

Patrick Le Galès

In B.Jobert et J.Commaille, sous la direction de, *Les métamorphoses de la régulation politique*, paris, LGDJ, 1999.

La présente réflexion s'inscrit dans la ligne de travaux consacrés à la recomposition de l'État et du politique dans des sociétés européennes marquées par :

1°) la perte de capacité des États à diriger l'économie (ou sa réorganisation) et l'écart entre les processus de globalisation et l'espace politique de l'Etat-nation,

2°) la fragmentation des sociétés nationales et le déclin des grandes institutions nationales (partis politiques, syndicats, Églises) et,

3°) la structuration progressive d'un espace politique européen, d'une polity européenne. Cela ouvre la voie à des interrogations sur la différenciation du politique et sur les concepts et catégories classiques des sciences sociales qui se sont constitués en prenant ce cadre national pour acquis. A maints égards, ce travail se situe dans une des perspectives tracées par Jean Leca, sur les défis des gouvernements démocratiques [Leca, 1996] et sur ce que B. Jobert qualifie de crise de l'État tutélaire et de l'État producteur [Jobert, 1995].

Dans leur ouvrage sur les capitalismes en Europe, Colin Crouch et Wolfgang Streeck analysent les mécanismes du déclin de la capacité des Etats-nations à gouverner et en tirent les conséquences pour la politique nationale : "La démocratie nationale étant entravée par la perte de contrôle économique, l'espace politique laissé à la participation populaire devient accessible à des performances symboliques... Pendant un certain temps, une politique symbolique peut aider les gouvernements à neutraliser les revendications des citoyens... La régression du pouvoir politique prend plusieurs formes. Les gouvernements doivent satisfaire aujourd'hui deux électeurs : leur électorat national et le marché international des capitaux. Peu enclins à révéler à leurs électeurs le "secret honteux" de leur impuissance à décider des politiques économiques de leur pays, les gouvernements doivent réussir, d'une manière ou d'une autre, à extraire du processus démocratique les

politiques conformes à la volonté générale des "marchés"¹. Dans l'idée classique de régulation politique, l'État est capable d'exercer un contrôle sur la société dans un territoire, contrôle qui s'exerce également sur l'économie. Cette capacité de contrôle a été sérieusement érodée dans le domaine économique, à tel point que Streeck et Schmitter se demandaient si les États nations européens n'étaient pas en train de devenir des régions à savoir des territoires (au sens sociologique) sans contrôle sur leurs frontières [Streeck et Schmitter, 1992].

L'État se recompose, se réorganise. Compte tenu de leur enracinement historique et des ressources dont ils disposent, l'annonce de la mort de l'État est certainement prématurée. V. Wright a beau jeu de se moquer de tous les prophètes de la globalisation qui, à l'instar de Marx, pronostiquent le dépérissement de l'État [Wright, 1996]. Pour Wright : "la récession économique, un glissement idéologique de paradigme tendant à favoriser le marché, l'évolution de la politique, l'internationalisation, la libéralisation, la multinationalisation, l'eupéanisation, le progrès technologique, la réforme du secteur public, le déplacement des préoccupations politiques et les incitations à la décentralisation se sont combinés de manière dynamique". Wright, (mais aussi Jobert, 1996 ; Duran Thoenig, 1996) rejette l'idée de l'État creux et défend l'idée de la restructuration de l'État. Il identifie les contraintes s'exerçant sur l'État qui deviennent des opportunités d'expansion. Ne souhaitant pas entrer dans le détail de ces arguments, et en l'absence d'arguments théoriques et empiriques décisifs, il suffit pour ce qui nous occupe de constater que l'État a perdu de sa centralité ce qui ouvre des possibilités de structurations horizontales, éventuellement verticales à des niveaux intermédiaires.

Si l'on suit ces auteurs et d'autres [notamment Held et Mac Grew, 1992 ; Jessop ou Pizzorno], la question politique se réduirait dès lors à

Patrick LE GALES, Centre d'Etudes de La Vie Politique Française CNRS, Fondation Nationale Des Sciences Politiques est l'auteur du texte qui suit. Ce texte est une version remaniée d'une communication présentée au colloque de l'Association Française de Science Politique à Aix-en-Provence, avril 1995. Il remercie O. Borraz, A. Faure, B. Jouve, C. Lefevre, E. Négrier, A. Smith pour leurs remarques. Une version remaniée a été publiée dans *l'International Journal of Urban and Regional Research*, n.3, 1998.

