

CHAPITRE 1
LA GOUVERNANCE URBAINE
A L'EPREUVE DES DEVELOPPEMENTS.
CONTRIBUTION A UNE REFLEXION INEDITE

*Claude DE MIRAS**

Dans les pays en développement, l'accès au logement des populations défavorisées est un des multiples secteurs d'une action publique dorénavant raliée aux paradigmes de la *gouvernance*.

Cette affirmation, en forme d'évidence, mérite pourtant que l'on s'y arrête. En effet, la notion de *gouvernance* paraît, dans le domaine de l'habitat comme pour d'autres besoins essentiels (eau, assainissement, électricité, déchets, etc.), être utilisée de façon spontanée comme si elle allait de soi, comme si son épaisseur conceptuelle et ses articulations avec des catégories connexes (*société civile, ingénierie sociale, concertation, etc.*) étaient limpides et parfaitement maîtrisées, comme si le volontarisme institutionnel qui la porte l'exonérait de toute approche distanciée.

Notre propos ne visera pas à définir l'usage spécifique qui est fait de cette notion dans un secteur donné. En préférant nous situer sur une échelle plus structurelle et transversale, nous souhaitons rapprocher les notions de *gouvernance* et de *développement* et observer certaines de leurs articulations concrètes dans les contextes des pays des Sud. La *gouvernance* y est aujourd'hui une référence obligée et très enveloppante alors que ses limites, ses contenus et ses impacts restent largement incertains.

En prenant acte de la primauté de la logique de la gouvernance en tant que nouveau processus annoncé ou effectif de la décision collective, notre intention sera d'entrer dans une démarche inductive à partir de l'usage de cette notion et selon la diversité des territoires et des niveaux de développement.

La généralisation progressive de la notion de gouvernance, sa logique de mobilisation des acteurs, de concertation convergente des points de vue des parties prenantes font que ce paradigme devient peu à peu inévitable et fait maintenant référence par les valeurs réputées consensuelles qu'il véhicule. Au moins comme *ardente obligation*, ce paradigme s'impose internationalement sur l'horizon de la gestion politique des rapports sociaux devenue *concertation* entre

* Economiste. Directeur de recherche. Institut de recherche pour le développement. UMR 151 Laboratoire Population Environnement Développement. IRD - Université de Provence. Marseille. < cldemiras@yahoo.fr >

les *parties prenantes*¹. Et c'est sans doute parce que la notion de gouvernance a atteint aujourd'hui une maturité et une robustesse qu'elle peut – et sans doute doit – être considérée comme un concept de référence. Ce qui signifie que ce même concept peut être observé, analysé et même déconstruit en se dégageant d'une approche apologétique pour travailler à sa refondation. Refondation car, après une quinzaine d'années d'une véritable *success story*, il semble que la gouvernance suscite des interrogations, au sein même de la sphère institutionnelle du développement, en particulier à propos de la diversité de ses méthodes, de ses multiples modalités d'appropriation et de sa portée différenciée selon les contextes en développement depuis les plus *émergents* jusqu'aux *moins avancés*.

Nous ne reviendrons pas ici sur l'étymologie et la trajectoire transdisciplinaire de la notion composite et polymorphe de gouvernance. En France, des auteurs comme Patrick Le Galès (1999 ; 2004 ; 2006), Bernard Jouve (2003), Guy Hermet (2007), Jean-Pierre Gaudin (2002) y ont consacré de nombreuses réflexions et analyses en partant du constat de la complexification du gouvernement des villes ; la gouvernance intéresse maintenant une multiplicité d'intervenants qui questionnent le rôle de l'Etat, renouvellent les rapports entre les sphères privée et publique et introduisent une nouvelle conception d'une action publique composite, territorialisée, déléguée et rééquilibrée. La fin de l'Etat-providence, le rôle croissant des institutions internationales, la montée des conceptions libérales, les contextes d'urbanisation accélérée en particulier aux Sud vont légitimer la nécessaire refonte du cadre de la décision qui, de publique, devient collective, négociée ou encore partenariale sur une échelle élargie (locale, nationale et internationale). Bien entendu, les rapports entre gouvernance et démocratie ont peu à peu émergé à partir de l'articulation ou de l'opposition entre, d'une part, démocratie électorale (ou représentative) et, d'autre part, démocratie participative (ou délibérative).

Cependant, en observant préalablement que trois versants de la gouvernance semblent être encore peu couverts par l'expertise scientifique, nous proposerons de développer notre analyse sur le dernier volet, consacré au rapport ambigu entre gouvernance et développement.

- Le premier angle mort de la gouvernance se rapporte aux *gouvernances en miettes* ou aux myriades de dispositifs locaux et de pratiques territorialisées liées à cette prescription. Depuis près de deux décennies que la gouvernance façonne *urbi et orbi* les stratégies de l'action publique sans que des instruments d'observation et d'évaluation aient été mis en place, ne serait-il pas temps d'en apprécier les effets, les avancées et les limites pour les capitaliser et refonder, en le réactualisant, le concept de gouvernance ? Globalement, depuis une vingtaine

¹ Sans doute plus à l'échelle des territoires locaux qu'à celle de la planète en ce qui concerne en particulier la gestion des villes.

d'années, la perspective d'une gouvernance normative et exclusive persiste comme un dogme intangible. Idéalement, dans ce sens, on ne voudrait retenir que les *bonnes pratiques* pour conforter un paradigme inamovible, alors que les échecs effectifs sont tout aussi riches d'enseignements pour affiner, ajuster et faire évoluer le modèle. En pratique, on observe un contraste saisissant entre d'une part, la pérennité et la puissance d'un paradigme totalisant, et d'autre part, la volatilité, la dispersion et l'étanchéité des dispositifs locaux mis en place au nom de cette même gouvernance.

- La deuxième zone grise a trait à *l'économie politique de la gouvernance*. Si les sciences politiques et la sociologie ont abondamment étayé la compréhension de la gouvernance, l'analyse économique – plus exactement gestionnaire – s'est largement focalisée sur les partenariats « public-privé ». En revanche, l'économie politique est curieusement restée en retrait dans l'approche heuristique de cette notion. Pourtant, par de multiples aspects, la gouvernance emprunte ou renvoie à la logique économique bien au delà des seuls partenariats public-privé (PPP). Par exemple, elle est annonciatrice d'une nouvelle péréquation du coût du développement ; elle paraît s'inspirer de l'optimum économique et de la théorie des choix rationnels pour aborder le marchandage politique ; elle est conditionnée par des données macro-économiques qui vont influencer sur le niveau de la rente internationale nécessaire à sa mise en œuvre, en même temps que la gouvernance produit localement des effets de redistribution de l'aide publique au développement (APD) à travers de multiples ONG, véritables briques de base de l'économie très politique de la gouvernance. Cette rationalité économique transposée dans le champ politique, cette logique de transfert d'un excédent de ressources des pays développés vers les pays en développement et cette réalité économique composée d'unités économiques de statut privé mais captives, sont pourtant les points aveugles de la gouvernance alors qu'ils en sont le vecteur et le moteur. Dans le nouveau contexte récessif des économies occidentales, on peut s'interroger sur le coût global et l'avenir de la machinerie bâtie pour porter cette stratégie de la gouvernance à l'échelle mondiale (alors que les nouveaux rapports de force internationaux tournent résolument le dos à une concertation horizontale pour revenir nettement à une hiérarchie mondiale totalement révisée avec l'émergence parfois brutale des nouvelles puissances économiques). Enfin, on doit s'interroger sur les effets totalement dissuasifs, voire répulsifs, que va très probablement développer à l'égard des « partenaires du Sud » la crise actuelle des économies occidentales à propos des vertus supposées de la gouvernance – surtout lorsqu'elle s'affiche comme *bonne* – alors que les débordements violents du capitalisme financier anglo-saxon en sont la plus flagrante négation.

