



# TÉLÉSCOPE

L'OBSERVATOIRE  
DE L'ADMINISTRATION  
PUBLIQUE



## Démocratie et management local

- 2 Le renouveau de la  
gouvernance urbaine  
*par Serge Belley*
  
- 4 Territorialité et  
institutions  
*par Johann Lucas Jacob*
  
- 8 Démocratie locale et  
participation citoyenne  
*par Mélanie Busby*
  
- 13 Management et  
performance des  
collectivités locales  
*par Jéason Morin*
  
- 18 Collectivités locales  
et développement  
économique  
*par Pierre Plumail*
  
- 22 Gouvernement local et  
gouvernance : de l'art  
de bien distinguer les  
termes  
*par Michel Venne*

Du 20 au 23 mai 2003, l'ENAP a accueilli les Rencontres internationales « Démocratie et management local ». Sujet d'actualité s'il en est, la ville et, plus encore, l'adhésion d'un citoyen à un territoire, ont été, durant ces journées, examinées et analysées par de nombreux spécialistes, élus, juristes, sociologues, économistes, politologues, urbanistes, gestionnaires et universitaires.

Cette multiplicité d'approches et la richesse des échanges valorisés par des exemples pertinents cueillis autour du monde même si la France, pays aux 36 000 communes, y occupe une part prépondérante, ne pouvaient que susciter l'intérêt de l'Observatoire de l'administration publique, toujours soucieux de publier des comparatifs internationaux sur la gouvernance, ici la gouvernance locale, porteuse de bien d'espoirs.

Nous avons donc réuni une équipe de jeunes diplômés, dont je salue le travail, pour faire des synthèses thématiques à partir des communications, des ateliers et des tables rondes du colloque, l'ampleur de la matière nous interdisant toute prétention à l'exhaustivité. Je remercie également pour son aide et sa contribution Serge Belley, professeur à l'ENAP et coprésident du colloque, ainsi que Michel Venne pour sa collaboration.

Nous tentons dans ce *Télescope*, à travers le témoignage des experts, de répondre à quatre questions qui sont autant de défis pour la démocratie locale. Quelle institution pour quel territoire? Quel pouvoir pour le citoyen entre deux élections? Le maire, premier citoyen ou entrepreneur de sa ville? Et enfin, la ville, champ de manœuvre de la mondialisation ou refuge contre la globalisation?

**Louis Côté**

Directeur de l'Observatoire de l'administration publique

Volume 10 | numéro 3 | Septembre 2003

# Le renouveau de la gouvernance urbaine

Par **Serge Belley**

Serge Belley est professeur à l'École nationale d'administration publique du Québec

[serge\\_belley@enap.ca](mailto:serge_belley@enap.ca)

*Du 20 au 23 mai 2003, j'ai eu le plaisir de coprésider avec Robert Le Duff, professeur émérite à l'Université de Caen (France), les premières Rencontres internationales « Démocratie et management local ». Ces Rencontres, qui se sont tenues dans les locaux de l'ENAP du Québec, ont réuni plus de cent cinquante élus, gestionnaires et universitaires en provenance du Québec, d'Europe et des pays du Sud. Je remercie le directeur de l'Observatoire de l'administration publique d'avoir eu l'idée de consacrer un numéro spécial de la revue *Télescope* à la tenue de cet événement.*

Ces Rencontres ont été l'occasion de réfléchir et d'échanger sur les multiples facettes que revêt la ville depuis sa dimension la plus concrète et la plus formelle, qui concerne sa morphologie et son organisation légale et institutionnelle, jusqu'à celle, moins visible mais tout aussi importante, qui touche à la démocratie et à la symbolique urbaine. Les synthèses présentées dans ce numéro fournissent ainsi un très bon aperçu de la variété et de la richesse des théories, points de vue et expériences sur la ville. Elles montrent bien que si le « mondial » et le « global » sont devenus des sujets omniprésents dans nos débats sur l'avenir économique, politique, social et culturel de nos sociétés, les enjeux et les préoccupations du « local » participent aussi de ces débats.

## De Tocqueville... aux villes innovantes

Dans mon exposé de présentation des Rencontres, j'évoquais le voyage que fit en terre d'Amérique, au début des années 1830, le sociologue, historien et homme politique français Alexis de Tocqueville. Je rappelais que ses observations et ses analyses, fines et pénétrantes, sur les comportements et les mœurs politiques des citoyens du Nouveau monde, notamment sur le plan local, nous avaient beaucoup appris sur les grandeurs et les faiblesses « de la démocratie en Amérique ».

De façon quasi prophétique, Tocqueville avait bien vu le danger que

faisait peser sur la démocratie, la tendance à la centralisation, à la bureaucratization et à l'individualisme. Pour contrer cette tendance, il défendait l'idée, outre celle de la liberté de la presse, d'un État décentralisé où les villes pourraient jouer un rôle intermédiaire entre le gouvernement et les citoyens. Il souhaitait aussi des associations civiques nombreuses et autonomes afin de favoriser une participation citoyenne éclairée et vigoureuse.

Ces questions, qui préoccupaient Tocqueville en son temps, sont toujours d'actualité. Elles renvoient à la place et au rôle des gouvernements (centraux et décentralisés), du marché, des groupes organisés et du simple citoyen dans le fonctionnement et la gestion de nos sociétés qui, pour être plus développées, ont aussi beaucoup gagné en complexité. Quels sont, dans ce nouveau contexte, les défis démocratiques et de management qui attendent les villes?

Pour répondre à cette question, je partirai du concept d'innovation utilisé par monsieur Jean-Paul L'Allier, maire de Québec, dans son discours d'ouverture des Rencontres. Monsieur L'Allier définissait l'innovation comme une « disposition intellectuelle au changement, une façon de penser avant une façon de faire... ». Partant de cette définition et en me référant aux textes présentés et aux échanges entendus au cours de ces Rencontres, je voudrais dégager ici trois catégories d'innovations municipales qui devraient retenir l'attention des élus, des gestionnaires et des

universitaires dans les années qui viennent.

## En matière de développement et d'aménagement

La ville, comme le rappelait Michel Venne dans sa conférence inaugurale, est un espace et un lieu de développement. Sur ce plan, il apparaît plus que jamais que les villes innovantes sont celles qui ne font pas que réagir aux initiatives des développeurs ou des promoteurs privés. Ce sont celles qui « pro agissent » et interagissent avec ces derniers et les autres acteurs publics et communautaires.

La ville innovante est ici celle qui mise sur le capital non plus seulement économique mais aussi social; qui s'appuie sur la force des réseaux d'acteurs et la contribution, coordonnée et concertée, de leurs savoirs, leurs savoir-faire et leurs ressources. C'est celle qui crée, dynamise et soutient ces réseaux d'acteurs et les mobilise autour de projets de développement (économique, social et culturel) qui s'inscrivent dans une vision de la ville à inventer et à construire. Dans ces efforts de planification stratégique, voire de prospective, les élus, comme plusieurs l'ont mentionné, jouent un rôle de premier plan. Ils ne peuvent ainsi se défilier devant leur responsabilité qui consiste à représenter et à assumer légitimement un leadership de sens et de coordination.

## En matière de management

Les administrations municipales, on l'a dit et répété, sont désormais condamnées à devenir des organisations

performantes. Efficacité, efficacité et qualité doivent devenir une préoccupation de tous les instants aussi bien dans la gestion que dans la prestation des services municipaux. Mais comment poursuivre à la fois des objectifs de performance élevée et de démocratie locale participative alors que les attentes du client-contribuable ne se concilient pas toujours facilement avec celles du citoyen-électeur?

Plusieurs participants au colloque ont exprimé le point de vue que les objectifs de performance et de démocratie n'étaient pas en soi opposés et que les villes innovantes étaient précisément celles qui cherchaient à les conjuguer. La performance serait d'ailleurs d'autant plus judicieusement et durablement atteinte que les élus et les gestionnaires auront pris soin d'y associer les administrés en précisant ce qu'ils veulent faire, comment, à quel prix et avec quels résultats attendus.

Vu sous cet angle, le management local est beaucoup plus qu'un ensemble de techniques ou de recettes. Il est un défi d'ingénierie organisa-

tionnelle et sociale, un management finalisé, compris et partagé non seulement des structures et des processus, mais d'abord des personnes, pour des personnes.

## En matière de gouvernance et de démocratie

À un premier niveau, les innovations concernent ici, comme l'ont exprimé les participants à la table ronde « Cultures et jumelages », le développement et la diffusion des expériences internationales en matière de coopération décentralisée et d'échanges interculturels entre les villes. Les innovations touchent également les très nombreuses ententes de coopération bilatérales ou multilatérales entre les villes visant le rapprochement et la solidarité entre les peuples. Les villes qui innovent sont aussi celles qui s'affirment sur le plan international devenant, en complément ou dans le prolongement des États, des acteurs en matière de relations internationales.

À un second niveau, les innovations concernent la participation citoyenne

et la gouvernance locale. Trois défis sont évoqués. Celui, premièrement, de générer et de canaliser des idées et des valeurs politiques nouvelles et de les transformer en programmes et en projets municipaux. Celui, deuxièmement, de favoriser, en même temps que de faire converger, la participation de la société civile à plusieurs échelons d'intervention : le quartier, l'arrondissement, la ville, l'agglomération et la région. Enfin, celui, troisièmement, d'imaginer et d'expérimenter des mécanismes capables de mobiliser et de soutenir une participation civique vivante et efficace. C'est-à-dire une participation qui suscite l'intérêt et le sentiment d'appartenance des citoyens à leur milieu de vie et leur permette, en aval, d'influencer de façon significative la décision politique.

C'est à ce vaste chantier que les participants à ces Rencontres nous convient. ■

*Bonne lecture!*

# Territorialité et institutions

Synthèse par **Johann Lucas Jacob**

Johann Lucas Jacob est étudiant à la maîtrise en administration publique à l'École nationale d'administration publique du Québec

La bibliographie utilisée pour la rédaction de cette synthèse est présentée en fin d'article. Les textes intégraux sont disponibles à l'adresse : <http://www.univ-pau.fr/~ville-m/communications.htm>

*Entre une mondialisation qui fait peur, une décentralisation qui se fait attendre et une intercommunalité dont personne ne sait exactement de quoi il s'agit, la ville et la mairie sont les compagnes familières du citoyen sur le chemin de la démocratie locale. C'est dans leur sein ou autour d'elles que se greffent et s'épanouissent les innombrables projets de développement du territoire.*

Entre mondialisation, globalisation et décentralisation, l'intérêt pour les espaces locaux et leurs dynamiques ne cessent de grandir. Il est vrai que ce champ d'études porte en germe nombre de promesses. Pour Martin Alain, la gestion et la démocratie de proximité représentent des « panacées à bien des maux démocratiques et économiques ». Cet idéal démocratique est cependant loin d'être atteint, ni même approché, comme en témoignent les réflexions et les exemples présentés ci-après et recueillis dans le cadre du colloque « Démocratie et management local. »

La décentralisation politique vers des lieux de décision locaux est considérée aujourd'hui comme la garantie d'une véritable démocratie. En France, archétype de l'État-nation centralisé, une réforme constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République vient d'être engagée en réponse à une réelle volonté d'autonomie des collectivités locales.

Laurent Contis et Philippe Dressayre sont toutefois d'avis qu'une plus grande proximité du pouvoir n'a pas automatiquement comme corollaire une proximité d'écoute, de dialogue, de concertation et encore moins de cogestion. Stéphane Guérard partage ce point de vue : « la décentralisation intervenue en 1981-1982 ne s'est (...) pas accompagnée d'une véritable démocratisation, permettant l'émergence d'une citoyenneté participative locale. (...) Le monopole décisionnel des élus locaux n'a été nullement entaché. » Tous dénoncent

les paradoxes et les insuffisances des réformes décentralisatrices françaises.

C'est ainsi que l'État français, malgré sa volonté affichée à plusieurs reprises de donner plus de pouvoir aux collectivités locales, maintient encore celles-ci en position de dépendance, une attitude très critiquée en regard du principe de libre administration des collectivités locales. Cette surveillance, que Guérard associe à une forme de « tutelle sur les personnes » emprunte de multiples visages dont certains sont contestables sur le plan démocratique. En revanche, la permanence d'un lien « hiérarchique » fort entre l'État et les collectivités territoriales assure la transparence de l'exercice de reddition des comptes auquel sont soumises toutes les collectivités. Les électeurs peuvent ainsi choisir en fonction de la performance des équipes en place.

## Décentralisation, intercommunalité et démocratie locale

Si la logique et les règles de la démocratie de proximité ont imposé aux collectivités locales de créer de nouvelles tribunes pour les citoyens (débat publics, conseils de quartier...), les structures intercommunales « ont échappé à cette leçon de démocratie ». Pour Contis et Dressayre, il y a là matière à s'interroger, vu les importantes compétences en matière d'aménagement et d'urbanisme qu'elles détiennent et considérant « la manière dont ces élus communaux qui siègent dans les conseils communautaires rendent compte

des débats et décisions intercommunales à leurs collègues municipaux ». « On sait [alors] dans quelle fiction démocratique se joue la scène de la politique d'agglomération ». Dès lors, au-delà des discours enthousiastes en faveur de la démocratie locale, comment expliquer la timidité des réalisations?

► *Pour ou contre le suffrage universel*

S'agissant du niveau municipal, Guérard croit que l'encadrement juridique de l'organisation et du déroulement des élections est insuffisant. Le mode de scrutin (majoritaire à correctif proportionnel), le découpage électoral, les conditions du débat démocratique préalable à l'élection et les modalités de remboursement des dépenses de campagne aux candidats sont, selon lui, autant d'irritants susceptibles de miner la sincérité de la consultation.

Au niveau intercommunal, les assemblées ne sont pas issues du suffrage universel direct. Et c'est bien le reproche, de nature politique, qui leur est fait. Elles échappent à tout contrôle démocratique alors qu'elles détiennent des pouvoirs considérables, par exemple en matière de gestion des équipements publics. La légitimité de leurs actions repose donc uniquement sur la qualité de la représentation indirecte exercée par les délégués des communes membres. La proposition d'élire au suffrage universel les conseillers intercommunaux a été vite écartée. Source d'une mutation démocratique majeure, une telle modification aurait impliqué, selon Guérard, une véritable « mue

institutionnelle des Établissements Publics à Caractère Intercommunal (EPCI) » provoquant du même coup la création d'un niveau territorial à part entière. Car si, aujourd'hui, on associe volontiers les EPCI (Communautés urbaines, communautés d'agglomérations...) à des collectivités territoriales, le législateur est peu enclin à leur accorder ce statut.

► *Une intercommunalité invisible et insaisissable*

Nombreux sont les membres des instances intercommunales qui se satisfont de cette situation. Minimisant l'utilité du contrôle démocratique à l'échelon intercommunal, ils contribuent à éloigner les EPCI des administrés. De leur point de vue, le fait qu'il existe des procédures de consultation de la population au niveau communal suffit à justifier leur absence au sein de l'intercommunalité. Au demeurant, celle-ci ne jouissant pas d'une grande visibilité, les tentatives de mobilisation participatives y seraient des plus « aléatoires ».

Contis et Dressayre ne partagent pas cette vision des choses : « (...) l'écoute des habitants et la consultation des citoyens s'avèrent, au niveau des agglomérations, tout aussi sinon plus indispensables qu'à l'échelle des communes. » Et ils interpellent les élus : « les intercommunalités sont confrontées à une quadruple exigence : garantir la qualité des prestations à l'habitant/client, conforter la légitimité des décisions territoriales stratégiques, trouver un positionnement direct par rapport aux citoyens et construire une identité de territoire ».

► *Crise de la représentation, écueils de la participation*

Traditionnellement fondée sur l'idée de la représentation des citoyens par des élus, la démocratie dite justement représentative est en crise. La professionnalisation de la classe politique ayant eu indiscutablement pour conséquence de détourner les administrés de la « chose publique », les

citoyens réclament donc désormais d'intervenir plus directement dans la gestion des affaires courantes. L'avènement d'une démocratie, dite cette fois participative, résoudrait la crise et garantirait l'exercice de la démocratie au niveau local. Mais pour Guérard, il n'existe pas de remède miracle. Participation ou représentation, le débat est vain. Les deux formes de démocraties ne s'excluent pas. À elles seules, elles ne peuvent occuper tout l'espace. Sans parler de leurs limites : rôle véritable concédé aux citoyens, sur représentation des élus, disponibilité et complexité de l'information.