¹ Colin CROUCH et Wolfgang STREECK, "L'avenir du capitalisme diversifié" dans CROUCH et STREECK, (éd.), *Les capitalismes en Europe*, La Découverte, Paris, 1996.

deux éléments essentiels : la politique symbolique avec les professionnels sur une scène, et l'action publique ou les politiques publiques qui tenteraient d'articuler les demandes et de gérer les contradictions sociales et économiques. On retrouve l'analyse que propose Leca de la différenciation du politique lorsqu'il distingue "la politique électorale et d'opinion" et "la politique des problèmes" [Leca, 1995] ainsi que les problèmes de gouvernement associés aux changements d'échelle [Balme, 1996].

Les transformations brutalement montrées du doigt précédemment s'avèrent déstabilisantes pour le gouvernement, pour l'ensemble des processus de gouvernement, pour la démocratie, pour la régulation des sociétés contemporaines [Kooiman, 1993 ; Peters and Savoie, 1995]. C'est bien pour rendre compte d'une réalité sociale et politique difficile à saisir que l'on s'essaye à forger de nouveaux concepts. Dans un premier temps on les différencie d'autres concepts et, dans un deuxième temps, on tente de les insérer dans des problématiques théoriques. L'intérêt porté aux travaux sur "globalisation", "réseaux", "gouvernance" ou "régulation" a quelque chose à voir avec cette transformation. Certains d'inspiration marxiste, essayent de bricoler quelque chose qui ressemblerait à un nouvel ordre "post-fordiste" [Amin, 1994], ou post quelque chose. D'autres, sans tenter de mettre en évidence de nouveaux modèles universels, tentent de rendre compte du jeu de différentes régulations impliquant des acteurs, des groupes sociaux, des institutions internationales, centrales, locales. Ce faisant, les découpages classiques entre État, marché et société civile sont redéfinis.

Par conséquent, on peut imaginer des modes de gouvernance où la fragmentation domine, où les régulations s'exercent faiblement. Le concept de gouvernance est construit afin de faire apparaître comment s'exercent différentes régulations dans les villes européennes et de faire apparaître le jeu des groupes sociaux, des mouvements sociaux, des intérêts, des entreprises de services urbains dans le cadre de la construction ou non, d'un acteur politique collectif.

Une façon de répondre aux questions soulevées par J. Commaille et B. Jobert consiste à effectuer un détour par certains travaux d'économistes et de sociologues afin de mettre au jour des modes de régulation qu'ils ont identifiés, sans souci d'exhaustivité. Ce faisant, on s'interroge sur la régulation politique dans des situations ou des contextes où elle n'est pas nécessairement dominante. Il ne s'agit absolument pas de nier l'importance du politique mais de tenter de comprendre comment

s'articulent différents types de régulation sur différents types de territoires. Cela nous amène à développer le concept de gouvernance et à le redéfinir, dans un cadre territorial, et dans une perspective d'économie politique sociologisée.

I — Régulation et territoires

Sociologues, politistes et économistes ont des compréhensions assez différentes de ces termes. Parmi les travaux sociologiques sur la régulation (par exemple la sociologie des organisations ou la sociologie du droit), la sociologie économique a développé un ensemble de travaux originaux et pertinents pour les questions posées dans cet ouvrage. Ce type d'approche a été en effet particulièrement développé pour étudier la régulation de l'économie. Depuis Durkheim, Weber ou Polanyi, on s'intéresse aux fondements politiques et sociaux de l'économie, aux mécanismes de régulation différents des mécanismes du marché pour rendre compte des transformations des sociétés occidentales et du développement économique. Pour les économistes, le mode de régulation essentiel est la régulation par le marché, au centre de tous les travaux des classiques et néo-classiques. Le marché est alors un système général d'échange entre vendeurs et acheteurs où la régulation s'opère le plus souvent par les prix (parfois par les quantités). Dans ce cadre, le territoire importe peu. Différents éléments concourent à l'extension des régulations de marché : les processus de mondialisation de l'économie [Veltz, 1996], le rôle croissant des entreprises transnationales et leur stratégie de globalisation, les mouvements de dérégulation et de privatisation [Wright, 1993], la globalisation des marchés financiers, les changements technologiques. Pour des marxistes comme David Harvey [1989], la nouvelle phase de développement capitaliste qui se traduit par la mobilité accrue du capital, lui donne un avantage décisif sur les structures sociales et politiques immobiles comme les États, ou les groupes sociaux enracinés sur un territoire .

