

# GOVERNANCE ET ORGANISATION URBAINE

## Un processus de décision intégrant de multiples acteurs

La ville est le produit de processus historiques dans lesquels sont impliqués de multiples acteurs, qui, quelles que soient les différences de contextes culturelles, appartiennent aux trois sphères de la société civile, du marché et de l'Etat. Les villes sont créées et gérées par des décisions et des actions dont l'initiative revient aux gouvernements nationaux et locaux, aux banques et aux entreprises, aux citoyens et aux associations. La planification urbaine a essayé d'améliorer la coordination de ces acteurs et de réguler l'usage du sol et la construction. Mais si on n'intègre pas l'ensemble des parties prenantes au processus de décision, et sans un large consensus entre toutes les parties prenantes, la fabrication de la ville ne peut pas obéir à un plan rationnel. La durabilité par exemple n'était pas un objectif de la planification urbaine, et le caractère vivable était moins important que les opportunités pour la concentration du capital, de la richesse et des travailleurs. L'environnement a été pollué, les ressources naturelles ont été saccagées, et l'espace pour les loisirs et le plaisir est devenu rare. Les pauvres ont été concentrés dans des espaces où l'égalité des chances ne pouvait être respectée. La division de la ville entre zones pour citoyens inclus et zones pour exclus est devenue la pierre angulaire d'une importante littérature sur la ségrégation dans les villes, et un problème majeur pour les hommes politiques à tous les niveaux de l'Union européenne.<sup>1</sup>

Pour combattre la polarisation sociale et la fragmentation culturelle et politique qui en découle de nouvelles modalités de politique urbaine sont apparues, qu'on rassemble couramment sous le label de *urban governance*, sauf en France où on parle de *politique de la ville*. Cette nouvelle manière de mener la politique urbaine consiste à impliquer l'ensemble des partenaires pertinents, sur une base très large, à soumettre les décisions au débat démocratique, et à rechercher l'efficacité par le consensus. En Grande Bretagne les chefs d'entreprise occupent une position éminente parmi ces partenaires, on parle même de *business led partnerships*, de partenariats conduits par le milieu des affaires, comme dans les UDC, *Urban development corporations* mises en place par le gouvernement de Margaret Thatcher pour conduire le renouvellement urbain, et dont la plus célèbre est la LDDC, *London Docklands development corporation*. En France, dans un contexte marqué par les récentes lois de décentralisation, le partenariat concerne les différents échelons de gouvernement du national au local, les banques ne sont impliquées que dans le cas particulier de la Bnque d'état qu'est la Caisse des Dépôts et Consignations.

Cependant *la politique de la ville* comme *l'urban governance* entendent traiter la polarisation sociale, produire la cohésion nationale, par des procédures conduisant au consensus entre les acteurs des trois secteurs qui produisent la ville : municipalités, entreprises privées et organisations volontaires, qui en travaillant main dans la main sont supposés être capable de créer une ville à la fois durable et vivable pour tous.

Evidemment il s'agit d'une affirmation avant tout rhétorique mais qui a mobilisé de nombreuses pratiques, et est donc très difficile à évaluer, sans susciter immédiatement contestations et contre-exemples. De plus le paradigme de la gouvernance, cette vision

---

<sup>1</sup> Cf. Andersen et Van Kempen, eds., *Governing european cities, social fragmentation, social exclusion and urban governance*, (2001), Aldershot, Ashgate, et Maertens C. et Vervaeke M., *La polarisation sociale des villes européennes* (2000), Paris, Economica.

tripartite du gouvernement des villes, est devenu la référence de la plupart des recherches urbaines menées en relation directe avec les politiques publiques.

### **Coalition d'intérêts et visée consensuelle : du gouvernement à la gouvernance**

On a l'habitude de dire qu'on serait passé du gouvernement à la gouvernance. Le gouvernement est caractérisé par

- une souveraineté exprimée par la représentation nationale (parlement) ou locale (conseil municipal)
- un exécutif fort à chaque niveau
- une fonction publique nationale et une fonction publique territoriale puissantes
- des élections qui obligent à rendre des comptes aux citoyens
- des partis politiques comme liant essentiel du processus politique
- une démocratie représentative

Dans les années 1980-90 ce modèle a été remis en cause en tant qu'il générerait une trop forte croissance de la dépense publique, que les états avaient tendance à financer par l'inflation, donc aux détriments des créanciers. On a alors parlé de crise fiscale, et on a décentralisé un certain nombre de charges vers les collectivités locales sans déconcentrer pour autant les ressources correspondantes. Parallèlement la mondialisation de l'économie a diminué la capacité des états à faire obéir les entreprises à des planifications définies centralement à l'échelle nationale. Chaque segment de l'ensemble d'acteurs défini ci-dessus est apparu mener sa propre politique, sans que l'état puisse encore prétendre à une coordination au nom d'un intérêt général qu'il aurait seul la capacité de définir. L'intérêt général est apparu comme l'intérêt reconnu comme commun, même si cette reconnaissance doit en limiter l'étendue.