La création de comités consultatifs favorise certes la participation du plus grand nombre. On s'aperçoit cependant rapidement qu'une catégorie restreinte de la population exerce inévitablement une mainmise sur eux. En outre, leur organisation, leur fonctionnement, leurs moyens financiers et même leur composition restent à la discrétion des élus municipaux.

Le référendum d'initiative populaire représente une autre voie prometteuse pour l'expression démocratique. Malheureusement, de nombreuses conditions d'exercice sur l'objet de la consultation, la responsabilité du déclenchement et surtout le caractère non contraignant du résultat, limitent considérablement sa portée. La possibilité accordée récemment aux collectivités locales de tenir des référendums décisionnels est porteuse d'espoir sous réserve bien sûr que les mêmes restrictions ne viennent entraver leur recours.

## Comment renforcer l'autonomie locale?

Si l'idée de démocratie est le fondement nécessaire à une plus grande autonomie locale, le constat sur la situation présente met surtout en lumière une série de carences. Pour y remédier, il y aurait lieu d'améliorer la légitimité démocratique des EPCI, d'inventer une démocratie locale

semi-directe acceptable pour tous et de consentir aux collectivités locales le droit de lever l'impôt.

En monopolisant la légitimité du suffrage universel direct, les élus locaux maintiennent les élus intercommunaux dans une sorte de marginalité politique. Ces derniers doivent également composer avec une absence d'identification des citoyens aux institutions de coopération intercommunale qu'ils représentent. Pour David Huron et Jacques Spindler, ces organismes communautaires doivent impérativement accomplir un travail de légitimation. Il en va de leur crédibilité.

Du reste, selon eux, le positionnement juste de l'ensemble des acteurs de la scène locale, institutionnels ou de la société civile, est la clef du développement de la démocratie. Les représentants de minorités ou de groupes de pression ne sauraient ainsi prétendre à une légitimité démocratique qu'au travers de leur réseau. Faire d'eux des parties prenantes présente un potentiel de danger. On doit simplement mettre à profit leur capacité à mobiliser l'opinion publique dans le cadre d'initiatives locales. Ils représentent alors « une réponse au décalage des propositions des appareils ou des hommes politiques par rapport au vécu de la population ».

Toujours selon Huron et Spindler, l'autonomie locale consiste à laisser les élus agir dans l'intérêt de leurs administrés. Le lien entre l'autonomie de gestion d'un territoire et les citoyens présents sur son sol ne saurait toutefois se concevoir sans un volet participatif, ne serait-ce que pour s'assurer que l'agenda politique est au diapason des préoccupations et revendications de la population. « La démocratie locale (participative) (...) permet justement à la population de reformuler des demandes concrètes susceptibles d'être écoutées. Elle est en somme un niveau de réponse approprié à ce besoin de la population d'être non seulement écoutée, mais aussi et surtout entendue. » On a bien là les ferments d'une forme

hybride de démocratie locale, mi-représentative, mi-participative.

## Reconnaître un vrai pouvoir fiscal aux collectivités locales

Au fur et à mesure que la décentralisation s'étend, et, avec elle, le transfert de nouvelles responsabilités, la fiscalité propre des collectivités régresse. Or pour Huron et Spindler, « la maîtrise de ressources propres est un autre préalable pour atteindre l'autonomie locale ». En France, « le droit pour les collectivités territoriales de fixer librement le taux et l'assiette des impôts locaux a été inscrit dans la Constitution... ». Cela ne signifie pas pour autant que ces collectivités aient la capacité effective d'exercer ce droit. Il importe de ne pas confondre « autonomie de gestion » et « autonomie de décision ». L'autonomie souhaitée représente plus que la liberté de gérer les dotations de l'État. L'autonomie locale est indissociable d'un pouvoir fiscal. La Constitution française et la Charte européenne de l'autonomie locale semblent vouloir reconnaître cette aspiration, même si la réalité renvoie une image bien différente, précisent Huron et Spindler : « Le déplacement du centre de gravité des ressources des collectivités territoriales des recettes fiscales vers les dotations entraîne une perte d'information économique et donc une « déresponsabilisation » tant pour les élus que pour les citoyens. »

Un pouvoir fiscal local ne pouvant uniquement reposer sur des taxes foncières, il a été suggéré de « spécialiser » la fiscalité en fonction de la nature des collectivités locales : taxe foncière pour les communes, taxe professionnelle pour l'intercommunalité et taxe d'habitation pour les départements. Cette redistribution a l'avantage de créditer clairement l'origine du lien fiscal.

## Démocratisation de la gouvernance locale : un exemple à Montréal

L'origine de la construction « politique » du quartier Saint-Michel de

Montréal réside dans la controverse entourant les nuisances d'un site d'enfouissement urbain (la carrière Miron). Pendant plusieurs décennies, les opposants ont cherché à s'unir afin de faire fermer le site. Selon Alain, les leaders locaux sont ainsi appelés à jouer un rôle de premier plan, que ce soit pour canaliser l'énergie des citoyens ou encore pour acquérir auprès d'eux ainsi qu'auprès des élus municipaux une notoriété. Dans le dossier Miron, leurs actions ont eu un impact très important, faisant d'eux les véritables interlocuteurs du quartier.

Grâce à un regroupement des intervenants de la société civile (PARI : Programme d'Aménagement Résidentiel et Industriel et VSMS : Vivre Saint-Michel en Santé), les citoyens ont pu trouver des ressources et profiter des consultations publiques pour faire avancer leur cause. Pour Alain, ce travail en réseau a « très certainement joué un rôle important dans la capacité politique de la société civile micheloise ».

Le rapport au territoire et la présence d'un enjeu mobilisateur ont par ailleurs légitimé la dynamique politique des groupes issus de la société civile. « Est-il possible qu'une identification consciente d'un enjeu à un territoire précis (...) puisse se transformer en une légitimité d'intervention accrue pour les acteurs s'identifiant à celui-ci? » demande Alain. Il semble le croire, mais est d'avis qu'il est nécessaire d'impliquer le plus de citoyens possible de façon à ce que chaque personne se trouve, de près ou de loin, concernée. « Le discours liant les nuisances de l'enfouissement des déchets au quartier Saint-Michel donnait du même coup une plus grande capacité d'action au PARI et à la table VSMS. Ces organismes, dont le territoire d'intervention est celui du quartier, pouvaient (...) dès lors parler, discours aidant, au nom des résidents affectés par les nuisances de Miron (...) ».

C'est également autour d'un enjeu que l'on parvient à développer une conscience politique au sein de l'es-

pace que l'on veut créer. « C'est en effet autour de celui-ci, affirme Alain, que certains éléments de la société civile, non mis à contribution pour différentes raisons, semblent pouvoir se manifester, s'organiser, engager le débat... » Ainsi, l'espace se forme en tant qu'entité politique. « C'est également à travers lui que les divers éléments de légitimité politique (la « territorialisation » de l'enjeu (...), mais aussi la question de la représentativité des acteurs) s'articulent au gré de la nature de l'enjeu. » Selon Huron et Spindler, les acteurs, qui sont pour la plupart des profanes de la chose politique, s'organisent, bâtissant des « processus d'apprentissage collectif où sont redéfinies les identités des acteurs et où de nouvelles solutions sont explorées. »

Dans les faits, le regroupement de différents acteurs de la société civile s'avère parfois difficile à réaliser. À propos de la politique locale de sécurité routière en France, à laquelle public et collectivités locales sont invités à participer, Hervé Chomienne montre qu'une forte implication institutionnelle n'aboutit à rien sans la bonne volonté et l'engagement personnel des individus.

## Trois exemples de nouvelles formes de proximité

### ► La Communauté Le Creusot Montceau (France)

La démarche étudiée par Contis et Dressayre, fédérant les communes du Creusot et de Montceau-les-Mines répondait à une commande du président de cette intercommunalité. Il se déclarait préoccupé par le manque de notoriété de la structure d'agglomération et la mauvaise lisibilité de ses actions. Avec comme enjeu le rapprochement de l'institution intercommunale de ses habitants, un diagnostic a été établi après une série de tables rondes et d'entretiens avec des groupes de citoyens, des partenaires locaux, des maires, des gestionnaires municipaux et communautaires. Une double constatation s'imposait :

d'une part, l'espace géographique d'intervention, les missions et le fonctionnement communautaires étaient ignorés de la population; d'autre part, la préséance de la commune restait vive. Un programme d'actions, basé sur l'idée de proximité, fut par la suite élaboré et mis en œuvre. Cette politique avait pour objectifs :

- d'améliorer la capacité d'écoute des attentes et des demandes et la réactivité de la communauté,
  - de faire des habitants et des partenaires des acteurs des politiques de développement local;
  - et finalement de gagner une nouvelle image pour parvenir à piloter la dynamique de changement territorial dont elle a la charge.
- *Le réseau de coopération à base territoriale*

L'Association Excellence Industrielle de Ludres-Fléville (AEILF) (France) se veut la transposition dans le contexte lorrain d'un projet de *community quality* mis en œuvre à Madison dans le Wisconsin (États-Unis). Son pendant français, le « concept d'excellence territoriale », s'identifie, selon Jean-Louis Coujard, à la réalisation d'un projet commun, global et à long

terme, dont l'ambition est partagée par l'ensemble des acteurs du territoire. Il tend aussi à assurer la réussite des projets de chacun en s'appuyant sur des méthodes communes d'étude et d'action.

L'idée « d'excellence industrielle » place la qualité au cœur du développement du territoire tel un défi fédérateur. Initiative, à l'origine, de quelques décideurs locaux, la zone industrielle regroupe aujourd'hui environ 230 entreprises rejointes d'ailleurs par les municipalités.

L'association repose sur l'activité de groupes thématiques traitant de questions jugées prioritaires par les adhérents (voirie, communication, sécurité, environnement, formation, multimédia, services partagés...). Ce mode de fonctionnement a permis un rapprochement entre les différents intervenants et s'inscrit dans une logique de résolution de problèmes. Le partage d'un même territoire lie les participants dans la recherche de solutions collectives. L'association ne se limite donc pas à défendre des intérêts économiques communs; elle prend aussi en compte les attentes de chacun, conférant ainsi à l'ensemble représentativité et légitimité.

► *La démocratie locale à l'échelle d'un « pays » : L'exemple du pays roannais*

Le « pays » roannais est une zone rurale de vieille industrialisation dans le département de la Loire (France). Il s'est investi dans le développement de « pays » et « d'agglomération » caractérisé par « la recherche d'un véritable partenariat en associant certains acteurs économiques et sociaux aux instances décisionnelles ». Il s'agit, pour Jacques Poisat et Vladimir Serdeczny, de la poursuite d'une démocratie plus participative dont l'originalité réside dans son ampleur, le projet n'étant plus intercommunal mais bien « supracommunal », avec onze ECPI sur le territoire.

Selon Poisat et Serdeczny, l'envergure du projet contraint les responsables à inventer une nouvelle organisation de la démocratie locale. Ainsi la délimitation de l'aire territoriale du « pays » est du ressort des élus, sans que la société civile soit consultée. À l'inverse, les citoyens sont directement associés à l'élaboration d'une stratégie globale de développement. En somme, un partage des tâches entre démocratie représentative et démocratie participative. ■

## Bibliographie

Ces communications ont été produites dans le cadre du colloque « *Démocratie et management local* ». On peut les consulter à l'adresse: <http://www.univ-pau.fr/~ville-m/communications.htm>

Martin ALAIN (Institut national de la recherche scientifique, Montréal, Québec), « *Les éléments de la construction d'un espace politique inframunicipal : Le quartier Saint-Michel à Montréal* »

Hervé CHOMIENNE (Université de Versailles Saint-Quentin en Yvelines, France), « *L'évolution de l'action locale de l'État : vers une logique partenariale ? Le cas de la politique locale de sécurité routière en France* »

Laurent CONTIS (IDRH, Paris), Philippe DRESSAYRE (IDRH, Paris) et Éric PHILIPPART (Communauté Le Creusot, France), « *Intercommunalité et citoyenneté : quelles voies pour une proximité entre les structures intercommunales et les acteurs territoriaux ? L'exemple des communautés urbaines en France* »

Jean-Louis COUJARD (École des mines de Nancy, France), « *Coordination inter-organisationnelle et relation au territoire : émergence de méta-organisations égalitaires et gouvernance locale* »

Stéphane GUERARD (Université Lille 2, France), « *Les insuffisances et les limites de la démocratie locale* »

Mélody HOUK (Institut d'études politiques de Paris, Centre de sociologie des organisations), « *L'émergence d'une nouvelle institution au niveau infra-communal : maires et conseils d'arrondissement à Paris, Marseille et Lyon depuis 1982* »

David HURON et Jacques SPINDLER (Université de Nice – Sophia Antipolis, France), « *Démocratie locale et pouvoir fiscal : deux préalables à l'autonomie locale en France* »

Olivier KERAMIDAS, Jean-Rodolphe LOPEZ et Bruno TIBERGHEN (Institut universitaire de management public d'Aix-en-Provence, France), « *Quelle approche de l'équité dans le management territorial ?* »

Jacques POISAT et Vladimir SERDECZNY (Institut universitaire de technologie de Roanne, France), « *De l'intercommunalité aux projets de pays et d'agglomération : l'expérimentation de la démocratie locale dans le Roannais (France)* »

Dominique ROYOUX (Communauté d'agglomération de Poitiers, France), « *Territorial, managerial, sociétal : les trois piliers des politiques publiques contemporaines* »

# Démocratie locale et participation citoyenne

Synthèse par **Mélanie Busby**

Mélanie Busby est assistante de recherche  
à L'Observatoire de l'administration publique

La bibliographie utilisée pour la rédaction de cette synthèse est présentée en fin d'article. Les textes intégraux sont disponibles à l'adresse : <http://www.univ-pau.fr/~ville-m/communications.htm>

*Un pouvoir partagé dans le champ de l'action publique locale : une aspiration, parfois une exigence exprimée par les citoyens, les associations et l'entreprise privée. Garante d'une démocratie efficace, cette nouvelle distribution des responsabilités politiques questionne les pouvoirs publics incités fortement à réévaluer leurs prérogatives et à organiser la participation de la population.*

La décentralisation et la crise de légitimité des pouvoirs publics, que ceux-ci tentent de dénouer, ont entraîné une profonde modification de la relation de coopération entre les décideurs publics et la société civile et, par voie de conséquence, un réaménagement des liens qui régissent cette relation. Les interlocuteurs avec lesquels les pouvoirs publics transigent – les associations, les citoyens et le secteur privé – voient à leur tour leurs responsabilités et leur implication redéfinies. Différents mécanismes de participation plus effective doivent être mis en place afin d'assurer que les actions de ces partenaires contribuent à la vie démocratique et servent les intérêts de la collectivité. La mutation des processus de décision contribue par le fait même à une nouvelle distribution du pouvoir.

Marlène Mermoud-Thomassian affirme que la démocratisation peut prendre la forme d'une concertation préalable des citoyens ou d'une enquête publique lors de l'élaboration de projets. L'instauration de ce type de consultation semble cependant résulter d'un *habitus* qui se forge après plusieurs années d'évolution car il nécessite une profonde transformation des mentalités. En France, une crise de légitimité des pouvoirs publics dans le domaine des transports a permis d'amorcer un débat de fond sur la question du processus décisionnel dans les projets publics. Il en est résulté une série de lois qui

tentent de promouvoir la participation des citoyens.

Tout d'abord en 1992, une circulaire imposa le débat public en amont de la phase d'étude et la consultation du public en continu, et ce, jusqu'à la réalisation de l'infrastructure de transport. Le principe ainsi appliqué au secteur des transports a ensuite été élargi en 1995 à l'ensemble des grands projets par une loi relative au renforcement de la protection de l'environnement. Cette généralisation du mouvement d'ouverture du processus décisionnel fut également réaffirmée plus récemment par une loi sur la Démocratie de Proximité. Celle-ci montre clairement la volonté d'une redistribution du pouvoir des élus et des fonctionnaires en direction des citoyens. Son champ d'action se limite cependant à la participation du public à l'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national. Bien que de telles approches soient exclues au niveau local, ces différentes lois y apparaissent comme un signal fort, préalable à l'enracinement de la démocratie participative.