- Enfin, nous nous intéresserons plus particulièrement au rapport entre *niveaux de développement et gouvernance*. Quels questionnements spécifiques la notion de gouvernance dans les contextes en développement pose-t-elle ? En tout

état de cause, ces interrogations convergent vers une question centrale : la gouvernance correspond-elle à un moment de la maturité des sociétés, de leur développement économique et de leur niveau de démocratie, ou bien, à l'inverse, la gouvernance est-elle un moyen d'accélérer de façon volontariste l'accès à l'un et à l'autre, en particulier dans les contextes nationaux en voie de développement et de démocratisation ? La réponse est ambiguë car la grande versatilité théorique et la fluidité opératoire de la gouvernance lui confèrent bien des capacités et bien des vertus. Quoi qu'il en soit, les contextes des pays en développement vont constituer un substrat spécifique sur lequel l'application à marche forcée de la gouvernance pose des questions et produit des effets propres.

Les deux premiers points d'interrogation feront l'objet de réflexions ultérieures. Nous nous arrêterons ici sur la troisième interrogation : les niveaux de développement et la gouvernance.

En observant que les approches *main stream* de la gouvernance ont plutôt privilégié les contextes des nations occidentales ou des territoires économiquement développés, nous proposerons de considérer plus spécifiquement les contextes des pays en développement pour y apprécier la consistance de la stratégie de la gouvernance à travers un certain nombre d'entrées thématiques.

Notre première observation se rapportera à la régulation générale des sociétés : schématiquement, il s'agit des mécanismes et des normes selon lesquels sont structurés le « contrat social » et les rapports socio-économiques collectifs au sein d'une société. Ces normes peuvent être théoriquement soumises à la *main invisible* du marché (selon des formes très contrastées : du marché organisé et institutionnalisé à la *loi de jungle* et au principe du « chacun pour soi ») ou à celle de la coercition de l'administration et de la puissance publique (de la démocratie et de l'Etat de droit à la dictature, jusqu'aux régimes illégitimes ou mafieux). Mais au delà de ces deux polarités historiquement datées et situées plutôt dans les pays développés, il existe d'autres conceptions pour assurer efficacement la régulation sociale, en particulier dans les pays en développement.

Ainsi, un Etat central énonce des droits et des devoirs ; une couche dominante économiquement et politiquement dispense faveurs et protections en contrepartie de prélèvements diversement dosés ; des initiatives des populations développent des arrangements, des contournements ou des adaptations de toutes sortes face à la coercition publique ou à la hiérarchie sociale ; enfin, un marché qui couvre spontanément, par l'échange marchand, l'ensemble des transactions non prises en compte par la régulation sociale non monétarisée. La pondération entre ces composantes donne lieu à de multiples compromis propres à chaque société et chaque culture.

Mais une conception² (nouvelle, déjà dépassée ou à recentrer ?) fait aujourd'hui référence. Elle est ouverte à d'autres acteurs et davantage ancrée dans la proximité et la territorialité : la gouvernance est cette représentation et/ou cette logique renouvelée de la régulation sociale. Sa position ne peut être comprise qu'en relation ou en compétition avec les formes antérieures de régulation sociale et c'est là sans doute une première question de fond qui est posée à la gouvernance.

L'objectif stratégique et schématique de la gouvernance consiste à passer de rapports sociaux hiérarchisés et donc verticaux, centrés diversement sur l'Etat, une classe dominante, des notabilités aristocratiques ou territoriales, un parti unique ou un marché triomphant, à une concertation horizontale et partagée entre de multiples parties prenantes, plus partenaires que concurrentes. Mais, si avec la gouvernance on perçoit bien d'où l'on vient et où l'on entend aller, la boîte noire de cette transformation reste opaque. Plus les contextes politiques sont de type centraliste ou pyramidal, plus on s'interroge sur les modalités concrètes de cette transition et sur le devenir des formes antérieures de régulation sociale :

La gouvernance dépasse-t-elle les formes anciennes de régulation sociale ? Cohabite-t-elle avec ces dernières en investissant plutôt des domaines nouveaux (par exemple le *développement humain*, la *lutte contre la pauvreté*, l'*économie solidaire*, etc.) ? Trouve-t-elle sa place seulement dans quelques interstices très localisés et limités (opérations de développement local à l'échelle de quartiers, concertation ponctuelle organisée sur des actions localisées, etc.) ?

La transition vers un processus *gouvernancier* de décision suppose une concertation multi-acteurs. Se pose donc la question de la préexistence ou non des catégories d'acteurs susceptibles de participer à cette dynamique de gouvernance. Ces acteurs sont essentiellement : l'Etat, les collectivités territoriales (communes, intercommunalité, départements, districts, régions), les bailleurs de fonds internationaux, les instances supranationales (ONU, Union européenne, zones de libre-échange, etc.), les opérateurs privés nationaux et multinationaux, les ONG internationales et nationales, les associations, la coopération décentralisée.

Cependant, il est clair que ces acteurs n'existent pas partout avec la même épaisseur identitaire, la même légitimité institutionnelle ni la même capacité économique et technique. Selon les pays et les contextes territoriaux, l'éventail des acteurs de la décision collective est plus ou moins large : l'histoire des sociétés combinée avec le niveau de démocratie, mais aussi le degré de

² « On peut considérer comme texte fondateur le document de discussion interne à la Banque mondiale : *Managing development : the governance dimension*, daté du 29 août 1991. Ce texte est le résultat des travaux menés en 1990 par un groupe de travail de la Banque » (Osmont *et al.*, 2008).

décentralisation (au sens le plus large) et avec l'expression citoyenne, sont à cet égard des variables déterminantes pour expliquer l'étendue (ou l'étroitesse) du spectre des parties prenantes susceptibles de contribuer à la décision publique. Dans ces conditions, comment appliquer une stratégie de gouvernance uniforme dans des contextes où la conception et l'expression du politique et de ses acteurs sont historiquement différentes ?

Bien que l'épaisseur historique des différents acteurs et leur existence ancienne ou récente – voire leur absence – soient lourdes de conséquences sur la réalité et la consistance de la gouvernance multi-acteurs, ces importantes différences de contextes sont le plus souvent lissées par l'approche dominante de la gouvernance qui les réduit à des décalages contingents qu'une « mise à niveau » accélérée devra combler. En stimulant l'apparition des acteurs nécessaires à l'expression de la gouvernance, l'ingénierie sociale est alors l'instrument indispensable de cette mise à niveau.

