

Démocratie Participative et Gouvernance Urbaine :
la Permanence d'un Mythe

Olivier THOMAS

Maître de Conférences (Université Montpellier 1)

Chercheur au LEREPS (Université Toulouse 1)

21 allée de Brienne 31042 Toulouse Cedex

mail : thomas@univ-tlse1.fr

RESUME.

Cet article a pour objet de questionner la pertinence de l'adoption récente de la notion de gouvernance par l'économie urbaine. Nous poserons comme hypothèse de départ que les pratiques relevant de la gouvernance urbaine, du fait de la nature des acteurs en présence, de la façon dont ils sont organisés et dont ils traitent les problèmes qui les fédèrent, ne possèdent pas un terrain favorable à leur propagation. Notre raisonnement prendra successivement appui sur les imprécisions des emprunts terminologiques liés à la notion de gouvernance, sur les entraves communales et intercommunales quasi structurelles au développement d'une gouvernance accrue, et enfin sur les faiblesses propres aux démarches associatives.

MOTS- CLES :

Gouvernance urbaine – Référendum local – Associations – Entraves légales – Villes -

ABSTRACT.

This paper aims at questioning the relevance of the use of governance in urban economics.. The nature of local actors, the way they are organized and deal with common issues, will be assumed to challenge the spreading of urban governance. The analysis will successively consider the problem of the adoption of the word “governance” from corporate and development patterns to urban ones, the structural shackles due to the French municipal organization, and some special weaknesses of the way associations try to get involved in urban government.

KEY WORDS :

Urban governance – Local referendum – Associations – Legal shackles – Cities -

CLASSIFICATION JEL.

H19 - H70 – H79 - R51 – R59 -

S'intéresser à l'articulation théorique entre économie, finances publiques et sciences politiques en se penchant sur les modalités de gestion d'ensemble des villes françaises peut-il se faire en faisant abstraction de la notion de gouvernance urbaine ? Le volume des colloques, tables rondes, et publications en termes de littérature scientifique laisserait penser que non. La période actuelle serait en effet propice à un renouvellement des questionnements touchant ces domaines de préoccupation, subissant l'influence directe, et prétendument logique, des vagues contemporaines de décentralisation de la sphère publique locale et de revendications des populations urbaines désireuses d'une implication accrue dans le devenir de leur cité.

S'agit-il pour autant de changer résolument de cadre d'analyse sans questionner la pertinence de ce nouveau prisme de la gouvernance aux vertus universelles, de la corporate governance, à la "good governance", en passant donc par la gouvernance urbaine ?

L'hypothèse que nous ferons ici, se situe dans le prolongement d'une précédente contribution (Thomas 1999a) dans laquelle nous avons souligné que la gouvernance, si elle venait à prendre de l'ampleur dans le solutionnement des problématiques urbaines, se limiterait à des préoccupations strictement opérationnelles, et non stratégiques. Ainsi, nous poserons comme hypothèse de départ que les pratiques relevant de la gouvernance urbaine, du fait de la nature des acteurs en présence, de la façon dont ils sont organisés et dont ils traitent les problèmes qui les fédèrent, ne possèdent pas un terrain favorable à leur propagation.

Afin de valider, ou d'infirmer, cette dimension mythique et idéaliste de la gouvernance urbaine, qui se concrétiserait avec difficulté au sein de la gestion des villes françaises, nous questionnerons dans un premier temps l'adéquation de la notion de gouvernance avec le domaine de la politique et de l'économie des villes (1). Les imprécisions, relatives à certains emprunts terminologiques, que nous aurons relevées nous inciteront à envisager les éléments contextuels constituant des entraves quasi structurelles au développement d'une gouvernance accrue. Ces freins seront détaillés dans un premier temps à l'intérieur même de la sphère publique locale, à travers l'action volontariste menée par le biais de l'outil législatif (2). Nous envisagerons ensuite les faiblesses propres aux démarches émanant d'acteurs privés, principalement regroupés au sein de structures associatives (3).

1 : VILLE ET GOUVERNANCE : LES TERMES D'UN MARIAGE CONFLICTUEL

L'immixtion croissante des thématiques en termes de gouvernance au sein de la sphère urbaine résulte historiquement de l'agrégation et de la transposition progressives de notions et prémices empruntées à des champs de préoccupations connexes en Économie. Mieux comprendre l'éventuelle adéquation de l'outil "gouvernance" à la gestion des villes françaises nécessite dans un premier temps un effort de définition de cette notion d'une part, ainsi que de sa signification originelle dans les domaines auxquels elle a été empruntée d'autre part (1.1). Ces précisions nous permettront ensuite d'envisager divers arguments tendant à valider la pertinence d'une analyse qui demeurerait centrée autour des notions plus traditionnelles de gouvernement local et de démocratie représentative (1.2).

1.1 : VISIONS IDEALES ET TRANSPOSITIONS LEXICALES HASARDEUSES DE LA NOTION DE GOUVERNANCE

La vulgarisation dans les discours, tant académiques que politiques, de la notion de gouvernance prend notamment appui sur la “publicité” croissante faite autour de l’idéal type, en la matière, incarné à Porto Alegre (Brésil) avec la mise en oeuvre d’un “budget participatif” (Abers 1998). La population de cette cité est conviée à prendre part à une forme d’expression différente de celle d’une démocratie purement représentative, en s’exprimant sur les investissements à accomplir ainsi que sur les modalités de l’amélioration de son environnement quotidien. Formellement, un conseil participatif du budget, élu, délibère sur l’allocation du budget investissement de la ville entre 16 arrondissements et 8 groupes thématiques.

Au delà de cet exemple tout à fait singulier, l’appréhension de la gouvernance dans le domaine de la gestion des collectivités locales françaises s’est positionnée par rapport à la notion plus générale de gouvernement urbain, aux prérogatives croissantes depuis le début de la phase de décentralisation (et/ou de déconcentration étatique). La gouvernance urbaine a ainsi été mise en avant comme une modalité de gouvernement urbain reposant sur une diversité d’acteurs, aussi bien publics que privés, et privilégiant la participation potentielle de chacun ainsi que la recherche de compromis. La gouvernance, de par la mixité des partenariats public-privé dont elle est consubstantielle, se distingue de relations qui se limiteraient à la sphère des institutions publiques. En son sein, les autorités locales ne constituent donc que l’une des multiples parties en présence, au même titre que l’État, engagées dans des relations non uniquement verticales, mais également en théorie horizontales, parmi une kyrielle relativement hétérogène et fragmentée d’intervenants potentiels (Thomas 1999a p 693).

Toutefois, on oublie trop souvent que cette vision de la gouvernance urbaine repose sur une importation de la notion plus générale de gouvernance d’outre atlantique, il y a plus d’un demi siècle de cela, notion destinée alors à traduire une réalité sémantique toute autre. La “greffe” de cette notion dans le domaine de la science politique en France a ainsi occasionné une modification notable du sens attribué à ce vocable. En effet, rappelons que l’analyse coasienne développée en 1937 introduit la gouvernance comme étant l’ensemble des dispositifs mis en oeuvre par la firme afin de mener des coordinations plus efficaces que celle du marché, et relevant soit de la hiérarchie, soit de l’usage de normes et contrats.