## La consultation des citoyens, alibi ou plate forme démocratique?

Cependant, la mise en œuvre de cette législation est souvent problématique. Mermoud-Thomassian rappelle que les modalités d'application de ces divers outils participatifs sont à la discrétion de l'exécutif local. Ce

cadre relativement flou fait coexister des situations très variées. Dans certains cas, le dialogue avec le citoyen représente plutôt un alibi visant simplement à légitimer une décision que la réelle émergence d'une plateforme démocratique. Cette dérive s'explique en partie parce que ces processus sont presque toujours perçus comme une formalité ennuyante à la fois par les fonctionnaires et par les élus. Les fonctionnaires, et plus précisément les experts, estiment qu'ils sont les seuls à détenir les connaissances nécessaires à l'élaboration des projets et que les citoyens sont des profanes en la matière. Ils voient donc les procédures d'enquête publique comme un simple dispositif d'information de la population. Pour les élus, l'enquête publique est parfois considérée comme une suspension temporaire des privilèges qui leurs sont accordés lors des élections. À ce titre, elle peut se révéler un obstacle à la réalisation de leurs objectifs.

Toujours selon Mermoud-Thomassian, la décision renvoie aujourd'hui davantage à un processus de négociation qui nécessite, de la part des fonctionnaires comme des élus, une évolution de leur culture respective et l'acquisition de nouvelles compétences. Leur légitimité réside non seulement dans la prise de décision, mais aussi dans l'aménagement des conditions de cette prise de décision. L'entrée du citoyen dans le champ de l'action publique incite au dépassement d'un management public centré



sur le partenariat élus/fonctionnaires pour tendre vers un management intégratif associant le citoyen au processus décisionnel.

Les outils (concertation préalable et enquête publique) seraient donc garants de la démocratie participative dans la mesure où ceux qui les utilisent adoptent l'idée de concertation/partage et que les moyens mis en œuvre favorisent les échanges.

Au Canada, Caroline Andrew et Christian Poirier mettent en relief les comités de consultation des citoyens en tant qu'instrument de démocratisation des pouvoirs publics. Ils relatent à cet effet l'exemple du remaniement de la structure de gestion de la ville d'Ottawa qui a suivi les fusions municipales. L'installation des comités a permis aux citoyens de s'exprimer sur la planification stratégique de leur municipalité et de contribuer à l'élaboration de politiques, de programmes et d'initiatives qui renforcent la qualité de vie dans la capitale fédérale.

## Un dialogue de sourds

La nouvelle ville d'Ottawa a été créée le 1<sup>er</sup> janvier 2001 par la fusion de onze municipalités qui formaient auparavant la municipalité régionale d'Ottawa-Carleton. Elle est maintenant constituée de 21 districts ne possédant pas de capacité politique autonome. Sur ce plan, il y a donc eu centralisation au détriment d'une participation des citoyens à l'échelle des quartiers. La ville a cependant étendu à 19 le nombre de comités consultatifs qui présentent des recommandations au conseil municipal sur des domaines d'intérêt particuliers. Ces domaines sont définis en termes de politique publique (art, transport, environnement, cyclisme, pauvreté, agriculture, patrimoine, etc.) ou de catégorie identitaire de citoyens (jeunes, personnes âgées, services en français, diversité ethnique). Ces comités sont composés de citoyens bénévoles, d'un élu et d'un fonctionnaire. Seuls les citoyens ont le droit de vote au moment de la décision.

Comme dans le cas français, l'implication des citoyens de la ville d'Ottawa perturbe le fonctionnement traditionnel des institutions et rencontre une certaine résistance. Les relations entre les comités consultatifs et les fonctionnaires apparaissent quelquefois tendues. L'expertise des représentants des citoyens s'est en effet accrue puisque des spécialistes du domaine d'activité concerné sont très souvent sélectionnés comme membres des comités consultatifs. Ils font donc concurrence aux fonctionnaires experts. Décontenancés par le flou qui entoure les mandats et procédures des comités, ceux-ci ne manifestent pas toujours une réelle volonté de coopération, tant au niveau de l'adaptation des structures administratives qu'au niveau de l'élaboration ou de l'implantation de politiques locales.

L'ambiguïté règne également dans les échanges entre les comités consultatifs et le conseil municipal. Une fois installés, les comités n'ont pas tardé à se plaindre du manque de clarté dans les procédures et les missions ainsi que de la faiblesse des ressources financières et humaines. Andrew et Poirier soulignent cette faiblesse alors que le discours ambiant donne l'impression que le local est devenu important et que les citoyens vont enfin pouvoir se prendre en main. Qui plus est, la présence d'un élu au sein du comité n'entraîne nullement l'automatisme de l'entérinement de ses décisions par le conseil municipal.

## Démocratie participative ou représentative?

Il est encore trop tôt pour anticiper l'évolution des comités consultatifs et mesurer leur influence. Toutefois, Andrew et Poirier concluent qu'à l'heure actuelle les comités existent, mais qu'ils sont quasiment ignorés des fonctionnaires et du conseil municipal. Ils pointent du doigt l'absence de communication comme un facteur déterminant de cette inefficacité.

Xavier Volmerange traite pour sa part de la possibilité de tenir des référendums qui a été étendue au niveau communal dans la dernière décennie en Allemagne. Les questions entourant la mise en œuvre de la procédure référendaire ont soulevé le débat sur la place respective de la démocratie participative et de la démocratie représentative. Toutes deux ont été traditionnellement jugées incompatibles. Alors que la démocratie participative suppose la prise de décision directe par les citoyens dans un certain nombre de cas, la démocratie représentative implique l'élection d'instances chargées de prendre des décisions pour la population.

Selon Volmerange, la chute du mur de Berlin en 1989 a réuni les conditions des remises en cause nécessaires à une avancée de ces approches au niveau local. La réunification de l'Allemagne a permis en effet de repenser les mécanismes de démocratie directe à partir du modèle, de type référendaire, en vigueur dans deux *länder* du sud de l'Allemagne (Bavière et Bade-Wurtemberg). En outre, l'élection du maire constituait une autre caractéristique marquante du système développé par ces *länder* sudistes, contrastant avec les autres modèles où le maire était désigné par un collège d'élus.

Ce furent tout d'abord les *länder* de l'ancienne Allemagne de l'est qui adoptèrent des systèmes communaux inspirés du modèle précédent. Par la suite, les *länder* de l'ex-Allemagne de l'ouest adaptèrent et complétèrent leurs structures représentatives par des pratiques de démocratie directe.

Volmerange note qu'une combinaison entre les techniques participative et représentative permet de varier les modalités de l'expression populaire et donc d'enrichir et d'améliorer globalement la démocratie. Les avantages d'un tel alliage sont mis en lumière lorsque le système représentatif traverse une crise comme celle que l'Allemagne a connue à la fin des années 1990 à l'occasion de scandales politico-financiers. Dans ce cas de

figure, le référendum est un recours utile devant la déliquescence passagère des partis politiques.

Volmerange conclut que représentation et participation sont les deux faces d'une même médaille. Pour que ces deux modes de la *vox populi*, de nature parfois contradictoire, puissent cohabiter, il est nécessaire d'en définir avec soins les limites et les dosages. S'agissant des référendums, l'enjeu est de cerner précisément dans quelles conditions les électeurs pourront, d'une part, exercer leur libre arbitre et, d'autre part, se prononcer sur le bien-fondé de soumettre une décision au référendum ou au contraire à l'arbitrage des élus. Pour prévenir blocages et instabilité, certaines questions sont par ailleurs exclues du processus. Avec le recul, on constate que l'expérience allemande a permis de généraliser la participation directe des citoyens mais également de renforcer la démocratie représentative en légitimant les décisions politiques.

## Démocratie « monologique » ou dialogique?

Andrew et Poirier abondent dans ce sens en soutenant qu'il est indispensable que la participation des citoyens s'épanouisse au sein d'un système de pouvoir centralisé et hiérarchique. En somme, la démocratie représentative doit encadrer la démocratie participative. Mermoud-Thomassian préfère parler de démocratie « monologique » et dialogique. La démocratie « monologique », espace dans lequel les pouvoirs publics agissent unilatéralement, conditionne le fonctionnement de la démocratie dialogique, lieu de consultation des citoyens duquel émane des recommandations pour optimiser les décisions.

La plupart des intervenants l'ont souligné : pour satisfaisante et prometteuse qu'elle soit, la participation directe des citoyens à la décision politique locale n'en continue pas moins de soulever bien des difficultés d'ordre pratique et d'entretenir

des réticences, des arrières-pensées et même de provoquer des tensions entre citoyens, élus et fonctionnaires. Un écart relativement important subsiste, semble-t-il, entre les discours (implication et participation des citoyens) et la perpétuation des réflexes institutionnels traditionnels. La logique de pouvoir assise sur la centralisation hiérarchique et la gestion bureaucratique perdure.

Les mécanismes de participation des citoyens ont-ils, dès lors, un impact réel sur les processus décisionnels? Andrew et Poirier précisent que les procédures mises en place peuvent en même temps paver la voie d'un vrai partage du pouvoir mais aussi justifier *in fine* la légitimité d'une gouvernance classique par une élite politique.

Envisageant des moyens qui assureraient une participation effective des citoyens, Mermoud-Thomassian rappelle les préconisations du Conseil d'État français pour l'amélioration de l'appréciation de l'utilité publique des grands projets publiées en 1999. Elle cite entre autres une recommandation à l'effet que la concertation avec le public doit commencer en amont du projet et être permanente tout au long du processus qui mène à la décision. La considération des « réquisitions » des citoyens permet alors de désamorcer les conflits potentiels et de restaurer la confiance mutuelle entre les citoyens, les élus et les fonctionnaires. Volmerange insiste de son côté sur l'exigence de disposer d'une information crédible afin que les citoyens fassent des choix éclairés. De tels dispositifs, qui permettent aux électeurs et aux habitants de se tenir informés sur les projets municipaux, ont été mis sur pied en Allemagne.

## Les associations, nouveaux acteurs de la scène municipale

En terminant, et en regard des problèmes rencontrés dans l'instauration des processus de démocratie participative, Mermoud-Thomassian s'interroge : « la démocratisation de l'action publique peut-elle se décréter ? ».

Dans le contexte de la décentralisation, le mouvement associatif s'est imposé sur la scène politique locale. Pour Dominique Diouf, l'apprentissage de la démocratie locale s'expérimente d'abord au sein des associations. Fabrice Caudron et Yannick Schwamberger soutiennent que l'association incarne historiquement la possibilité pour les citoyens de mener des actions collectives. Ils perçoivent les associations comme des initiatives locales qui doivent être encouragées car leur multiplicité favorise l'implication des citoyens et la pluralité d'expression de la démocratie locale. Ils considèrent d'ailleurs le tissu associatif français comme un acteur majeur de la participation politique. Pascal Fabre précise qu'un véritable partenariat s'est instauré entre les associations et les collectivités, notamment dans les domaines du sport, de la culture, de l'insertion des jeunes et de la prévention de la délinquance.

Nombreux sont les intervenants qui ont stigmatisé les contradictions de la décentralisation en employant la formule : peu de ressources financières additionnelles en contrepartie du transfert de nouvelles responsabilités. Fabre affirme qu'en France, ce paradoxe a amené les administrations municipales à déléguer une part de leurs activités à des partenaires spécialisés, la mairie devenant ainsi un axe autour duquel gravitent citoyens, associations et entreprises.

Diouf partage cette vision en expliquant l'essor spectaculaire des associations dans les villes africaines par l'obligation d'occuper des fonctions jusque-là assumées par l'État, dorénavant contraint de se désengager graduellement d'un certain nombre d'activités.

Le décalage entre les responsabilités et les ressources transférées contribue donc à modifier de façon substantielle, non seulement la répartition des « tâches », mais également l'essence même de la coopération entre les pouvoirs publics et les associations. Ce glissement donne tout son sens à la question que pose Diouf : « les

associations constituent-elles des instruments de promotion de la démocratie locale? ».

Fabre reconnaît ce rôle de suppléant ou de remplaçant des associations. Pour autant, les collectivités locales doivent continuer à orienter le déroulement et à contrôler les effets des activités déléguées. Ce contrôle est nécessaire d'une part, parce que les actions des associations peuvent avoir un impact potentiellement important sur les politiques publiques locales, et, d'autre part, parce que les citoyens, les investisseurs et l'État ont des exigences accrues en matière de transparence budgétaire et d'évaluation. En resserrant leur contrôle, les collectivités rendent disponible une information fiable qui les autorisent à justifier le bien-fondé des actions engagées et des moyens alloués.

## Un compromis entre autonomie et dépendance

Les mairies disposent à l'égard des associations de plusieurs instruments de supervision et de contrôle. À titre d'exemples, on évoquera l'octroi d'incitatifs financiers (subventions, prêt de locaux) ou bien encore le contrôle de gestion des activités et des services rendus. Les conditions d'exécution de ce contrôle, à caractère formel, dépendent de la proximité géographique des organismes et de la disponibilité et de l'accès à l'information nécessaire à l'évaluation de la pertinence des activités de l'association.

Or, Fabre indique à ce propos que la possibilité de mesurer les résultats des activités de certaines associations fluctue grandement en fonction de leur mission. La poursuite d'objectifs qualitatifs, telle que l'insertion des jeunes, rend parfois l'évaluation insaisissable ou aléatoire.

Caudron et Schwamberger croient que le financement de la vie associative ne contribue pas à la transparence. Les dirigeants associatifs sont en effet confrontés à l'alternative suivante : la recherche de l'autonomie

par autofinancement ou l'acceptation d'une dépendance par quête des subventions institutionnelles. Octroi de ressources, donc contrôle des dépenses, et liberté d'action vont rarement de pair. Pour résoudre ce dilemme, Fabre, Caudron et Schwamberger insistent unanimement sur l'importance des relations interpersonnelles, complexes et inévitables entre les élus, les acteurs municipaux, les dirigeants et les membres actifs des associations, c'est-à-dire par le biais de la construction d'un compromis pérenne incarné dans un réseau. L'association devient alors un vecteur de la démocratie locale en répondant aux besoins de la collectivité.

L'expérience africaine de Diouf semble cependant lui inspirer plus de scepticisme quant aux opportunités du cadre institutionnel issu de la décentralisation. Diouf affirme que l'absence d'un lieu de concertation et de stratégies de communication pour guider les acteurs de la scène locale limite les possibilités de participation et le processus démocratique. Il soutient que, malgré le discours des pouvoirs publics favorable à l'implication des populations, les associations se plaignent souvent de la pauvreté du dialogue avec les autorités, voire fustigent leur indifférence. Les associations soupçonnent les politiciens de capitaliser sur leurs dos et les édiles municipaux entrevoient les associations comme des rivales dans la conquête de la légitimité populaire.

Diouf mentionne également d'autres obstacles rencontrés par les associations africaines : une faible mobilisation lorsque l'initiative de l'association vient du haut et non de la base, l'intérêt personnel des représentants associatifs qui les pousse à user de méthodes d'adhésion sans nuance et ainsi justifier l'obtention de crédits de la part des partenaires au développement. Diouf ne craint pas d'ajouter qu'au Sénégal, la démocratie locale est encore à conquérir et que les associations restent une ressource pertinente.

Les associations, vecteurs de la démocratie locale? Si le colloque a

permis de dégager leur potentiel de représentation des citoyens, il a également réaffirmé qu'elles devaient impérativement contribuer au bien public et se soumettre au contrôle de la collectivité, y compris quand leurs objectifs sont difficilement quantifiables.

## Les lois du marché et le bien public

Le milieu associatif n'est pas le seul à récupérer la charge de responsabilités qui étaient jusqu'à présent l'apanage des municipalités. Dans le droit fil d'un mouvement de privatisation, le secteur privé prend aussi sa part de l'allègement des dépenses de la ville et d'une gestion plus efficace des services. Reprenant à ce sujet l'exemple d'Ottawa, Andrew et Poirier mettent en évidence la contradiction entre l'idéal citoyen et communautaire et l'affirmation croissante des intérêts privés.