Ce procédé de génération accélérée mais non spontanée des acteurs est sans doute une des spécificités des contextes en développement. L'apparition de ces parties prenantes n'y est pas principalement le résultat de mouvements politiques ou de mobilisations sociales endogènes qui, par un rapport de force parfois conflictuel, finissent historiquement par émerger de façon ascendante sur la scène politique. Avec la gouvernance, l'apparition des acteurs de la gouvernance relève d'une dynamique exogène, descendante, induite et/ou financée par les bailleurs. La scène de la gouvernance se dote et mobilise les acteurs qui lui sont nécessaires pour exister.

La création des acteurs de la gouvernance

Dans les contextes où les acteurs de la société civile font défaut, la gouvernance consiste d'abord à générer l'apparition de ces acteurs. La question revient à savoir si, de façon indifférenciée, toutes les sociétés peuvent entrer dans une dynamique de gouvernance :

- soit à partir d'une évolution et d'un changement social et politique endogènes portés par des acteurs qui préexistent et qui précèdent l'injonction de gouvernance ;

- soit, à l'inverse, comme résultat d'une ingénierie sociale accélérée, volontariste et souvent exogène qui créera les acteurs manquants³ en vue d'une gouvernance active.

La relation entre développements et sociétés conduit-elle à considérer que seules les sociétés dans lesquelles les acteurs sont déjà constitués et fortifiés peuvent efficacement s'engager dans la voie d'une régulation organisée selon le paradigme de la gouvernance ?

³ Principalement collectivités locales, grands opérateurs privés, associations et plus généralement société civile.

Ou bien, l'intention de la stratégie de gouvernance ne servirait-elle en réalité qu'à faire émerger les « chaînons manquants » d'une nouvelle régulation sociale élargie ? Avec cet objectif de dessiner et générer un nouveau mode de décision publique, la gouvernance deviendrait d'abord la matrice nécessaire pour faire émerger les acteurs indispensables à une *gestion* devenue *participative* et ensuite, elle viserait la mise en œuvre effective d'une décision publique partagée.

Une typologie des niveaux de développement induit des définitions ou des pratiques très différentes de la gouvernance. Il devrait être possible de systématiser ces différences en distinguant deux logiques principales dans la stratégie mondiale de généralisation de la gouvernance :

- une première logique visant à *promouvoir l'émergence et la construction de ces nouveaux acteurs* ;
- une seconde logique recherchant à assurer et à *développer la mise en œuvre de ce nouveau mécanisme de la décision multi-agents en rapprochant et en renforçant des acteurs déjà existants*, dotés d'une légitimité historique et d'un savoir-faire politique et technique.

Schématiquement, la première logique est celle qui est plutôt active dans les pays en développement, alors que la seconde renvoie aux pays développés (avec bien entendu plus que des nuances).

Pour les pays développés, les acteurs de l'action publique territoriale (communes) avaient une certaine antériorité et les associations (par exemple en France) ou les communautés (dans les sociétés anglo-saxonnes) avaient déjà une histoire longue. Les bailleurs internationaux y sont moins visibles car moins nécessaires.

Pour les PED, au delà de l'Etat qui était la référence principale, les collectivités territoriales ont souvent été créées *ex nihilo*, la « société civile » a été promue à travers la multiplication d'ONG, d'associations et des pouvoirs traditionnels, les opérateurs privés sont souvent des firmes étrangères multinationales, alors que les bailleurs de fonds sont des agents actifs et souvent déterminants des dynamiques nationales et locales.

Sous l'impulsion de l'ingénierie sociale, tous les acteurs ont-ils la même probabilité d'émerger ?

En PED, on le sait, un certain nombre d'acteurs font défaut pour promouvoir une gouvernance élargie à tous les compartiments de la société, en particulier la société civile et décentralisée. A cet égard, les associations et les collectivités locales ont fait l'objet depuis deux décennies d'une promotion rapide.

Plus exactement, les associations et ONG nationales et internationales se sont multipliées sous la triple impulsion : a) des bailleurs et de leurs budgets, b) des compétences humaines nationales que les administrations des Etats ne recrutaient plus suite aux plans d'ajustement structurel (PAS) et, enfin, c) face

aux opportunités d'action dans le champ du développement local (laissé largement ouvert suite au recul de l'Etat-providence dans tous les domaines de l'action publique : services urbains, santé, éducation, etc.).

De la même façon, partout ont été promues et dynamisées des collectivités locales. La définition de leur territoire géographique, de leurs prérogatives réglementaires, de leur mode de création par la voie du suffrage universel direct a permis partout l'ouverture de vastes chantiers de décentralisation.

Mais alors que les ONG et autres associations ont affirmé leur capacité à investir l'espace technique mais aussi politique ouvert par la stratégie de gouvernance, les collectivités locales, en revanche, ont été le plus souvent mobilisées essentiellement par les processus électoraux et par la prise du pouvoir territorial, avec ses enjeux locaux et personnels, en multipliant *ipso facto* le personnel politique et son coût, mais paradoxalement en externalisant une large part de leurs responsabilités sectorielles⁴.

Après bientôt deux décennies, il serait sans doute utile de faire un bilan de cette dynamique différentielle de la promotion des acteurs. Il apparaîtrait sans doute une dynamique avérée des ONG et, au contraire, un mouvement encore incomplet d'appropriation de décentralisation par ses acteurs⁵. La décentralisation reste encore largement un mouvement centraliste au sens où – hormis les enjeux des périodes électorales – elle est d'abord portée par les bailleurs et les Etats. Tous les dispositifs, documents, formations, financements, compétences des collectivités, restent directement pilotés par les Etats. Il est patent que les collectivités restent encore souvent des coquilles vides ou largement en deçà de l'objectif qui leur est assigné, du moins en théorie, de constitution d'un pouvoir local.

Plusieurs facteurs tendent à confirmer ce constat d'une décentralisation un peu en trompe-l'œil. Si des bailleurs et les tenants de la gouvernance font de la décentralisation un mot d'ordre vibrant, en revanche, pour les Etats responsables de la cohésion et du développement national, on observe une certaine circonspection à propulser des entités peu expérimentées et faiblement dotées en compétences et en moyens dans l'arène du développement. Selon les pays, les stratégies de déconcentration sont à l'œuvre comme moyen d'accompagnement d'une décentralisation qui reste plus un objectif virtuel qu'une réalité active. Les élus de la décentralisation n'ont pas toujours contribué à lui donner ses lettres de noblesse car certains y ont vu une marche vers un pouvoir, voire un enrichissement personnel. Mais il serait erroné de faire de ce constat une généralité. Au contraire, le propre de la décentralisation est de générer de la

⁴ Ce constat est particulièrement vrai pour les pays de l'Afrique subsaharienne.

⁵ On serait tenté de dire que la décentralisation *centraliste* (au sens de l'impulsion descendante initiée par les Etats, territoriale, juridique, réglementaire, etc.) est achevée. Cependant, la décentralisation (au sens de capacité locale d'induction de la chose publique) est encore largement en friche ou en chantier selon les contextes.

diversité, y compris dans le profil politique et déontologique des élus et leur sens de l'intérêt général. A cet égard, ne conviendrait-il pas, pour les bailleurs, moins de militer pour un renforcement « à l'aveugle » ou généralisé de la décentralisation que de constater la grande diversité des profils des élus en matière de développement local pour appuyer préférentiellement les stratégies porteuses d'évolution significative et durables.

