



**HAL**  
open science

## **Le système français d'action publique en mutation ? La gouvernance comme manière de faire**

Jacques Palard

### ► **To cite this version:**

Jacques Palard. Le système français d'action publique en mutation ? La gouvernance comme manière de faire. Linda Cardinal et Caroline Andrew (dir.). La démocratie à l'épreuve de la gouvernance, Les Presses de l'Université d'Ottawa / University of Ottawa Press, pp.173-193, 2001, Gouvernance / Governance Series, 9782760305298. <halshs-04050129>

**HAL Id: halshs-04050129**

**<https://shs.hal.science/halshs-04050129v1>**

Submitted on 29 Mar 2023

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons CC BY-NC-SA 4.0 - Attribution - Non-commercial use - ShareAlike - International License

# 10

## Le système français d'action publique en mutation? La gouvernance comme manière de faire

JACQUES PALARD

Le texte cadre de Gilles Paquet invite à considérer la gouvernance comme une « manière de voir ». La présente contribution se propose de l'appréhender aussi comme une « manière de faire », sur la base d'une hypothèse selon laquelle la gouvernance s'inscrit non seulement dans l'ordre de la justification ou de la rationalisation *a posteriori* de l'action publique, mais également dans celui de l'adaptation contrainte des acteurs politiques à un contexte socio-économique en profonde transformation. Dans cette perspective, l'analyse sera par ailleurs menée plus en termes de logique sociale inintentionnelle (la gouvernance comme *résultante* indépendante de la volonté explicite des acteurs) que sous l'angle de stratégies clairement élaborées et délibérément mises en œuvre (la gouvernance comme *projet*).

Dans le texte de G. Paquet, plusieurs notions ou formulations clés sont de nature à éclairer, notamment, l'analyse de la décentralisation dans sa logique de développement comme dans ses conséquences institutionnelles : l'« incertitude », la « complexité », l'« apprentissage collectif » opéré dans le cadre de « structures de transaction », la « segmentation » (en particulier territoriale comme réponse à des « dysfonctionnements organisationnels »), l'importance accordée à la « variable culturelle » et au poids des « identités collectives et individuelles » dans

le processus de transformation des systèmes politiques, constituent autant de pistes qui permettent de fonder l'analyse de l'évolution des modalités que prend aujourd'hui la gestion publique.

Le recours au terme de « gouvernance » joue à cet égard la fonction d'un paradigme à visée synthétique qui permet de réunir de nombreuses dimensions tant pratiques qu'analytiques. Toutefois, la transposition directe, dans la langue française, de la notion anglo-saxonne de *governance* ne devrait pas aller sans quelques précautions préalables, ne serait-ce qu'en raison des formes organisationnelles et des référents culturels qui sont propres aux différents systèmes politiques auxquels elle est *de facto* appliquée. Cette « importation » remplit-elle seulement une fonction heuristique, avec pour simple objectif de *voir* et de décrire *autrement* ce qui était jusqu'alors désigné sous le terme de « gouvernement »? Peut-elle également permettre aux analystes comme aux praticiens de nommer et de conceptualiser un *changement inédit* et estimé *significatif*, sinon majeur, qui serait intervenu non seulement dans les rapports entre gouvernants et gouvernés, mais aussi au sein même de la sphère gouvernementale? En d'autres termes, ce qui est ici posé c'est la toujours difficile question du rapport entre le mot et la chose, entre la façon de dire et la façon de faire, entre le cadre conceptuel et les paradigmes pratiques (Judge, Stoker et Wolman, 1995); c'est aussi, de ce fait même, la question des « effets d'analyse » qui pèsent sur le mode de perception et de naturalisation des phénomènes politiques.

En tout état de cause, force est de constater que des études de plus en plus nombreuses consacrées au système politique local sont effectivement menées sur le mode d'une opposition explicite entre le « gouvernement » d'hier et la « gouvernance » d'aujourd'hui. Ces travaux permettent de dégager les lignes de partage et les critères de différenciation qui sont ainsi privilégiés pour distinguer l'un de l'autre. Dans son article « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », Patrick Le Galès signale ainsi d'emblée les principales transformations subies par le « gouvernement local » à la fois en France et en Grande-Bretagne : fragmentation, retrait de l'État, accroissement du secteur privé (Le Galès, 1995). L'obsolescence du concept de « gouvernement urbain » tiendrait d'abord au fait qu'il évoque une forme organisée, cohérente et fortement *institutionnalisée* de l'exercice du pouvoir qui n'a plus cours. Elle résulterait également de la perte de centralité et de la « banalisation » de l'acteur étatique. Enfin, au processus, naguère dominant, d'uniformisation, de rationalité, de bureaucratisation et de standardisation, tendrait à se substituer un processus de complexification, de fragmentation, de privatisation et, par voie de conséquence, de

coordination et de relations partenariales entre les acteurs publics, sur un mode de moins en moins vertical et hiérarchique.

L'approche que développent Caroline Andrew et Michael Goldsmith dans un article à l'intitulé similaire – « From Local Government to Local Governance – and Beyond? »<sup>1</sup> – entend enrichir l'analyse par la prise en compte de variables environnementales plus larges, qui relèvent d'une étude en termes d'économie politique. Elle est en effet délibérément inscrite dans le contexte de la mondialisation :

*It is possible to overestimate the extent of the globalization process, but it cannot be ignored. Half an hour with any local authority chief executive officer, astute local political leader, or local economic development team quickly raises the spectre. At its centre lies increasing economic interdependence. The creation of the single market inside the European Union provides an example of this phenomenon, but it is a worldwide one (Andrew et Goldsmith, 1998 : p. 102).*

L'analyse de l'évolution en cours conduit les auteurs à prendre en compte des changements d'ordre non seulement économique et technologique (mutation du capital, importance croissante des entreprises multinationales, etc.), mais également social, à commencer par le vieillissement de la population, ainsi que politique, en particulier la montée en puissance de « régions » à caractère continental. Les institutions locales subissent le contrecoup direct de tels redéploiements, que les effets de ces derniers prennent la forme d'une crise de légitimité ou d'une nécessaire adaptation des modes de gestion par voie d'innovation :

*In this context, local governance can be taken to mean the replacement of this view of local government, with its attendant structures and procedures, by a plethora if not a plurality of providers : as fragmentation of the system in which they are an increasing number of special purpose ad hoc bodies, an increased use of appointed as distinct from elected bodies as well as increased state or central control of local government activities and finance (Ibid : p. 106).*