Ils opposent d'un côté les villes qui, participant désormais à part entière des politiques publiques, incarnent l'intérêt collectif et, de l'autre, le phénomène de privatisation qui fragmente le gouvernement urbain et affiche la priorité des intérêts particuliers. Ils mettent donc en garde contre un risque lié à une idéologie dominante pour la société civile et l'intérêt général et s'inquiètent singulièrement de la floraison des partenariats publics-privés.

Toujours selon Andrew et Poirier, l'irruption de la logique de marché dans la gestion publique transforme le statut du citoyen. Celui-ci est de plus en plus fréquemment perçu comme un consommateur de services publics, un client confiné dans un rôle réactif, avant tout soucieux du rapport qualité prix et non plus comme un acteur solidaire, attentif à préserver la capacité de représentation politique de son institution municipale. Dès lors, les deux images du palier municipal se télescopent : s'agit-il d'un véhicule utilisé par une communauté afin de prendre en compte des

enjeux collectifs ou bien d'un acteur parmi d'autres dans un marché concurrentiel?

Cette question renvoie à un débat plus large sur le couple public/privé dont les intervenants ont tracé les frontières sous formes d'interrogations : l'intérêt individuel peut-il se substituer à l'intérêt général? La « main invisible » guide-t-elle les consommateurs poursuivant leur bien-être personnel à s'intéresser à l'avenir de la collectivité? La contribution du citoyen/consommateur contribue-t-elle à la vie démocratique? Quelles sont les transformations apportées par le secteur privé dans la distribution de services?

## De l'État commandeur à l'État catalyseur

Dans une perspective où des responsabilités attribuées au niveau local sont déléguées à des tiers partenaires – citoyens, associations, secteur privé –, les pouvoirs publics se doivent de requalifier leur processus de

prise de décision. La notion de gouvernance catalyse cette mutation.

Arnaldo Bagnasco et Patrick Le Galès définissent la gouvernance comme un « processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux, d'institutions pour atteindre des buts propres, discutés et définis collectivement dans des environnements fragmentés, incertains ». Pour Andrew et Poirier, la gouvernance s'affranchit de la rigidité des modes traditionnels de régulation. Elle est une recherche de mécanismes intermédiaires entre d'une part, la régulation hiérarchique et directrice des politiques keynésiennes de l'État providence et, d'autre part, la régulation par les prix de la logique mercantile.

Déjà largement accepté, ce nouveau concept invite à une révision du partage des responsabilités entre l'État et la société civile. Il suggère de délaisser l'autoritarisme décisionnel pour la pratique de subtils mécanismes fondés sur la négociation, la coordination horizontale, l'apprentissage en continu, la flexibilité bureaucra-

tique et l'implication des réseaux de la société civile et du secteur privé. L'État commandeur cède alors la place à l'État orienteur et coordinateur. Mermoud-Thomassian prédit d'ailleurs que la mise en œuvre de la démocratie locale réclamera un véritable changement des techniques de gouvernement, donnant la possibilité à différents acteurs d'être invités à la table des décisions publiques pour ainsi s'acheminer vers une démocratie dialogique.

La décentralisation et la gouvernance des institutions locales ne suffisent pas par elles-mêmes à démocratiser les affaires publiques. Il faut que s'y greffent une volonté de participation de la population et une information accessible et fiable. Andrew et Poirier ajoutent enfin que l'image que les citoyens, les élus et les fonctionnaires se font du rôle du palier municipal doit se traduire en termes de reconnaissance politique et d'autonomie fiscale par les autres paliers de gouvernement. Ce qui ne semble pas toujours être le cas. ■

### Bibliographie

Ces communications ont été produites dans le cadre du colloque « *Démocratie et management local* ». On peut les consulter à l'adresse : <http://www.univ-pau.fr/~ville-m/communications.htm>

Caroline ANDREW et Christian POIRIER (Université d'Ottawa), « *Décision et consultation au niveau local : dynamiques et tensions entre la démocratie représentative et la démocratie consultative à la ville d'Ottawa* »

Arnaldo BAGNASCO et Patrick LE GALÈS, (Centre d'étude pour la vie politique française) « *Villes en Europe, Société locale et acteurs* »

Fabrice CAUDRON et Yannick SCHWAMBERGER (Université Lille1), « *Dynamique associative et modalités d'exercice de la démocratie locale : le cas d'une ville moyenne du nord de la France* »

Dominique DIOUF (Université Cheikh Anta Diop de Dakar, Sénégal), « *Société civile et démocratie locale* »

Pascal FABRE (Université d'Orléans, France), « *Le contrôle des associations par les mairies françaises : un défi à la gouvernance des villes* »

Suzanne LEVESQUE (Ministère des Affaires municipales et de la Métropole, Québec), « *La réorganisation municipale et la démocratie locale au Québec : le renforcement des agglomérations et la place du citoyen dans l'espace politique municipal* »

Guy LOINGER (Observatoire International de Prospective Régionale), « *L'implication citoyenne dans l'élaboration des projets de territoire* »

Ulrich MENTZ (Ancien vice-président de la commission de l'Environnement du Congrès des Pouvoirs locaux et régionaux d'Europe CPLRE, et ancien Bourgmestre de

Kehl, Allemagne), « *Le rôle de l'autonomie locale pour la stabilité de la démocratie* »

Marlène MERMOUD-THOMASSIAN (Université Nice - Sophia Antipolis, France), « *Les pratiques des décideurs publics en matière de démocratie locale. Une étude exploratoire sur la consultation publique de quatre villes françaises dans le cadre de projets de transports* »

Ibou NDAO (Université Toulouse Le Mirail, France), « *Problématique de la démocratie représentative dans la gestion des ressources locales dans un espace local décentralisé* »

Xavier VOLMERANGE (Université Rennes 1, France), « *Le renouveau de la démocratie locale allemande* »

# Management et performance des collectivités locales

Synthèse par **Jeason Morin**

Jeason Morin est étudiant à la maîtrise en administration publique à l'École nationale d'administration publique du Québec

La bibliographie utilisée pour la rédaction de cette synthèse est présentée en fin d'article. Les textes intégraux sont disponibles à l'adresse : <http://www.univ-pau.fr/~ville-m/communications.htm>

*Intéresser les personnels municipaux à rajeunir leur médiation avec les citoyens, faire du contrôle interne à l'organisation une bougie d'allumage du changement, rêver la ville du futur, tels sont, de nos jours, les prouesses auxquelles sont conviés les maires. Et ce, sans céder à la tentation de se défaire de leurs responsabilités économiques et financières et dans le respect scrupuleux de l'histoire d'un lieu.*

À la recherche d'une amélioration de leur performance organisationnelle, les institutions municipales ont, à leur tour, entrepris des démarches de planification. Familières désormais des techniques de management, elles déterminent leurs priorités et entreprennent leurs actions à partir de diagnostics élaborés à l'aide d'indicateurs de performance et de risque. La gestion du risque renvoie à la notion d'équilibre entre l'incertitude des retombées et la volonté d'innover dans la prestation de services. L'évaluation des résultats et la reddition de comptes complètent le cadre de gestion.

Lors de l'élaboration du nouveau plan stratégique de la ville de Québec, la (meilleure) performance de l'organisation a été retenue comme l'un des objectifs fondamentaux. La municipalité a engagé une démarche « Servir le citoyen, tout simplement » qui vise à la fois à améliorer les services rendus aux citoyens et le mieux-être de son personnel et à atteindre de bons résultats financiers. Pour Michel Beauchemin, le but de cette démarche est de forger une culture organisationnelle qui soit en accord avec les valeurs véhiculées par la ville de Québec. Elle concrétise une volonté de moderniser l'administration municipale et en particulier d'alléger les procédures administratives en vigueur, ce dont bénéficieront les citoyens, mais aussi les employés.

Pour que cet objectif soit atteint, la ville de Québec a choisi d'impliquer

l'ensemble de son personnel. Cette mobilisation permet d'une part, que l'adaptation se fasse en continu et, d'autre part, que les impacts du changement soient mieux maîtrisés. L'occasion, en somme, d'un apprentissage organisationnel. Beauchemin note que l'implication du personnel se fait à plusieurs niveaux : évaluation de la pertinence et de l'efficacité des programmes et activités, reconfiguration des processus de travail, gestion axée sur les résultats.

## Performance organisationnelle et implication du personnel

Si l'intérêt des personnels est une condition de succès dans la mise en œuvre du nouveau cadre de gestion, l'engagement formel des hautes autorités politiques et administratives assure la cohésion entre les centres de décision et donc repousse le spectre du travail en silo. La participation des instances dirigeantes se fait par le biais d'un comité de pilotage dont les travaux portent sur le cadre financier, la révision de l'offre des services, l'amélioration de la qualité et de la productivité dans la prestation des services et la gestion des ressources humaines.

D'autres conditions sont toutefois nécessaires pour qu'une telle démarche réussisse. D'abord, la haute direction ne s'implique que si elle reconnaît l'urgence d'agir. Ensuite, le processus doit être participatif et intégrateur, privilégiant l'écoute des

employés de la part de leurs gestionnaires. Enfin, le développement des compétences du personnel est une priorité. Ainsi, parvient-on seulement à augmenter son degré de motivation et son sentiment d'appartenance envers l'organisation.

Au cours de la première année d'existence de la nouvelle ville de Québec, employés et gestionnaires ont contribué grandement à maintenir un excellent niveau de service. Mais les attentes des citoyens, des élus et du personnel municipal lui-même demeurent élevées, ce qui justifie de ne jamais perdre de vue l'objectif de la performance organisationnelle

## Le contrôle et l'adaptation au changement

Malgré un environnement de plus en plus imprévisible, les organisations tentent de conserver la maîtrise de leurs choix, d'optimiser leurs fonctionnements et, en fin de compte, de satisfaire leurs clients, internes (employés) et externes (citoyens). L'obligation d'exercer un contrôle des opérations au sein de l'organisation s'impose donc. Ce contrôle, que Julien Batac et David Carassus appellent cybernétique, mesure les activités facilement quantifiables de l'organisation, par opposition aux activités dites non-cybernétiques, c'est-à-dire à dimension humaine et psychologique. Batac et Carassus démontrent que la notion de contrôle

peut et doit être intimement liée à celle d'adaptation au changement.

Le contrôle est en effet un moyen de s'assurer que les membres d'une organisation concourent à l'atteinte des objectifs que celle-ci s'est fixés. Il regroupe également l'ensemble des références préconisées par les dirigeants pour orienter les processus reliant et organisant les décisions et les actions. Trop souvent, les systèmes de contrôle sont dénoncés. Sources de blocages, ils limitent la portée d'un exercice d'apprentissage collectif.

Le contrôle bureaucratique traditionnel fait référence à la suprématie de la hiérarchie et à la compréhension par les acteurs de leur rôle à la poursuite des objectifs. Ces conditions idéales sont rarement réunies car elles présupposent une communication adéquate de la part de la direction générale et l'homogénéité des systèmes de valeur du contrôleur et du contrôlé. Arrière-goût du Taylorisme, le cloisonnement des services et la verticalité des canaux d'information sont la cause de nombreuses défaillances du contrôle traditionnel.

#### ► *Vers un contrôle apprenant*

Il est donc devenu impératif de le transformer pour préserver la dimension collective de l'organisation. Il faut combattre sa rigidité, ne plus le cantonner dans un rôle de gardien du conformisme, mais plutôt s'en servir comme outil d'animation et de stimulation des acteurs. Bref, en faire un élément-clé du processus d'apprentissage organisationnel.

Car de nouveaux enjeux ont vu le jour plus récemment qui implique, pour Batac et Carassus, la mise en œuvre d'un contrôle formalisé mais suffisamment perméable pour capter et prendre en compte les mutations environnementales et la dimension humaine. Alors que le contrôle formel ou cybernétique s'ancre sur des éléments visibles, d'autres variables, tels que la culture, la formation ou le savoir-faire, influent sur les individus et doivent à l'avenir être pris en considération. L'organisation peut, à cette condition, devenir apprenante.

Le phénomène d'apprentissage a pour origine le décalage qui peut exister entre les objectifs d'une organisation et les actions des individus qui la composent. Au premier niveau, lorsqu'on s'adapte à une situation donnée, l'apprentissage est dit adaptatif. Au second niveau, l'apprentissage, appelé dans ce cas intégratif, contraint l'organisation, non seulement à s'adapter, mais aussi à écouter son environnement. Il conjugue une révision des critères, des normes et des objectifs au travers desquels sont définies ses performances.

L'organisation apprenante s'assure de la diffusion du savoir et valorise les discussions entre les individus et l'apparition de faits nouveaux. Elle n'en continue pas moins d'exercer un certain contrôle par l'intermédiaire des managers qui s'assurent de la diffusion de l'information au plus grand nombre, mais, ce faisant, jugent de la pertinence de cette diffusion.

## Créativité et régénération urbaine

En complétant et en enrichissant, au cours des années 90, l'approche fondée sur les ressources, le courant de l'intention stratégique a situé la stratégie d'entreprise et des organisations en général dans un nouveau paradigme. À la tradition classique d'adaptation de l'organisation à son environnement externe, se substituait une logique stratégique basée sur le volontarisme. Il ne s'agissait plus de s'adapter à une structure concurrentielle préexistante et contraignante mais au contraire de tenter de transformer, voire de créer, son propre environnement.

Ces remises en question suivaient des critiques émises à l'endroit des techniques de planification et de gestion urbaines jugées trop quantitatives, analytiques et « extrapolatives » et qui ont conduit à éliminer la créativité, les idéaux et les aspirations locales en matière de développement. La nouvelle approche offrait la possibilité et montrait l'intérêt d'adopter un comportement plus proactif en réponse à

l'évolution continue des règles du jeu concurrentiel.

Christophe Favoreu affirme que la force d'un management avec une vision stratégique réside dans sa capacité à concilier deux contraintes apparemment contradictoires. La vision permet en effet d'orienter le développement à long terme de l'organisation selon une ligne directrice stable vers un futur délibérément souhaité, tout en conservant une flexibilité et une réactivité face aux opportunités et aux événements imprévus. À ces fonctions de balisage et de guidage s'ajoutent les habiletés à coordonner, motiver et mobiliser qui émanent d'une vision partagée au sein de l'entreprise.

Une stratégie de renouveau ou de régénération urbaine implique, pour une ville, la définition d'une ambition générale de développement qui sous-entend une rupture avec les pratiques passéistes (hiérarchisation pyramidale de l'exercice du pouvoir, rétention d'informations par les dirigeants, standardisation des tâches) et l'adoption délibérée de contraintes modernes (reddition de comptes, gestion axée sur les résultats, transparence). Cette image projetée de la ville est le fruit des aspirations et des intentions de changement des acteurs locaux. Elle se décline sous la forme d'orientations globales de développement et de grands principes d'action.

#### ► *Acteurs locaux et capacités territoriales*

La vision stratégique se caractérise encore par l'ambition, voire la disproportion de ses objectifs de développement. Pour combler cet écart, les acteurs locaux sont amenés à apprendre, c'est-à-dire à adopter des comportements opportunistes et « entrepreneuriaux » qui débouchent sur la définition de projets innovants, mais surtout, sur la mise en place de partenariats élargis associant secteurs public et privé, responsables politiques et représentants de la société civile. Cette idée rejoint celle de l'organisation apprenante.

L'ampleur des changements envisagés se heurte le plus souvent à la situation socio-économique difficile des villes. Aucun acteur ne dispose à lui tout seul des moyens nécessaires à la réalisation de l'ambition collective. La carence des ressources impose par conséquent d'agir en partenariat et de manière progressive. C'est dans cette perspective que s'illustre le concept de compétences territoriales dont les « cybercommunes » de Bretagne sont un exemple. Ce concept traduit l'aptitude de certains territoires à générer et à appliquer de manière collective et endogène des idées et des programmes entraînant de véritables mutations ainsi que l'enclenchement de nouvelles dynamiques de croissance urbaine.