Il est donc curieux de passer d’une gouvernance destinée à simplifier les échanges propres aux grandes firmes privées, à une gouvernance censée rendre compte de la complexité organisationnelle croissante observée dans le cadre de l’exercice de la gestion des collectivités locales. Au delà de cette inversion de sens par rapport à l’analyse institutionnaliste d’origine, l’examen de l’évolution historique de la nature du pouvoir local fait apparaître un second décalage entre cette approche coasienne et la transposition contemporaine imprudente de la notion de gouvernance à la sphère publique locale.

En effet, le mouvement de décentralisation initié depuis deux décennies a eu pour conséquence de générer une mutation d’une administration centrée sur l’État et les institutions locales à un gouvernement municipal plus présidentialisé autour de la clef de voûte représentée par le maire, avec

l'intervention d'un nombre croissant d'experts, de délégations en direction du privé,... Cela revient dès lors à relever le passage d'une gestion locale hiérarchique, principalement hors marché, dans un premier temps, à un mode de gouvernement davantage orienté vers de multiples partenariats, laissant place aux mécanismes marchands de coordination par les prix, les contrats. En restant fidèles à l'approche de Coase, il eût donc été préférable, contrairement à l'usage qui s'est improprement développé, de parler de modalités de gouvernance pour la gestion étatique des années d'après guerre, et de coûts de transaction pour la période récente. Comme le remarque opportunément Lorrain (1998 p 86) "introduire la notion de gouvernance pour décrire cette seconde configuration revient à associer cette notion à la complexité des structures et aux coûts qui en découlent, et à poser une équation inverse de celle des fondateurs : gouvernance des grandes firmes = réduction des coûts de transactions".

À cette première transposition hasardeuse et rapide de la notion institutionnaliste de gouvernance aux problématiques de gouvernement des villes vient s'ajouter un second emprunt historique tout aussi critiquable. Il concerne cette fois-ci la transposition de la notion de "urban governance" de la sphère anglaise à la sphère hexagonale. Il convient à ce sujet de mentionner que la sphère publique anglaise a été caractérisée depuis plusieurs décennies par une perte progressive de la densité et de l'importance des prérogatives du gouvernement local au profit notamment d'une réintégration étatique, au sens large. L'on avait, à l'époque de l'arrivée des conservateurs au gouvernement, stigmatisé l'inefficience et le caractère dispendieux de la gestion des gouvernement locaux afin de justifier ce rapatriement du pouvoir vers le haut.

En vue de caractériser cette mutation radicale par rapport à un gouvernement urbain en déliquescence, la notion d' "urban governance" avait recueilli la majorité des suffrages. On cherchait alors à intégrer le fait que les acteurs publics locaux anglais se devaient désormais de partager le pouvoir avec l'État, notamment au moyen de coordinations verticales. Dans cette perspective, il nous semble gênant de faire reposer l'adoption croissante en France de la notion de gouvernance sur le caractère précurseur des pratiques anglaises, dans la mesure où le contexte français se caractérise fondamentalement par une prise d'importance croissante des différents pouvoirs locaux. Utiliser un même vocable pour rendre compte de configurations politiques et institutionnelles diamétralement opposées ne fait qu'introduire une confusion quant à une convergence postulée (mais à démontrer) des modalités de gouvernement des villes.

Enfin, on peut s'étonner de l'emprunt d'une notion de gouvernance développée quelques années auparavant par la Banque Mondiale dans une toute autre optique et avec une signification propre. Il s'agissait alors d'aller au delà des échecs des réformes structurelles et macro économiques pour les pays en voie de développement, en préconisant une gestion économique saine tout en prenant garde de se prémunir du risque de la perception d'une éventuelle ingérence politique. La notion de gouvernance s'est alors avérée comme l'interface de circonstance permettant de contrôler le développement en le technicisant (pour ne pas le politiser).

Néanmoins, cette conception de la gouvernance n'est nullement consubstantielle d'une participation croissante des citoyens et du développement de partenariats multiformes, tels qu'on les entend en termes de gouvernance urbaine dans les pays occidentaux. À ce sujet, si la Banque Mondiale soutient effectivement la participation populaire relative aux programmes de développement, elle se

refuse de prendre en compte une telle participation comme exigence à la définition des règles juridiques de ce qu'elle promet comme étant la "bonne gouvernance". Par ailleurs, il apparaît vraisemblable que la mise en avant de règles de morale gestionnaire et de règles prudentielles ne soit pas un élément favorisant par essence l'expression spontanée de l'avis de la base de la population. Comme nous le soulignerons ultérieurement, le reliquat de marge de manoeuvre en termes de participation populaire face à un ensemble de critères techniques, souvent difficilement compréhensibles, est infime, voire inexistant pour de telles populations n'ayant pas de culture de l'intervention politique. Rendre techniques des problèmes politiques ne peut qu'entraver la participation des citoyens, c'est à dire le pilier de la gouvernance urbaine à la française (voire européenne de façon plus générale).

Face aux éléments de vulnérabilité suggérés par l'emprunt d'une notion utilisée dans des contextes théorique, historique, et géo-politique différents, on peut se demander s'il ne serait pas préférable de privilégier l'analyse des modalités du gouvernement des villes à la lumière de la notion plus traditionnelle et générale de gouvernement local.

1.2 : VERS LA PERMANENCE D'UNE VISION TRADITIONNELLE DU GOUVERNEMENT LOCAL

Nous prendrons donc ici le parti de justifier la pertinence de l'appréhension de la gestion et du gouvernement des villes, en référence à une vision de la démocratie représentative, par opposition à la démocratie directe défendue par Rousseau. Cela revient à supposer que les citoyens ne sont pas aptes à détenir de rôle vraiment participatif au niveau local. À plusieurs siècles d'écart, Montesquieu et Schumpeter se rejoignent à ce sujet. Pour Schumpeter (1951), "il revient aux hommes politiques de définir le long terme pour la population, le rôle de celle-ci étant de choisir qui des candidats seront ceux qui exerceront ces fonctions. (...). Une fois qu'il a désigné ses représentants, le simple habitant ("the ordinary man") n'a plus rien d'autre à faire que de laisser aux autres le soin de gouverner". Montesquieu souligne quant à lui dans son "Esprit des Lois" (livre XI, chap. 6) que "le grand avantage des représentants, c'est qu'ils sont capables de discuter les affaires. Le peuple, lui, n'y est pas du tout préparé (...). Il y avait un grand vice dans la plupart des anciennes républiques : c'est que le peuple avait droit d'y prendre des résolutions actives, chose dont il est entièrement incapable".

En mettant en avant la permanence apparente d'une démocratie locale davantage représentative que participative, on évoque une modalité de gouvernement des villes centralisé et autoritaire, où le maire occupe une position clef de régulation et d'intermédiaire incontournable qui détermine, directement ou indirectement, les rôles et obligations de chacun. Le maire et son conseil municipal prennent les décisions et les font appliquer. C'est d'ailleurs ce pour quoi ils ont été élus. Ce mode de gouvernement, indépendamment des immixtions néanmoins croissantes de pratiques participatives "de type gouvernance", se voit appliqué par une immense majorité des 36000 communes françaises.