Ces deux approches sont en partie convergentes. Il s'en dégage en effet une même insistance sur le processus de réaménagement des rapports entre les différentes catégories d'acteurs publics ainsi qu'entre ceux-ci et les acteurs sociaux, singulièrement à l'échelon local. À ce stade de l'analyse, on peut s'appuyer sur les cinq propositions délibérément générales et à visée exploratoire que définit Gerry Stoker (1998 : p. 20-21) pour avancer sur la voie d'une « théorie de la gouvernance » :

1. La gouvernance fait intervenir un ensemble d'institutions et d'acteurs qui n'appartiennent pas tous à la sphère du gouvernement ;
2. En situation de gouvernance, les frontières et les responsabilités sont moins nettes dans le domaine de l'action sociale et économique ;
3. La gouvernance traduit une interdépendance entre les pouvoirs des institutions associées à l'action collective ;
4. La gouvernance fait intervenir des réseaux d'acteurs autonomes ;
5. La gouvernance part du principe qu'il est possible d'agir sans s'en remettre au pouvoir ou à l'autorité de l'État. Celui-ci a pour rôle d'utiliser des techniques et des outils nouveaux pour orienter et guider l'action collective<sup>2</sup>.

Selon Stoker, la gouvernance se caractérise ainsi principalement par l'intervention de nouveaux types d'acteurs, l'interdépendance accrue des intervenants et la création de mécanismes de gestion territoriale qui n'ont besoin, pour fonctionner, ni de l'autorité ni des sanctions de la puissance publique. Cette approche porte implicitement la marque de l'application du principe de subsidiarité, qui induit précisément une forme de relativisation des modes d'intervention de la puissance publique, que celle-ci s'inscrive au niveau central ou au sein des instances politiques considérées naguère comme secondaires ou subalternes (Faure, 1997). Elles serviront ici de toile de fond pour l'analyse de trois phénomènes sans doute spécifiques, mais qui n'en sont pas moins intimement reliés à une même évolution d'ensemble : l'emprise de la construction européenne sur le gouvernement local, la territorialisation de l'action publique et l'institutionnalisation du rôle des associations.

### **L'emprise de la construction européenne sur le gouvernement local et régional**

La transformation des conditions et des modalités de l'action publique ne se limite pas au cadre de l'État-nation. Elle le déborde en effet largement pour s'inscrire jusque dans les relations internationales, telles que les donne à voir en particulier la constitution de « régions » continentales (Union européenne, accord de libre échange nord-américain, Mercosur en Amérique du Sud, etc.). Semblable recomposition instaure un niveau d'action dont la formation et le fonctionnement, en contexte de mondialisation, ne sont d'ailleurs pas sans incidences sur l'amenuisement de la capacité d'intervention des instances étatiques (Rosenau et Czempiel, 1992; Strange, 1996; Whiting, 1996) et sur l'émergence, précisément, d'une

possible gouvernance « régionale » dans une perspective de « régulation planétaire » (Valaskakis, 1998).

À cette échelle d'appréhension des phénomènes politiques, les problématiques et les approches sont de plus en plus souvent définies en termes de « gouvernance multiniveaux ». En ce qui concerne plus particulièrement l'Union européenne, certaines reconnaissent une place singulière aux entreprises européennes de dimension internationale dans le processus d'élargissement et, surtout, d'approfondissement (Cowles, 1997). La mise en œuvre des fonds structurels a par ailleurs constitué au sein de l'Union un facteur de toute première importance de mobilisation des autorités subnationales et d'intervention des groupes d'intérêt (Marks, 1993; Smith, 1997). À l'encontre des schèmes interprétatifs qui mettent l'accent sur le « pilotage » par la Commission européenne elle-même, selon une approche de type *top down*, Charlie Jeffery met l'accent sur l'implication des acteurs infrarégionaux et sur leur participation aux décisions communautaires. Un double facteur serait susceptible de fonder le caractère déterminant de la dynamique *bottom up* dans l'établissement de nouveaux modèles de gouvernance multiniveaux : d'une part, la tendance décentralisatrice des États de l'Union européenne; d'autre part, le déclin relatif de l'État central dans la définition et la mise en œuvre des politiques. Sur la base du concept de « politique communautaire interne », Jeffery entend ainsi déterminer dans quelles circonstances, dans quels domaines et selon quelle intensité les autorités infranationales sont en mesure de participer au processus européen de prise de décision (Jeffery, 1997). Selon une optique similaire, Ingeborg Tömmel s'attache à élaborer un cadre théorique propre à rendre compte de l'émergence de nouvelles formes de gouvernance au niveau européen :

*It is obvious that regions are steadily moving towards a more active role and performance in European as well as in national decision-making and policy implementation. Regional governments increasingly design and implement « new » policies for fostering economic growth, restructuring and modernization of respective territories. They reorganize local decision-making structures and procedures favouring direct communication, co-operation and consensus building between public, private and non-state actors (Tömmel, 1998 : p. 53).*

La transformation du système politique européen est à considérer ici dans son ensemble et au travers de « ses modes dominants de gouvernance » : dé-hiérarchisation des relations entre niveaux de gouvernement au profit de rapports plus coopératifs ; prise en compte du marché pour mesurer la performance des institutions et des acteurs

publics ; formes plus directes d'interaction entre acteurs publics et privés.

*On the whole, private or non-governmental actors will increasingly be involved in public decision and policy-making, particularly at regional or local level, in exchange for a more direct representation of their interests within government. Public actors in turn will increasingly perform new functions as market-oriented entrepreneurs and as coordinators and regulators of the policy process (Ibid. : p. 56).*

Ces transformations majeures conduisent, au sein des composantes du système politique européen, à l'établissement de relations intergouvernementales – ou multiniveaux – fortes (Constantelos, 1996 : p. 30).