La société civile et « l'expertise citoyenne »

A côté des pouvoirs publics et du marché, la gouvernance donne la parole à un nouveau pouvoir citoyen : issu de la « société civile », il s'exprimerait et influencerait de plus en plus la décision collective.

Un premier débat porte sur la légitimité de ce pouvoir citoyen, non pas dans son principe mais dans sa mise en œuvre pratique. Quelles conditions assurent que la « prise de parole citoyenne » soit à la fois légitime, crédible et représentative d'une position majoritaire et non pas la résultante d'un *lobbying* parfois aussi peu démocratique qu'offensif ?

A propos de la légitimité du pouvoir citoyen, deux citations attestent, s'il le fallait, de la complexité des enjeux qui se nouent entre participation et décision démocratique :

« Il y a deux façons de gouverner : le modèle monarchique et le modèle démocratique. Ou il y a un chef, ou il y a le pouvoir populaire. Et le pouvoir populaire, c'est le suffrage universel. Cela ne veut pas dire qu'il ne faille pas consulter les gens, prendre des avis, organiser des sondages. Mais si vous donnez à une minorité le droit de décider, vous fonctionnez en aristocratie, en oligarchie ou en technocratie. J'ai été le premier [...] à organiser systématiquement partout des réunions de quartiers. [...] Mais j'ai très vite constaté que dans ce genre de consultation publique, on ne consulte jamais que des minorités. [...] Je reste très réservé vis-à-vis des propositions qui aboutissent, *de facto*, à donner le pouvoir à des minorités agissantes » (Frêche, 2007 : 81).

« Nous savons que l'altermondialisme se targue de privilégier un mode d'organisation horizontale, basé sur le "réseau". Mais comment fonctionnent les réseaux et qui prend les décisions ? Dans la revue théorique de la LCR, *Critique communiste*, Christophe Aguitton insiste sur le fait que le mouvement est en train d'inventer une nouvelle démocratie, fondée sur le "consensus". Aguitton annonce tranquillement que dans le mouvement, il n'y a plus de vote du tout. Ainsi remplace-t-on en quelque sorte le suffrage universel par le consensus "muet" ; "les réseaux, écrit-il plus loin, n'échappent pas aux logiques de rapports de force, et au poids relatif de leurs composantes. Mais cela se fait avec d'autres règles que celle du vote et de la majorité". Je me demande si cette nouvelle forme de démocratie correspond à une avancée. [...] Ce que cela signifie, c'est

que la démocratie des réseaux correspond à une quête éperdue de démocratie directe » (Bourseiller, 2006 : 73-74).

Un second débat de fond consiste à s'interroger sur la nature de ce troisième pouvoir dit *participatif*. Est-il seulement consultatif ou bien est-il lui aussi décisionnaire ? Est-il à parité avec les deux autres pouvoirs (Etat et marché) ou bien est-il seulement l'expression plus ou moins affirmée de ce qu'il est convenu d'appeler « l'expertise citoyenne » ? Le questionnement à propos du caractère consultatif ou décisionnaire de la volonté citoyenne est à peu près systématiquement occulté. On peut penser que ce sont les promoteurs internationaux et/ou nationaux de la gouvernance qui façonnent la scène de la « participation » en définissant les conditions réelles de la mobilisation des « acteurs » (et leur constitution, désignation, représentation, fonction, etc.). Mais, selon une étymologie à double sens, cette scène de la gouvernance permet-elle aux parties prenantes d'apparaître plutôt comme des acteurs « agissant » selon leur volonté propre, ou bien comme des acteurs « jouant » un scénario dont ils ne sont pas les auteurs⁶ ? Cette définition duale et contrastée, sans doute un peu caricaturale, pose en filigrane la question d'une probable hiérarchie entre ces acteurs.

En effet, la « participation » des « acteurs » – dans son acception courante – ne nous dit rien sur la position relative des acteurs et donc de leur pouvoir relatif. Alors que la perception ordinaire de la gouvernance a tendance à présenter des acteurs juxtaposés horizontalement et prenant leur décision selon « un tour de table paritaire », ne seraient-ils pas en réalité organisés dans un rapport vertical et hiérarchisé ? Dans l'enceinte de la gouvernance, la nature du pouvoir soit décisionnaire soit consultatif des parties prenantes permet sans doute d'éclairer la problématique de la hiérarchie des pouvoirs, les seconds – consultatifs – étant subordonnés aux premiers – décisionnaires.

Gouvernance inclusive ou non ? La « participation » est-elle finalement un processus naturel et spontané ou bien se révèle-t-elle comme une stratégie inclusive ou, au contraire, excluante et sélective ? Tous les mouvements collectifs ou sociaux sont-ils effectivement invités à cette participation ? Certaines entités participantes n'ont-elles pas été conçues de façon volontariste pour entrer spécifiquement dans la dynamique de gouvernance ?

Nous observerons que ces interrogations prennent un relief différent selon les niveaux de développement.

⁶ Deux significations du mot « acteur » selon le *Trésor de la Langue Française Informatisé* (<http://atilf.atilf.fr>) : au sens figuré, « celui qui joue un rôle important, qui prend une part active à une affaire » et, au sens propre, « homme qui étudie sans cesse l'art de se contrefaire, de revêtir un autre caractère que le sien ; de paraître différent de ce qu'il est ; de se passionner de sang-froid ; de dire autre chose qu'il ne pense aussi naturellement que s'il le pensait réellement, et d'oublier enfin sa propre place, à force de prendre celle d'autrui ».

Pays « émergents » et pays « émergeants »

Une stratégie volontariste de promotion et de généralisation de la gouvernance par une ingénierie sociale active a un coût. Ce dernier est supporté par des bailleurs appartenant à des contextes macro-économiques dotés d'une certaine croissance dynamique. Les économies développées occidentales ont ainsi financée, depuis une quinzaine d'années à l'échelle mondiale, une forme de redistribution principalement au profit des pays « émergeants », redistribution orientée vers un changement social en vue de la *bonne gouvernance* des pays en développement.

L'économie induite par les dispositifs de gouvernance apparaît ainsi comme une forme de régulation sociale et économique des pays « émergeants » qui ne s'inscrivent pas – contrairement aux « pays émergents » – dans la nouvelle division internationale du travail caractérisée, entre autres, par le niveau élevé des investissements directs étrangers (IDE).

A ce titre, cette *économie de la gouvernance* a généré indubitablement une forme de stabilité sociale elle-même propice à une situation économique relativement positive, d'autant que ces pays les moins avancés ne s'inscrivent pas dans la *transition*⁷ et ne peuvent donc pas compter sur la résorption de leur excédent structurel de main-d'œuvre par l'émergence du salariat productif.

Les multiples ONG, associations et groupements d'intérêt économique (GIE) qui ont évolué dans le sillage des projets de gouvernance et d'ingénierie sociale ont permis la création de nombreux emplois directs et indirects, en mobilisant des compétences et en élargissant des savoir-faire de tous ordres, même si le principal a sans doute consisté à se caler sur les attentes et exigences (en matière de constitution des associations, des études de marché, de l'animation participative, de la communication et du faire-savoir, etc.) des bailleurs et de leurs relais. L'objectif d'auto-emploi ou de création de petites unités économiques de type entrepreneurial (par les initiatives et le dynamisme qu'elles supposent), mais souvent dérogoire en matière de droit du travail ou de fiscalité, ont sans doute contribué à amortir les chocs socio-économiques des PAS et de leurs effets à long terme.