Aux travaux des sociologues et anthropologues qui analysent le marché comme une structure sociale [voir notamment Swedberg, 1994], se sont ajoutés ceux d'auteurs soucieux de réintégrer l'État et la dimension politique dans la régulation de l'économie. Ceux que Swedberg appellent les tenants de la *New Political Economy* mettent en évidence les effets destructeurs du marché sur les sociétés. Ils insistent davantage que les sociologues sur l'autonomie du politique, l'importance des luttes de pouvoirs entre groupes et institutions et leur rôle dans la recherche de régulation de l'économie. On trouve souvent les mêmes auteurs dans les débats sur le corporatisme.

Toute réflexion sur les sociétés occidentales et sur le politique ne saurait faire l'économie d'un fait majeur : ces sociétés sont des sociétés

capitalistes. Il faut donc s'intéresser aux modes de régulation de l'économie, aux effets de longue durée de l'État, des institutions, des groupes d'intérêt, de l'interaction entre structures sociales et institutions dans chaque pays pour comprendre ces sociétés et les modes de gestion du capitalisme. Le politique influence, structure les différents types de capitalisme. Or, "au sein d'Etats-nations, la société contemporaine organise et régule le capitalisme du XX^e siècle et une politique démocratique peut 'tenir tête' à son économie" [Crouch et Streeck, 1996, p.12]. Les marxistes, quant à eux, ont une perspective qui insiste sur le fait que l'État est au service des intérêts économiques dominants. Des travaux ont donc été menés pour étudier les formes de régulation de l'économie soit dans le cadre national [Golthorpe, 1984 ; Crouch et Streeck, 1996], soit dans le cadre local et régional. Le plus souvent, ces auteurs avaient en tête de montrer les différences entre des économies et les sociétés où les régulations de marché jouaient un rôle très étendu comme dans les pays anglo-saxons (et des formes d'intervention plus marquées par le droit, les agences, la régulation) , et des pays aux économies très "institutionnalisées" soit compte tenu du rôle plus important joué par l'État (France), soit par les institutions sociales et les compromis institutionnalisés entre groupes d'intérêt (Allemagne, pays scandinaves), soit les deux (Japon)². Bien entendu ces schématisations ouvrent des discussions car les combinaisons différentes font apparaître des trompe-l'oeil. Nul doute en effet que derrière les apparences, l'État britannique ait été un État fort [Burgi, 1992], qui a organisé à sa façon l'expansion économique de la Grande-Bretagne. Les processus de globalisation entraînent le déclin de la capacité de l'État à gouverner ce qui provoque une recomposition de son rôle [Cassese, Wright, 1996], et la recherche de nouvelles formes de régulation, notamment de régulations politiques qui ne passent pas forcément uniquement par une logique de domination.

Dans cette perspective de *New Political Economy*, le concept de régulation est défini dans les termes suivants [Lange et Regini, 1989]³ à partir de trois dimensions :

² On renvoie à l'introduction de C. CROUCH et W. STREECK, *op. cit.*

³ "We define as regulation the mode or form (or better, the different modes) by which a determinate set of activities and/or relationship among actors is coordinated, the related resources allocated, and the related conflicts, whether real or potential, structured (that is

- le mode de coordination de diverses activités, ou de relations entre acteurs,
- l'allocation de ressources en lien avec ces activités ou ces acteurs,
- la structuration des conflits (prévention, résolution).