Les rapports qui, sur cette base, se nouent entre les autorités régionales et les instances européennes relèvent d'une stratégie d'ensemble ; ils sont l'expression d'une volonté de recomposition des relations de pouvoir entre divers niveaux territoriaux. L'ampleur de ce processus de transformation ne saurait s'expliquer sans une forte adéquation entre politique publique européenne volontariste et initiatives locales, incitation financière et dynamique sociopolitique, programme communautaire visant à la cohésion du territoire européen et orientations proprement régionales (Palard, 1998). Nul doute que la Commission a « trouvé dans la prise en compte de la dimension régionale le moyen de s'engager dans une nouvelle politique de type « horizontal », aux limites nécessairement mal définies, et de tenter, ce faisant, de nouer des relations directes par-dessus les États nationaux avec les collectivités régionales décentralisées » (Delfaud, 1989 : p. 42). On est ainsi véritablement fondé à parler d'une « européanisation du gouvernement local » (Goldsmith, 1993). D'aucuns y ont perçu la traduction, à visée émancipatrice au bénéfice du niveau local, d'une logique d'« encerclement du pouvoir d'État ». Ainsi, la Charte communautaire de la régionalisation annexée à la Résolution sur la politique régionale européenne (adoptée en novembre 1988 par le Parlement européen) propose d'associer les régions aux décisions des États et de la Communauté européenne; surtout, elle traduit la volonté de contribuer à une réduction des particularismes politico-administratifs en proposant une reconnaissance statutaire des instances régionales dans l'architecture institutionnelle des États (Biancarelli, 1991). La création du Comité des régions par le traité de Maastricht est venu concrétiser cette orientation.

Il convient à cet égard de prendre en compte les incidences spécifiques de la politique régionale européenne qui découlent de la mise en œuvre des fonds structurels évoqués plus haut, singulièrement du Fonds européen de développement économique régional (FEDER). Plus

précisément, une orientation proprement institutionnelle, commandée par l'objectif d'instauration d'une « Europe des régions », ne s'est-elle pas progressivement substituée à la volonté première d'une « simple » correction des disparités interrégionales dictée par des objectifs de cohérence *économique* et de cohésion *sociale* ? Si des États non seulement centralisés, mais également dépourvus d'instances régionales, à caractère administratif ou politique, s'engagent actuellement dans un mouvement de réforme (le Portugal et la Grande-Bretagne, par exemple), c'est en majeure partie sous la pression de Bruxelles. Enfin, il va sans dire que les relations entre les instances européennes et le renforcement des « institutions régionales » – pour s'en tenir à ce terme volontairement générique, qui s'applique aussi bien aux Länder allemands qu'aux Autonomies espagnoles – ne sont nullement unilatérales : les revendications régionalistes en faveur d'une plus large marge de manœuvre au sein de l'État-nation trouvent dans la construction européenne tout à la fois leur légitimité et leurs conditions de réalisation. De façon de plus en plus marquée, les régions font figure d'acteurs majeurs de ce qu'il est convenu d'appeler la « coopération décentralisée », forme de diplomatie des collectivités territoriales qui constitue en l'occurrence l'un des sous-produits essentiels de la politique régionale européenne. Le développement de ce champ d'intervention et son renforcement par la mise en œuvre de programmes spécifiques comme l'initiative communautaire INTERREG – relative à la coopération transfrontalière – permettent de saisir la portée et les incidences de la formation d'ensembles régionaux intra- ou internationaux.

Ainsi, les régions ne sont pas les spectatrices passives de cette recomposition. Elles sont au contraire devenues des acteurs de premier plan d'une coopération décentralisée qui découle en toute logique de la politique régionale communautaire. Parallèlement aux structures de réflexion et de *lobbying* (Association des régions frontalières d'Europe, Comité des régions alpines, Conférence des régions périphériques maritimes, etc.) se sont élaborés des programmes de coopération qui représentent une forme d'expérimentation et de mise en œuvre d'un espace unique européen : le « quadrigue européen » (Rhône-Alpes, Bade-Wurtemberg, Catalogne et Lombardie), l'Arc atlantique, l'Euro-région que forment Catalogne, Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon, la Communauté de travail des Pyrénées, le Fonds commun Aquitaine-Euskadi-Navarre, etc., sont des manifestations de la médiation interinstitutionnelle qui s'opère entre les niveaux supra- et infranationaux. Les facteurs socio-économiques n'expliquent donc pas seuls une expansion extra-nationale de relations en réseaux qui traduisent

l'affirmation et la revendication d'un statut proprement politique en marge des États-nations.

### **La territorialisation de l'action publique**

Les processus de régionalisation et de décentralisation tels qu'ils se sont développés en France depuis le début des années 1970, mais surtout avec l'arrivée de la gauche au pouvoir en 1981, ne constituent pas de simples opérations de technique législative. Certes, la nouvelle répartition des compétences qu'ils introduisent au profit des communes, des départements et des régions ne représente pas une transformation négligeable en matière de capacité d'intervention. Mais l'essentiel est ailleurs, ou, à tout le moins, ces processus apparaissent à bien des égards comme des mesures d'ajustement, d'adaptation et de rattrapage. Ils portent avant tout la marque d'une transformation des rapports au politique et au territoire. Tout se passe comme si le paradigme centre-périphérie avait perdu de sa pertinence et que le local devenait inéluctablement un enjeu central, en ce qui concerne tant la gestion du développement local que celle des effets sociaux du chômage et de l'exclusion sociale. Il convient de voir dans l'abandon du long effort de standardisation de la gestion publique une importante traduction de l'évolution tout à la fois de la configuration du système social, du rôle dévolu aux institutions qui composent la puissance publique et du rapport au territoire. Comme le soulignent Patrice Duran et Jean-Claude Thoénig, « la référence à la territorialisation de l'action n'est pas une simple concession au concret, elle signale plus profondément une interrogation sur la configuration et les propriétés du pouvoir politique dans les sociétés avancées. Le territoire est un élément constitutif du politique » (Duran et Thoénig, 1996 : p. 583).

C'est dire qu'il ne faut pas s'arrêter aux seules stratégies mises en œuvre par les acteurs politiques, qu'il s'agisse de dirigeants de partis ou de responsables gouvernementaux. Il convient bien plutôt de porter attention prioritairement aux logiques sociales inintentionnelles dans lesquelles, d'ailleurs, les stratégies elles-mêmes s'inscrivent ainsi qu'à leurs effets sur les conditions nouvelles de la conception et de la mise en œuvre des politiques publiques locales.

S'il est un constat sur lequel on peut sans conteste s'accorder à propos de l'évolution du système politico-administratif français, c'est bien celui de fin du « jardin à la française ». Depuis deux décennies au moins, le modèle français de politique publique est en crise, crise institutionnelle à l'évidence, mais crise également des conditions de la régulation sociale.