On serait en effet, comme le constatent Greffet (2000) ou encore Mabileau (1999), beaucoup plus proche de la "république des fiefs" stigmatisée par Mény (1992) que l'idéal abstrait de Tocqueville. "Tout se passe comme si les élections devaient contenir et épuiser toutes les vertus démocratiques (...). Que cette approche ne soit pas terribile ne l'empêche nullement de marquer en profondeur la démocratie

locale à la française” (Caillosse 1999 p 75). Cette permanence d’un mode de gouvernement faiblement participatif, alors même que les citoyens tendraient à revendiquer une démocratie directe accrue, peut être en partie justifiée par trois des avantages qui le caractérisent.

Le premier avantage d’un gouvernement local représentatif s’analyse justement en termes de démocratie. La modalité représentative du gouvernement local permet en effet une forte irrigation démocratique du tissu social du fait du nombre important de communes et par conséquent de conseillers municipaux. Un français sur cent environ serait un élu. Le second avantage réside dans la séparation des tâches permise par ce maillage représentatif. Il est souvent préférable pour le citoyen d’abandonner certaines tâches politiques au profit d’acteurs qui se spécialisent relativement dans leur appréhension et leur résolution (Thomas 1999a). Enfin, un gouvernement représentatif présente l’intérêt d’offrir à l’administré une gestion de type bureaucratique de ses problèmes, cette bureaucratisation garantissant un traitement formel et anonyme des tâches. Les ingérences et tentatives d’exercice d’influences de type lobbying ne sont donc guère facilitées dans un tel système qui est censé favoriser l’indépendance du preneur d’initiative et le maintien de la poursuite de l’intérêt général.

Au delà des avantages éventuels d’une gestion reposant sur une démocratie représentative et sur la prééminence de la détention du pouvoir décisionnaire par les élus locaux et les experts qui leur sont associés, l’on est en droit de s’interroger sur les causes de l’échec des mesures prises récemment, destinées à promouvoir la participation populaire. Tandis que les discours tenus soulignent unanimement la nécessité d’une participation “citoyenne” accrue, ainsi que la demande croissante qui en serait faite par les électeurs eux-mêmes et les volontés politiques apparentes d’accéder à cette requête, comment peut-on analyser l’absence concrète de mobilisation populaire, et par conséquent la faible prégnance des logiques de gouvernance urbaine au niveau des villes françaises ?

2 : VILLES ET INSTITUTIONNALISATION DE LA GOUVERNANCE : LES CONSTATS D’UN ECHEC

Alors même que la mode est à l’affichage ostentatoire des esprits participatifs et coopératifs pour ce qui est de la gestion globale des villes, et que l’on souligne à l’envi le refus des citoyens-électeurs de perdurer plus longtemps dans un schéma strictement passif et représentatif, tous les pronostics du “tout gouvernance” sembleraient pourtant être déjoués. Nous tenterons de mettre en avant les raisons pour lesquelles certaines mesures jugées favorables à une mutation du mode de démocratie vers davantage de consultation et de participation populaire font long feu. L’instauration puis la “rénovation” du référendum local (2.1) ainsi que le développement du niveau intercommunal suite à la progression de la décentralisation “à la française” depuis le début des années 80 (2.2) seront envisagés successivement.

2.1 : LES FAIBLESSES ENDEMIQUES DU REFERENDUM LOCAL

L’instauration “officielle” d’un référendum local s’est heurtée à plusieurs reprises à l’hostilité manifestée tant par les associations que par les élus locaux. Les associations sont en effet plutôt hostiles

au référendum local dans la mesure où elles considèrent cet outil comme un instrument manipulé par les édiles en place, et pouvant entraîner une éviction du dialogue avec les groupes de citoyens qu'elles ont pour vocation de représenter. On a pu montrer à ce sujet qu'une association qui s'opposait à un projet municipal s'est, dans presque tous les cas, retrouvée perdante à l'issue du scrutin référendaire (Paoletti 1999). Ce constat semble assez critique au premier abord en termes de gouvernance dans la mesure où le référendum est censé être un outil de participation démocratique, et où les acteurs que l'on cherche à faire participer le font très souvent par l'intermédiaire d'associations qui les fédèrent.

Les raisons pour lesquelles les élus locaux furent de tous temps extrêmement réticents concernant l'instauration d'un référendum local sont plus évidentes et s'analysent en termes de conservation du pouvoir issu des élections (municipales, cantonales, ...). L'association des Maires de France (AMF) fut, à plusieurs reprises, l'un des vecteurs principaux de l'expression de ce refus de tout référendum, fût-il même simplement consultatif. Elle trouva un écho à travers la décision d'inconstitutionnalité du référendum local rendue le 9 mai 1991 par le Conseil Constitutionnel. Ce dernier se basa sur l'article 3 alinéa 1 de la Constitution qui stipule que "la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum", pour affirmer que l'expression "le peuple" précitée s'appliquait au peuple français, considéré comme une catégorie unitaire et indivisible (Leclerc 2000). Dès lors, le peuple susceptible d'intervenir par référendum est le peuple français dans son ensemble, seul détenteur de la souveraineté nationale. C'est ainsi que le législateur, avant 1992, a invariablement refusé de reconnaître les référendums "illégaux" et inconstitutionnels qui s'étaient déroulés localement.

Si le référendum décisionnaire local est jugé inconstitutionnel, il apparaît également que cette pratique, du fait de l'indigence du taux de vote qui la caractérise, pourrait entraver l'expression de la démocratie participative et de la gouvernance au sein des villes plutôt qu'elle ne la promouvoir. La faible participation que l'on a observée jusqu'à présent pour ce type de suffrage aboutirait donc in fine à la prise des décisions par une minorité de la population, ce qui serait contraire à l'effet démocratique que l'on souhaite insuffler. De même, il existe un danger de détournement démagogique d'un référendum local en plébiscite des autorités municipales en place, si ces dernières définissent habilement la question soumise au vote.

L'ensemble de ces raisons conjuguées plaide en la faveur de l'instauration, en 1992, d'un référendum local uniquement consultatif et non décisionnaire, ce qui revient à geler, comme nous allons le détailler, toute avancée significative des pratiques de démocratie participative directe, et à consolider l'exercice d'une démocratie représentative. Il convient tout d'abord de relever l'ambiguïté terminologique de la loi 92-125 du 6 février 1992 (et de la loi 95-115 du 4 février 1995) qui consiste à conserver un vocable ("référendum") synonyme à l'échelon national de réelle prise de décision, en le vidant de sa substance pour ce qui est de son application locale. Il ne s'agit plus ici que d'une façon détournée pour les citoyens d'une collectivité locale d'émettre un simple avis sur une question importante qui pourrait parfaitement être traitée sans demander cet avis, voire sans en tenir compte une fois qu'il se sera, le cas échéant, exprimé.

