la

pauvreté par exemple dans les pays en développement. Il s'agit d'une nouvelle méthode de management de projet qui n'a pas encore suffisamment d'histoire pour pouvoir conduire une telle analyse. Retenons néanmoins que si la responsabilisation de la société civile et de ses acteurs conduit certes, dans l'esprit, à une réduction de l'asymétrie des relations avec les institutions urbaines et un exercice plus démocratique du pouvoir urbain, elle induit également une plus forte imputabilité de cette même société civile en cas d'échec.

Dans les pays développés, la gouvernance urbaine et les méthodes de participation et de concertation avec la société civile sont déclinées depuis une quinzaine d'années en étant censées répondre aux mêmes aspirations à une démocratie urbaine renouvelée faisant une part plus large à la société civile. Dans les faits, on observe cependant, sous couvert de gouvernance urbaine, à une accentuation de modes de médiation de type élitiste et en réseau entre, d'une part, les élus locaux et leur technocratie et, d'autre part, un segment très particulier de la société civile : les acteurs économiques. Considérer que les acteurs privés ont toujours, au sein des démocraties libérales, pesé d'un poids particulier dans la résolution des problèmes collectifs, notamment des politiques urbaines, n'est certes pas une grande nouveauté. Y compris durant les « Trente Glorieuses », donc dans un contexte caractérisé par les politiques keynésiennes menées par la puissance publique et la planification technocratique, les acteurs privés étaient déjà des « partenaires » incontournables dans le domaine des politiques urbaines. Le constat établi par bon nombre de promoteurs de la gouvernance urbaine selon lequel la période actuelle est caractérisée par une plus grande complexité et l'impossibilité pour les institutions urbaines de résoudre seules les problèmes collectifs est donc largement biaisé. La principale innovation réside ailleurs, dans le processus de légitimation au sein de l'espace public de ce type de médiation : « le constat selon lequel il faudrait plus de souplesse, agir en réseaux public/privé, risque toutefois de verser dans la banalité ou l'apologie de recettes de management dont la puissance de persuasion tient plus à leur capacité de fournir des justifications rationnelles aux croyances d'acteurs en mal de 'libéralisation' et de 'déréglementation' qu'à leur pertinence scientifique » (Merrien, 1998, p. 69). C'est ce que cet article a tenté d'illustrer en montrant en quoi le développement et le « succès » de la gouvernance urbaine tient à la rencontre de trois histoires générées par des univers sociaux, politiques et culturels : celui des sciences sociales analysant les transformations actuelles des Etats, celui des grands bailleurs internationaux en quête d'un nouveau cadre cognitif et instrumental pour penser les politiques d'aide au développement et celui des institutions publiques urbaines des pays développés dont le personnel politique tente

également de modifier ses registres de légitimation en empruntant clairement à la vulgate de l'entrepreneurialisme urbain à l'échelle globale. C'est en ce sens que la gouvernance urbaine doit être conçue comme un nouveau registre pour l'action publique urbaine : il établit un certain nombre de priorités dans les politiques urbaines qui doivent désormais permettre une meilleure compétitivité des villes, établit une hiérarchie des positions entre acteurs de la société civile, modèle des formes plus ou moins institutionnalisées de partenariat public/privé et surtout permet de légitimer ce type d'échange politique. Il a une portée prescriptive et normative très importante qui, peu à peu, a remplacé la planification étatique comme registre d'action dominant dans la régulation des politiques urbaines jusque dans les années 1980. Il est donc un vecteur de la transformation actuelle des formes d'organisation étatique héritées de l'Etat-providence.

## **Bibliographie**

AMIN, A. et THRIFT, N. 1995. "Globalization, institutional 'thickness' and the local economy". In Healey, P., Cameron, S., Davoudi, S. et Graham, S. (dir.) *Managing cities - The new urban context*. Chichester: John Wiley, p. 91-108.

ANDREW, C. et CARDINAL, L. 2001. *La démocratie à l'épreuve de la gouvernance*. Ottawa : Presses de l'Université d'Ottawa.

BANQUE MONDIALE 2004. *Directives pour les Etudes de Cas et les Dialogues des Parties Prenantes sur les Structures Traditionnelles dans la Gouvernance Locale pour un Développement Local*. New York: Community Empowerment & Social Inclusion.

BANQUE MONDIALE 2006. *Rapport Annuel*. Washington : Banque Mondiale.

BLONDIAUX, L. et CARDON, D. 2006. "Dispositifs participatifs". *Politix* 75, p. 3-9.

BRENNER, N. 2004. *New state spaces : urban governance and the rescaling of statehood*. Oxford: Oxford University Press.