La perte de centralité de l'État dans les procédures de médiation sociale en est un indicateur majeur ; elle est le corollaire de ce que Pierre Muller appelle la « revanche du local ». Avec les lois de décentralisation, le législateur a ouvert pour ainsi dire la boîte de Pandore. Bien au-delà, en effet, du strict dispositif initial de redistribution des compétences entre les différents paliers du système politico-administratif, la décentralisation a contribué à affaiblir la fonction de médiation de l'administration d'État et a rompu radicalement avec les principes censés présider jusqu'alors à l'organisation et à l'aménagement du territoire. Les collectivités locales ne sont plus désormais, ou ne sont plus avant tout, de simples composantes subalternes d'une république une et indivisible ; à la mesure évidemment de leurs moyens en ressources humaines et financières, elles entendent profiter pleinement du droit qui leur est reconnu de s'« administrer librement ». Bien plus, loin de se penser comme le fruit d'une sorte de démembrement ou de segmentation de la République, beaucoup parmi elles, comme par une sorte de recours spontané au principe de subsidiarité ou de fédéralisme social<sup>3</sup>, tendent à se définir comme les cellules primordiales sinon fondatrices d'une nation qui, par voie de conséquence, ne peut tirer sa consistance que de l'agrégation de ces unités territoriales de base.

L'importance croissante accordée aujourd'hui à la construction d'identités territoriales, au travers notamment des politiques culturelles locales, est une manifestation parmi d'autres de cette inversion de la charge de la preuve. De la même façon, dans le domaine des politiques économiques locales, « le centre de gravité [...] s'est déplacé au bénéfice des élus locaux qui, désormais, affirment leur capacité à définir les grandes orientations du développement local et à en intégrer les différentes composantes » (Muller, 1992 : p. 293). On est ainsi passé de l'« administration locale », sous la férule tutélaire et unificatrice du « centre », au « gouvernement local », cette dernière expression entendant précisément signifier l'emprise du leadership désormais exercé par les exécutifs locaux. Ce bouleversement paradigmatique est largement pris en compte par les auteurs du rapport de synthèse préparé en 1998 à l'initiative de l'Institut de la décentralisation dans une perspective de relance du processus de modernisation de la gestion publique en France. Les auteurs retiennent comme centraux trois indicateurs complémentaires : « les "absences" répétées de l'État sur des dossiers pourtant cruciaux, la mise en débat de frontières territoriales d'intervention publique jusqu'alors inflexibles et l'apparition de politiques locales résultant de l'expérimentation d'un "agir collectif" relativement inédit » (Décentralisation, 1998 : p. 3). Cette transformation de la légitimité

institutionnelle va de pair avec de nouvelles attentes en matière d'imputabilité et de responsabilité (*accountability*).

C'est l'amplification de tels redéploiements qui conduit précisément nombre d'observateurs à recourir au terme de « gouvernance » comme à un concept synthétique. Après le passage de l'« administration locale » au « gouvernement local », l'heure serait en effet à la transition vers la « gouvernance ». Même si ce terme ne fait l'objet d'un usage ni labellisé ni systématique, la majorité des analystes se rejoignent sur au moins deux constats conjoints : d'une part, la conception et la mise en œuvre des politiques publiques locales sont placées sous le signe d'une profonde « incertitude » ; d'autre part, cette incertitude des conditions de l'action induit de nouvelles configurations d'acteurs qui prennent la forme d'ensembles flous et qui paraissent de plus en plus commandées par l'impératif de la contractualisation et de la concertation, au nom le plus souvent du pragmatisme, de la malléabilité et de l'expérimentation (Dorf et Sabel, 1998).

L'incertitude des acteurs n'est pas nouvelle, mais elle présente désormais un caractère de plus en plus non structuré : en situation de rationalité limitée, on ne sait plus clairement discerner ce que l'on ne sait pas ni les voies à emprunter (en termes d'élucidation des problèmes, de montage d'actions interinstitutionnelles adéquates, etc.). Les problèmes sont devenus moins définissables, difficilement hiérarchisables et plus hétérogènes parce que « transversaux ». Aucun acteur ou groupe d'acteurs, par ailleurs, n'est plus seul à détenir la solution. Si, naguère, la haute administration était plus ou moins en mesure d'édicter des normes standardisées sinon incontestées, il s'agit aujourd'hui « moins de produire [des normes] que de résoudre des problèmes plus diffus et malaisément cernables dans des logiques techniques » (Duran et Thoenig, 1996 : p. 591). L'incertitude se fait d'autant plus prégnante qu'à l'indétermination des enjeux s'ajoute celle des territoires. Plus précisément, il n'est pas interdit de penser que l'indétermination des enjeux et la désormais impossible régulation par le haut se conjuguent pour conduire à repenser les périmètres des territoires d'action estimés pertinents. Pour reprendre les catégories de T. Lowi, tout se passe comme si les limites rencontrées par la conduite des politiques distributives, redistributives ou réglementaires dictaient désormais l'engagement de politiques constitutives (Lowi, 1964) et invitaient les acteurs sociaux et politiques locaux à faire preuve d'invention sur le terrain des modes opératoires. La transversalité des problèmes appelle l'échange politique, l'intermédiation et la production de nouvelles normes comme conditions de la consolidation des espaces politiques territorialisés et de la régulation sociopolitique. Le processus

d'institutionnalisation des « pays », dont la délimitation correspond plus ou moins à celle des bassins d'emploi, à mi-chemin entre les structures intercommunales et l'institution départementale, offre de cette orientation une illustration exemplaire : la définition du périmètre et des objectifs concrets de ces nouveaux territoires revient aux acteurs locaux, qui ont également à en inventer les structures internes et le mode de fonctionnement. On voit par là que l'incertitude, qui invite l'État à la modestie, est indirectement génératrice d'innovations. Ainsi que le fait observer Jean-Claude Thoenig, la réduction de l'état d'incertitude, en tant qu'activité cognitive et comportementale, nécessite que l'organisation ne soit ni mécaniciste ni bureaucratique : en effet, « des modes de flexibilité interne et des aptitudes collectives à l'apprentissage se révèlent incompatibles avec un degré trop élevé de centralisation de l'autorité » (Thoenig, 1995 : p. 14). Avec la politique de la ville, on dispose d'un bon exemple de l'interrelation entre sentiment d'incertitude et processus d'apprentissage (Gaudin, 1995 : p. 43). Les pratiques de contractualisation et de concertation induites par cette politique sont en étroit rapport avec trois processus conjoints : la perte de centralité de l'État et l'indétermination relative des frontières entre les niveaux territoriaux, du local au supranational ; la transformation des rapports entre les acteurs publics et les acteurs privés ; enfin, la territorialisation de l'action publique. Ces processus conduisent certains à faire « l'apologie conceptuelle de la politique de la ville » (Donzelot et Estèbe, 1994).