En effet, le résultat émanant du vote ne lie pas juridiquement les instances municipales et ne modifie en rien la liberté du jugement final de ces dernières. "Consultation locale" ou "sondage d'opinion" sont des locutions qui siéent donc mieux à la pratique référendaire locale, dénuée de tout effet

contraignant, et façonnée par le législateur afin qu'elle ne puisse être détournée en aucune façon à des fins décisionnelles. Leclerc (2000) relève d'ailleurs à ce sujet l'insistance du législateur qui, à 44 reprises, répète le terme "consultation" dans les dispositions du Code des Communes et du Code Général des Collectivités Territoriales relatives aux référendums locaux.

Parmi ces précautions législatives peuvent être citées les conditions de l'expression d'une initiative populaire pour la mise en oeuvre d'une consultation référendaire locale. Il apparaît que cette possibilité, introduite par la loi de 1995, est beaucoup plus virtuelle que réelle puisqu'aucun référendum n'est intervenu par ce biais depuis cette date, exception faite du cas d'un petit village de 151 habitants. Dès lors, autoriser légalement et prévoir minutieusement l'organisation d'un référendum par initiative populaire revient finalement à interdire cette éventualité (Paoletti 1999). Les conditions de l'émergence d'une initiative populaire pour le référendum local sont en effet relativement restrictives : 20% des électeurs inscrits sur les listes électorales doivent se mobiliser. On saisit mieux le poids de cette contrainte quand on rappelle que 60% des référendums ont été ou sont organisés dans des communes de moins de 3500 habitants : il est logiquement d'autant plus coûteux et ardu de consulter la population qu'elle est plus nombreuse. Toutefois, une telle mobilisation d'une partie importante de la population (surtout en zone urbaine) n'aboutit en fin de compte qu'à une simple délibération du conseil municipal ou intercommunal. Le pouvoir supposé de cette mobilisation populaire est annihilé par le fait que les instances délibératives conservent le pouvoir réel, à savoir celui d'enclencher ou non la consultation. L'initiative populaire, numériquement difficile à mettre en oeuvre, peut donc très bien demeurer lettre morte, ce qui limite très fortement ses supposées vertus démocratiques et participatives.

Quand bien même ce quota important serait-il atteint et son expression prise en considération par les autorités locales, il importe de noter qu'un calendrier contraignant précise par ailleurs les dates auxquelles de telles consultations pourraient être mises en oeuvre. Ainsi, l'article 2142-3 du Code Général des Collectivités Territoriales établit que la saisine populaire "ne peut intervenir avant la fin de la deuxième année et après la fin de la quatrième année suivant l'élection du conseil municipal de la commune concernée". Il résulte de ces contraintes calendaires que, dans le meilleur des cas, deux consultations peuvent être réalisées au cours d'un mandat municipal, sur initiative de la population, voire quatre de façon générale (cf article 2142-6).

En conséquence de ces entraves à l'expression d'une initiative populaire de participation à la prise de décisions clefs, le maire se retrouve le plus souvent activateur principal du recours à un éventuel référendum local. L'équipe municipale aura le privilège de choisir la question posée, la façon de la rédiger et donc d'orienter indirectement le choix des électeurs, ... Les contre-projets ne seront pas forcément intégrés au dossier d'information mis à disposition du public, puisque la loi ne le prévoit pas de façon obligatoire (article 125-2 du Code des Communes). On observe d'une part que les maires prennent souvent position lors d'un référendum, et d'autre part que le vote entérine généralement la solution prédéterminée qu'ils appellent de leurs vœux. Par exemple, les mairies indécises ou peu favorables à une intégration dans une structure intercommunale auront tendance à se replier derrière l'avis de la population pour ne pas prendre directement la responsabilité du refus de cette adhésion. Or, il apparaît que les résultats de référendums à ce sujet sont quasi identiques : Demaye (1999) relève qu'en général plus de 90% des électeurs ont "coutume" d'être hostiles à l'intégration dans un SIVOM ou une communautés de communes, lorsqu'on leur demande leur avis. Le référendum incarne ainsi davantage

un moyen pour le maire de légitimer une décision déjà prise, qu'elle soit positive (construction d'une infrastructure) ou négative (adhésion intercommunale, non- augmentation de la fiscalité locale), que de consulter effectivement les citoyens en manifestant un réel soucis de participation "citoyenne" accrue de la population à la prise de décisions.

2.2 : LES ENTRAVES INTERCOMMUNALES A UNE DEMOCRATIE PARTICIPATIVE LOCALE

Ce problème d'inadéquation entre les outils promus en vue de développer la participation démocratique des citoyens et l'effet généré par ces mêmes outils s'exprime également au niveau intercommunal. Pour les Établissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI), la consultation intervient sur proposition de l'ensemble des maires des communes membres, sur demande écrite de la moitié des membres de l'assemblée intercommunale, ou encore, comme au niveau communal, sur la demande de 20% des électeurs. Mais il convient à nouveau de souligner que l'assemblée délibérante n'est nullement tenue d'accéder à une telle requête. Elle peut en effet la refuser, même si la loi du 17 décembre 1996, dans son article 85, prévoit une obligation de motivation d'un refus éventuel. Enfin, toute consultation, une fois engagée, ne débouche que sur l'expression d'un simple avis qui ne lie point les instances intercommunales.

Au delà de cette entrave à la démocratie participative déjà relevée pour les communes, l'intercommunalité, de par ses caractéristiques principales en France, se pose en elle-même comme un obstacle supplémentaire à la prégnance croissante des pratiques de gouvernance urbaine pour ce qui est de la gestion des collectivités locales. La raison principale est l'absence d'élection directe des assemblées intercommunales, dans la mesure où l'intercommunalité n'a pas à la base une origine politique, mais répond plutôt à des impératifs de gestion en vue d'éviter la multiplication inefficace d'équipements coûteux. Il en résulte un affaiblissement notable de la proximité ressentie par le citoyen de base vis à vis de ce niveau territorial sur lequel il ne dispose d'aucun moyen électif d'interaction.

Il est à ce sujet éloquent qu'un sondage effectué par l'association des districts et des communes de France (ADCF) auprès des présidents de 157 d'entre eux ait révélé que 71% de cet échantillon était hostile à l'instauration de l'élection au suffrage universel directe des élus intercommunaux (Demaye 1999). L'exécutif intercommunal est donc foncièrement opposé à ce qu'apparaisse l'une des conditions sine qua non permettant de parler de légitimité démocratique, et donc de démocratie, à savoir l'élection directe par les citoyens. Divers arguments ont été invoqués pour justifier cette prise de position en net décalage par rapport aux aspirations de plus en plus souvent exprimées par la population : la volonté de ne pas multiplier les élections, le refus de favoriser de façon latente une suppression des départements ou une trop grande perte du pouvoir décisionnaire des communes, ... Au delà de ces arguments officiels propres à une certaine "culture" française des structures publiques locales, ne peut être négligée une motivation plus sous-jacente, qui tient à la volonté de maintien des pouvoirs détenus historiquement par les élus des collectivités locales, ou en d'autres termes à une volonté de lutte officieuse contre les pouvoirs politiques concurrents qui pourraient émerger.