► *Les « cybercommunes » de Bretagne ou la construction collective de nouvelles communautés*

Lorsque les collectivités territoriales commencent à penser les relations sociales en termes de communauté thématiques et non plus seulement comme espaces physiques, elles font appel aux nouvelles technologies de l'information et de la communication. Favorisant une « communication de proximité », on suppose a priori, selon Daniel Thierry, que ces médias vont transformer les pratiques citoyennes et donc la vie politique locale.

Bien que la région Bretagne (France) soit depuis quatre décennies pionnière en matière de télécommunications, les Bretons boudaient Internet. En réaction à cette désaffection, le Conseil régional lança un programme d'accompagnement d'une offre d'accès public à Internet, permettant à chaque habitant de se trouver à moins de vingt kilomètres d'un poste d'accès. Ce programme volontaire permet aux collectivités locales ou aux associations d'obtenir une dotation en matériel de l'ordre de 12 000 euros et une participation à la rétribution d'un animateur permanent sur chaque site. Le programme a connu un large succès en raison notamment de sa simplicité. Certains facteurs (disponibilité des locaux, quantité

des équipements, qualification des animateurs) viennent tout de même ternir légèrement ce succès sans pour autant l'invalider.

Les points d'accès publics à Internet forment désormais un maillage serré du territoire à travers lequel se tissent des réseaux communautaires et se bâtissent des projets collectifs. C'est ainsi, révèle Thierry, qu'autour du concept de « cybercommunes » est en train de se forger une nouvelle identité territoriale. Pour autant, nuance-t-il, après quatre années d'existence, l'exemple des « cybercommunes » nous apprend, qu'au-delà d'un choix politique fort de la part d'une collectivité territoriale et de discours prédisant l'avènement des « cyberdémocraties », cette expérimentation a consisté jusqu'à présent à installer des machines connectables dans un espace rural.

Traditionnellement décideur unilatéral et organisateur central du développement urbain, le responsable politique local est vu aujourd'hui comme le « facilitateur » et le catalyseur des initiatives de la base socio-économique et de la société civile. Ce nouveau « profil » de l'action publique, beaucoup moins interventionniste et dirigiste qu'auparavant, exige de lui qu'il accepte de partager le pouvoir avec les autres intervenants locaux.

## La gestion des entreprises publiques locales et la décentralisation

Le management de la motivation et de la participation des acteurs locaux ainsi que la gestion du consensus social constituent, selon Favoreu, les facteurs de succès des stratégies urbaines. L'activation des réseaux économiques et sociaux semble jusqu'à présent se révéler le mode de développement le mieux adapté d'une part, aux objectifs ambitieux des démarches de régénération urbaine et, d'autre part, aux moyens limités dont disposent les autorités locales.

Frédéric Chabellard s'interroge à propos de la décentralisation en France sur ses conséquences sur les entreprises publiques locales, leurs gestionnaires et les élus locaux. D'après lui, l'un des objectifs principaux de la décentralisation est une meilleure adéquation entre les préférences des électeurs (sur la fiscalité locale, le type et le niveau d'offre de services publics locaux) et la gestion publique locale. De par leur statut, les entreprises publiques locales sont à la recherche de la performance économique. Soumises au droit privé mais avec une mission d'intérêt public, ces sociétés dites d'économie mixte interviennent dans des domaines tels que l'aménagement du territoire, le développement économique local, l'immobilier, la gestion des réseaux (énergie, eau) la collecte des déchets, etc.). Or, l'amplitude du réaménagement territorial en cours conduit inévitablement à la restructuration des entreprises publiques locales. Pour Chabellard, il y a bien là une part de risque.

Le transfert de charges à des entreprises d'économie mixte présente bien des avantages pour les collectivités locales. Elles allient en effet la souplesse d'une gestion privée à une « vocation » au service de l'intérêt général. D'où le succès et la multiplication de ces entreprises face auxquelles cependant ne sont pas mis en œuvre des mécanismes de surveillance adéquats. Si leur « vocation » légitime l'octroi d'un soutien financier en cas de difficultés, la grande autonomie de leurs dirigeants ne permet pas de prévenir leur possible inefficacité. Chabellard craint que la décentralisation ne convainc pas les gestionnaires de ces entreprises de réduire leurs coûts de fonctionnement ou de déclencher des processus de restructuration avant l'apparition d'une situation financière dégradée.

► *Soutien financier et concurrence : risque d'inefficacité des entreprises publiques locales?*

Par ailleurs, Chabellard fustige le lien contre nature qui existe entre une entreprise publique locale en diffi-

culté financière et l'élu à l'origine de sa création. Aux yeux des électeurs, l'élu est responsable de la déconfiture du projet. La cessation d'activité peut en outre, par exemple en terme d'emploi, avoir de graves conséquences pour la communauté. À la fois interpellé dans son mandat et « accusé » d'une faillite, l'élu sera tenté de sauver ces entreprises locales à coup de subventions ou de garanties de prêts nuisibles à long terme. Car les collectivités locales, surtout celles de taille restreinte, peuvent, à leur tour, se retrouver en difficulté. C'est pourquoi on observe fréquemment qu'une collectivité de rang supérieur vole à leur secours grâce, par exemple, à l'octroi d'avances.

La possibilité d'obtenir cette aide providentielle, de l'État central ou d'une autre collectivité territoriale, a un effet démobilisateur sur la capacité d'anticipation des gestionnaires locaux. Elle renforce au contraire leur propension naturelle à résister à toute adaptation, puisque, à toutes fins utiles, un filet de sécurité est mis en place. Or, contrairement à une idée reçue, le soutien financier de l'État n'est pas gage de réussite. En outre, cette solution de facilité évite aux élus d'avoir à engager leur responsabilité financière, finalement cautionnée par d'autres, ce qui est pourtant un des buts de la décentralisation.

Chabellard note enfin que la décentralisation a piégé les communes dans une spirale concurrentielle sur le taux local d'imposition qui va attirer le capital privé, et dans la chasse aux subventions. Cette concurrence fiscale peut causer une baisse de l'offre de services publics locaux dont le citoyen paiera le prix. En réaction à ces pratiques, Chabellard cite l'exemple – sans la nommer – d'une communauté qui a voté une interdiction absolue de soutenir financièrement les entreprises publiques locales, contraignant ainsi leurs dirigeants à programmer des restructurations, parfois au prix de perte d'emplois limitée, par crainte d'une cessation d'activités dommageable pour eux et pour la communauté.

Chabellard conclut en réclamant l'unification des politiques fiscales dans une agglomération donnée. En ne jouant pas avec le taux d'imposition pour appâter les investisseurs ou en ne recourant pas à l'emprunt pour relâcher la contrainte financière de la collectivité, le maire consolide sa position dans sa négociation avec les gestionnaires des entreprises ou des services publics locaux.

► *Polyvalence des services publics et démocratie administrative*

Marc Leroy dresse un bilan critique de la politique française de modernisation des services publics en prenant l'exemple des « maisons de services publics ». Structures polyvalentes et partenariales, celles-ci sont organisées en réseau avec une approche novatrice, globale et de proximité de regroupement des activités de services publics.

La gestion de ces maisons de services concrétise la démocratie administrative en améliorant la relation de service avec le citoyen en lui assurant un accès égal aux services publics sur tout le territoire et également un accès au développement local adapté à chacun des milieux. Répondre vite et bien au citoyen et recréer le lien entre les communautés, en ciblant prioritairement les zones rurales dévitalisées et les quartiers urbains fragiles, tels sont les enjeux des maisons de services. La pertinence de cette expérience s'inscrit dans la volonté de l'État de moderniser la délivrance de ses prestations.

## Modèles de gestion et cultures administratives

Les modèles de gestion urbaine en cours en France ou au Canada peuvent inspirer des pays, tel que le Chili, qui n'ont pas atteint le même niveau de développement. Denis Proulx avertit cependant que le calque sans précautions de ces modèles bousculent les structures en place et rencontrent le plus souvent une forte résistance fondée sur la culture administrative du pays. Selon Proulx, les

modèles de gestion en vigueur dans une société donnée n'ont pas à être réinventés *ex nihilo*, mais doivent être simplement adaptés à partir d'une réflexion sur le rendement des administrateurs.

► *Management, valeurs et rôle des administrateurs municipaux au Chili*

Au Chili, le maire occupe un rôle administratif important. Il est donc à la fois l'élu et l'administrateur. Il est employé à plein temps, prend en charge l'intendance, dresse l'état des besoins et des ressources du territoire. Lorsque le maire est battu aux élections, c'est l'administrateur municipal qui part avec son équipe, ce qui pose des problèmes de compétence professionnelle et de mémoire institutionnelle.

En outre, les Chiliens ont des valeurs différentes de celles d'autres pays latino américains. Leur conception de l'autorité, la pratique d'un modèle participatif de gestion, la relation étroite entre les politiciens et leurs concitoyens les distinguent. Il existe un lien direct entre la satisfaction du public et les chances de conserver son poste.

La culture de l'appareil administratif central est fortement centralisatrice. La communication et la concertation entre national et local sont négligées et les modes d'attribution des ressources opaques. La loi sur les municipalités définit le rôle du maire et prévoit que les municipalités doivent présenter un plan de développement, promouvoir le développement communautaire, puis appliquer les législations et les directives des ministères. Elles peuvent aussi remplir d'autres missions, en lien ou non avec l'État, touchant à l'éducation, la santé, l'environnement, l'emploi, le tourisme, le sport, les loisirs ou les infrastructures sanitaires ou sociales.

Les administrateurs municipaux chiliens sont très proches de leurs concitoyens. Développement économique et question sociale sont leurs priorités. L'adaptation de leur organisation à son environnement les préoccupe



plus que le management. Leur vision traditionnelle d'une gouvernance centralisée s'accorde avec leur héritage politique, les incite à multiplier contrôles, définitions de tâches et plans détaillés et les pousse à innover et à

décider en solitaire. Dans ce contexte, l'utilisation optimale des ressources humaines reste à inventer.

Un pays comme le Chili souffre d'une faible tradition de service public et d'une forte tradition de

formalisme juridique. Les modernisations « imposées » de l'extérieur produisent des systèmes rigides et uniformes qui réduisent la flexibilité administrative et le développement du personnel. ■

## Bibliographie

Ces communications ont été produites dans le cadre du colloque « *Démocratie et management local* ». On peut les consulter à l'adresse: <http://www.univ-pau.fr/~ville-m/communications.htm>

Julien BATAÇ et David CARASSUS (Université de Pau et des Pays de l'Adour, France), « *De l'existence de contrôles apprenants dans les organisations publiques : le cas d'une municipalité de taille moyenne* »

Michel BEAUCHEMIN (Ville de Québec), « *La modernisation d'une administration locale, la perspective du gestionnaire* »

Frédéric CHABELLARD (Université de Pau et des Pays de l'Adour, France), « *Organisation territoriale et incitation à la restructuration des entreprises publiques locales* »

Dominique CHARRIER (Université de Caen, France) et Jean JOURDAN (Université Paris Sud-Orsay), « *Pratiques hybrides et services municipaux* »

Christophe FAVOREU (École Supérieure de Commerce de Toulouse, France), « *Proces-*

*sus de régénération urbaine et nouveaux concepts de la stratégie : proposition d'un modèle explicatif et normatif* »

Sandrine KOPEL (Université de Rouen, France), « *Comprendre les sources du turnover des cadres pour une meilleure gestion du personnel des villes* »

Marc LEROY (Université de Reims, France), « *Modernisation et démocratie administratives dans les maisons des services publics des villes françaises* »

Jean-Louis MEYER et Christophe NOSBONNE (Université de Nancy 2, France), « *Emploi public et management des villes : une comparaison européenne* »

Denis PROULX (École Nationale d'Administration Publique, Université du Québec), « *Conception du rôle des administrateurs*

*municipaux au Chili. Développement d'administrateurs municipaux : une perspective de management et de valeurs à partir d'une expérience chilienne* »

Daniel THIERRY (Institut Universitaire de Technologie de Lannion, France) « *L'Internet, outil de construction collective des nouvelles communautés? Le cas des cybercommunes en Bretagne* »

# Collectivités locales et développement économique

Synthèse par **Pierre Plumail**

Pierre Plumail est étudiant à la maîtrise en administration publique  
à l'École nationale d'administration publique du Québec

La bibliographie utilisée pour la rédaction de cette synthèse est présentée en fin d'article. Les textes intégraux sont disponibles à l'adresse :  
<http://www.univ-pau.fr/~ville-m/communications.htm>

*Les collectivités locales : nouveaux leaders du développement économique en attirant, d'une part, les investisseurs grâce aux fonds décentralisés et aux marges de manœuvre fiscales qui leurs sont consenties; en veillant, d'autre part, à protéger leur milieu des effets négatifs des crises économiques et des pressions de la concurrence mondiale. Les réflexions et exemples ci-dessous confirment ce rôle grandissant tout en mesurant ses limites.*

Une précaution sémantique s'impose au départ, dès lors qu'on évoque le rôle des collectivités locales dans le développement économique : qu'entend-on au juste par développement économique? Selon Odile Castel, celui-ci a trop souvent été limité à la seule croissance économique. La notion de développement intègre aussi celles de durabilité et d'autonomie, mais surtout, celle d'égalité dans la juste répartition de la richesse entre les groupes sociaux et les individus. Il s'agit donc d'un processus cumulatif, à long terme, qui a comme finalité le niveau de développement social (alimentation, éducation, santé) et éthique (dignité et respect de la personne humaine) de la population.

Pour Frédéric Chabellard, il est nécessaire de cheminer vers une décentralisation effective (leviers fiscaux et capacités décisionnelles) des pouvoirs administratifs et économiques en direction des collectivités locales. Ce rapprochement entre décideurs et bénéficiaires permettra une meilleure utilisation des fonds publics au profit des citoyens. Mais aujourd'hui, faute d'un réel pouvoir, les collectivités locales en appui au développement de leur territoire voient trop souvent leurs possibilités d'investissement limitées par le renflouement d'entreprises publiques locales sur lesquelles elles n'ont pas de contrôle.

La décentralisation fiscale, quant à elle, a comme effet une compétition accrue entre des collectivités qui sou-

haitent attirer le capital privé. Renforcés par leurs possibilités d'octroi de subventions ou d'autres incitatifs aux entreprises privées, les élus n'en ressortent pas moins affaiblis par la concurrence due à la multiplication des sites potentiels d'installation pour les entreprises.

## Mondialisation et scène locale

Ce sont précisément les conditions de cette concurrence qu'évoquent Gérald Orange et Éric Vatteville. Selon eux, la situation a beaucoup évolué ces dernières années et le phénomène de mondialisation s'est accompagné du développement de techniques modernes de communication qui ont conduit à l'effacement des distances et au développement d'une économie intégrée au sein d'un marché décloisonné. Ils évoquent ainsi l'importance croissante des nouveaux concepts de « transnationalisation » des ressources et des réseaux qui a accéléré le décloisonnement local. Ceci n'est pas sans effet sur les citoyens sensibles à cette influence grandissante des grands réseaux et à toute perte potentielle d'assise de leur gouvernement politique local.

Dans ces conditions, l'action publique locale a été amenée à se repositionner afin de favoriser la création de richesses et de ressources nouvelles. La scène locale est devenue un

lieu de plus en plus privilégié où il faut combler les fonctions laissées vacantes par le désengagement et l'éloignement de l'État-nation dans les domaines de l'action publique et de l'exigence identitaire. Ce désengagement de l'État et la décentralisation ont pour conséquence la création non coordonnée de nombreux pôles de développement qui offrent des opportunités concurrentielles aux entreprises qui peuvent ainsi bénéficier de transferts financiers croissants.

La compétition entre les régions est désormais totale. Chacune d'entre elles cherche à offrir des avantages comparatifs qui la singulariseront de ses concurrentes et lui permettront d'accueillir les entreprises génératrices d'emplois et de revenus. Ainsi tentent-elles de développer des formes de coopération et des capacités d'apprentissage hautement spécifiques pour attirer, mais surtout retenir les investisseurs. Le capital humain, ressource la plus difficilement transportable comparée aux matières premières, aux capitaux ou à l'énergie, est devenu le nerf de la guerre et le centre des nouvelles théories de la croissance endogène.