Par leur capacité à mobiliser une part de la rente internationale, ces petites unités économiques se sont inscrites dans une logique de *social business* : elles ont laissé voir que leur fonction essentielle ne visait peut-être pas prioritairement l'objet social pour lequel elles ont été constituées (gestion urbaine en général, formation, santé, etc.). En répondant aux impulsions économiques des bailleurs, ces petites entreprises sont bien entrées sur un marché – celui de la rente internationale –, mais ce marché n'est peut-être pas celui qui était en principe attendu et qui visait à substituer des initiatives privées à des structures publiques réputées inefficaces.

⁷ Ici au sens du glissement du *sous-développement* vers le *développement*.

A l'inverse, dans les pays émergents ou en passe de le devenir – tel le Maroc –, le rôle actif de l'Etat et des opportunités économiques nationales fondées sur les secteurs productifs et de services générateurs de valeurs ajoutées endogènes vont situer leur centre de gravité économique dans la création d'emplois et de revenus salariaux ou entrepreneuriaux et donc placer la logique et les dispositifs redistributifs d'ingénierie sociale dans une position marginale. Toute l'économie du *social business* décrite précédemment y est en conséquence bien moins active, limitée à quelques niches ou secteurs. Une variable-clé cependant sera celle du niveau de pauvreté et de son évolution. On peut inférer que si le niveau de pauvreté structurelle est élevé, si la création d'emplois « modernes » est insuffisante (par rapport à la dynamique démographique) et si le contexte mondial (économique, climatique, etc.) ne permet pas des améliorations significatives des niveaux de vie, le recours à une ingénierie sociale redistributive peut éventuellement contribuer à réduire le niveau de pauvreté et la vulnérabilité.

Comment fonctionne et s'étend la logique de la gouvernance ?

La gouvernance, logique consensuelle, n'entend pas – à court ou moyen terme – remettre en question les structures sociétales préexistantes, mais les transformer, les adapter, les amener à évoluer avec leur consentement.

Il serait faux de considérer que l'existence d'une société préalable et de ses valeurs propres auraient été impensées par la gouvernance. Cependant, la question de la *transition* n'a pas été envisagée comme une théorie mais plutôt comme une étape nécessaire pour *convaincre* et *inclure* moins les valeurs sociétales préexistantes que les acteurs « traditionnels » qui les portent.

En toute hypothèse, cette distinction est capitale pour la gouvernance qui en fait un postulat stratégique. La gouvernance n'évince pas les valeurs préexistantes, mais elle invite les individus qui en étaient porteurs à s'investir dans de nouveaux registres de mobilisation sociale, avec d'autres statuts (associations, GIE, ONG, etc.), d'autres ressources (subsides internationaux) et d'autres objectifs (la concertation et le contrat plutôt que le conflit ouvert). Il y a une *grande transformation* qui distingue *valeurs* et *sujets* : loin d'elle l'idée de réduire les valeurs traditionnelles par la répression des individus qui en sont l'incarnation ou les supports. Au contraire, ils sont invités à entrer dans cette vaste métamorphose sociale ou, au moins, dans de nouvelles représentations. Ce n'est donc pas d'une éviction culturelle et d'un combat d'idées dont il s'agit, mais d'une stratégie d'action sur des individus et des groupes ciblés, destinée à les dégager des valeurs antérieures pour non seulement les faire adhérer mais aussi contribuer activement au rayonnement et à la diffusion des valeurs nouvelles : dans cette fonction, ils deviennent *acteurs* d'une ingénierie sociale. Il faudra évidemment se demander comment s'opère cette métamorphose, en

s'interrogeant sur la fonction centrale que va jouer la rente internationale dans cette nouvelle dynamique.

Il ne s'agira pas d'affirmer que cette dynamique sociale n'est rien de plus qu'une nouvelle et vaste opération redistributive qui s'opérait jusque dans les années 1980 à travers la patrimonialisation de l'Etat et qui, aujourd'hui, percolerait par les organisations internationales *via* les ONG vers d'autres valeurs et par d'autres « acteurs ».

En effet, les dispositifs de gouvernance sont caractérisés par de puissants mécanismes d'extension, de généralisation et d'appropriation de cette notion. La mise en œuvre des stratégies locales de gouvernance ne vise-t-elle pas avant tout l'objectif d'un consensus généralisé et d'adhésion normée ? Au delà du contenu de la notion de gouvernance et des actions qu'elle peut induire, n'est-elle pas le cadre d'une mise à la norme consensuelle ou d'une uniformisation des paradigmes et des catégories sémantiques de la décision collective (et pas nécessairement des dispositifs opératoires, car ce sont au contraire leur multiplicité et leur diversité qui apparaissent, mais toujours en référence à un modèle standard) ? Pour aborder ces mécanismes de généralisation et d'appropriation, il est indispensable de s'intéresser aux nouveaux supports mis en œuvre : ONG, associations et GIE. Là aussi, beaucoup de littérature leur a été consacrée, mais si l'on rapproche la nature de ces entités de droit privé et la dynamique de diffusion, de généralisation et de pérennisation de la gouvernance comme référence obligée, des liens logiques peuvent être établis. Il n'est pas indifférent que les entités chargées d'asseoir la stratégie de la gouvernance soient en même temps rétribuées par les concepteurs de cette stratégie.

L'adhésion aux valeurs de la gouvernance est-elle l'effet d'un rapport marchand, ou au moins redistributif, ou bien est-elle l'expression d'une communion de pensée entre bailleurs et acteurs ? L'enjeu n'est pas mince, puisque si l'échange marchand cesse, la fonction de média disparaîtra. Logique de service marchand ou bien logique militante ou volontariste ?

La géographie de la gouvernance

Il pourrait être intéressant d'établir une sorte de cartographie socio-spatiale des occurrences de la gouvernance dans les dispositifs concrets et les projets de développement. En effet, tous les territoires sociaux ou géographiques ne paraissent pas soumis à la même densité de références à la gouvernance. Si ce mot d'ordre est largement mondialisé, il apparaît à l'évidence avec des occurrences très différentes au Nord ou au Sud, dans les pays en forte croissance ou dans les pays les plus pauvres, dans les pays à tradition jacobine ou les pays à Etat « mou », vers les couches sociales aisées ou vers les couches sociales pauvres. Nous ne sommes pas loin de penser que cette forme de régulation sociale, si elle est généralisée sur le plan « communication » et « médiatisation »

sans désigner *a priori* de cibles socio-spatiales précises, vise en réalité sélectivement des groupes particuliers⁸.

Mais là encore, dans la conception commune de la gouvernance, seule la représentation générique *ex ante* est annoncée et non pas la destination *ex post* de cette stratégie. Une fois de plus, ce flou dans l'usage effectif et les occurrences réelles, sociales et territoriales, de la gouvernance paraît être une habilité attachée à cette notion : en ne nous disant pas ce qu'elle est (une forme active de coordination sociale), elle ne nous dit pas non plus où elle œuvre plus spécifiquement. Ainsi, la géographie de la gouvernance constituerait sans doute une dimension de sa refondation.