Les EPCI, par conséquent, se présentent comme des structures dont la composition et le pouvoir sont déterminés en ligne directe, quasi intégralement, par les exécutifs municipaux. Il est important de souligner que cet état de fait n'est nullement en contradiction avec l'esprit de la loi qui avait pour objet davantage de "dépeussier" l'intercommunalité que de promouvoir sa gestion démocratique et l'intervention des citoyens en son sein. Dès lors, il est logique que la part des citoyens dans les assemblées délibérantes intercommunales ne soit qu'extrêmement symbolique. Les délégués dans les assemblées des EPCI sont en effet presque exclusivement issus des conseils municipaux, qui plus est de la majorité municipale, voire de personnes extérieures favorables à cette même majorité. La démocratie intercommunale serait donc "confisquée par les notables et les professionnels de la politique" et se bornerait à une simple "démocratie en trompe l'oeil, maîtrisée par les représentants des communes" (Demaye 1999 p 247).

Face à un tel recoupement des pouvoirs communaux et intercommunaux d'une part, et à la vision obscure pour les citoyens du fonctionnement concret et des jeux de pouvoirs internes aux EPCI d'autre part, il est compréhensible que ces mêmes citoyens abandonnent toutes velléités participatives, en se limitant à imputer l'action intercommunale aux élus dont ils se sentent les plus proches, leurs maires. Qui plus est, nombreux sont les présidents des EPCI qui amplifient cette tendance à la confusion de la vision des citoyens, en considérant qu'il est de la charge des représentants des communes de diffuser l'information intercommunale.

Par conséquent, l'intercommunalité, structurellement, s'adresse au citoyen en tant que "simple" consommateur, et non pas en tant que citoyen-électeur. La logique est alors économique, et non démocratique. Le déficit démocratique créé par cette situation émane de l'impossibilité de sanction de la politique intercommunale à laquelle les citoyens sont confrontés, et donc de l'inadéquation potentiellement grandissante entre désirs de la population et politiques mises en oeuvre. Par ailleurs, plusieurs problèmes d'efficacité collective peuvent voir le jour, dans la mesure où les membres des EPCI auront naturellement tendance à oeuvrer en faveur de leurs intérêts communaux, et parfois au détriment des intérêts du groupement de communes. Au final on demeure donc très loin d'une démocratie intercommunale participative, puisque, de fait, elle n'est même pas représentative !

L'aspect le plus problématique du lien entre intercommunalité et démocratie repose, au delà de l'absence de suffrage universel direct, sur le poids qu'occupe l'échelon intercommunal dans un nombre croissant de domaines stratégiques de l'administration des villes, au sens large. Ce n'est pas tant l'impossibilité de sanctionner par le vote l'action des élus intercommunaux qui, isolément, fait obstacle à la démocratie et à la gouvernance des villes que son couplage avec le transfert de pans entiers du gouvernement des villes de l'échelon communal à l'échelon intercommunal. "Une des contradictions de l'administration à double niveau est de ne faire porter le contrôle direct des citoyens que sur l'accessoire, c'est à dire les affaires de l'échelon communal destinées peu à peu à se vider de toute substance (...) Il est difficile d'admettre qu'un système qui "galvaude" ainsi l'expression du suffrage universel en lui laissant contrôler directement des affaires résiduelles va dans le sens d'un renforcement de l'autonomie et de la démocratie locales" (Bauguil 1973 p 117-118). Les nouveaux pouvoirs et les nouvelles ressources fiscales dont bénéficient les EPCI sont déconnectés de toute légitimité démocratique et de toute possibilité de réelle participation de la population. Le citoyen ne fait que découvrir une quatrième colonne sur ses feuilles d'impositions locales (dans les rares cas où il en a conscience et où il le

remarque) sans contrôler ni le niveau du prélèvement fiscal, ni sa contrepartie en termes de services rendus.

Ainsi, c'est à une faillite de l'outil référendaire local et de la décentralisation en direction de l'échelon intercommunal, en ce qui concerne leur aptitude à promouvoir une gouvernance urbaine accrue, que l'on assiste. Toutefois, par définition, favoriser la gouvernance urbaine, en rendant possible une plus grande participation d'acteurs extérieurs à la sphère publique locale, n'oblige nullement à se cantonner à des mesures proposées ou imposées par voie législative au sein de cette même sphère. Il convient de ne pas omettre les entités associatives en raison de leur nombre, de leur dynamisme, et de leur faculté à s'auto-saisir de problèmes urbains particuliers. Cas emblématique d'une "meilleure" gouvernance, la prise d'importance des associations dans la gestion des problèmes politiques urbains se doit d'être considérée.

3 : LES FAILLES DE LA GOUVERNANCE INCARNEE AU TRAVERS DU MOUVEMENT ASSOCIATIF LOCAL

L'aptitude des associations de citoyens à prendre effectivement part dans le débat général de la gestion d'ensemble d'une ville apparaîtra cependant, au terme des développements suivants, comme relativement ténue. En effet, seront soulignées notamment la difficulté du dépassement de problèmes ponctuels, épisodiques et "personnels" en vue de privilégier l'intérêt général, ainsi que les raisons de la faiblesse de la participation de la population à ces structures associatives, d'où un risque de dérive lobbyiste (3.1). À l'image du fonctionnement en partie dévoyé des comités de quartier, nous ferons alors le constat d'une relative absence de gouvernance dans la gestion des villes françaises (3.2).

3.1 : LES GROUPEMENTS ASSOCIATIFS LOCAUX COMME MODES EMBRYONNAIRES ET IMPARFAITS DE PARTICIPATION

Parler de participation éventuelle des citoyens par l'intermédiaire d'entités associatives nécessite une précision sur le type de participation dont il est fait mention. La participation peut se matérialiser sous la forme d'une information (simple diffusion d'informations), d'une consultation (avis demandé, mais qui n'engage pas la décision finale) ou d'une concertation (participation plus décisive). Nous ne considérerons comme participation digne de ce nom et d'effets réels que la dernière des modalités ici mentionnées.

La forme associative sera le plus souvent celle qui permettra aux citoyens isolés de constituer un groupe de pression, de faire entendre leurs griefs et revendications auprès des pouvoirs publics, chose qui eût été impossible individuellement. Sa force principale est l'effectif qu'elle rassemble, sachant que les adhérents peuvent aussi être électeurs. Dans certains cas assez particuliers, des associations parviennent à infléchir des décisions prises par les collectivités locales, voire à annuler leur exécution.

Mais il convient de préciser le caractère exceptionnel de telles configurations, une très forte mobilisation quasi spontanée des populations hostiles à un projet voué aux gémonies (souvent relayée par la presse locale) étant indispensable à la disparition de ce dernier. On peut citer notamment le cas du lobbying populaire local pour la suppression du péage de Roques sur Garonne, en périphérie toulousaine, ou encore le cas de la place de la Camourgue à Montpellier (Chevalier 1998).