On aura pu remarquer que les analyses qui sont développées ici et là présentent une forte similarité, jusque d'ailleurs dans les formulations mêmes. Patrick Le Galès estime ainsi que, « pour l'État, la recomposition de ses missions ne se fait donc pas par le haut, par Paris et le national, mais par le bas, à partir des territoires et du local » (Le Galès, 1995 : p. 65). Comme en écho, P. Duran et Jean-Claude Thoenig remarquent de façon fort similaire que « la recomposition des missions de l'État ne se fait plus par en haut mais par en bas, à partir des territoires » (Duran et Thoenig, 1996 : p. 591).

À ce type de transformation voire d'inversion des systèmes d'action, marqués désormais par un parti pris délibérément inductif, correspond une dynamique nouvelle en matière d'institutionnalisation de l'action collective. L'analyse en termes de gouvernance prend ici la forme de l'élucidation des mécanismes qui conduisent à la construction de systèmes partenariaux largement inédits (Lowndes et Skelcher, 1998) : l'État, par l'intermédiaire de ses représentants territoriaux, devient, somme toute, un acteur parmi d'autres. De tuteur, il devient « animateur », voire simple partenaire. On retrouve là, à l'évidence, la

traduction des politiques « constitutives » signalées plus haut. L'évocation de ce type de processus donne généralement lieu à une grande richesse lexicale, dont la contribution déjà citée de Duran et Thoenig offre une excellente illustration. Sans prétendre à l'exhaustivité, retenons en particulier : coopération, ajustement mutuel, intermédiation, horizontalisation des enjeux, combinaisons multiples et savantes de financements croisés, contrat interinstitutionnel, construction de réseaux, capacité de jeux en commun, mutualisation des risques, apprentissage collectif de la conceptualisation conjointe, création de cadres de référence communs, arguments collectivement soutenus, mise en commun d'expériences, solutions collectivement dégagées, décloisonnement, déségmentation, interconnexion, nodalité, etc., sans compter, bien sûr, les notions plus communes de contractualisation, de concertation et de négociation (Duran et Thoenig, 1996). Cette longue liste n'épuise d'ailleurs pas la quête des synonymies, que prolonge notamment l'analyse de Jean-Pierre Gaudin : mobilisation réticulée des politiques urbaines contractuelles, production de normes de la négociation explicite, groupe de savoirs partagés, apprentissage de mobilisation plurale d'intérêts, démarche conventionnaliste, construction des interlocuteurs, contractualisation réticulée (ou réticulisation politique), procédure de mise en réseaux de la négociation contractuelle, construction des interlocuteurs, processus localisé de reconnaissance mutuelle, etc. (Gaudin, 1995). On peut voir dans cette remarquable efflorescence la marque indiscutable autant qu'inédite de la forte emprise des processus ainsi désignés ; toutefois, le caractère souvent métaphorique des expressions et des désignations souligne également la difficulté de l'analyse, qui fonctionne plus par accumulation de métaphores que par stricte conceptualisation. L'inventivité des auteurs n'a sans doute d'égale que leur sensibilité au processus de dé-hiérarchisation, de recomposition et d'innovation des systèmes d'acteurs.

On est porté à rapprocher les façons de rendre compte de ce processus de la figure des « réseaux neuronaux », qui permet à G. Paquet et à J. Roy d'explicitier l'apport de la notion de gouvernance à l'étude des organisations structurées : selon eux, il s'agit pour les acteurs d'intervenir non plus sur un mode qui agence objectifs et système de guidage autour de règles rigides, mais plutôt de concevoir l'action de leadership à l'intérieur d'une « communauté de pratiques » en émergence et en quête d'un nouveau sens commun (Paquet et Roy, 1994). On rejoint par là, *mutatis mutandis*, les notions de *policy communities*, de réseaux de politiques publiques, de médiation, d'*urban regime* (Hamel, 1998 : p. 179), d'arènes ou de forums publics, en lien plus ou moins étroit avec celle de gouvernance. C'est dans cette perspective que sont désormais le plus

souvent envisagées les conditions de la construction tout à la fois des territoires politiques et des normes de l'action<sup>4</sup>.

Destiné à présenter les objectifs d'une journée d'étude organisée à la fin de l'année 1998 par l'Association nationale pour la valorisation interdisciplinaire de la recherche en sciences de l'homme et de la société auprès des entreprises (ANVIE) dans le cadre d'un partenariat avec, en particulier, le Centre national de la recherche scientifique, l'Association des maires des grandes villes de France et la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR), le texte qui suit est parfaitement illustratif de l'approche dominante en ce qu'il restitue, dans leur complexité, les principales dimensions de l'évolution en cours :

Les modèles de la politique urbaine se transforment et font place à des démarches de gestion stratégique qui visent notamment à la gestion de l'imprévisible. Le gouvernement urbain ne peut être conçu sur le simple modèle de l'organisation hiérarchique de différents niveaux de pouvoir, mais il doit être envisagé comme un processus complexe de coordination et d'ajustement mutuel entre acteurs. Le recours au concept de gouvernance locale permet de rendre compte de la transformation du rôle de l'État au profit de formes plus diversifiées d'intervention du politique sur le développement urbain, ainsi que du développement des rapports contractuels entre divers acteurs tels que l'État, les collectivités territoriales, les entreprises privées, les divers types d'expression de la démocratie locale. Il permet de comprendre les mécanismes de négociation entre différents groupes dont les rapports se définissent à la fois par la compétition et la coopération (*La lettre de l'ANVIE*, 1998 : p. 9-10).

On trouve ici la marque d'une sorte de « vulgate », dont les clés de lecture paraissent s'imposer à nombre de travaux de recherche ou de rapports d'experts ; on la retrouve, entre autres, dans les « dix clefs pour la bonne gouvernance urbaine » édictées à la suite de la conférence Habitat II d'Istanbul (Cavallier, 1998 : p. 41-54).