Par conséquent, on peut parler de régulation lorsqu'on peut, par exemple, mettre en évidence des relations relativement stabilisées entre des acteurs, des groupes sociaux, qui permettent la répartition de ressources selon les normes et règles explicites ou implicites. Dans ce cadre, on est proche des perspectives néo-institutionnalistes puisque les institutions ont vocation à fournir un cadre stable d'interaction et jouent un rôle clé dans ces interactions.

De nombreux auteurs ont proposé des typologies pour identifier d'une part les types de régulation et d'autre part le résultat de différentes combinaisons⁴. On peut par exemple identifier classiquement trois formes idéales-typiques de régulation :

- La régulation étatique (parfois identifiée à la régulation hiérarchique ou politique) où l'État structure les conflits, distribue des ressources et coordonne des activités et des groupes. Ce type de régulation implique domination et contrôle ainsi que capacité de sanctionner. Cela peut aussi correspondre à certaines grandes organisations hiérarchisées où l'autorité est le principal ressort, même de façon informelle⁵.
- La régulation par le marché : depuis l'émergence du capitalisme, ce type de régulation a joué un rôle croissant pour organiser les échanges entre une offre et une demande avec un ajustement par les prix (ou parfois par les quantités...).
- La régulation par la coopération/réciprocité (parfois appelée par l'échange social ou politique) basée sur des valeurs, des normes, une

prevented or reconciled). "Introduction", P. LANGE, M. REGINI, (éd.), *State, market and social regulation*, Cambridge University Press, Cambridge, 1989.

⁴ Par exemple J.CAMPBELL, R.HOLLINGSWORTH, L. LINBERG, (éd.), *Governance of the american economy*, Cambridge University Press, Cambridge, 1991 ; A. BAGNASCO, C. TRIGILIA, *La construction sociale du marché*, ENS Cachan, Paris, 1993 ; P. LANGE, M.REGINI, *op. cit.* ; W. STREECK et P. SCHMITTER, (éd), *Private interests government : beyond market and State*, SAGE, Beverly Hills, 1985.

⁵ Ce point est particulièrement discuté dans CAMPBELL, HOLLINGSWORTH et LINBERG, *op. cit.*, introduction, p14-15..

identité, de la confiance exprimant des formes d'échange et/ou une solidarité entre les membres d'une communauté, d'un clan, d'une famille.

A ces trois formes classiques de régulation, Streeck et Schmitter (1985) ont proposé d'ajouter une quatrième, celle par les grands groupes d'intérêt où les accords entre quelques grands groupes d'intérêt et l'État permettent un type de régulation originale dans certains pays [Streeck et Schmitter, 1985].

Dans cette perspective, la régulation politique est envisagée de façon simple. Or, depuis quelques années, compte tenu de la recomposition mentionnée précédemment, de nombreux travaux ont vu le jour sur la recomposition de la régulation politique au sens large à savoir "l'éventail d'institutions, de réseaux, de directives, d'acteurs, de réglementations, de normes, d'usages politiques, sociaux et administratifs, publics ou privés, écrits ou non qui contribuent à la stabilité, l'orientation, à la capacité de diriger" [Wright, 1996 introduction]. Au-delà des activités d'allocation, de l'administration et de l'utilisation de l'autorité, de nouvelles formes sont apparues. A partir de travaux sur les Etats-Unis puis sur l'Union Européenne, G. Majone, à la suite de Selznick, a particulièrement mis l'accent sur le développement de régulation par des agences, des autorités indépendantes des administrations centrales classiques, "régulation qui prend la forme d'interventions publiques visant à corriger différentes formes de déficiences du marché". [Majone, 1996, p.10].

Au-delà des politiques de régulation en tant que telles, Jobert ou Wright s'interrogent sur les nouvelles formes d'action publique qui passent en effet par la réglementation ou "par la définition de normes réglant l'interaction entre institutions et acteurs sociaux" [Jobert, 1995]. Ils reconnaissent ce faisant l'extrême fragmentation de l'État, de l'action publique et la multiplication des interactions difficiles à contrôler. En d'autres termes, la régulation politique ne passe plus seulement par la hiérarchie mais prend des formes nouvelles à analyser. La prise en compte des territoires infra-nationaux comme construit social et politique peut utilement contribuer à la réflexion.