La participation du citoyen au gouvernement de sa ville, pour être effective, doit donc prendre une forme collective. Un individu, voire même un groupement trop peu nombreux de citoyens, ne sera pas en mesure d'assurer sa visibilité en termes d'intervention politique. Les individus isolés et "non-organisés" se trouvent dès lors exclus de toute participation à l'élaboration de la politique locale. La gouvernance étant consubstantielle de l'émergence progressive de compromis entre logiques d'"acteurs" potentiellement antagonistes, il apparaît qu'il n'est pas nécessaire pour les collectivités locales de prêter attention à un acteur inorganisé (la population non mobilisée, ou mobilisée de façon trop peu structurée). En effet, "oublier" ce dernier dans la négociation ou l'élaboration des politiques ne représente aucun risque, puisque cet acteur est dénué de pouvoir.

Symétriquement, certaines associations suffisamment puissantes pour être entendues pourront dévier de leur objectifs initiaux de représentation des intérêts d'une catégorie particulière de populations vers une optique, officiellement revendiquée ou plus sibylline, de conquête du pouvoir et/ou d'opposition politique quasi systématique. Dans la mesure où les pouvoirs publics prêtent en général davantage d'attention aux citoyens contestataires qu'aux citoyens partenaires, n'est-on pas en présence d'un risque de dérive de l'action des groupes de pression associatifs ? Les associations incarnent-elles de réels tremplins facilitant l'accès des populations à la participation à la gouvernance urbaine, ou bien tendent-elles à devenir justement de simples lobbies à l'anglo-saxonne inscrits dans une logique d'affrontement, de conquête du pouvoir, et non de relations horizontales à visée participative ou démocratique ?

Comme le constate Haeringer (cité par Souami 1998 p 170), développement associatif et démocratie peuvent parfois s'avérer antinomiques : "une association de quartier peut aussi étouffer les voix des plus faibles, (...) l'idéal de la gouvernance n'élimine pas nécessairement les risques du lobbying. La recherche d'un plus démocratique, au delà de la représentation électorale, peut aboutir à des résultats contraires". Abers (1998) relève également dans le cas de Porto Alegre que favoriser la participation de la population revient à favoriser la frange la plus nantie de cette dernière, notamment pour des raisons cognitives. L'efficacité de la pression effectuée par tel quartier pour promouvoir tel investissement affectera grandement le degré de priorité attribué par le Forum d'Arrondissement à cet investissement, indépendamment de son opportunité collective et de son coût.

Cette faiblesse démocratique de la participation des citoyens par la voie associative semblerait trouver un écho à travers la faiblesse de leur participation en elle-même aux instances qui sont parfois mises en place à cet effet. Très souvent un large fossé se creuse entre, d'une part, les demandes formulées par les dirigeants de "lobbies" en vue de l'obtention d'une association plus significative à la prise de décisions et, d'autre part, la participation réelle des populations représentées par les dirigeants précités. Ces individus les plus actifs, inscrits dans une logique politique de conquête de pouvoir, aussi partiel soit-il, fonctionneraient donc moins en termes de développement démocratique de la participation *complémentaire* que de volonté d'entrisme et de *substitution* (partielle) aux pouvoirs éditaires en

place. La demande de participation accrue de la population, de façon paradoxale, pourrait ne favoriser que des intérêts individuels.

De façon générale, et indépendamment du positionnement politique de l'association, on retrouve le fait que celle-ci est, par essence, caractérisée par l'étroitesse et le caractère ponctuel de ce qui constitue son objet, son motif éventuel de revendications (Thomas 1999a). Bon nombre de mobilisations associatives en termes de gouvernance ne s'effectuent que de façon épisodique, sur des domaines très concrets et ponctuels. Il en résulte une faible espérance de vie de telles entités dès que le projet qu'elles combattaient est réalisé malgré elles, voire abandonné dans le meilleur des cas. En nous référant à nouveau au cas emblématique de Porto Alegre, on s'aperçoit que la participation des citoyens au budget, existante bien que d'ampleur encore fort modeste (8,4% de la population adulte en 5 ans), a eu tendance à s'amenuiser au même rythme que les disponibilités de crédits budgétaires à allouer. La mobilisation populaire ne saurait donc perdurer sans intérêt égoïste pouvant être raisonnablement satisfait.

Mais ceci pose à nouveau le problème de l'incompatibilité entre démocratie, participation populaire et forme associative "lobbyiste". Reformuler l'élaboration du gouvernement d'une ville sous la forme de l'affrontement d'une multiplicité potentielle d'intérêts catégoriels met forcément en danger la réalisation de ce qui constitue l'intérêt général. Le risque réside dans le développement, parfois insidieux, d'une "démocratie patchwork", d'une société participative clientéliste plus préoccupée alternativement par la largeur des trottoirs, le tapage nocturne des bars ou le financement de telle structure sportive associative plutôt que telle autre, que par la conception d'une politique d'ensemble cohérente. Promouvoir des revendications "individuelles" laisserait-il une place à l'attraction d'entreprises, à l'investissement dans des infrastructures culturelles, scolaires, à une gestion budgétaire "saine" ?

Toutes les limites précédemment citées s'expriment conjointement au travers de l'activité d'un cas particulier de structures associatives oeuvrant au coeur de la vie de la cité : les comités de quartier. Ainsi, le fait que leur action se cantonne dans une logique pointilliste de court terme d'une part, et qu'ils n'agrègent qu'une participation extrêmement faible des citoyens d'autre part, nous amènera à nous distinguer des auteurs qui voient en eux les éléments moteurs d'une "meilleure" gouvernance.

À l'image du cas plus général des associations, les comités de quartier présentent des failles en matière d'exercice d'une démocratie locale accrue, justement dues à leur difficulté à étendre leur champ d'action et de réflexion au delà du périmètre géographique restreint qui les définit, et à leur faible représentativité. À ce sujet, on a pu noter que les assemblées générales annuelles des comités de quartier, ou leurs adhésions, représentaient rarement plus de 2% de la population du quartier (Rangeon 1999). Il en résulte une faiblesse de leur légitimité, alimentée par une dépendance financière parfois incontournable vis à vis des pouvoirs publics locaux, venant entamer en partie leur indépendance, comme dans le cas du XX^e arrondissement parisien décrit par Blondiaux (1999).

Qui plus est, toujours à l'image des associations en général, comités de quartier et démocratie locale seraient presque antinomiques dans la mesure où la démocratie de quartier serait par nature incapable de dépasser les particularismes de l'intérêt de chaque quartier au profit de l'intérêt commun à l'échelle de la ville entière. Quand bien même postulerait-on la possibilité d'une "réunification" harmonieuse des quartiers à la ville, il apparaît qu'au sein même d'un quartier donné, le simple fait de

résider à proximité les uns des autres n'est nullement une condition suffisante à l'émergence d'un intérêt commun. Enfin, on perçoit a fortiori le décalage irrémédiable entre un échelon de vie, le quartier, et le niveau auquel un nombre croissant de prérogatives concernant la vie de la cité se voient affectées, à savoir le niveau intercommunal.