La coordination ne se fait donc plus sous la férule de l'état, mais dans des réseaux politiques et des coalitions transversaux aux différents secteurs de la société, à travers lesquels des acteurs leaders essaient d'amener à des décisions qui leur soient favorables en obtenant l'assentiment des autres. *La gouvernance* c'est cette mobilisation transversale et locale d'acteurs divers, appartenant aux trois sphères de la vie sociale (la sphère publique, la sphère privée, la sphère associative), dans la réalisation de projets urbains concrets initiés par l'un ou l'autre des acteurs. Cela ne remplace pas le gouvernement, mais cela gère la marge d'innovation à laquelle le gouvernement n'a plus accès du fait de la crise fiscale et politique évoquée plus haut.<sup>2</sup>

A l'ère de la gouvernance l'état n'est plus au centre d'un processus politique autoritaire, l'autorité de l'état n'est plus seule à s'affirmer ; l'état est en quelque sorte délégué à la cohésion du territoire national, au maintien de l'ordre public, et à la gestion des relations entre l'international et l'ensemble des territoires national et infra-national. Dans la négociation européenne des politiques urbaines ce sont la DIV et la DATAR dans le cas de la France qui participent, alors qu'auparavant ce n'était pas le rôle des administrations de mission mais des Ministères qui géraient les secteurs matériels de l'intervention de l'Etat.

L'initiative d'un projet, y compris d'une transformation de la réglementation, peut être prise par n'importe quel acteur du moment que bien situé dans les réseaux de politiques publiques il

---

<sup>2</sup> Cf. Kooiman J., 1993, *Modern Governance*, Londres, Sage ; Le Galès P. « Du gouvernement urbain à la gouvernance urbaine », 1995, *Revue française de science politique*, Paris ; Le Galès P. et Thatcher M., 1995, *Les réseaux de politiques publiques, débat autour des policy networks*, Paris, L'Harmattan, 1995.

arrive à la faire partager transversalement par un nombre suffisamment d'acteurs pour la faire porter jusqu'aux instances décisionnelles, européennes notamment. La *gouvernance* est un phénomène multisectoriel, multi-acteur et multi-niveau qui se développe aussi bien à l'échelle locale qu'à celle de la négociation internationale, une sorte de droit à l'intervention ouvert à tout acteur qui se sent concerné. C'est évidemment profondément déstabilisant par rapport à une conception de l'action publique comme mise en œuvre de réglementations égales pour tous. La *gouvernance* prend en compte le fait que l'efficacité de l'action publique est fonction du milieu sur lequel elle s'applique, et ne peut être évaluée sans tenir compte des conduites des autres acteurs présents sur le terrain.

## **Les partenariats urbains**

La *gouvernance* s'est développée à travers la formalisation de partenariats urbains, la présentation des politiques comme menées par au moins deux acteurs de concert. C'est ainsi que les problèmes urbains sont traités en Grande Bretagne notamment par des associations réunissant la municipalité, et les chefs des principales entreprises présentes dans la ville, ou des représentants du conseil de l'Université, ou des représentants de grandes associations caritatives ou professionnelles. Les partenariats sont divers selon les situations locales mais définissent des plans d'action commun, mettent au service de ces plans des ressources spécifiques, établissent des objectifs et des critères d'évaluation. Le partenariat s'institue à côté de la Municipalité tout en l'incluant pour gérer un fragment de politique ou un fragment de territoire et donner une visibilité à l'action publique d'une manière tout à fait partielle, et choisie de telle façon que cette visibilité soit rapidement possible. On comprend que le secteur de la régénération urbaine soit particulièrement l'objet de ces partenariats. Mais de nombreux partenariats se sont développés également pour la formation professionnelle et l'emploi qui essaient également de rendre leur action visible par diverses célébrations.