Pourquoi chercher des régulations sur des territoires infra-nationaux ?

Le choix d'une perspective de régulation territoriale se justifie pour plusieurs raisons. Premièrement, des concepts comme régulation ou

gouvernance sont d'autant plus féconds et pertinents qu'ils sont rendus opératoires. Deuxièmement, l'intérêt pour le territoire (entendu dans ce texte comme territoire infra-national) s'est renforcé dans les sciences sociales à partir du moment où Etat-nation et sociétés nationales se sont avérés moins déterminants. Les grandes organisations nationales d'encadrement et institutions ont perdu de leur superbe. L'État lui-même fait face à de sérieuses remises en cause et doit s'adapter. Les grandes catégories sociales s'effritent. L'analyse comparative balbutiante des sociétés en Europe Occidentale donne à voir un enchevêtrement d'institutions, de groupes sociaux, de pouvoirs qui rendent obsolètes une partie des outils traditionnels des sciences sociales. Or, en économie, sociologie ou en science politique, cette situation n'est pas seulement le fait d'un changement de regard des chercheurs. On s'accorde généralement pour reconnaître aux sociétés occidentales un caractère de plus en plus complexe. Cela ne simplifie pas l'étude des phénomènes politiques et sociaux. Si des régulations politiques, économiques ou sociales nationales ont un poids moindre, cela justifie d'autant plus que l'on fasse porter ses efforts sur l'analyse à l'échelle micro, ce qui peut prendre différentes formes, de l'individualisme méthodologique aux théories du choix rationnel, analyse des systèmes d'action concrets et des ordres locaux [Friedberg, 1993].

Une autre façon de tenter de s'en sortir consiste à tenter de développer les analyses "à un niveau intermédiaire" ou meso. Ce niveau intermédiaire est pourtant très ambigu, car on ne sait jamais s'il s'agit d'un niveau original de structuration et de régulation du politique ou du social ou d'un niveau qui est traversé par des logiques macro ou micro qui sont rendues plus visibles à cette échelle⁶. Ce n'est peut-être d'ailleurs pas rien : rendre particulièrement visible et lisible des régulations qui trouvent leur origine ailleurs peut aussi permettre d'identifier les mécanismes de changement et les crises. Ce niveau "intermédiaire ou meso" d'analyse a donc des vertus. Il permet peut-être plus aisément d'opérer certains découpages et de rendre compte des enchevêtrements de logiques politiques et sociales, du jeu d'acteurs politiques et sociaux. Il est pourtant plus utile si l'on peut montrer qu'il existe en tant qu'unité d'analyse qui a un sens pour des institutions, des acteurs collectifs, qui

⁶ Bob JESSOP (1990), dans une perspective néo-marxiste, reproche aux tenants "du niveau intermédiaire", de renoncer à prendre en compte et sur le plan théorique et sur le plan empirique, les transformations globales du capitalisme.

structurent leur jeu. Ceci pose de redoutables problèmes méthodologiques puisque l'une des dimensions de la "complexité" du social renvoie justement à l'impossibilité d'établir des frontières nettes entre secteurs, territoires, réseaux.

Même s'il n'y a aucun déterminisme à cela, il se trouve que le territoire considéré comme un construit politique et social, peut constituer l'un de ces niveaux intermédiaires de structuration des acteurs, des groupes, des institutions. Par conséquent, le territoire n'est pas uniquement envisagé en terme de contrôle politique. En Europe, les territoires, notamment les villes et les régions, ont joué historiquement un rôle essentiel dans la formation des États nationaux et des sociétés nationales. A partir du moment où la contrainte "État" s'est un peu relâchée, villes et régions sont apparues comme l'un des niveaux de régulation possible des intérêts, de groupes et des institutions, même si ce territoire n'a pas les caractéristiques de l'État nation. Sans trop d'illusion, on peut tenter de mettre à jour des formations sociales et politiques un peu originales sur certains territoires.