BRENNER, N. et THEODORE, N. (dir.) 2003. *Spaces of Neoliberalism : Urban Restructuring in North America and Western Europe*. Oxford: Blackwell.

CALAME, P. et TALMANT, A. 1997. *L'Etat au coeur, le mécano de la gouvernance*. Paris : Desclée de Brouwer.

CHALAS, Y. (dir.) 2004. *L'imaginaire aménageur en mutation. Cadres et référents nouveaux de la pensée et de l'action urbanistiques*. Paris: L'Harmattan.

FERLIE, E. 1996. *The new public management in action*. Oxford ; New York : Oxford University Press.

FONDS DES NATIONS-UNIES POUR LA POPULATION 2007. *Etat de la population mondiale en 2007*. <http://www.unfpa.org/swp/2007/french/introduction.html>, consulté le 09/08/2007.

HABERMAS, J. 1997. *Droit et démocratie : entre faits et normes*. Paris: Gallimard.

HALL, P. A. et TAYLOR, R. C. R. 1997. "La science politique et les trois institutionnalismes". *Revue française de science politique* 3-4, p. 469-498.

HARDING, A. 1996. "Is there a 'New Community Power' and Why Should we need one?" *International Journal of Urban and Regional Research* 4, p. 637-655.

IMRIE, R. et THOMAS, H. (dir.) 1999. *British Urban Policy*. London: Sage.

JOUBE, B. 2005. "La démocratie en métropoles : gouvernance, participation et citoyenneté". *Revue française de science politique* 2, p. 317-337.

KAZANCIGIL, A. 1998. "Gouvernance et science: modes de gestion de la société et de production du savoir empruntés au marché". *Revue internationale des sciences sociales* 155, p. 73-84.

KOOIMAN, J. (dir.) 1993. *Modern Governance*. London: Sage.

LE GALÈS, P. 2002. *European Cities. Social Conflicts and Governance*. Oxford : Oxford University Press.

LOVERING, J. 1995. "Creating Discourses Rather Than Jobs : the Crisis in the Cities and the Transition Fantasies of Intellectual and Policymakers". In Healey, P., Cameron, S., Davoudi, S., Graham, S. et Madani-Pour, A. (dir.) *Managing Cities. The new urban context*. Chichester: John Wiley and Sons, p. 109-126.

MERRIEN, F.-X. 1998. "De la gouvernance et des Etats-providence contemporains". *Revue internationale des sciences sociales* 155, p. 61-72.

NATIONS UNIES 2007. *Objectifs du Millénaire pour le Développement*. New York: Organisation des Nations Unies.

NOOTENS, G. 2004. *Désenclaver la démocratie*. Montréal: Québec Amérique.

OCDE 2001. *Cities for citizens: improving metropolitan governance*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.

OCDE 2002. *Mieux vivre dans la ville : le rôle de la gouvernance métropolitaine*. Paris: OCDE.

OCDE 2007. *Réforme de la gouvernance métropolitaine*. <http://www.oecd.org/dataoecd/3/18/1918024.pdf>, consulté le 09/09/2007.

PETERS, B. G. et SAVOIE, D. J. (dir.) 1995. *Les nouveaux défis de la gouvernance*. Sainte-Foy: Presses de l'Université Laval.

PINSON, G. 2006. "Projets de ville et gouvernance urbaine. Pluralisation des espaces politiques et recomposition d'une capacité d'action collective dans les villes européennes". *Revue française de science politique* 4, p. 619-651.

POLLITT, C., THIEL, S. V. et HOMBURG, V. 2007. *The new public management in Europe : adaptations and alternatives*. New York: Palgrave.

SALET, W., THORNLEY, A. et KREUKELS, A. (dir.) 2003. *Metropolitan governance and spatial planning : comparative case studies of European City-regions*. London: Spon Press.

SAVITCH, H. 1999. "La transformation des villes américaines". In Gabriel, O. et Hoffmann-Martinot, V. (dir.) *Démocraties urbaines*. Paris: L'Harmattan, p. 349-368.

SAVITCH, H. et KANTOR, P. 2002. *Cities in the International Marketplace. The Political economy of Urban Development in North America and Western Europe*. Princeton : Princeton University Press.

SCOTT, A. J. (dir.) 2001. *Global-City Regions*. Oxford : Oxford University Press.

STOKER, G. 1998. "Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance". *Revue internationale des sciences sociales* 155, p. 9-18.

TILLY, C. 1992. *Contrainte et capital dans la formation de l'Europe : 990-1990*. Paris : Aubier.

VELTZ, P. 1996. *Mondialisation, villes et territoires : l'économie d'archipel*. Paris: PUF.