La démocratie de quartier ne serait donc qu'une illusion. Loin de toute démocratie participative et de l'immixtion croissante de pratiques de gouvernance, l'on n'aurait affaire qu'à une simple "démocratie fonctionnelle" (Gaudin 1995) ou "opérationnelle" (Thomas 1999a) n'entamant nullement la répartition effective des pouvoirs au niveau local ni l'exercice des compétences stratégiques. Mais l'objet des comités de quartier est-il de servir, consciemment ou non, de maillon de base en vue de promouvoir une gouvernance accrue des villes françaises, ou bien est-il tout autre ? En fin de compte, ces instances ont assez fréquemment une visée festive et d'animation de la vie du quartier, dans laquelle elles se cantonnent la plupart du temps, avec un cérémonial, une histoire et des coutumes parfois très élaborés, à l'image du quartier de la Colombette à Toulouse. On est donc assez loin de la mise en application des principes qui définissent la gouvernance d'une ville dans de tels cas.

3.2 : ABSENCE DE GOUVERNANCE REELLE DE FAIT ?

Cette faiblesse de l'expression des pratiques incarnant la gouvernance urbaine exprimerait dès lors l'impossibilité, illustrée par l'indigence de la participation des citoyens au gouvernement de leur cité, de décréter l'application d'une démocratie participative en accord avec la propagation de l'esprit et des pratiques de gouvernance. Certainement a-t-on présumé de la capacité de la population à s'insérer dans les nouveaux partenariats mis en place, et surtout à réussir à y faire entendre sa voix, notamment lors du développement des politiques contractuelles à l'échelon local, comme le montre Atkinson (1998). "Aussi faut-il avoir l'honnêteté de reconnaître que tout ce qui a été porté par la notion de participation ne fonctionne guère dans un certain nombre d'opérations de développement social" (Mengin 1990 p 115).

L'une des explications potentielles de ces échecs relatifs pourrait résider dans les difficultés soulevées par la volonté d'importer, voire de plaquer, des dispositifs utilisés couramment dans la sphère privée pour tenter de les greffer à la sphère publique. Le risque est alors de détourner partiellement, voire de perdre totalement, l'esprit et l'efficacité initiaux de ces dispositifs. Ainsi, jouer le jeu des relations horizontales et de la contractualisation peut n'aboutir qu'à la promotion de partenariats internes à la sphère publique, sans réel élargissement à de nouveaux intervenants autres que ceux qui, directement ou indirectement, avaient coutume d'être sollicités. La forte tutelle municipale qui s'exprime assez fréquemment dans les opérations et projets liés à la politique de la ville témoigne de cet état de fait. Dès lors, on observe que la politique de la ville "n'aboutit pas vraiment à la démocratisation du management" (Arpaillange & Montané 2000 p 18).

Par conséquent, on demeure face à un gouvernement urbain reposant sur la prééminence des pouvoirs notabiliaires du noyau mayoral, et basé sur un mode de démocratie essentiellement représentative, de délégation, en accord avec les préceptes de Montesquieu. La décentralisation, loin de remettre en question cet équilibre actuel, a contribué à le renforcer en favorisant une présidentialisation quasi monarchique du pouvoir municipal. Le maire, par rapport au Président de la République, dispose

en effet de la particularité de cumuler pouvoirs exécutif et législatif, tout en n'étant officiellement élu que de façon indirecte par les membres de son conseil municipal. Le poids de l'influence mayorale dans le gouvernement d'une ville, notamment pour ce qui est des secteurs les plus stratégiques des politiques urbaines (Thomas 1999a) apparaît comme un point de fixation relativement incontournable. N'associe-t-on pas spontanément une ville à son maire, au point parfois de renouveler dans les élections suivantes son ancrage en élisant sa femme ou l'un de ses enfants pour prendre sa "succession" ?

Envisager la diversification des acteurs qui sont partie prenante dans la négociation des politiques et projets, sans considérer les liens de dépendances stratégiques et politiques qui existent entre de tels acteurs, aboutirait à accrédi-ter l'idée selon laquelle la gouvernance urbaine gagne du terrain. Il conviendrait dès lors, afin d'obtenir une image plus fidèle des rapports de pouvoirs et d'influence en présence, d'opérer l'équivalent d'une consolidation des structures, principalement publiques comme nous l'avons détaillé, qui interviennent dans le gouvernement des villes. En dépit de l'absence de liens de détention capitalistiques et de rapports de propriété entre de telles entités, il importerait ainsi de préciser les périmètres de ce qui constituerait, à l'image des travaux de Morin (1994) sur les "coeurs financiers" le capitalisme et ses configurations nationales, l'équivalent d'un "cœur stratégique public local", clef de voûte et représentation d'un ensemble de relations d'alliances et de pouvoirs entre structures participant au gouvernement des villes.

Comme le souligne fort opportunément Lorrain (1998), cela éviterait de considérer, comme le fit Le Galès (1995), un ensemble complexe d'organisations supposées indépendantes et d'égales importances, par défaut d'information sur les interconnexions juridiques et/ou interpersonnelles entre ces mêmes organisations. Peut-on se permettre ne pas considérer l'identité des individus qui siègent dans les SEM, EPCI ou autres groupements associatifs, et qui déterminent la ligne politique et stratégique de ces derniers, surtout quand ces personnes reproduisent les stratégies mayorales, du fait de leur appartenance (officielle ou affinitaire) à la municipalité en place ?

Il serait donc erroné de relier causalement décentralisation, telle qu'elle a été promue par divers moyens rhétoriques dans les discours politiques, et démocratie locale. Loin d'installer les jalons d'une nouvelle démocratie locale en décentralisant, les deux dernières décennies ont surtout rendu possible une déconcentration en direction du local. Or, déconcentrer l'application du pouvoir n'aboutit pas forcément à décentraliser sa détention. On peut en conclure que gouvernance et démocratie participative ne se décrètent pas, bien que plusieurs dispositions législatives, notamment l'article 10 de la loi du 8 février 1992, aient tenté de les promouvoir, quoique sous la forme d'un simple droit à l'information et à la consultation dans la plupart des cas.

Or, informer la population sur les projets en amont ou même, qui plus est, ex post en aval de la prise de décisions ne nécessite aucun changement significatif de la répartition des pouvoirs. Favoriser le dialogue avec la population, en améliorant par exemple le maillage et l'accessibilité institutionnelle au moyen de mairies annexes et de maires de quartier, implique-t-il pour autant une participation accrue et un partage effectif du pouvoir de décision ? La communication municipale, par essence, ne permet pas l'instauration d'un débat (contradictoire), ni l'offre d'une quelconque tribune aux citoyens. Son objet premier est avant tout, comme l'admet finalement Busson Villa (2000 p 10) d'"expliquer et (de) faire accepter une décision prise par le conseil municipal sans réelle consultation préalable de la population".

Il en est de même des enquêtes publiques, souvent jugées inutiles, dans la mesure où elles se bornent à porter à la connaissance du public des décisions déjà prises.