La dispersion des initiatives n'est pas toujours favorable à la coordination, ni au respect de la cohésion sociale à laquelle la *gouvernance* est sensée concourir. Les initiatives en faveur de publics un peu favorisés sont plus faciles à prendre, car susceptibles d'une meilleure réception et d'une meilleure visibilité que celles en direction de publics caractérisés par la difficulté à s'aider eux-mêmes. Les interrogations des chercheurs européens portent notamment sur la contribution de la gouvernance à la polarisation sociale et économique qu'on observe partout, ou en tout cas sur son impuissance à la juguler. Il est vrai que le *contrat de ville* passé entre l'Etat et la commune pour mieux respecter l'objectif de cohésion sociale n'y parvient pas non plus. De même que la participation des habitants à la définition et à la réalisation du contrat de ville reste une affirmation largement sans suite (un sondage n'étant pas une pleine participation), de même l'inclusion des habitants des quartiers en régénération dans les partenariats se traduit par une assimilation hâtive du vocabulaire technique sans réelle capacité d'élaboration autonome d'un point de vue habitant. Le consensus reste largement imposé mais par un éventail plus large d'acteurs dans lesquels le secteur privé occupe une place de choix.

De quel secteur privé s'agit-il ? D'après les visites que nous avons faites sur le terrain en Angleterre et au Danemark, il s'agit du secteur privé traditionnellement présent sur la zone, et largement reconverti dans ses implantations opérationnelles, mais qui fait fonctionner ses anciennes installations comme lieu de mémoire, et d'affirmation symbolique de la domination en dernière instance de la société par l'économie. Nos partenaires européens sont assez étonnés quand nous suggérons que dans le cas français un partenariat a été créé depuis de

nombreuses années dans les Zones d'aménagement concerté avec les entreprises de services urbains susceptibles de vendre leurs services sur la zone. Les ZAC pourraient être à mon sens envisagées comme des exemples français de *gouvernance urbaine*, à condition que les partenariats qui les animent échappent aux relations politiques verticales qui définissent de trop près le contenu des projets, et ont abouti, du fait des erreurs de prévisions aux, « ZAC plantées ».

*La gouvernance* est un modèle de gouvernement adhoc, le stade le plus avancé de l'adhocratie, un réseau, une mobilisation, qui se met en place sur un problème particulier, et dont la configuration est complètement fonction de ce problème. A priori elle est beaucoup plus tangible à l'échelon local, comme mode de fonctionnement souhaitable des projets de territoire, mais le mot est également utilisé pour parler de gouvernance mondiale, et donc pour désigner tout mode de gouvernement non stabilisé, où l'initiative est multiple, la décision produite par la mise en réseau, et l'application laissée à l'initiative de chacun des partenaires. La géométrie est totalement variable. Si *la gouvernance* est présentée par les institutions internationales comme la clé universelle des problèmes urbains, la forme de cette clé est laissée à définir dans chaque situation. Elle se présente plutôt comme une recommandation : ne pas croire que les seuls partenaires qui ont du pouvoir sur une situation sociale sont les partenaires publics, identifier les partenaires privés économiques et privés associatifs concernés, les impliquer dans le travail de définition de la situation, de choix et de mise en œuvre de solution. Et cette recommandation ne s'adresse pas au seul partenaire public, central, mais à tout partenaire qui veut initier une action.

## **Gouvernance et aménagement urbain**

Ce souci d'une bonne gouvernance se manifeste tout particulièrement dans l'approche écologique de la ville : chacun a à subir les pollutions engendrées par les comportements des autres acteurs, et donc tous ces acteurs doivent être impliqués dans la recherche de mode de faire moins polluants. L'action environnementale ne peut connaître le succès qu'en se développant à de multiples niveaux en conjuguant actions centrales et actions locales, actions publiques et actions privées.

Il se manifeste aussi dans l'action qu'ont entreprise tous les pays européens en faveur de l'inclusion sociale des territoires appauvris par le déclin de l'industrie. Dans tous les pays il s'agit d'une politique des quartiers, comme dans la politique de la ville française. Partout l'accent a été mis sur la création d'emplois, et la formation à ces emplois. Mais des mesures ont également été prises dans le domaine de l'éducation et de la culture pour développer les capacités des habitants. Dans certains pays les habitants sont nettement plus représentés dans les instances de gestion des quartiers qu'en France. Le fait que les habitants participent aux instances de gestion, soient partenaires, semble l'aboutissement logique du processus de mise en place de la gouvernance. Il semble même important que le nombre de représentants dans ces instances de gestion soient suffisamment nombreux pour que la représentation des habitants ne soient pas accaparées par une seule catégorie d'habitant.