Gouvernance et décentralisation

Dans le processus de gouvernance, quelle place effective est donnée à la décentralisation au sein de la concertation multi-acteurs ? Les collectivités territoriales sont-elles des entités de la régulation locale ou des parties prenantes parmi d'autres ?

A propos des collectivités territoriales, il faut noter la confusion qui prévaut depuis deux décennies à propos de la priorité à accorder au pouvoir local décentralisé et à son rôle pivot. En clair, pour les uns, les communes ne doivent-elles pas être ou devenir l'entité régulatrice de référence pour les territoires infranationaux ? Ou bien au contraire, pour d'autres, ces mêmes entités ne risquent-elles pas de devenir à leur tour des structures bureaucratiques et « budgétivores », incapables de promouvoir un projet de développement local ? Dans tous les cas, un vaste mouvement de « délégation de pouvoir public » a été organisé et développé par les institutions internationales, en confiant partout à une myriade d'ONG et d'associations des fonctions que la nouvelle législation décentralisatrice avait dévolues partout, au tournant des années 1990, aux collectivités et en particulier aux communes. Sous couvert de relayer des entités communales encore en gestation, la prolifération des ONG n'a-t-elle pas consisté à externaliser de façon systématique vers des entités gestionnaires privées et associatives la presque totalité des prérogatives municipales en les privant *ipso facto* de l'apprentissage technique et politique correspondant ? Cette externalisation et cet assèchement de l'apprentissage communal ont-ils été délibérés de la part de certains bailleurs (crainte de reconstituer localement une puissance publique de proximité, alors qu'à l'échelle nationale l'administration centrale était réduite à la portion congrue ; difficulté à maîtriser des élus plus libres que des ONG appointées) ? N'y a-t-il pas en filigrane deux modèles de gouvernance : l'un, de type français, qui donne(ra)it aux collectivités locales une fonction centrale régulatrice assise sur un pouvoir public local, l'autre, plutôt de

⁸ La référence à la gouvernance disparaît dès que l'on entre dans des zones de turbulences sociales et politiques ; le conflit et la gouvernance ne font pas bon ménage.

type anglo-saxon, qui assigne nettement aux collectivités territoriales un rôle de composante parmi d'autres de la décision collective locale.

L'incertitude entre ces deux logiques ou, pire encore, l'absence de perception de cette rivalité entre ces deux conceptions de la décentralisation portées souvent indifféremment par la coopération internationale, conduisent à maintenir une dynamique composite des appuis à la décentralisation selon un mélange de genres largement paradoxaux. Le cas des déchets urbains est à cet égard, en Afrique de l'Ouest, édifiant puisque les bailleurs et les autorités appuient, en matière d'enlèvement des ordures ménagères, une dynamique d'externalisation (plus proche de la privatisation que de la concession) vers des ONG et des GIE, en même temps qu'ils soutiennent les collectivités territoriales dans le domaine de l'expertise en matière de gestion des déchets. Sous couvert de décentralisation, les agences internationales, actives dans ce domaine, poussent au renforcement toujours croissant des moyens alloués à ce mot d'ordre plutôt qu'à une possible et nécessaire clarification du rapport entre les acteurs concernés. La clarification essentielle devrait porter sur la distinction fondamentale entre maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre. A force d'abuser de la notion de maîtrise d'ouvrage déléguée, les collectivités ou plus exactement les dispositifs d'appui qui leur sont destinés ne finissent-ils pas par assécher le pouvoir municipal, qui passe par un nécessaire apprentissage de la chose publique et non pas par une externalisation généralisée vers des opérateurs privés – petits ou grands –, ce qui revient à passer de la *délégation de service public* local à une *délégation de pouvoir municipal*.

Coordination de la gouvernance dans les contextes en développement

La question qui est posée en filigrane ici est celle de l'organisation et de l'équilibre dynamique de cette synergie multi-agents. En effet, si la gouvernance consiste à engager un processus de concertation entre acteurs, on doit s'interroger sur l'organisation du fameux *jeu des acteurs* souvent mentionné comme une évidence, mais jamais véritablement analysé.

S'agit-il ici encore d'une sorte de *main invisible* qui assurerait – à l'image du marché cher à Adam Smith – un équilibre efficace entre les attentes des différents acteurs, leurs antagonismes s'effaçant spontanément devant leurs convergences ? Si tel est le cas, il resterait à comprendre et à expliciter les mécanismes et les conditions qui assureraient cet équilibre aussi dynamique que magique.

L'autre hypothèse est qu'une entité spécifique assure ce rôle de régulateur. Mais quelle est cette entité ? S'agit-il d'une entité-arbitre qui déterminerait, hors de la scène et des enjeux de la gouvernance, les règles de ce jeu (d'ailleurs, ces règles sont-elles codifiées et explicites ?) et qui veillerait au respect de ces règles, voire à l'application de sanctions à l'égard des acteurs déviants ? Ne faut-il pas réviser le postulat implicite qui considère que les acteurs ont un poids

identique et qu'ils sont invités à appliquer des règles communes et codifiées sous le regard vigilant d'une entité de régulation dûment mandatée ? Ou bien, avec la gouvernance, s'agit-il encore d'une autre logique ?

Cette logique semble en tout cas être spécifique puisque les acteurs de la gouvernance peuvent en être aussi les arbitres. Plus exactement, dans certains contextes, certains acteurs sont à la fois acteurs et arbitres par leur ascendance institutionnelle et leur poids financier. Si la représentation idéale de la gouvernance envisage une concertation horizontale multi-agents qui s'établirait selon un équilibre rêvé et une participation paritaire des acteurs, la réalité paraît différente compte tenu d'une puissance politique et économique hiérarchisée des acteurs.

Selon les contextes, les niveaux de développement et les cultures politiques des pays concernés, à la fois les combinaisons d'acteurs et la fonction de régulateur ou de chef d'orchestre de cette gouvernance, seront différents. Ce chef d'orchestre choisit les acteurs invités à entrer dans la dynamique participative qu'il aura précédemment définie, en donnant leur légitimité aux parties prenantes sélectionnées.

Mais qui peut être cet acteur régulateur : par ordre décroissant, les bailleurs internationaux, l'Etat national, les opérateurs privés internationaux ou nationaux, les collectivités locales, la société civile, etc. ?

Mouvement social, régulation sociale et ingénierie sociale

La gouvernance est la réponse en forme de coordination alternative fondée sur une apparente multiplicité des acteurs locaux et sur une stratégie réputée *bottom up*. Nous ne décrivons pas ici les différentes caractéristiques des dispositifs de la gouvernance tels qu'ils se donnent à voir *a priori*. Nous proposons de dépasser l'approche classique de la gouvernance déclinée *ex ante*, souvent normative, apologétique et descriptive d'un projet de régulation sociale de l'entre deux, ni marchand ni administré. Cette ambivalence en fait d'ailleurs une notion instable, parfois contradictoire, mais en même temps dotée d'un fort potentiel pour peu que l'on ne confonde pas *ingénierie sociale* et *changement social* en matière de développement.