Toutefois, même si l'information du public est opérée en amont de la prise de décisions, cela n'implique nullement l'existence d'une réelle concertation avec ce dernier. De quel poids pèse la consultation initiale de la population sur le tracé d'une ligne de métro ou de tramway par rapport aux conclusions scientifiques postérieures (pour des raisons de faisabilité technique ou géologique) d'un comité d'experts ? De quels moyens de sanction la population peut-elle user, face à son éventuelle perception de sa marginalisation politique subie, si l'on considère que les facultés de "vote avec les pieds" détaillées par Tiebout sont davantage théoriques que réelles dans notre contexte national ? Par ailleurs, l'espacement des possibilités de vote sanction avec les urnes ne constitue-t-il pas un facteur favorisant la liberté relative de la relation d'agence nouée entre le gouvernement municipal, ici l'agent, et les citoyens (principal) qui le mandatent ?

Au final, il semblerait donc que la prégnance des pratiques caractérisant l'exercice d'une gouvernance urbaine se soit davantage exprimée dans les discours, de plus en plus nombreux, concernant ce domaine de préoccupations que dans les faits. S'il était nécessaire d'illustrer une nouvelle fois l'ensemble des observations et des arguments précédemment détaillés, l'on pourrait faire référence à la tentative de typologie opérée par Busson Villa & Ducrocq (1999) qui, dans la meilleure des interprétations, aboutit à 25% de l'échantillon des 91 villes considérées qui pourraient être le terrain d'expression d'une gouvernance urbaine. Dans la mesure où certaines des principales preuves résident dans l'adoption de politiques de quartier, dans l'existence de commissions consultatives de services publics locaux, de comités de quartier, et dans le soit-disant intérêt porté à la population du fait de la communication qui lui est adressée, autant d'éléments dont nous avons montré l'aspect inopérant en termes de gouvernance, on ne peut qu'être sceptique sur le terrain gagné par la gouvernance en matière de gouvernement effectif des villes françaises.

Ceci nous inciterait par conséquent à oser considérer gouvernement des villes et démocratie (telle qu'elle est envisagée quand on parle de gouvernance) comme deux éléments qui seraient, par nature, antinomiques. L'analyse des raisons fondamentales de cette antinomie constitue le cœur d'une autre recherche, menée en parallèle de ce même article. L'on pourra ainsi mettre en correspondance les motifs du désintérêt des citoyens, de leur "incapacité", et de l'imputation rationnelle de la gestion des villes qu'ils effectuent au profit des acteurs élus et de ceux dotés de facultés d'expertise.

Bibliographie

ABERS R. (1998) : "La participation populaire à Porto Alegre au Brésil", *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n°80-81, pp 43-54.

ARPAILLANGE C. & MONTANÉ M.A. (2000) : “La politique de la ville ou le management public saisi par la démocratie : velléité ou réalité ?”, communication lors des IV^o Rencontres Ville-Management, 16 & 17 novembre, Nancy, 20 pages.

ATKINSON R. (1998) : “Les aléas de la participation des habitants à la gouvernance urbaine en Europe”, Les Annales de la Recherche Urbaine, n°80-81, pp 75-83.

BAUGUIL J.P. (1973) : “Les groupements de communes”, Thèse de Doctorat, université Montpellier 1.

BLONDIAUX L. (1999) : “Représenter, délibérer ou gouverner ? Les assises politiques fragiles de la démocratie participative de quartier”, in CRAPS & CURAPP (eds) : “La Démocratie Locale : Représentation, Participation et Espace Public”, PUF, pp 367-404.

BUSSON VILLA F. (2000) : “Vers une nouvelle démocratie locale ? L'exemple d'une grande ville française”, communication lors des IV^o Rencontres Ville-Management, 16 & 17 novembre, Nancy, 14 pages.

BUSSON-VILLA F. & DUCROCQ C. (1999) : “La mutation des relations entre le maire et les citoyens : vers une implication plus forte de la population dans la gestion communale”, in LE DUFF R. & RIGAL J.J. (eds) : “Maire, entrepreneurs, emploi”, Dalloz, pp 268-281.

CAILLOSSE J. (1999) : “Éléments pour un bilan juridique de la démocratie locale en France”, in CRAPS & CURAPP (eds) : “La Démocratie Locale : Représentation, Participation et Espace Public”, PUF, pp 71-78.

CHEVALIER D. (1998) : “La politique urbaine, domaine réservé du maire”, Les Annales de la Recherche Urbaine, n°80-81, pp 121-127.

DEMAYE P. (1999) : “La recherche de la démocratie intercommunale”, in CRAPS & CURAPP (eds) : “La Démocratie Locale : Représentation, Participation et Espace Public”, PUF, pp 237-270.

GAUDIN J.P. (1995) : “Politiques urbaines et négociations territoriales : quelle légitimité pour les réseaux de politiques publiques ?”, Revue Française de Sciences Politiques, vol 45, n°1, pp 31-56.

GREFFET F. (2000) : “L'offre de démocratie locale sur le web : l'exemple des sites de grandes villes”, communication lors des IV^o Rencontres Ville-Management, 16 & 17 novembre, Nancy, 17 pages.

LE GALES P. (1995) : “Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine”, Revue Française de Sciences Politiques, vol 45, n°1, pp 57-95.

LECLERC S. (2000) : “Le référendum communal en France”, communication lors des IV^o Rencontres Ville-Management, 16 & 17 novembre, Nancy, 19 pages.

LORRAIN D. (1998) : “Administrer, gouverner, réguler”, Les Annales de la Recherche Urbaine, n°80-81, pp 85-92.

MABILEAU A. (1999) : “À la recherche de la démocratie locale : le représentant et le citoyen”, in CRAPS & CURAPP (eds) : “La Démocratie Locale : Représentation, Participation et Espace Public”, PUF, pp 63-69.

MENGIN J. (1990) : “Guide du développement local et du développement social”, Paris, L’Harmattan, collection logiques sociales.

MÉNY Y. (1992) : “La république des fiefs”, *Pouvoirs*, n° 60.

MORIN F. (1994) : “ Liaisons financières et coopération des acteurs systèmes”, *Revue Économique*, n°6.

PAOLETTI M. (1999) : “La pratique politique du référendum local : une exception banalisée”, in CRAPS & CURAPP (eds) : “La Démocratie Locale : Représentation, Participation et Espace Public”, PUF, pp 219-236.

RANGEON F. (1999) : “Les comités de quartier, instruments de démocratie locale ?”, in CRAPS & CURAPP (eds) : “La Démocratie Locale : Représentation, Participation et Espace Public”, PUF, pp 329-345.

SCHUMPETER J. (1951) : “Capitalisme, socialisme et démocratie”, Payot.

SOUAMI T. (1998) : “Participer à la gouvernance ?”, *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n°80-81, pp 163-171.

THOMAS O. (1999a) : “Éléments d’analyse du gouvernement des villes françaises : entre gouvernance opérationnelle et gestion stratégique oligarchique”, *Revue d’Économie Régionale et Urbaine*, n°4, pp 691-708.

THOMAS O. (1999b) : “La conjonction de contrats et conventions comme facteur de réduction d’incertitudes : le cas des projets stratégiques de villes”, thèse de Doctorat es Sciences Économiques, 12 janvier 1999, Université des Sciences Sociales TOULOUSE 1.

THOMAS O. (2003) : “ Gouvernement des villes et démocratie participative : quelles antinomies ? ”, à paraître dans la revue Pouvoirs.