## « Grappes industrielles » et développement durable

Dans cette perspective, le phénomène de la création de « grappes » prend de l'ampleur. Il se définit com-

me la mise en relation des facteurs de production locaux (phénomènes de sous-traitance et d'échange d'informations) sur des aires géographiques limitées. Cela permet de favoriser la communication et la confiance entre les partenaires et de baisser les coûts inhérents aux différentes transactions. Ces zones sont appelées districts industriels, aires métropolitaines de développement, voire villes globales quand elles réunissent les producteurs, les clients, les fournisseurs, la main-d'œuvre, les infrastructures de communication et les institutions.

Cependant, il ne faut pas se cacher que la construction et la consolidation, par les territoires locaux, de leurs avantages comparatifs est un travail de longue haleine. Rassembler compétences technologiques, connaissances scientifiques et capital humain demande de la patience et nécessite une continuité dans les choix et les investissements. Ainsi, seules les villes proactives sont en mesure de mobiliser des ressources à long terme pour élaborer une stratégie de développement durable.

Dans ce cadre, l'action des collectivités locales apparaît prépondérante car elles sont les plus à même de saisir les enjeux du développement durable du fait qu'elles interviennent sur les trois ordres, économique, social et environnemental. Elles cherchent à mettre en place une synergie entre de nombreux domaines de développement qui permettrait une croissance endogène capable d'avoir un effet positif sur la croissance exogène. Les auteurs citent des exemples d'associations heureuses entre la culture et le tourisme ou le patrimoine et l'artisanat qui ont permis la dynamisation de certains secteurs et la création d'emplois.

Qui plus est, les élus bénéficient d'une légitimité et détiennent, jusqu'à un certain point, le monopole de la décision. Ce sont eux qui initient, négocient puis mettent en œuvre les projets. Leur implication est primordiale dans l'expertise des dossiers et dans la création d'espaces de concertation dynamiques visant à

une prise en compte des besoins de toutes les parties.

## La détermination d'un site d'implantation

Selon Godefroy Kizaba, qui a mené sur ce sujet une étude auprès de 387 firmes, le choix d'un site d'implantation s'appuie avant tout en comparant les avantages objectifs mis de l'avant habituellement par les collectivités locales pour attirer les candidats. Il s'agit des conditions matérielles et financières d'une implantation : qualité des infrastructures immobilières d'accueil, attractivité du milieu (relations et interactions existantes, intensité capitalistique, disponibilité d'une main-d'œuvre qualifiée et innovante garantie par un lien fort entre l'industrie et la recherche, modernité du réseau de communication, ...), primes à l'installation ou autres déductions de taxes (à plus ou moins long terme).

Toutefois, l'étude a révélé que les incitatifs financiers n'avaient qu'un faible impact à long terme. En effet, ces mesures sont limitées dans le temps et, une fois écoulée la période pendant laquelle les entreprises en bénéficient, les « chercheurs de primes » se déplacent vers d'autres sites plus « intéressants ».

Avec l'internationalisation de plus en plus significative de la production, les entreprises recherchent également un accès à des plates-formes logistiques de plus en plus intégrées. La proximité de noeuds ferroviaires, de ports à grande capacité ou de zones aéroportuaires de fret sont des atouts dont tentent de se doter certaines collectivités locales. La richesse du réseau local est un facteur qui apparaît enfin prépondérant dans les choix des entreprises. 13,5 % d'entre elles privilégient en effet les zones dont l'activité est garantie *a priori* par la présence d'un leader qui aura déjà su tisser autour de lui un réseau de sous-traitants efficaces.

Les facteurs subjectifs qui déterminent une implantation ont trait plus

spécifiquement aux stratégies et aux objectifs de l'entreprise. Ils s'inspirent directement de ses orientations macroéconomiques qui participent souvent d'une politique de développement mondial (dans le cas des firmes internationalisées). Il est alors aléatoire pour les collectivités locales de se positionner car l'information disponible est rare, pas toujours fiable ou difficilement exploitable. Certaines d'entre-elles essayent cependant d'orienter leurs communications vers ces partenaires potentiels après avoir ciblé leurs besoins intrinsèques.

La persistance d'une morosité économique, avec son cortège de délocalisations ou de restructurations, a entraîné une forte dégradation du tissu économique de certaines régions qui cherchent à tout prix à attirer l'investissement privé. Les firmes apparaissent ainsi en position de force par rapport à ces collectivités locales qui se font concurrence et qui sont parfois prêtes à rétrocéder aux entreprises une part importante des bénéfices qu'elles retirent de leur implantation. Trois types de stratégies d'action des collectivités locales ont été identifiés par l'auteur.

## Attractivité, intégration et adaptation

La stratégie dite d'attractivité a comme objectif l'arrivée rapide de nouveaux investisseurs dans la zone. Cette option est souvent retenue pour répondre à une situation critique ou qui s'est rapidement détériorée à la suite, par exemple, de la fermeture de l'industrie locale dominante. Dans ce cas de figure, les collectivités locales mettent en place des mesures multidirectionnelles pour renforcer la compétitivité des firmes qui seraient accueillies et, dans un deuxième temps, favoriser un transfert de technologie vers les firmes locales (sous-traitance). Le plus souvent, cette stratégie ne s'inscrit pas dans la durée.

La stratégie d'intégration consiste à assurer la durabilité des implantations

en les intégrant au tissu économique local et en tissant des réseaux inter-dépendants. C'est dans cet esprit que les technopoles ou autres cités du cinéma ont été créées. Leur viabilité est liée à la capacité de mettre en place les éléments de cohérence d'une dynamique industrielle.

Enfin, la stratégie d'adaptation repose quant à elle sur le principe que l'installation, même limitée dans le temps, de nouvelles entreprises va réactiver le milieu et créer des conditions favorables à l'arrivée d'autres partenaires. De nouvelles compétences vont pouvoir se développer localement et valoriser le tissu économique local en termes de capacités professionnelles et de ressources humaines en général. Le territoire sera ainsi à même de présenter des avantages comparatifs porteurs et attrayants grâce à l'impulsion donnée par les nouveaux venus.

Il ne faut pas considérer ces stratégies comme exclusives les unes des autres, car elles sont souvent combinées et compatibles. Les négociations entraînent des marchandages et des compromis entre les parties. Le rapport de force favorable aux firmes est atténué par la compétition à laquelle elles se livrent pour un même territoire. Cette concurrence contrebalance donc celle qui existe entre les différentes collectivités locales.

## L'entreprise au cœur du schéma économique local

Pour sa part, Alain Capiez a évalué et mis en parallèle différentes expériences de mise en place de structures de coordination et d'interdépendance. D'après lui, la meilleure réponse à la mondialisation consiste en l'union des forces locales qui permet de résister à ses effets nocifs, mais aussi de profiter de ses opportunités. Cette action ne peut être menée en tout lieu selon un modèle standard mais dépend au contraire de son adaptation à l'identité de chaque zone ou territoire. De la structure de ce réseau local dépendra l'efficacité des actions

menées et la dynamique créée entre les différentes parties concernées.

L'entreprise reste le point central du schéma économique local. Ses partenaires lui sont liés par des relations de nature économique. À titre d'exemple, les institutions publiques lui dispensent des services en contrepartie de prélèvements fiscaux. Les moyens d'intervention sont multiples: financiers (octroi de prêts, de garanties bancaires, de subventions ou d'exonérations fiscales), matériels (mise à disposition de locaux, appui dans la réalisation d'études de marché ou dans le recrutement, connexion à un réseau de communication performant), sociaux même (fourniture de services aux familles des salariés tels que le logement, l'éducation, voire l'aide au placement professionnel des conjoints).

La pérennité d'une entreprise dépend ensuite de la capacité de ses dirigeants à créer suffisamment de valeur et de richesse pour satisfaire l'ensemble des parties prenantes, partenaires, tant internes qu'externes, en relation mutuelle dans le domaine de l'activité économique. Alain Capiez définit ainsi l'entreprise comme un nœud de contacts entre les différentes parties prenantes.

## Deux approches de développement local

Les deux exemples qui suivent témoignent de démarches différentes tenant compte des dynamiques et nécessités locales et de la culture plus ou moins interventionniste des pays concernés.

### ► *Le Triangle de la chaise (Italie)*

Cette zone, composée de trois communes du Frioul (Italie du Nord), est spécialisée dans la fabrique de sièges. On y trouve, comme dans tous les districts industriels nord italiens, des PME et PMI, coordonnées entre elles autour de centres de formation, avec une forte identité collective et un domaine d'activité commun (dans ce cas-ci, les sièges). Les produits et stratégies de commercialisation y

sont variés et vont du siège haut de gamme pour bateaux de croisières et hôtels de luxe, à la chaise de base exportée semi-montée et faite de bois importé d'Europe de l'Est.

Le district mène avec succès une action ayant trois objectifs :

- préserver le potentiel industriel de la région en apportant son appui dans les domaines du financement, de la technique de fabrication, du conseil juridique, du marketing et de l'étude de marché. Ces fonctions sont assurées par le « consorzi » (centre de services);
- renforcer les avantages concurrentiels en assurant la formation des personnels. Une école professionnelle (Espia) répond à ce besoin en donnant une formation de trois ans en alternance pour les jeunes;
- maintenir une bonne rentabilité en organisant la production à l'aide d'un réseau d'agents, interface entre la profession et les marchés.

Dans cette région de l'Italie, l'État est plus permissif qu'incitatif et les collectivités territoriales ont de la difficulté à répondre efficacement aux besoins des entreprises. Elles encouragent donc la création de structures de ce type à l'échelle du district où elles sont intégrées comme parties prenantes de niveau discrétionnaire. Cette position correspond à leur degré d'engagement. D'un point de vue structurel, on peut les qualifier de réseaux d'orchestration fondés sur « l'intelligence et la solidarité ».

### ► *Le Right Place Program de Grand Rapids (USA)*

L'industrie (matériel de bureau et biomédical) de la région de Grand Rapids au Michigan a connu une grave crise durant les années 80. En 1984, le taux de chômage atteignait 11 %. En 1983, un groupe de leaders locaux décida d'élaborer une stratégie globale et concertée pour relancer l'activité économique. Dans

un premier temps, son financement a été obtenu auprès de 300 entreprises privées (75 % du financement) puis ultérieurement complété par le secteur public.

Les objectifs suivants étaient poursuivis :

- conserver le potentiel industriel de la région en améliorant la gestion des firmes et en appuyant l'obtention de financements appropriés par le partage de l'expérience commune;
- accroître l'attrait industriel de la région en investissant dans la formation et en créant un réseau complet et efficace d'entreprises;
- favoriser les nouvelles initiatives (telles que les zones « *High Tech* ») en liaison avec l'Université du Michigan.

Dans le cadre de cette initiative, les collectivités locales ont participé de façon minoritaire au financement. Cette modestie a limité leur pouvoir, mais a néanmoins permis de légitimer le programme ce qui, selon Alain Capiez, leur a conféré une place de partie prenante dominante au sein de celui-ci. Ce positionnement respecte d'ailleurs totalement les schémas rencontrés aux États-Unis où les institutions territoriales ne font habituellement qu'appuyer les initiatives

privées. Elles ont donc pris la place qui leur revenait dans ce réseau heuristique.

Grâce à la volonté conjugée et méthodique de tous les partenaires, les résultats ont été spectaculaires : recul annuel du chômage de 1 %, jusqu'à atteindre le niveau de 3 % en 1997; hausse de 25 % de l'emploi industriel entre 1985 et 2001. Des scores certes favorisés par la reprise économique américaine, mais pourtant largement supérieurs aux performances nationales.

## Entrepreneurs de médiation et « personnages nodaux »

Selon Philippe Archias, de telles initiatives visent à combler l'inefficacité des modes d'intervention traditionnels face à des problèmes nouveaux. Il explique comment des actions similaires menées simultanément sur des territoires pourtant équivalents n'ont pas été suivies des mêmes effets. Ce sont les conditions de leur mise en œuvre qui les différencient et qui expliquent les écarts constatés.

Dans le cas des expériences réussies, la sensibilisation des acteurs locaux passe par une action empirique. C'est ainsi que des agents de changement, véritables entrepreneurs de média-

tion, oeuvrent à la « recombinaison » des ressources locales disponibles au service d'un projet local commun. Par leur positionnement atypique, leur charisme et leur altruisme, ils acquièrent une reconnaissance unanime dans leur zone d'intervention. Ils sont à la fois le moteur de toute action et des catalyseurs inventifs que Philippe Archias nomme « personnages nodaux ».

Leurs réussites sont des exemples que d'autres collectivités locales souhaiteraient pouvoir dupliquer sous forme de « boîte à outils » facilitant la mise en place des mêmes schémas selon les mêmes logiques. Cette méthode n'est cependant pas applicable, car elle fait abstraction des qualités personnelles de ceux qui ont mené l'action.

Face aux défis du développement, les collectivités locales se positionnent dorénavant comme les acteurs dominants de l'économie de leurs territoires en s'imposant un subtil exercice de coordination entre les nombreuses parties prenantes qui y évoluent. Tantôt meneur, tantôt tuteur ou accompagnateur, elles doivent à la fois être à l'écoute de leurs administrés et rester à l'affût de toutes idées et solutions novatrices. ■

### Bibliographie

Ces communications ont été produites dans le cadre du colloque « *Démocratie et management local* ». On peut les consulter à l'adresse: <http://www.univ-pau.fr/~ville-m/communications.htm>

Philippe ARCHIAS (École Nationale des Ponts et Chaussées, Université de Marne la Vallée, France), « *Le travail des entrepreneurs politiques comme révélateur des tensions entre règles d'organisation et processus pragmatique de coordination dans l'action publique pour l'emploi* »

Alain CAPIEZ (Université d'Angers, France), « *Collectivités locales, entreprises et développement territorial* »

Odile CASTEL (Université de Rennes 1, France), « *Territoires, quel développement?* »

Frédéric CHABELLARD (Université de Pau et des Pays de l'Adour, France), « *Organisation territoriale et incitation à la performance des entreprises publiques et semi-publiques locales* »

Godefroy Amkampese KIZABA (Université du Littoral Côte d'Opale, Boulogne-sur-Mer,

France) « *La place du transport-logistique dans les déterminants de l'implantation des firmes. Stratégies des acteurs de la chaîne door to door face aux exigences de la mondialisation* »

Gérald ORANGE et Éric VATTEVILLE (Université de Rouen, France), « *Gouvernance territoriale et développement durable* »

# Gouvernement local et gouvernance : de l'art de bien distinguer les termes

Par **Michel Venne**

Michel Venne est directeur de *L'annuaire du Québec*, aux Éditions Fides  
et chroniqueur au quotidien montréalais *Le Devoir*  
vennem@fides.qc.ca

*Michel Venne a prononcé la conférence inaugurale des Rencontres internationales « Démocratie et management local » qui se sont tenues à l'École nationale d'administration publique du Québec du 20 au 23 mai 2003. Avec sa gracieuse autorisation, nous reproduisons ici l'intégralité de son discours.*

Messieurs, Mesdames, bonjour,

**E**t bienvenue, en cette matinée un peu fraîche de printemps tardif, dans la belle ville de Québec. J'arrivais hier soir de Montréal. L'autocar est passé juste devant l'École nationale d'administration publique, où nous nous trouvons. Je regardais les façades des immeubles et je mesurais à quel point cette ville, où j'ai habité pendant dix ans jusqu'en 1999, a changé. Ce quartier en particulier, où nous sommes, qui, il y a quelques années à peine, était la honte de la région. Le patrimoine bâti était délabré. Les espaces publics laissés à l'abandon et aux graffiteurs. C'était le quartier à éviter. J'habitais à quelques pâtés de maison de là.