### **L'institutionnalisation des associations**

Au-delà des strictes limites des sphères publique et privée, la prise en considération des associations permet d'incorporer à l'analyse la dimension civique. *De facto*, la constitution et l'intervention de ces

groupements sont communément considérées comme des contributions à l'exercice de la démocratie, et singulièrement de la démocratie locale. Ainsi, pour le directeur de l'Association pour la démocratie et l'éducation locale et sociale, éditrice de la revue *Territoires*,

le fil conducteur du débat est [...] de chercher à quelles conditions les associations peuvent participer à créer de la citoyenneté pour que les décisions prises par l'élu soient plus démocratiques, plus locales et plus politiques. [...] Un travail sur les frontières est particulièrement utile, et c'est dans les relations entre élus et associations qu'il est possible : frontières géographiques infralocales (entre les quartiers, entre le centre et la périphérie), frontières sociales entre groupes (d'âges, économiques, culturels, ethniques), frontières plus virtuelles entre acteurs quand ils ont derrière eux un passé très institutionnalisé. Frontières aussi autour du local, pour le désenclaver, pour prendre du recul et inscrire les projets dans le bassin de vie. Un développement réellement local est à cette condition : relier des acteurs d'horizons différents autour d'un même projet (Hannoyer, 1996 : p. 47).

Les acteurs associatifs relèvent de la « société politique », au sens que donnent les Anglo-Saxons à *policy*. Or, recourir à la notion de « société politique », c'est d'emblée considérer l'action des associations comme un élément à part entière du système politique et de la puissance publique et comme une modalité parmi d'autres de la mise en œuvre des politiques sectorielles et territoriales. Somme toute, à l'instar de la décentralisation, les associations sont une façon d'être de l'État. Elles sont en effet, le plus souvent d'ailleurs, à leur corps défendant, « invitées » pour ainsi dire par les pouvoirs publics – locaux et nationaux – à assumer une fonction d'intermédiation ordonnée à la production de solidarités dans des espaces où se déroule un processus de déstructuration sociale et/ou de marginalisation territoriale. Définir les associations comme des acteurs à part entière de l'organisation territoriale et du développement social local, c'est indirectement leur reconnaître – leur prescrire ? – une fonction de gestion des rapports sociaux que les pouvoirs publics ou ne seraient plus réellement en mesure d'assumer, ou exerceraient plus difficilement que naguère. C'est aussi supposer acquise une redéfinition de la division du « travail » d'intégration sociospatiale.

Inaugurant, en septembre 1992, la rencontre organisée par le Comité national de liaison des régies de quartier<sup>5</sup>, Michel Delebarre, ministre d'État chargé de la fonction publique et des réformes

administratives, adopte une attitude où, de façon fort suggestive, la sollicitation le dispute à la sollicitude; il souligne en particulier la fonction d'interface exercée de la sorte ainsi que les effets innovateurs attendus de la revendication sociale :

Vous avez la responsabilité d'être, excusez-moi du terme, des emmerdeurs patentés, des innovateurs permanents, des interpellateurs sans cesse insatisfaits de ce qui se passe, reconnaissant le chemin parcouru mais toujours en train de défricher celui qui sera à parcourir demain. Si vous n'êtes pas porteurs d'innovation sociale, comment donc évoluera la société ? « C'est comme cela que je considère le partenariat entre ce que peut être un gouvernement et le monde associatif que vous représentez, ce que peut être une municipalité et les innovateurs sociaux que vous rassemblez » (*Les Cahiers des régions de quartiers*, juillet 1993 : p. 11).

On a là, sur le plan discursif, un modèle des rapports qui s'instaurent le plus souvent entre associations et acteurs politiques et qui se construisent dans pareil jeu relationnel mi-coopératif, mi-concurrentiel.

Il convient à cet égard de souligner l'évolution des stratégies des pouvoirs publics au cours des deux dernières décennies. Deux types d'attentes paraissent s'être ainsi succédé : à la volonté de *modernisation du système politico-administratif local* s'est tendanciellement substituée une volonté de *gestion de la marginalisation sociale et territoriale*.

De la stratégie qui est dictée par le premier type de préoccupations, le rapport Delmon (1976) constitue une traduction exemplaire. Dans la lettre qu'il adresse en février 1975 au Premier ministre et qui conduit à la constitution de la Commission Delmon, le chef de l'État nouvellement élu fixe des objectifs qui traduisent une problématique fondée sur l'idée de concertation et de participation dans le champ du cadre de vie : l'accent est mis sur « la participation des citoyens aux institutions et aux procédures dont dépend le cadre de la vie quotidienne » et sur « la consultation plus approfondie du public sur les projets d'aménagement » ; dans cette perspective, il convient de « permettre aux groupements d'usagers et associations de sauvegarde ou de promotion du cadre de vie de participer à des actions positives en aidant les collectivités publiques, notamment les collectivités locales ». La « participation » n'est donc pas ici une fin en soi ; la rupture du traditionnel jeu à deux – élus et administration – par l'introduction du partenaire associatif telle que la préconise le rapport Delmon ne constitue qu'un moyen. La transformation des règles du jeu politico-administratif

local est ordonnée avant tout à la « modernisation » et à la rationalisation du processus décisionnel. Un plus large recours aux procédures d'information et à la pratique de la consultation doit conduire à une amélioration de la décision et de sa mise en œuvre. Dès lors, selon les termes du rapport Delmon, « l'ensemble des mesures qui sont proposées par le groupe de travail ont un double objet : créer les conditions de la vitalité du courant associatif ; consolider et développer les procédures de décisions participatives existantes ». L'objectif est centré sur le développement de *l'intégration systémique*. On n'en est encore, rappelons-le, qu'au tout début de la prise en compte des effets de la crise économique qui débute en 1973-1974.

La formation de cette crise, son inscription dans la durée et l'amplification de ses effets en matière de précarisation des composantes sociales et territoriales les moins bien armées pour y faire face, en milieu rural comme en milieu urbain, conduisent à une révision des stratégies et des attentes à l'égard des associations, sans toutefois que disparaisse l'orientation première. En tout état de cause, sur l'objectif d'intégration systémique se greffe un objectif d'*intégration sociale et territoriale*. Les associations se voient ainsi créditées d'une capacité d'action originale dans la mesure même où elles sont en mesure d'occuper une position privilégiée, notamment par leur niveau d'information et leur capacité d'intervention au sein de « zones d'incertitude » dont le contrôle tend à échapper au pouvoir politique et à l'autorité administrative. On en trouve une claire traduction dans la « problématique générale » proposée au printemps 1997 par la Mission recherche expérimentation (MIRE) du ministère du Travail et des Affaires sociales comme base de réflexion à un séminaire de recherche organisé en vue de préparer un appel d'offres sur le thème « Produire les solidarités » :