A partir de l'exemple italien, Evelyne Ritaine place quant à elle la barre très haut : elle suggère de parler de territoire au sens "d'espaces socio-politiques aux modes de régulation différents, aux types de mobilisation divers, au rapport à l'État différentiel" [Ritaine, 1997]. Cette version "dure" de la définition du territoire a sa logique. Cela ne nous semble cependant pas indispensable. Si, comme nous en faisons l'hypothèse, différents facteurs contribuent à un renforcement du poids des territoires, on peut prendre les critères de Ritaine de façon moins stricte, en insistant davantage sur les processus.

Partant de travaux sur des villes et des régions, on a pu faire le lien entre déclin de la régulation étatique et renforcement de la concurrence entre territoires, notamment les villes et les régions. Dans un premier temps, cette concurrence a été surtout analysée par rapport au développement économique et à la mobilisation mise en oeuvre pour attirer des groupes sociaux, des investissements publics et privés [Le Galès, 1994]. Progressivement, on a aussi mis l'accent sur les concurrences institutionnelles et politiques soit dans un cadre national [Genyès, 1997 ; Ritaine, 1997]), soit dans un cadre européen dans une perspective de "gouvernance polycentrique". Cette concurrence entre territoire n'est pas tout, mais les relations entre territoires, entre territoires et marché, États et Europe, sont en partie régulées (et plus qu'avant) par des

logiques de concurrence. Cette concurrence produit en retour des effets de renforcement des mobilisation locales, notamment dans les villes et les régions.

Tout cela ne signifie pas (et ce point sera répété à plusieurs reprises) que les villes et les régions, soutenues par Bruxelles sont en train de remplacer l'État. Cependant, le verrou de l'État central s'est débloqué, et on assiste en Europe à la multiplication de relations inter-gouvernementales instables, sur le modèle de coopération/compétition donnant lieu à création de réseaux, et au renforcement des innovations des niveaux intermédiaires. La perte de centralité de l'État ne signifie évidemment pas que l'État ait disparu dans les sociétés occidentales ou qu'il risque de disparaître dans les cinquante prochaines années. Néanmoins, l'intégration européenne et les processus de globalisation font émerger une forme de "gouvernance polycentrique européenne" au sein desquels acteurs locaux, régionaux, nationaux européens interagissent [Marks, Hooghe, Kermit, 1996 ; Caporaso, 1996 ; Lequesne, 1997].

Construction d'une polity européenne et nouvelle structure d'opportunité pour les villes et les régions.

Les développements présentés ci-dessus ne constituent sans doute pas une approche classique pour étudier les restructurations des territoires infra-nationaux. Le plus souvent, les politistes ont tenté d'expliquer ces transformations par les processus d'intégration européenne entraînant :

- 1°) une nouvelle répartition des pouvoirs et des compétences ;
- 2°) des mobilisations territoriales différenciées et la multiplication de réseaux d'action publique non centrés sur l'État et
- 3°) la création d'un nouvel ordre politique, une polity européenne dont on a bien du mal à discerner les contours [Marks, Scharpf, Schmitter, Streeck, 1996].

Il n'est pas question ici de proposer une nouvelle théorie de l'intégration européenne, de rentrer (plutôt de revenir) sur le débat concernant la restructuration de l'État.

Il a déjà été fait état dans l'introduction de différents arguments qui plaident pour la reconnaissance de la banalisation relative des États. On ne sait pas si l'intégration européenne en fin de compte renforce les États-membres, n'a aucun effet ou les affaiblit, (cf. la polémique sur les caractéristiques de la gouvernance européenne "State centric-versus multi-level governance" [Marks, Hooghe, Kermit, 1996]) mais une conséquence claire de ce processus d'intégration a cependant été mise au jour : la complexification de l'espace public européen [Muller, 1995] et la perte de capacité de contrôle direct des États sur les multiples réseaux, partenariats et autres qui se sont développés.

Les travaux qui se sont développés notamment à partir de la mise en place des Fonds Structurels et tout ce qui concerne la cohésion sociale donnent à voir ces différents réseaux, l'accroissement des interdépendances entre les différents acteurs, les mobilisations différenciées en Europe, et la fin du monopole des États sur la mise en place des programmes (encore une fois, cela ne les empêche pas de garder un rôle majeur, et qui sait, de se renforcer à terme, la question reste ouverte). Les études réunies dans l'ouvrage de Hooghe (1996) ou les recherches comparatives de Smith (1996) sur ce point aboutissent aux mêmes

conclusions : le développement d'un système de gouvernance polycentrique en Europe.