Entre mouvement social, régulation sociale et ingénierie sociale, quelle est l'intention fondamentale de la gouvernance ? La gouvernance définirait-elle un projet de société ou plutôt la stratégie pour y parvenir ? Nous ne trancherons pas ici, mais intuitivement il nous semble qu'elle incline à faire évoluer les sociétés ou les groupes sociaux qu'elle cible plutôt qu'à dessiner et agencer l'architecture de la société future à bâtir.

Pour ne faire qu'aborder cet aspect de la question, nous considérerons schématiquement que la gouvernance est une modalité nouvelle et complémentaire de coordination interne des sociétés, articulée au marché et au pouvoir public. Cependant, cette assertion est sans doute fragile : tous les

décideurs et intervenants, en matière de promotion de la gouvernance, ne partagent pas et ne contribuent pas à cette vision ternaire idéalement équilibrée. Il est probable même que la pondération de ces polarités, portée par les intervenants du développement, soit extrêmement diverse.

La séquence « pouvoir public - marché - gouvernance » n'est pas nécessairement paritaire. Selon les contextes, les pouvoirs publics et l'Etat peuvent rester au centre de cette combinaison (Maroc ou Vietnam, par exemple). Dans d'autres cas, les projets territoriaux des bailleurs vont pousser à l'émergence d'une « participation » qui mettra la gouvernance au cœur du « gouvernement local ». Le marché quant à lui peut parfois largement rester à l'écart de la régulation publique et participative. Les valeurs idéologiques inscrites dans ces combinaisons vont renvoyer en réalité à une polarité dominante (ou l'Etat et les collectivités territoriales, ou le marché ou la gouvernance) portée par les opérateurs du développement qui sont eux aussi marqués par leur propre conception sociétale. Les défenseurs de l'Etat, les promoteurs de la décentralisation administrative ou encore les militants de la participation citoyenne s'affrontent dans l'arène de la coordination interne des sociétés.

La vision lisse et consensuelle de la gouvernance ne rend absolument pas compte de la réalité de cette confrontation qui opère au sein de la triangulation « pouvoir public - marché - gouvernance ». On insistera plus particulièrement sur les conséquences opérationnelles de la confusion de ces différentes pondérations entre Etat, marché et gouvernance ; ce télescopage nuit probablement à l'efficacité des politiques de développement.

A moins qu'au delà de cette apparente intrication, l'essentiel ne soit pas la subtile alchimie entre ces différentes formes de coordination, mais bien plus la dynamique active de l'ingénierie sociale. L'émergence et la mobilisation de nouveaux « acteurs » et élites participantes, la redistribution de la rente *via* ONG et associations, des mots d'ordre récurrents, positifs et fédérateurs confèrent à l'industrie de la gouvernance ici et maintenant une fonction nécessaire et peut-être suffisante de régulation sociale. Selon cette hypothèse, la superposition des différentes conceptions serait parfaitement cohérente : l'intention ne serait pas la pondération optimale et explicite entre Etat, marché et gouvernance, mais cette dynamique brownienne et parfois illisible pourrait être en soi parfaitement fonctionnelle par la mobilisation, les représentations et finalement la stabilité sociale qu'elle générerait. Dans ce cas, la gouvernance ne consisterait pas en une transition vers une autre société mais deviendrait en tant que tel un modèle immédiat de stabilisation sociale. Cependant, on peut se demander si elle n'entend pas être les deux à la fois : un projet de société à long terme et une ingénierie de la stabilisation à court terme.

La gouvernance est porteuse de changement social mais – malgré son caractère de stratégie sociale totale – elle ne se donne pas à voir comme une

théorie du changement social au sens où elle conceptualiserait ses fondements préalables, sa démarche, ses objectifs, ses valeurs. Elle semble souhaiter se présenter avant tout comme une stratégie de l'action ou une *praxis*⁹ pour un changement social.

Du point de vue des organisations internationales et des bailleurs, la gouvernance devrait être une stratégie expérimentale de coordination sociale plus efficiente, moins coûteuse, même si elle emprunte la voie plus immédiate de l'ingénierie sociale et non pas la sinueuse et incertaine démarche du débat politique démocratique. C'est cette stratégie qui enveloppe le débat politique national interne et non pas l'inverse. Une des valeurs portées par la gouvernance est sans doute celle de la stabilité sociale, non pas comme produit contingent et état plus ou moins éphémère de la chose publique et politique. L'ordre des facteurs est inversé : ce n'est pas le débat politique qui va induire la stabilité, mais c'est la stabilité incluse dans la stratégie de gouvernance qui devra en théorie et idéalement constituer le socle d'une vie politique recentrée.

Il y a là un débat central portant sur les différences profondes entre régulation sociale et ingénierie sociale. Nous ne développerons pas ici cette analyse comparative de type politique et sociologique, mais on perçoit nettement le caractère volontariste, immédiat, normatif, descendant et expérimental de l'ingénierie sociale. Cette forme spécifique d'intervention sur l'architecture des sociétés n'est pas le résultat d'ajustements internes à l'échelle de l'histoire sociale, mais est dorénavant une condition préalable, plus technique que sociale, aux stratégies de développement. Ce qui était un construit social, la résultante des dynamiques sociales et de leurs combinaisons, de tensions et d'équilibres temporaires, est dorénavant une technique, un composant technocratique destiné à quadriller ou à surdéterminer la coordination sociale. Ce n'est pas faire insulte à la gouvernance que de rappeler qu'elle est un mode spécifique de coordination sociale, comme le sont le marché et le pouvoir public (et son bras séculier l'administration). Mais curieusement le marché et l'économie publique sont des objets pleins et entiers de la réflexion théorique, alors que la gouvernance se présente comme une ligne d'action, un horizon fuyant à atteindre et, plus généralement, un mode d'intervention des opérateurs du développement. Cette représentation de la gouvernance (soit opérationnelle, soit militante) la prive de son statut de mode de régulation sociale et de la qualité à être analysée en tant que telle. C'est en cela qu'il y aurait sans doute une refondation de la gouvernance à opérer en lui conférant un statut correspondant justement à son caractère social total.

⁹ « Les philosophes jusqu'ici n'ont fait qu'interpréter le monde. Il s'agit maintenant de le transformer » (Karl Marx, *Thèses sur Feuerbach*, XI). Cette attitude neuve s'exprime chez Marx par la notion de « *praxis* ».

Cette ingénierie sociale destinée à promouvoir des acteurs de la gouvernance mérite d'être observée autrement que comme une boîte noire insondable. Il serait même utile d'en faire un objet de réflexion analytique et méthodologique.

On retiendra enfin deux aspects particuliers : d'une part, la rationalité économique et comportementale des acteurs qu'elle induit et, d'autre part, son coût financier en regard de l'évolution des conditions macro-économiques des économies développées qui entrent en récession.