On cherchera à rapprocher les analyses en termes de solidarité sociale et celles en termes de *mixed economy of welfare* pour organiser une série d'interrogations sur les productions des solidarités à partir d'observations centrées sur le fait associatif. [...] Des associations se développent et drainent un flux de ressources croissant. Si l'on en croit notamment les discours politiques, les associations apparaissent comme *le relais adapté pour un État défaillant* dans ces missions sociales, étant garantes de souplesse, de proximité, de capacité d'*adaptation* et d'*innovation*. Elles jouent comme un véritable laboratoire où sont expérimentées, voire généralisées de nouvelles formes d'emplois, et surtout d'activités. C'est notamment

à travers l'activité des associations que se manifesteraient de nouvelles solidarités et que seraient produits *les fondements d'une nouvelle citoyenneté sociale*. Enfin, de nombreuses analyses montrent un glissement du militantisme politique et syndical vers l'engagement associatif, plus à même de porter une *mobilisation collective* individualiste et rationnelle, et de *représenter* ceux que les institutions traditionnelles ont oubliés, ou exclus.

De toute évidence, la MIRE situe ici sa réflexion dans l'ordre d'une action centrée non plus sur la modernisation d'un système où l'État a perdu sa position centrale, mais sur la « réparation » du tissu social et, sans doute, sur les conditions d'une gestion durable, et d'un faible coût tant social que financier, de l'exclusion. Dès lors, la réflexion peut s'engager sur la place de l'action associative dans les réseaux institutionnels et donc sur l'articulation entre logiques associatives (charité, altruisme, échange, etc.), logiques étatiques (intérêt général, par exemple) et logiques marchandes (efficacité, rentabilité, etc.).

\*  
\* \*

De ce triple regard, il se dégage au moins une conclusion commune : le caractère généralisé de la recomposition, sur des territoires en quête de stabilisation et qui vont de l'international au local, tout à la fois des systèmes d'acteurs, des modalités de l'action publique et des articulations entre le système politique, les politiques publiques et la société civile. Ainsi, que ce soit à l'échelle de l'Europe, à celle du système politico-administratif national/local ou à celle des engagements associatifs, on voit, selon des configurations diverses, des formes d'innovation s'inscrire dans les rapports entre représentants de sphères d'actions ou de secteurs différents, ainsi que dans les processus de négociation, d'ajustement, d'apprentissage et de coordination. On est ainsi fondé à suggérer, avec Bruno Jobert, que ce qui se met en place, à travers une telle évolution des systèmes d'action par approximations successives, ce sont des « architectures spécifiques de compromis institutionnalisés ». Compromis sociaux autant que compromis institutionnels, d'ailleurs, si du moins l'on s'accorde à reconnaître, selon une approche d'économie politique, que les changements relevés dans l'exercice de la souveraineté résultent dans une grande mesure de la différenciation croissante des niveaux de développement des territoires et des groupes sociaux.

Dès lors, à travers de nouveaux systèmes d'acteurs et de nouvelles conditions d'institutionnalisation de l'action collective, la gouvernance se rapporterait tout à la fois à l'indéniable complexité de la situation et à l'impératif de la régulation. Les fonctions plus ou moins explicitement prescrites aux associations donnent à penser qu'on n'est pas véritablement en présence de « moins d'État »; ce sont plutôt les formes mêmes de l'État qui ont changé, par voie de délégation ou par une sorte d'infiltration ou de phénomène de capillarité, entre ce qui relève respectivement du *politics* et de la *polity*. C'est en ce sens que l'on a pu dire qu'il convenait de voir dans la décentralisation moins le renforcement de la périphérie que le déplacement même du centre... ou sa démultiplication. Somme toute, la gouvernance n'est peut-être qu'une autre façon de nommer semblable démultiplication.

#### Notes

1. Cet article présente le numéro de l'*International Political Science Review* (vol. 19, n° 2, avril 1998) intitulé *New Trends in Municipal Government*.
2. James G. March et Johan P. Olsen retiennent pour leur part quatre caractéristiques majeures de la gouvernance, qui implique tout à la fois : le développement de l'identité des citoyens et des groupes dans leur environnement politique; une capacité d'appropriation de l'action politique par les citoyens, les groupes et les institutions; la prise en compte des événements politiques en tant que pourvoyeurs de sens; enfin, l'aptitude du système politique à s'adapter aux nouvelles demandes qui lui sont adressées (March et Olsen, 1995).
3. « Le fédéralisme social favorise une décentralisation massive des fonctions politiques et remet aux corps intermédiaires et aux entités locales le soin d'exercer la plupart des fonctions sociales. [...] La base politique de l'ordre fédéraliste, c'est le pouvoir local, la municipalité. Dans un État moniste, les pouvoirs locaux sont des créatures de l'administration, qui reçoivent leur personnalité et leurs attributions par délégation. Dans le régime du fédéralisme social, les collectivités locales et régionales jouissent d'une autonomie naturelle avant toute intervention de l'État. Le rôle de ce dernier à leur égard doit se borner à les doter d'un statut juridique approprié à leur rôle et à leur prêter une assistance pratique dans l'accomplissement de leurs tâches. Suivant la logique fédérative, la société doit s'édifier de bas en haut, et l'État n'intervient auprès des collectivités locales qu'à titre subsidiaire ou en cas d'urgence. Bref, l'État ne peut se soumettre ces collectivités, seulement les assister » (Marc Chevrier, 1994).

4. L'adoption d'une position explicitement ou implicitement constructiviste peut d'ailleurs conduire certains sociologues à insister à l'extrême sur la multiplicité et la segmentation des actions engagées et à minimiser d'autant le rôle des acteurs publics, en particulier dans la production de l'urbain; ainsi peut-on lire dans une étude récente consacrée aux « interstices » urbains du Bas-Montreuil, à l'est de Paris, que « l'acteur de la ville [...] est diffus dans une multitude d'initiatives privées, spontanées, impulsives parfois, contradictoires souvent. Ce sont les sujets inconscients, les acteurs qui transforment la ville sans avoir cette intention, sans en avoir en tout cas formulé le projet. [...] Bien difficile dans cette multiplicité d'acteurs de déceler ou définir une gouvernance. [...] [La] mise en cohérence de l'action à la ville, facilitée par les transferts de compétences décidés par la loi de décentralisation de 1982, sans doute observable dans la mise en œuvre de politiques urbaines particulières à quelques villes, est loin d'être une réalité générale » (Hatzfeld, Hatzfeld et Ringart, 1998).
5. Selon la Charte des régies de quartier adoptée en 1991 lors de la deuxième assemblée générale du Comité national de liaison des régies de quartier (CNLRQ), la démarche de labellisation part de trois exigences : une intervention territorialisée qui vise à améliorer les modes de gestion technique urbaine en les mettant en synergie avec un mode de gestion sociale qui favorise la participation directe des habitants comme salariés et comme acteurs; le souci, sur ce territoire, de l'insertion économique des personnes les plus en difficulté; la recreation du lien social sur la base de l'apprentissage de la gestion démocratique du territoire du quartier dans une logique d'action communautaire.