*La gouvernance* c'est aussi le développement au niveau de la ville, ou de l'agglomération, d'une stratégie qu'on appelle de vision, ou de projet, c'est-à-dire la mise en place avec la population d'un travail de prospective, de projection du devenir de la ville. Ceci peut se faire de diverses manières et avec une vision plus ou moins large des partenaires impliqués : dans certaines expériences les groupes de travail sont limités à des leaders d'opinion, à des

représentants d'intérêts économiques ou professionnels établis ; d'autres expériences vont jusqu'à associer des habitants volontaires. L'association de l'ensemble des habitants, la découverte de modalités techniques et politiques qui la rendent possible, restent à inventer.

Ce souci de l'inclusion des habitants et plus généralement des usagers de la ville dans la gouvernance a d'ailleurs fait apparaître que nous avons, dans la démocratie représentative notamment, une vision restrictive des personnes impliquées par le devenir de la ville. C'est en Italie et à Barcelone qu'est apparue l'idée que les usagers de la ville ne se limitaient pas à ses habitants, mais comportaient également ceux qui y travaillent sans y habiter, ceux qui y consomment sans y habiter, et ceux qui la visitent soit pour affaire soit pour leurs loisirs. Les premières tentatives de représentations de ces catégories dans des conseils de gestion des agglomérations n'ont pas été concluantes ; mais dans le cadre d'une pensée de la gouvernance urbaine la présence de ces usagers non habitants dans la sphère de la décision publique doit être rendue possible. Pour l'instant leurs demandes sont entendues par la médiation des professionnels chargés de les satisfaire (secteur de l'hôtellerie-restauration, secteur des professionnels de la culture).

Cette nouvelle préoccupation pour les usagers de la ville fait clairement apparaître celle-ci comme un centre attracteur dont les principaux secteurs économiques tendent à devenir précisément ceux qui traitent cette population de visiteurs et d'usagers non habitants, une ressource qu'il s'agit de faire venir dans la ville par une politique culturelle, et par ce qu'on appelle le « marketing urbain », le travail sur l'image de la ville et sa diffusion publicitaire. Certes ce marketing s'exerce aussi auprès des entreprises industrielles et de services qui vont pouvoir employer la main d'œuvre locale, mais il s'exerce aussi en direction des consommateurs individuels pour les inviter à venir visiter la ville et faire marcher ainsi ses commerces, hôtels et musées. Une infrastructure non négligeable pour les entreprises d'ailleurs qui ont à veiller à la satisfaction des besoins de leurs cadres et également de leurs visiteurs. Ce travail sur l'image de la ville ne peut se satisfaire d'une bonne application locale de la grille des services nécessaires à la population (cette grille dite grille Dupont, du nom de l'ingénieur des Ponts et Chaussées qui l'a confectionnée, était utilisée par exemple dans les années 1970, pour définir les équipements nécessaires aux différentes échelles géographiques des villes nouvelles). Il faut un plus, une particularité, qui est fournie par l'histoire de la ville, son site, son patrimoine, tout ce qui la qualifie comme exceptionnelle, et qui peut faire appel à la participation des bonnes volontés locales. Si l'Etat a encouragé par un programme muni de financement la signature de contrats avec des villes d'art et d'histoire, c'est maintenant toute ville qui se définit comme d'art et d'histoire et qui trouve dans son art et son histoire la langue commune, le dialecte original de sa gouvernance locale.

On est loin de la politique de la ville dira-t-on lorsqu'on parle ainsi art et histoire, patrimoine ; on s'est rapproché du centre ville, de la tradition, qui permet seule une expression en ces termes. Dans les villes anglaises, c'est au cœur de la ville que se situent souvent les usines abandonnées par la grande industrie, et l'exigence d'un renouvellement urbain : l'*inner city* le quartier défavorisé, est au cœur de la ville, à proximité de l'hôtel de ville, et de ces espaces réutilisables pour peu que les industriels s'y emploient en relation avec la municipalité. Les effets de la *bonne gouvernance* sont alors immédiatement perceptibles par tous.