Evolution macro-économique et avenir de la stratégie et des dispositifs de gouvernance

On observera, en premier lieu, que le coût financier global à l'échelle nationale et internationale de ces multiples dispositifs de promotion de la gouvernance n'est pas connu compte tenu d'une approche *projets* qui juxtapose les actions de développement sans les cumuler. Mais notre interrogation portera ici plutôt sur la capacité de financement de ces stratégies de la gouvernance et de l'ingénierie sociale. Le contexte tendanciel de récession des économies développées induite par la hausse des matières premières (en particulier le pétrole et le gaz) et le basculement géographique de la valeur ajoutée mondiale vers quelques économies asiatiques ou pétrolières pour lesquelles la *bonne gouvernance* ne paraît pas être la préoccupation première ne vont-ils pas remettre en question la pérennité de ces dispositifs d'appui à la gouvernance et d'ingénierie sociale ? La question est lourde de conséquences.

Si les fonds souverains ne deviennent pas de nouveaux contributeurs à l'aide publique au développement et si cette APD est appelée à se réduire sous l'effet d'une possible récession des économies occidentales, comment vont évoluer les dispositifs locaux de gouvernance et plus généralement la stratégie de promotion de cette forme de régulation sociale portée actuellement par toutes les institutions et les agences internationales ? Les économies excédentaires pétrolières ou asiatiques vont-elles poursuivre la mise en place de ces synergies participatives multi-agents ? On peut en douter.

La question n'est pas tant de savoir comment vont évoluer les budgets de l'APD ciblés « gouvernance » que de constater deux phénomènes :

- Le premier observe que ces stratégies de développement ciblées « gouvernance » sont largement redistributives. Elles sont fondées aujourd'hui davantage sur le flux de ressources externes qu'elles ne distribuent localement qu'adossées à un mouvement social endogène des acteurs mobilisés. C'est dire que si le financement international se tarit, il y a fort à parier qu'aucune source alternative (ni des Etats en développement, ni des fonds souverains) ne viendra le compenser.

- De plus, dans certains contextes économiques subsahariens, le poids de cette économie locale induite par l'ingénierie sociale, avec les budgets et emplois directs et indirects des multiples ONG et associations, est tel qu'il

pourrait se poser la question du devenir de ce *social business* et plus encore des compétences qu'il mobilise. La confusion entre mouvements sociaux spontanés et ingénierie sociale volontariste risque d'être mise à nu avec le possible tassement des ressources allouées par les grands bailleurs internationaux à ces dispositifs de promotion de la gouvernance.

Conclusion : *Is local so beautiful ?*

En corollaire de cette évolution mondiale, une autre interrogation surgit à propos du *développement local* qui n'est évidemment pas sans lien avec la gouvernance locale et l'ingénierie sociale lui correspondant. Si le développement local est la résultante socio-économique de la gouvernance locale, son mode collectif de décision et de régulation, on comprend que, comme objectif stratégique, il peut être doublement questionné par la conjoncture et les évolutions actuelles. D'une part, nous l'avons vu, les financements internationaux de l'ingénierie sociale risquent de se réduire mais, de plus, l'entrée dans une seconde phase de mondialisation très défavorable pour les économies réelles occidentales ne va-t-elle pas faire entrer la relation global/local dans un cycle récessif ? Au delà de cette conjoncture, cette seconde phase de la mondialisation montre aussi l'incertitude croissante qu'elle fait planer sur la maîtrise des dynamiques locales, à commencer par celle des pays développés.

« L'internationalisation rapide des structures de propriété des entreprises [...] accroît la dépendance à l'égard de centres de décision moins attentifs aux impacts locaux des restructurations. La fragmentation transnationale croissante des chaînes de production industrielles et tertiaires [...] accentue considérablement le caractère imprévisible des effets locaux. Car chaque site, dans cette fragmentation à "haute résolution", apparaît comme un maillon de plus en plus petit dans un réseau de plus en plus vaste [...]. Incertitudes, fragmentations : les territoires n'échappent pas au destin commun d'une société traversée qu'elle ne maîtrise pas » (Veltz, 2008 : 67-68).

En tout état de cause, quelles sont aujourd'hui les chances d'avenir de la stratégie de la gouvernance ? En multipliant les *acteurs*, la gouvernance pourra-t-elle générer à long terme un nouveau contrat social, en substituant la participation et la concertation aux conflits ouverts et en annonçant la fin du modèle de la démocratie électorale (Hermet, 2007) ? Ou bien au contraire, est-ce plus vraisemblablement le déclin de l'ère de la gouvernance qui s'annonce aujourd'hui, compte tenu des bouleversements imposés par une mondialisation capitaliste qui s'est totalement affranchie du mythe de la *bonne gouvernance*. Une fois de plus, cette éventualité montre, s'il en était besoin, que la « fin de l'histoire » (Fukuyama, 1992) et la mise à la norme du monde aura pu être rien de plus qu'une illusion néolibérale dont on regarde peut-être aujourd'hui les derniers avatars.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- BOURSEILLER C., 2006, *Extrêmes gauches : la tentation de la réforme*, Paris, Textuel, coll. « Conversations pour demain », 112 pages.
- FRECHE G., ROLLAT A., 2007, *Il faut saborder le PS*, Paris, Seuil, 247 pages.
- FUKUYAMA F., 1992, *La fin de l'histoire et le dernier homme*, Paris, Flammarion, coll. « Champs », 451 pages.
- GAUDIN J.-P., 2002a, *Pourquoi la gouvernance ?*, Paris, Presses de la FNSP, coll. « La bibliothèque du citoyen », 140 pages.
- GAUDIN J.-P., 2002b, *La gouvernance*, Paris, Presses de la FNSP.
- GAUDIN J.-P., 2000, *Gouverner par contrat ?*, Paris, Presses de la FNSP.
- HERMET G., 2007, *L'hiver de la démocratie ou le nouveau régime*, Paris, Armand Colin, 229 pages.
- JOUBE B., 2003, *La gouvernance urbaine en questions*, Paris, Elsevier.
- LE GALES P., 2006, « Gouvernement et gouvernances des territoires », *Problèmes politiques et sociaux*, n°922.
- LE GALES P., 2004, « Gouvernance » et « Les instruments de l'action publique », in L. Boussaguet, S. Jacquot et P. Ravinet (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de la FNSP.
- LE GALES P., 1999, « Gouvernance », in R. Boudon, P. Besnard et M. Cherkaoui (dir.), *Dictionnaire de sociologie*, Paris, Larousse.
- OSMONT A., GOLDBLUM C., LANGUMIER J.-F., LE BRIS E., MIRAS C. de, MUSIL C., 2008, *La gouvernance urbaine dans tous ses états. Analyse et propositions du groupe de réflexion sur la gouvernance urbaine*, Rapport de synthèse du GEMDEV - AMODEV pour la sous-direction de la Gouvernance démocratique (Direction des politiques de Développement à la DgCiD), ministère des Affaires étrangères et européennes (rédacteurs : A. Osmont, C. Goldblum, J.-F. Langumier, E. Le Bris, C. de Miras, C. Musil).
- VELTZ P., 2008, « Au delà du développement local », *Esprit*, février (2) : *Le gouvernement des villes*, pp. 60-74.

Miras Claude de. (2009)

La gouvernance urbaine à l'épreuve des développements :
contribution à une réflexion inédite

In : Le Tellier J. (ed.), Iraki A. (ed.) Habitat social au Maghreb
et au Sénégal : gouvernance urbaine et participation en
questions

Paris : L'Harmattan, 23-43. (Habitat et Sociétés). ISBN 978-2-
296-09108-5