## Bibliographie

- ANDREW, C. et M. GOLDSMITH, 1998, « From Local Government to Local Governance – and Beyond », *International Political Science Review*, vol. 19, p. 101-117.
- BIANCARELLI, J., 1991, « La Communauté européenne et les collectivités locales : une double dialectique complexe », *Revue française d'administration publique*.
- CAVALLIER, G., 1998, *Défis pour la gouvernance urbaine dans l'Union européenne*, Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail.
- CHEVRIER, M., 1994, « La conception pluraliste et subsidiaire de l'État dans le rapport Tremblay de 1956 : entre l'utopie et la clairvoyance », *Cahiers d'histoire du Québec au XX<sup>e</sup> siècle*, n° 2.

- CONSTANTELOS, J., 1996, « Multi-Level Lobbying in the European Union : A Paired Sectorial Comparison Across the French-Italian Border », *Regional and Federal Studies*, vol. 6, p. 28-55.
- COWLES, C., 1997, « L'eupéanisation de l'action politique des multinationales », *Politique étrangère*, vol. 62, p. 309-324.
- DÉCENTRALISATION, INSTITUT DE LA, 1998, « Territorialisation de l'action publique : la fin annoncée du " jardin à la française " ? », Boulogne-Billancourt, Institut de la décentralisation.
- DELFAUD, P., 1989, « La perception des disparités régionales de la Communauté économique européenne », *Revue d'économie régionale et urbaine*.
- DONZELOT, J. et P. ESTÈBE, 1994, *L'État animateur*, Paris, Esprit.
- DORF, M. C. et C. F. SABEL, 1998, « A constitution of democratic experimentalism », *Columbia Law Review*, vol. 98, p. 267-473.
- DURAN, P. et J.-C. THOENIG, 1996, « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, vol. 46, p. 580-623.
- FAURE, A., 1997, « Territoires et subsidiarité : l'action publique locale à la lumière d'un principe controversé », Paris, L'Harmattan.
- GAUDIN, J.-P., 1995, « Politiques urbaines et négociations territoriales. Quelle légitimité pour les réseaux de politiques publiques? », *Revue française de science politique*, vol. 45, p. 31-56.
- GAUDIN, J.-P., 1998, « La gouvernance moderne, hier et aujourd'hui : quelques éclairages à partir des politiques publiques françaises », *Revue internationale des sciences sociales*, vol. 155, p. 51-59.
- GOLDSMITH, M., 1993, « The Europeanization of Local Government » *Urban Studies*, vol. 30, p. 683-699.
- HAMEL, P., 1998, « Urban Politics in the 1990s : the Difficult Renewal of Local Democracy », *International Political Science Review*, vol. 19, p. 173-186.
- HANNOYER, F., 1996, « Clarifions : associations et élus, quels rapports? », *Territoires*, vol. 366.
- HATZFELD, H., M. HATZFELD et N. RINGART, 1998, *Quand la marge est créatrice. Les interstices urbains initiateurs d'emploi*, La Tour d'Aigues, L'Aube.
- JEFFERY, C., 1997, « L'émergence d'une gouvernance multi-niveaux dans l'Union européenne : une approche des politiques nationales », *Politiques et management public*, vol. 15, p. 211-231.
- JUDGE, D. G. STOKER et H. WOLMAN, 1995, « Urban Politics and Theory : An Introduction », dans, D. Judge, G. Stoker et H. Wolman (dir.), *Theories of Urban Politics*, Londres. Sage.

- LE GALÈS, P., 1995, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, vol. 45, p. 57-95.
- LOWI, T., 1964, « American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory », *World Politics*, vol. 16, p. 677-715.
- LOWNDES, V. et C. SKELCHER, 1998, « The Dynamics of Multi-Organizational Partnerships : An Analysis of Changing Modes of Governance », *Public Administration*, vol. 76, p. 313-333.
- MARCH, J., G. OLSEN et J. P. OLSEN, 1995, *Democratic Governance*, New York, The Free Press.
- MARKS, G., 1993, « Structural Policy and Multi-Level Governance in the EC », dans A. Cafruny et G. Rosentaal (dir.), *The State of the European Community*, vol. 2. *The Maastrich Debates and Beyond*, Boulder, Lynne Rienner.
- MULLER, P., 1992, « Entre le local et l'Europe. La crise du modèle français de politiques publiques », *Revue française de science politique*, vol. 42, p. 275-297.
- PALARD, J., 1998, *Vers l'Europe des régions?*, Paris, La Documentation française.
- PAQUET, G. et J. ROY, 1994, « Méso-système d'innovation : structures et stratégies », Ottawa, Université d'Ottawa, Faculté d'administration.
- ROSENAU, J. et E. O. CZEMPIEL, 1992, *Governance Without Government. Order and Change in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- SMITH, A., 1997, « Studying Multi-Level Governance. Examples From French Translations of the Structural Funds », *Public Administration*, n° 75.
- STOKER, G., 1998, « Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance », *Revue internationale des sciences sociales*, vol. 155, p. 19-30.
- STRANGE, S., 1996, *The Retreat of the State*, Cambridge, Cambridge University Press.
- THOENIG, J.-C., 1995, « De l'incertitude en gestion territoriale », *Politiques et management public*, vol. 13, p. 1-25.
- TÖMMEL, I., 1998, « Transformation of Governance : the European Commission's Strategy for Creating a Europe of the Regions », *Regional and Federal Studies*, vol. 8, p. 52-80.
- VALASKAKIS, K., 1998, « Mondialisation et gouvernance. Le défi de la régulation publique planétaire », *Futuribles*, n° 230, p. 5-28.
- WHITING, R. VAN, JR., 1996, *Regionalization in the World Economy*, San Diego, The United States-Japan Foundation.