Il n'y a plus un seul centre de concentration du pouvoir disposant seul ou presque des principales ressources nécessaires (au delà des ressources financières et du droit, l'information, l'expertise, la capacité de mobilisation, la légitimité) à l'élaboration et la mise en oeuvre de politiques de cohésion sociale. Les tenants du modèle de la gouvernance polycentrique assurent [et en particulier L. Hooghe, 1996] que les niveaux subnationaux de gouvernement ont de l'importance, que les stratégies/ressources sont moindres mais du même ordre que celles des États ou de l'Union Européenne et qu'il faut s'attendre, d'une part, à un renforcement de ces niveaux intermédiaires et d'autre part à la multiplication de réseaux et d'interactions dans lesquels ils seront partie prenante en lien ou pas avec l'État. On assisterait donc à un mouvement (massif ?) de redistribution du pouvoir aux dépens des États membres de l'Union européenne, au profit notamment des gouvernements subnationaux.

Une fois acceptée l'idée d'une gouvernance polycentrique, tout reste à faire : quelles sont les différences entre les secteurs, les pays, quelles sont les points de restructuration du politique dans cette polity européenne ? Cette métaphore ne décrit pas correctement tous les domaines d'action publique. Certains restent strictement contrôlés par les États nations par exemple. Comme parfois la littérature sur les réseaux, elle tend à faire disparaître les articulations, les rapports de pouvoir au profit d'un vaste système d'interactions et d'échanges, voire dans certains cas de rapports interpersonnels. Or, certains groupes d'acteurs, comme certaines élites politiques tentent de jouer dans ce système pour articuler des réseaux, organiser des débats, mettre en oeuvre des politiques pour structurer cette politique européenne (par exemple la Commission) [cf. Lequesne, 1996].

Il apparaît également que ce contexte de gouvernance polycentrique n'implique aucunement convergence des modes de gouvernement au sein de chaque pays ou convergence des mobilisations. Au contraire, les politiques européennes se sont déployées dans des contextes nationaux et infra-nationaux extraordinairement variés et n'ont pas contribué à l'homogénéisation. Selon les localités, les villes, les régions, les pays, des acteurs se sont organisés ou pas, mobilisés ou pas, sont entrés ou pas en interaction dans des relations complexes de coopération/concurrence

avec d'autres niveaux de gouvernement ou avec des acteurs centraux, ou privés. Par conséquent, il est pour l'instant particulièrement difficile de rendre compte des effets de l'intégration européenne.

Néanmoins, le paradigme centre-périphérie reposant sur le face à face entre des territoires infra-nationaux et l'État a vécu. Pour les villes et pour les régions, la création d'une polity européenne signifie notamment que si elles développent des projets collectifs, elles sont susceptibles de pouvoir mobiliser une gamme beaucoup plus étendue d'acteurs partenaires publics, privés, européens, centraux, infra-nationaux, et de ressources. Cependant, ce processus est rendu plus facile si les villes et les régions disposent déjà d'importantes ressources financières, de pouvoirs, de capacité d'action collective (qui peut s'appuyer par exemple sur une forte identité, des intérêts organisés ou des mouvements régionalistes). A l'inverse les plus faibles dans ce système risquent d'avoir du mal à tirer profit de ces nouvelles règles du jeu. Même si le jeu est plus ouvert, des inégalités entre territoires en termes de capacité d'action, de mobilisation et de succès pour impliquer des ressources et des acteurs extérieurs, risquent de se creuser au profit des États fédérés, de certaines villes et régions.

Par conséquent, le processus d'intégration européenne peut avoir un impact sur les restructurations territoriales en cours et la recomposition des modes de gouvernance des territoires infra-nationaux en Europe. Pourtant, il semble que d'autres facteurs (notamment ceux énumérés précédemment) risquent d'avoir un impact au moins aussi important. Examiner ces questions seulement du point de vue de la nouvelle répartition des pouvoirs, des compétences et de l'organisation des interactions dans l'espace public européen paraît très insuffisant. Il convient de le faire en tenant compte également des processus de globalisation et des formes de développement économique, et ce d'autant plus que les États jouent toujours un rôle important dans la gouvernance polycentrique.