La gouvernance a fortement élargi le champ des préoccupations des aménageurs ; il ne s'agit plus seulement de définir les droits des sols et d'aménager des voies d'accès et d'évaluation. Il s'agit d'évaluer, d'anticiper, dans tout un ensemble de champs, en entretenant un ensemble de relations avec les responsables de toutes les activités susceptibles d'influencer la vie du

territoire. Le rôle de l'aménageur devient alors celui d'un médiateur entre secteurs d'activités, entre niveaux territoriaux, entre la population, les fonctionnaires et les représentants élus : la fonction de chef de projet consiste à mettre en scène et mettre en œuvre la gouvernance. Malheureusement elle ne bénéficie pas toujours d'une stabilité statutaire suffisante pour être exercée pleinement, la médiation étant alors reportée du côté du maire ou du responsable politique du partenariat.

### **Gouvernance et cohésion sociale**

C'est dans l'intervention urbaine en direction des quartiers défavorisés ou en déclin du fait des reconversions industrielles que les partenariats ont été explicitement expérimentés. Ces partenariats associent en priorité partenaires privés et publics dans les pays de tradition anglo-saxonne et privilégient alors la création d'emploi et la formation comme moyen de sortir la population de ces quartiers de la spirale de la pauvreté. Ils associent plutôt des partenaires publics de différents niveaux territoriaux dans la tradition française, en essayant de coordonner les efforts des différentes administrations pour trouver une nouvelle efficacité dans leur politique grâce à plus de coordinations. Cependant on note dans tous les cas des déductions fiscales pour inciter à la création d'emplois dans ces zones, et des procédures contractuelles avec les entreprises pour favoriser l'embauche de jeunes originaires de ces quartiers. On note partout les mêmes effets pervers : la faible présence de la société civile dans les partenariats et donc la résistance de fait aux politiques qu'ils mettent en œuvre, le caractère relativement arbitraire des découpages territoriaux, qui ne coïncident pas toujours suivant les administrations de référence. Si dans le discours des organisations internationales sur la gouvernance on recommande d'associer le maximum de groupes à ces politiques locales, les administrations ont tendance au contraire à cibler des groupes extrêmement précis et à créer des effets de seuils qui sont à l'origine de nombreuses contestations.

La volonté d'associer le secteur privé aux partenariats dans les pays anglo-saxon vient de la croyance dans le fait que c'est de ce côté qu'on peut trouver les ressources économiques nouvelles, dans la mesure où ces partenariats sont destinés à limiter la demande d'intervention du budget national de l'Etat, ou même des budgets publics locaux. Mais des travaux de recherche français (Laurent Davezies, Université Paris XII), ont souligné qu'on méconnaissait la ressource essentielle que constitue les transferts sociaux : revenus des prestations sociales, familiales, du chômage, ressources qui sont agies par les individus eux-mêmes et qui nécessiteraient donc une plus grande association de la société civile, c'est-à-dire des représentants des « bénéficiaires » dans les partenariats. L'économie qui succède à l'économie industrielle en déclin dans les zones concernées est une économie de services qui ne peut se développer qu'à partir de l'effort d'imagination de ceux qui y participent aussi bien en position de consommateurs que de prestataires. C'est à cette intuition que répondait le programme Nouveaux services nouveaux emplois de la Commission européenne, qui a donné naissance en France au programme Emplois-jeunes.

L'un des enjeux des partenariats peut être les conditions dans lesquelles sont fournies un ensemble de prestations techniques de base, telles que l'eau, l'électricité, les télécommunications. Pour l'Union européenne ces prestations marchandes doivent faire l'objet d'une garantie minimale de fourniture pour les populations défavorisées ; la définition de ce service minimal, des capacités données à tout citoyen européen, est un enjeu des nouveaux appels d'offres de marchés de services.

Le caractère territorialisé de ces nouveaux partenariats d'intervention urbaine fait s'interroger sur les traditionnelles différences de secteurs d'intervention selon les administrations et les domaines de compétence. Est-ce possible d'avoir le même territoire pour tous les problèmes ? Qu'est-ce que cela implique en termes de représentation politique de ces territoires, s'ils sont à une échelle infra-communale comme le quartier ou la zone d'intervention urbaine ? Y a-t-il des organisations citoyennes présentes à ce niveau ou ne sont-elles que des démembrements de l'organisation communale ? Le déclin socio-économique d'une zone peut-il être enrayeré par une telle mobilisation transversale des actions sur le territoire, ou ne rend-il pas illusoire une telle mobilisation, qui ne serait alors que la couverture idéologique d'une intervention immobilière de gentrification ?