Des comités de citoyens se sont formés. Des artistes ont occupé les bâtiments. Des entrepreneurs ont eu l'idée de restaurer les immeubles. La municipalité a mis en oeuvre un programme de soutien financier à la rénovation et à l'acquisition, par les artistes, des ateliers qu'ils occupaient déjà. Elle a convaincu certains organismes publics de venir s'installer dans le quartier, dont l'ENAP. Un mail commercial couvert a été démoli pour redonner vie à la rue, jusque-là étouffée par un couvercle de verre et de métal. Le mobilier urbain, les trottoirs ont été refaits. Les commerces sont venus, y compris des hôtels et des restaurants de qualité. Transformation exemplaire. Un résultat que j'aurais tendance à attribuer à de la bonne "gouvernance", c'est-à-dire la coordination d'un certain nombre d'acteurs, publics et privés, la mise

en commun de leurs ressources et de leurs idées.

De la bonne gouvernance... mais sous le leadership d'un « gouvernement » local. Un gouvernement astucieux, déterminé, visionnaire, innovateur, capable de mettre au service d'un projet son prestige institutionnel, son autorité légale, ses ressources fiscales et matérielles. Et ainsi jouer le rôle à multiples facettes dévolu désormais aux autorités locales, qui inclut le développement économique, l'amélioration du cadre de vie, la sécurité publique, le soutien à la culture, le développement social, l'urbanisme. Et bien d'autres choses.

Gouvernance. Gouvernement local. Deux termes qui n'ont pas la même signification. La gouvernance n'a pas remplacé le gouvernement. Il y a une différence qualitative entre les deux termes. Ceux-ci ne recouvrent pas les mêmes sphères d'autorité. Le gouvernement dispose de moyens de coercition. Il est le siège de l'autorité constituée. Il détient même le monopole de l'usage de la force légitime. Il peut punir ou récompenser. Il se fonde sur la légitimité démocratique.

La gouvernance est, à mes yeux, plutôt une forme de coordination menée généralement par un gouvernement qui met en commun les connaissances, les ressources de puissances sociétales, afin d'augmenter sa propre légitimité (par la consultation populaire et la mobilisation des acteurs), de partager le fardeau financier d'une action, et ce, dans un

contexte où ni l'action gouvernementale ni l'initiative privée ou communautaire, à elles seules, séparément, n'auraient suffi à assurer l'ordre, la croissance et le développement de la société. L'objectif est aussi d'augmenter la satisfaction du public.

Vous avez sans doute vos propres définitions de ce concept. Je reconnais que le mot gouvernance fut galvaudé. Ces distinctions entre les termes ne sont toutefois pas futiles et les débats sémantiques servent souvent à éclaircir les idées qui se trouvent derrière. Il me semble, d'ailleurs, que c'est en partie le rôle de rencontres comme celles-ci de réduire le degré de confusion et d'incertitude quant à la définition des concepts que l'on utilise. À force de confondre la gouverne avec la gouvernance, le pouvoir avec la participation, la responsabilité avec la liberté d'expression, l'on finira bien par oublier ce qu'est l'État, le banaliser, en extraire la substance et miner son autorité. Et on oubliera ce que veut dire la démocratie.

Ces Rencontres internationales portent sur la démocratie et le management local. Je vous laisse le management, dont vous êtes les spécialistes. Je voudrais, ce matin, avec vous, parler un peu de démocratie et, notamment, des concepts de participation populaire et de gouvernance qui s'imposent dans le vocabulaire, et plus globalement des liens entre le pouvoir local et la société civile.

Avant de continuer, deux mises en garde s'imposent.

Premièrement, ces débats que nous menons sur la gouvernance, la participation, la démocratie et l'autorité de l'État ne sont pas neutres. Derrière, se cachent toujours les idéologies. Selon que l'on soit plus ou moins libéral, plus ou moins social-démocrate ou étatiste, « communautarien » ou républicain, les réponses aux questions qui sont soulevées par le rôle de la société civile face aux pouvoirs publics ne seront pas les mêmes. C'est pourquoi il n'y a jamais d'équilibre définitif entre la gouverner et la société. En fait, le rôle conféré à la société civile reste un élément de choix politique et de différenciation entre les partis et les candidats qui briguent les suffrages, y compris au niveau municipal : vous voulez élire un maire autoritaire ou un maire à l'écoute des citoyens? Vous aurez le choix. Et l'alternance contribue à l'incertitude institutionnelle, même si, avec le temps, certaines tendances lourdes peuvent devenir incontournables.

Deuxièmement, les configurations théoriques dont nous parlons ne s'appliquent pas partout de la même manière. Le rôle des groupes de citoyens à Porto Alegre ou à Mexico, où la question de l'approvisionnement quotidien en eau potable demeure un enjeu politique, ne peut pas être évalué de la même manière que dans une ville européenne ou québécoise où le sujet controversé du mois est le tracé d'une future piste cyclable.

## La gouvernance et la société civile

Depuis quelques années, plusieurs phénomènes concourent à soutenir des revendications en faveur d'un rôle accru de la société civile dans la gouverner. D'une part, on assiste à l'émergence de nouveaux mouvements sociaux qui revendiquent une place et une reconnaissance dans la sphère politique à tous les niveaux, du local au mondial. Cette revendication se nourrit entre autres d'une insatisfaction croissante des citoyens

à l'égard des institutions politiques, fondée ou pas, et d'une insatisfaction des contribuables à l'égard de la qualité des services publics. Ces mouvements naissent dans un contexte de réduction des dépenses publiques, de recours plus fréquent à la sous-traitance des réseaux communautaires et de l'entreprise privée pour la livraison de certains services. L'organisation sociale est plus complexe. La gouverner est une méthode pour faire face à cette complexité.

La reconnaissance d'un rôle à la société civile découle donc en partie de contingences matérielles et d'une réorganisation de l'offre de services publics. Elle découle aussi d'une préoccupation, partagée par plusieurs dirigeants politiques, de répondre au scepticisme grandissant des citoyens face à l'État en leur faisant une place plus grande au sein même du processus de décision politique. Il s'agit de prendre les moyens pour reconstruire des liens entre les citoyens et les institutions, d'aménager des passerelles, de se mettre à l'écoute des préoccupations des gens. Il s'agit aussi de contrer le désengagement social, de combattre l'apathie des citoyens et leur indifférence face à la chose publique.

Certains théoriciens, dont celui de la « troisième voie » de Tony Blair, le directeur de la London School of Economics, Anthony Giddens, pensent que cette politique d'inclusion des citoyens dans la gouverner contribue aussi à combattre l'individualisme et supplée à des institutions autrefois rassurantes et structurantes comme la famille, l'Église, la tradition, la coutume, qui n'ont plus aujourd'hui le même ascendant sur les personnes.

Nous sommes donc face à un modèle de gouverner que l'on qualifie dans la littérature de « centré sur le citoyen ». Selon l'idéologie, on trouve chez les penseurs deux grands courants à ce sujet : celui du New Public Management qui, pour résumer grossièrement, défend une approche centrée sur la relation de pourvoyeur de service au client dans laquelle le citoyen devient essentiellement un consommateur. Et celle, inspirée d'une

conception libérale pluraliste de la démocratie dans laquelle le citoyen est un être libre capable de participer au processus de décision politique par la délibération.

Honnêtement, je crois bien que la réalité soit un amalgame de ces deux approches. Un État doit à la fois soigner les rapports qu'il entretient avec les citoyens à titre de pourvoyeur de service. Il doit aussi veiller à favoriser la participation du citoyen aux processus démocratiques afin de préserver la légitimité de l'État.

Mais au fond, lorsqu'on dit que la gouverner est une approche du rôle de l'État centrée sur le citoyen, dit-on vraiment quelque chose de bien nouveau?

Quand on relit la littérature de science politique, on se rend compte que la vision la plus répandue, chez les politologues, des relations entre l'État et la société est centrée sur le pouvoir de la société de déterminer les actions de l'État. Pour la plupart des théoriciens, les décideurs étatiques ne jouissent d'aucune autonomie : ils sont constamment à la merci des groupes de pression, des électeurs, des syndicats, du patronat, de groupes ethniques ou religieux. L'adoption des chartes des droits et libertés a renforcé ce sentiment que le pouvoir des groupes de citoyens, réunis autour d'intérêts catégoriels, s'est encore accru.

L'État est vu, selon les théories, soit comme un arbitre ou un médiateur entre les divers intérêts qui composent la société, soit comme l'instrument au service des groupes les plus puissants au sein de celle-ci, ces fameux groupes d'intérêt que critiquait tant le chef de l'Action démocratique du Québec lors de la dernière campagne électorale et plus généralement, le pouvoir économique. En général, on estime donc que c'est toujours la société qui est la source des choix qui déterminent les politiques publiques.

Dans sa théorie du fonctionnement de l'État, le professeur émérite de cette vénérable école, le regretté

Gérard Bergeron, décrivait l'État comme un gigantesque mécanisme de contrôle social dans lequel le citoyen, contrôlé par l'État, peut à son tour contrôler son contrôleur par des attitudes allant de l'inertie à la rébellion. Bergeron incluait dans le phénomène étatique non seulement les gouvernants, les administrateurs, les juges et les législateurs, mais aussi les citoyens regroupés dans ce qu'il désignait comme la *politie*.

La gouverne et la *politie* sont en interrelations constantes, dans un état de tension permanent. D'un côté, les citoyens, en exprimant leurs exigences, leurs aspirations, leurs doléances, en votant aux élections, expriment leurs préférences, le plus souvent par l'entremise de partis politiques, de groupes d'intérêt, de mouvements d'action civique, de comités consultatifs. En retour, la gouverne adopte et impose des normes sous la forme de lois et de règlements, régule les comportements, punit les manquements aux lois. Ce sont ces interactions constantes entre gouverne et *politie* qui assurent la légitimité de l'action étatique.

Alors, avec le principe de la gouvernance, avons-nous vraiment inventé quelque chose? On a peut-être au moins déplacé le point d'équilibre dans cette relation vers le citoyen en accordant à ce dernier des moyens plus nombreux d'agir et de s'exprimer, de participer même. Je voudrais examiner cette relation entre l'État et le citoyen, ou la société civile, par rapport à trois grandes fonctions de la ville. D'abord, la ville comme manifestation ou instrument de l'État. Ensuite, la ville comme lieu particulièrement important de développement économique. Enfin, la ville comme lieu d'appartenance, d'interaction sociale, d'intégration et de construction du capital humain et du capital social.

## La ville, c'est l'État

Il faut partir du fait que la Ville est une des expressions de l'État. Par ville, on entend ici l'administration

municipale et toutes ses ramifications supra et infra municipales. Le niveau étatique de la ville est appelé à prendre de l'importance parce que la ville est devenue, avec l'urbanisation, le lieu où se déroule le plus grand nombre des activités humaines. Au Canada, 80 % de la population habite en ville.

En ce sens, à moins de s'y prendre très mal, je ne crois pas, comme certains l'avancent, que le renforcement des pouvoirs locaux, joue contre l'État. Je ne crois pas que la logique territoriale sur laquelle s'appuient les villes est en opposition à l'État. Les mouvements de regroupements municipaux et de décentralisation ont plutôt pour finalité d'utiliser les territoires d'appartenance pour atteindre des objectifs étatiques.

Le Livre blanc sur la réorganisation municipale, publié par le gouvernement du Québec en avril 2000 est très clair à ce sujet. Les fusions visent entre autres à combler la déficience des instances supra municipales devant les enjeux stratégiques, à instaurer les conditions optimales de développement économique et à favoriser la prise en compte des objectifs gouvernementaux en matière de développement durable et d'aménagement du territoire. Québec visait aussi une meilleure répartition du fardeau fiscal.

En France, la décentralisation et la reconnaissance d'une vie juridique propre aux collectivités locales ont d'abord, historiquement, favorisé les notables dont le pouvoir national attendait qu'ils participent à l'intégration politique et sociale de la nation. La décentralisation administrative est une façon d'assigner aux collectivités un rôle dans l'organisation institutionnelle et politique du pays et dans le déploiement de politiques nationales de solidarité.

La décentralisation est donc un moyen pour l'État de confier à l'organisation la plus apte, les attributions nécessaires à l'exercice d'une fonction de régulation.

Le rêve d'autonomie complète des villes est une chimère. Elles ne con-

trôlent pas qui réside sur leur territoire, ni la circulation du capital, ni les importations et les exportations, ni le trafic routier. Leur autonomie fiscale et financière est limitée. Elles ne sont pas incitées à adopter des politiques de redistribution de la richesse originale car elles courraient le risque d'attirer les pauvres et de faire fuir des contribuables vers les villes voisines où le fardeau fiscal serait moindre. Les villes, bien plus que les pays, sont très vulnérables aux migrations, que l'on appelle, à cette échelle, des déménagements.

Les villes sont donc intimement imbriquées dans l'État, autant par le financement de certaines de leurs activités que par les contraintes imposées par les autorités nationales. Les villes servent des politiques nationales. En même temps, l'État-national a absolument besoin des villes pour atteindre certains de ses objectifs. D'où, logiquement, certaines concessions qui devraient leur être faites.

Les villes sont aussi des communautés politiques proprement dites, appuyées sur la légitimité du suffrage universel. Le système électoral demeure, à ce niveau, l'instrument le plus répandu et le plus solide pour établir la volonté générale et asseoir la légitimité.

Si l'État veut appuyer de plus en plus son action sur le pouvoir local, il doit veiller à renforcer la légitimité démocratique de ce palier de gouvernement. À cet égard, il doit d'abord consolider le rôle des municipalités, bien distinguer leurs prérogatives, sous le parapluie de normes nationales dans certains domaines clés comme la protection de l'environnement et la solidarité sociale, mais en montrant que les élus locaux disposent de pouvoirs réels.

Il doit ensuite édicter, rendre plus rigoureuses qu'aujourd'hui (du moins au Québec), les règles qui gouvernent le processus électoral, le financement des partis, les obligations de transparence et de reddition de comptes.

Il doit enfin s'assurer que les pouvoirs locaux disposent des moyens



financiers pour accomplir leurs mandats :

Outre la qualité même du processus électoral, la légitimité démocratique repose en effet sur trois attributions :

- l'efficacité, donc l'aptitude réelle à régler des problèmes ;
- l'efficience dans l'utilisation des fonds publics ;
- la responsabilité, donc l'obligation de rendre des comptes et le risque d'être jugé.

Pour renforcer sa propre légitimité et améliorer la qualité des décisions et des processus décisionnels, les pouvoirs locaux peuvent s'appuyer sur la participation des citoyens. Lorsqu'on parle de participation populaire et de gouvernance au niveau local, c'est à propos de l'efficacité et de la responsabilité que se posent les questions les plus importantes.

La gouvernance s'appuie sur des réseaux formels et informels qui ne sont pas constitués d'élus. Est-il possible alors de rendre ces réseaux comptables de leur action et de leurs décisions devant les citoyens? Ils le sont déjà, surtout dans les milieux de faible densité où tout le monde se connaît. Mais ils le sont aussi par l'entremise des mécanismes de financement et de contrôle parlementaire existants. En bout de ligne, les instances civiques non élues rendent des comptes, en partie au public par leur action, mais surtout aux élus, par l'entremise des mécanismes de contrôle. Mais la participation ne remet nullement en question la responsabilité ultime des élus.

Pour ceux qui croient dans le rôle essentiel de l'État et de la politique, la participation populaire peut comporter un piège. Il y a un risque que la participation se concrétise par l'expression de préférences et de volontés individuelles juxtaposées les unes aux autres plutôt que dans une délibération vouée à la recherche du bien commun. Si le résultat de la participation est cette forme d'alignement de revendications individuelles et catégorielles, sans volonté de

compromis, une liste de demandes adressées à l'État, il se peut que la participation, au lieu de renforcer le lien civique, incite les gens à concevoir leur rapport à l'État dans la perspective d'un consommateur de services au lieu de le faire dans la perspective de la recherche de l'intérêt général. Il se peut que la démocratie, plutôt que d'être vue comme un processus collectif et légitime de prise de décision, soit perçue comme un faisceau de mécanismes d'expression de préférences ou de doléances.

On cite souvent en exemple d'une gouvernance locale réussie l'expérience du budget participatif de Porto Alegre, au Brésil. Or, beaucoup de ceux qui participèrent à la préparation du premier plan d'investissement le décrivent comme une liste colossale de revendications, indique Rebecca Abers dans un article publié dans *Les Annales de la Recherche Urbaine* en 1998.