### **L'efficacité des partenariats**

La gouvernance urbaine, les partenariats public/privé ou public/public sont dits plus efficaces que le mode de gouvernement descendant traditionnel pour redynamiser des zones en déclin. Ce serait la condition de la mobilisation sur un projet de territoire, qui implique une ouverture à toutes les opinions possibles sur les changements à accomplir, une négociation entre tous les intérêts en présence, la constitution d'une alliance dynamique coalisant les forces en présence. Cette coalition favoriserait une véritable synergie, une synthèse d'efforts qui serait plus que l'addition de chacun.

Il semble en particulier que la mise en commun d'efforts financiers et d'objectifs d'action associés favorise la mobilisation de partenaires plus puissants comme l'état national et surtout la commission européenne. C'est la dynamique du programme Urban dans le cadre des Fonds structurels européennes que d'avoir nettement augmenté la mise de projets qui pouvaient faire la preuve entre divers acteurs publics, ou entre divers acteurs publics et privés. Dès lors le partenariat mobilisant beaucoup plus de moyens que les actions ordinaires peut se targuer d'une efficacité accrue. Celle-ci est d'ailleurs exigée par les financeurs qui soutiennent l'action par leurs conseils méthodologiques.

Les partenariats ont aussi l'intérêt de répartir les risques entre différents partenaires, et à l'inverse de répartir aussi les compétences à intervenir pour débloquer l'action si elle piétine. En responsabilisant l'ensemble des partenaires dans un même projet ils les obligent à coopérer et à remiser partiellement leurs conflits, à présenter une façade consensuelle qui peut attirer également la coopération de la société civile.

Cette efficacité des partenariats évidente dans des réalisations phares et des localisations un peu centrales ne se manifeste pas de façon aussi évidente dans les situations périphériques où les partenaires ont du mal à anticiper des effets positifs.

Les partenariats en dilatant la responsabilité des projets, en la partageant entre un ensemble de partenaires aux contours flous, ne la diluent-ils pas et ne rendent-ils pas encore plus ardue pour le citoyen l'évaluation de la politique urbaine, et l'appréciation des moyens de s'y insérer ? Ne risquent-ils pas de légitimer la position de certains intérêts dominants et bien pourvus en moyens d'action tandis que les responsables publics et les organisations de citoyens se trouvent marginalisés ? Dans quelle mesure les élus et les administrations peuvent alors intervenir, en utilisant les prérogatives de gouvernement, pour rétablir le contrôle démocratique ? Quelles peuvent être les moyens d'accès au partenariat des groupes de citoyens défavorisés ? Comment peut-il y avoir une participation active des habitants, ou des

usagers de la ville dans le cadre des partenariats ? Comment la démocratie représentative peut exercer son contrôle sur la gouvernance ?

Dans quelle mesure les partenariats ne risquent-ils pas de marcher surtout dans des cas comme les communautés fermées où des acteurs économiques puissants dotés d'une clientèle solvable établissent un projet limité sur le territoire par exclusion des autres ? Dans quelle mesure les partenariats à l'origine de telles zones ne substituent pas un micro-gouvernement local privé à une organisation collective publique ? Quelles valeurs doivent défendre les partenaires publics dans toutes les formes de gouvernances locales et par quels moyens ?

Les partenariats apparaissent devoir rester partiels par leur ancrage dans des projets territoriaux concrets ? Comment peuvent-ils s'insérer dans une démarche au niveau de la ville, dans une représentation collective du devenir et des enjeux de la solidarité ? Une démocratie participative, un affichage des choix budgétaires et des orientations de services sont-ils concevables à l'échelle des agglomérations ?

Les agendas 21 locaux et les partenariats constitués pour appliquer les recommandations de la conférence de l'ONU Habitat II semblent dans beaucoup de pays européens les nouvelles formes de travail urbain les plus proches de l'idéal de coopération décrit sous le terme de gouvernance. Cependant les réalisations immobilières dans les zones antérieurement en déclin sont une réalisation plus concrète, qui trouble par sa puissance d'exclusion des groupes sociaux les plus fragiles. On peut faire l'hypothèse que seules les structures prises dans une problématique transnationale adopteront des valeurs générales de type démocratique, même si ces structures s'appliquent à des enjeux de gouvernance très localisés. Il semble que ce soit la condition d'une cohésion sociale à l'échelle européenne.

Reprise de l'exposé présenté en collaboration avec Ingemar Elander (Suède)  
à la Neuvième Conférence sur la Recherche Urbaine et Régionale  
de la Commission économique pour l'Europe de l'Organisation des Nations Unies  
Leeds, juin 2002