Il faut donc prendre les moyens, concevoir les mécanismes de participation et de consultation populaire de manière à ce qu'ils prennent la forme d'une délibération, d'un débat, d'un processus de médiation et d'arbitrage menant à une décision réelle et non pas seulement d'une modalité d'expression.

Car un autre piège guette ceux qui croient en la participation comme une contribution à la démocratie par la délibération. C'est de construire des républiques de bavardages dans lesquelles les citoyens n'ont pas de prise réelle sur le pouvoir; qui parlent, qui discutent, qui se prononcent mais dans le vide, sans que cette prise de parole n'ait la moindre influence sur le résultat, sur la décision. Il faut éviter de sombrer dans le concept d'État thérapeutique, qui fait du bien parce qu'on permet aux citoyens de s'exprimer, de « sortir le méchant », même si je conviens que les dimensions symboliques de l'action politique ont leur importance.

Un troisième piège doit être évité dans le recours à la participation

populaire dans le cadre de processus décisionnels. Généralement, seul un petit nombre de gens sont engagé dans les groupes qui forment la société civile et qui participent aux consultations. Il faut prendre les moyens pour élargir la participation mais tenir compte du degré de difficulté de mobiliser des gens qui ne le sont pas déjà.

Pour revenir sur l'exemple de Porto Alegre, Rebecca Abers relève que « dans un monde caractérisé par les inégalités en tous genres, la participation ne garantit pas en soi que les décisions profiteront aux moins favorisés. Étant donné que les coûts d'organisation sont beaucoup plus élevés pour les plus pauvres - qui ont moins de temps disponible, moins d'éducation et moins de confiance en soi - les forums participatifs tendent à sous-représenter justement ceux qui ont le plus besoin des ressources publiques. De plus, étant donné que les plus organisés et les plus enclins à participer forment en général des groupes corporatistes visant des objectifs spécifiques, il n'est pas possible de compter d'emblée sur leur solidarité. Finalement, étant donné que les plus organisés tendent à recevoir plus d'avantages, la participation peut, en réalité, accentuer les inégalités préexistantes ».

## Le développement économique

À l'égard de la fonction étatique des villes, il faut voir la participation pour ce qu'elle est : un outil d'aide à la décision, un moyen d'atténuer les conflits, d'arbitrer entre les intérêts divers, de faire apparaître les consensus et les divergences, d'identifier des leaders naturels, de mobiliser les acteurs sociaux et économiques. D'aucune manière la participation ne réduit-elle la responsabilité finale des élus qui demeurent les gardiens du bien commun.

La gouvernance est toutefois un concept qui est d'un secours plus intéressant pour d'autres fonctions de la ville.

La théorie économique a montré que le développement est possible lors-

que certaines conditions objectives sont réunies : la proximité d'un marché, la disponibilité de ressources, un environnement politique accueillant, l'accès à des informations et à des institutions d'enseignement et de recherche/développement, des infrastructures modernes de transport, une bonne qualité de vie et la vitalité du milieu culturel pour attirer et retenir une main-d'œuvre qualifiée.

Ces conditions, les pouvoirs locaux sont parmi ceux qui ont la tâche de les réunir. Mais le développement ne peut pas incomber aux seuls élus et aux administrateurs publics. Si tel était le cas, le risque serait élevé que les objectifs de développement soient inféodés aux impératifs de la politique locale. Et puis, les hommes et les femmes politiques, pas plus que les fonctionnaires d'ailleurs, ne sont pas forcément les meilleurs développeurs.

Les élus ont des responsabilités définies. Ils récoltent les taxes et veillent, en échange, à offrir à leurs concitoyens des services publics. Ils élaborent le plan d'aménagement et les règlements de zonage qui en découlent. Ils s'assurent de la qualité du cadre de vie. D'aucuns ont déjà suggéré qu'ils gèrent aussi les équipements scolaires et, pourquoi pas, les établissements de santé. Pour ces tâches, ils sont responsables devant leurs concitoyens. Ils sont élus et peuvent être défaits aux élections suivantes.

## La logique du développement est tout autre

Celui-ci a longtemps pris la forme de l'implantation, dans une localité donnée, d'une usine appartenant à une multinationale qui vient exploiter nos ressources, y compris les ressources humaines ou les infrastructures de transport, pour empocher les profits. Les drames vécus à Murdochville, Asbestos ou Chandler dont les mines rendent moins ou bien ailleurs lorsque la technologie permet de produire plus avec moins de travailleurs, les délocalisations massives, les res-

tructurations, les fiascos boursiers devraient nous faire comprendre que l'avenir ne peut plus être envisagé uniquement par ce biais.

Les nombreux experts qui se sont penchés sur ce sujet ont montré que le développement naît de la capacité d'une communauté de mailler les ressources locales, de les voir coopérer, de tirer profit des synergies qui en découlent et de renforcer les réseaux naturels, communautaires, professionnels, industriels, financiers et commerciaux. Le développement se fait à travers une logique de réseaux. Ceux qui forment ces réseaux constituent ce que l'on appelle aujourd'hui la société civile. Ces personnes ne sont pas élues, mais elles puisent leur légitimité dans leur contribution à la vie locale, dans l'action et la vie réelle. Elles sont entrepreneurs, agriculteurs, syndicalistes, scientifiques, travailleurs sociaux, organisateurs communautaires, artistes.

En outre, le développement passe par l'innovation. Et l'innovation, aujourd'hui, requiert la combinaison de plusieurs formes de connaissances détenues par diverses catégories d'acteurs. C'est souvent le savoir tacite qui permet de transformer une idée en un nouveau produit ou un nouveau service. Le développement passe donc par l'échange et la concertation, qui est aussi le lieu du compromis et de la coopération.

Selon Réjean Landry, de l'Université Laval, « la construction des avantages comparatifs ne réside pas seulement du côté d'investissements dans diverses formes de capital physique, mais également du côté d'investissements dans diverses formes de capital social. » En somme, le développement dépend de la capacité des individus d'y participer, de se connecter en réseaux, d'échanger leurs savoirs, de contribuer à l'éclosion des idées et de l'innovation. Il s'agit de canaliser l'intelligence pour innover.

L'économiste iconoclaste Jane Jacobs raconte dans son livre *Les villes et la richesse des nations*, comment le développement économique est un

processus permanent d'improvisations, une sorte de dérive imprévisible, qui échappe aux planifications les plus strictes. Le développement se réalise dans la souplesse des structures et naît souvent dans la curiosité esthétique. Les villes représentent, selon elle, un milieu économique flexible dans lequel les interactions aléatoires favorisent l'invention de petites choses nouvelles mais aussi de leur intégration à la vie de tous les jours. Ce qui fait d'une idée un bien utile. Jacobs plaide ainsi pour une liberté la plus complète des villes en matière de réglementation industrielle afin de favoriser la différenciation des produits, des méthodes de production et l'innovation. Jacobs est allée jusqu'à suggérer que les villes doivent frapper leur propre monnaie. Cela dit sans nier le besoin de fixer des normes sociales et environnementales qui débordent le cadre territorial local.

Rappelons-nous la leçon de Francis Fukuyama : les sociétés qui réussissent dans la mondialisation sont celles qui ont confiance en elles-mêmes. Celles-ci misent sur l'éducation, l'autonomie intellectuelle, l'initiative individuelle, l'imagination, le sens des responsabilités, la recherche scientifique, la liberté d'expression, la concurrence. Au sein de ces sociétés, on remarque un nombre élevé de lieux de socialité, d'organisations communautaires, civiques ou caritatives.

La multiplication des lieux d'engagement des citoyens à l'échelle locale renforce les liens civiques, nourrit le respect pour la chose publique, stimule la participation, donne confiance, favorise la recherche active de solutions, les initiatives individuelles et la coopération.

En matière de développement économique, la coordination de ces ressources est un gage de succès. Il est dans l'intérêt des villes de créer des lieux de concertation, de mobiliser les acteurs de divers horizons, sociaux, économiques ou culturels, afin de soutenir le développement endogène fondé sur la différence. Voilà une forme de gouvernance

ournée moins vers la régulation que vers le développement.

## Le capital social et l'« empowerment »

Nous sommes loin de la démocratie, croyez-vous? L'habilitation des citoyens, ce que l'on appelle en chinois l'« empowerment », est certes un outil de développement, une condition de réussite économique. C'est aussi un gage de renforcement de la cohésion sociale et d'accroissement des compétences des individus à travailler ensemble, à délibérer ensemble puis à décider ensemble. Voilà que l'on revient à la démocratie.

Déjà, en 1840, après son voyage en Amérique, Alexis de Tocqueville avait vu comment il était possible, dans une démocratie, de combattre l'individualisme en incitant les citoyens à participer eux-mêmes à l'administration de leur communauté. « Lorsque les citoyens sont forcés de s'occuper des affaires publiques, ils sont tirés nécessairement du milieu de leurs intérêts individuels et arrachés, de temps à autre à la vue d'eux-mêmes », écrit-il dans le deuxième tome de *De la démocratie en Amérique*. « Du moment où l'on traite les affaires communes, chaque homme aperçoit qu'il n'est pas aussi indépendant de ses semblables qu'il ne se le figurait d'abord, et que, pour obtenir leur appui, il faut souvent leur prêter son concours. »

Tocqueville admirait le fait que les Américains ne se contentent pas d'accorder aux citoyens le droit d'être représentés dans les institutions nationales, mais créent aussi une vie politique à l'échelle locale afin de multiplier à l'infini, pour les citoyens, « les occasions d'agir ensemble, et de leur faire sentir tous les jours qu'ils dépendent les uns des autres. C'est ainsi qu'on les intéresse au bien public et qu'on leur fait voir le besoin qu'ils ont sans cesse les uns des autres pour le produire. »

Les citoyens engagés dans ces diverses structures, qui incluent le

conseil municipal mais aussi la commission scolaire, la régie régionale de la santé, le comité d'école, le conseil d'administration d'un club de loisir ou d'un conseil de développement économique local, seront ceux qui, plus tard, dans d'autres circonstances, forts de cette expérience, vont pouvoir prendre des responsabilités plus importantes à d'autres échelons. L'esprit civique ne tombe pas du ciel. Il faut le cultiver. Il faut des lieux pour apprendre les règles de la démocratie, la réalité des rapports de force, l'art de l'argumentation, du contrôle, de la délibération.

Historiquement, le pouvoir local fut dévolu aux notables qui formaient l'élite et à qui l'on supposait, à cause de leur formation académique, quelque compétence pour gérer les affaires publiques. Depuis des années, les notables ne sont plus seuls à briguer les postes électifs. Une nouvelle élite prend le relais, pluraliste, provenant d'horizons divers et apportant dans les instances politiques des compétences de tous ordres.

Au Forum économique de Davos, en 1998, où se réunit chaque année le gratin de l'économie mondiale, la première dame des États-Unis, aujourd'hui sénatrice, madame Hillary Rodham Clinton, fit un puissant plaidoyer en faveur de la société civile. Si j'en parle, c'est à cause de l'image qu'elle employa alors pour faire comprendre à ses interlocuteurs ce qu'elle voulait dire au juste. La société, disait-elle, est comme un tabouret. Si celui-ci n'avait que deux pieds, il tomberait. Le dynamisme de la société civile, ajouta-t-elle, représente le troisième pied du tabouret, les deux autres étant, bien sûr, l'économie de marché et l'État bureaucratique qui dominent le monde depuis des décennies et qui suscitent aujourd'hui une méfiance grandissante, et ce, d'autant plus qu'ils semblent avoir partie liée. Entre la bureaucratie et le marché, il faut des citoyens. Si la société civile ne parvient pas à faire contrepoids au matérialisme inhérent à la culture de consommation, nous risquons de voir

mourir les libertés démocratiques. La démocratie croît à partir de la base et non du sommet, à partir de besoins réels et au nom d'une liberté concrète, située... locale.

La double domination de l'économie et de la bureaucratie ont réduit le coefficient de confiance, de solidarité et de réciprocité sur lequel était construite l'économie traditionnelle et contribué à l'érosion du lien social. Or, la région ou la ville, selon Gilles Paquet, de l'Université d'Ottawa, est un lieu particulièrement intéressant, facile à utiliser comme levier pour la reconstruction du capital social. L'existence d'infrastructures donne une base d'opération visible, des occasions d'interactions entre les citoyens, des espaces publics repérables, des sujets de délibération proches des préoccupations des citoyens. La région, ou la ville, est délimitée par un territoire formé de réseaux ancrés dans une histoire qui est un vecteur de savoirs et de savoir-faire, reposant sur des relations de coopération mais aussi de concurrence entre les acteurs localisés, plus familiaux.

En somme, la région et la ville sont des lieux propices à la consolidation du tissu social, du lien social, du capital humain, de la cohésion sociale et de la confiance. À ce niveau d'organisation de la société, l'interdépendance fonctionnelle entre les décideurs formels et les acteurs sociaux est plus évidente, plus spontanée. La relation s'appuie sur des loyautés locales, sur un sentiment d'identification à la communauté. L'État, représenté par le pouvoir local, peut plus facilement utiliser son prestige, construit sur une autorité légale, pour favoriser la coopération, la recherche de compromis et la mobilisation des acteurs.

Il s'agit d'un rôle non négligeable, d'une fonction noble qui incombe au pouvoir local, au « manager » local, que d'employer les ressources symboliques, juridiques, politiques et matérielles à sa disposition pour renforcer la société. Le pouvoir local y trouve également son compte dans la mesure où il utilise ces interactions

pour accéder lui aussi au savoir tacite qui circule dans les réseaux sociaux, pour mesurer le niveau de satisfaction, repérer les sources d'insatisfaction, évaluer les préférences des citoyens, leur offrir ainsi des services plus compatibles avec leurs attentes et, en prime, atténuer ou prévenir les conflits:

En somme, la gouvernance n'a pas éliminé le gouvernement. Mais la gouvernance aide le gouvernement à faire face à la complexité de la société d'aujourd'hui, à accroître sa légitimité par la consultation et la mobilisation des acteurs. Le pouvoir et la responsabilité des élus ne sont

pas altérés pour autant. Ils restent comptables de leurs actions devant la population. Ils sont les gardiens ultimes du bien commun. Les questions soulevées ici concernent la ville autant que l'État-nation. La ville doit d'ailleurs être considéré comme une émanation, une manifestation de l'État. La ville, c'est l'État, qui exécute des fonctions de régulation. Mais la ville est aussi un lieu de développement et un lieu d'intégration et de construction du capital social.

La participation populaire et le rôle de la société civile peuvent aider le gouvernement local dans sa fonction de régulation. Mais la participation

des citoyens et la mobilisation de la société civile sont encore davantage utiles pour les deux autres fonctions de la ville, le développement et la formation du capital social. Il importe de faire les distinctions qui s'imposent entre les termes et de concevoir des mécanismes de participation et des processus décisionnels qui permettent de tirer profit des avantages de la gouvernance en évitant ses pièges. ■

Merci:

L'Observatoire de l'administration publique a été créé en 1993 par l'ENAP, un établissement membre de l'Université du Québec. L'Observatoire recueille, analyse et évalue l'information disponible à travers le monde en matière d'administration publique et de gouvernance. *Télescope* est une revue d'analyse comparative portant sur des problématiques spécifiques. ■ La reproduction totale ou partielle de *Télescope* est autorisée, à condition d'en indiquer la source. ■ Le choix des thèmes et les textes de *Télescope* font l'objet d'une réflexion collégiale de la part de l'équipe de L'Observatoire; les auteurs demeurent toutefois responsables des informations et des analyses présentées. ■ Cette publication est rendue possible grâce au soutien financier du gouvernement du Québec. ■ Pour plus d'information ou si vous avez des renseignements à nous transmettre, contactez : Danyelle Landry, secrétariat de L'Observatoire, (418) 641-3000, poste 6574, courriel : danyelle\_landry@enap.ca. Les publications de L'Observatoire peuvent être consultées sur le site Internet : <http://www.enap.quebec.ca/enap-fra/observatoire/obs-mission.html>

L'OBSERVATOIRE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE  
TÉLESCOPE  
DÉPÔT LÉGAL  
BIBLIOTHÈQUE NATIONALE DU QUÉBEC  
BIBLIOTHÈQUE NATIONALE DU CANADA  
ISSN 1203-3294