II — Régulation de l'économie et territoire.

Compte tenu de la dissociation du territoire de l'économie et de la politique, la question de la régulation de l'économie est devenue de plus en plus prégnante et suscite de nombreux travaux, avec comme question sous-jacente : quel peut-être le poids de la régulation politique et sociale

dans l'économie. Ce paragraphe propose un détour par quelques travaux d'économistes et de sociologues pour envisager différentes combinaisons de régulation et de montrer l'intérêt et les limites de l'approche par le territoire.

L'emploi du terme "régulation" suggère que l'on s'intéresse en priorité à la "Théorie de la Régulation" (employé dans ce sens, le terme aura un R majuscule). Ce ne sera pas le cas, car une présentation détaillée de ces travaux nous éloignerait trop. Sans prétendre rendre compte de cette théorie et de cette école de pensée⁷, on rappellera seulement que les régulationnistes ont une conception très construite et ambitieuse du concept de "Régulation". Robert Boyer rappelle (1986, p.26) que les "régulationnistes" sont partis d'une définition de la régulation proposée par G. Canguilhem pour lequel la Régulation est "l'ajustement, conformément à quelques règles ou normes, d'une pluralité de mouvements ou d'actes et de leurs effets ou produits que leur diversité ou leur succession rend d'abord étrangers les uns aux autres" [Boyer, 1986, p.26]. Les économistes dits "régulationnistes" se sont intéressés aux rapports sociaux et institutions qui ont permis de stabiliser le capitalisme et ses crises en identifiant des modes de régulation propres à certaines époques et à certains pays, soit la Régulation comme "conjonction des mécanismes concourant à la reproduction d'ensemble, compte tenu des structures économiques et des formes sociales en vigueur" [Boyer, 1986, p.30], une acception du terme à distinguer d'autres usages, notamment celui qui identifie la régulation comme l'intervention de l'État dans l'économie au sens keynésien. Le concept de "Régulation" (au sens de la théorie précitée) implique donc des critères de durée, de légitimité, d'ajustements stabilisateurs [Boyer et Saillard, 1995]. Ces travaux permettent notamment de montrer les effets de longue durée des institutions, dont l'État⁸. L'État, quoique pris en compte, est finalement assez peu analysé dans cette tradition sauf en tant qu'"ensemble de

⁷ On renverra à la présentation très claire de Robert Boyer *La théorie de la régulation, une analyse critique*, La Découverte, Paris, 1986, à Robert BOYER, Yves SAILLARD (éd.), *Théorie de la Régulation, l'Etat des savoirs*, Paris, La Découverte, 1995, pour un état des travaux et la *Lettre de la Régulation* qui fait le point sur les débats.

⁸ Robert BOYER explique que le courant régulationniste, "le chaudron régulationniste" s'inspire des principales influences suivantes : le marxisme, l'économie institutionnelle américaine, l'historicisme allemand, l'École des Annales, la macroéconomie hétérodoxe, et, dans une moindre mesure, le droit et la science politique et la sociologie économique, dans BOYER et SAILLARD (éd.) *op. cit.*, p.24-25.

compromis institutionnalisés" différent de la sphère marchande, mais profondément ancrés dans les rapports sociaux, compromis qui créent des régularités et des règles".

L'État, à l'origine, fait figure assez largement d'impensé pour ce courant ce qui lui a été reproché notamment par des théoriciens anglo-saxons (notamment Bob Jessop), sauf pour ce qui concerne les dépenses publiques "comme expression de compromis institutionnels" et de "régime de politique économique" lié à un mode de développement. La régulation étatique ou politique (au sens où nous l'avons défini dans l'introduction) n'est donc pas ou peu prise en compte⁹ sauf dans les travaux de Bruno Théret qui a approfondi le lien en ordre politique et logique de l'accumulation dans une perspective originale afin de proposer une théorie régulationniste de l'État qui tienne réellement compte de l'autonomie de l'ordre politique et qui tente de montrer les limites économiques de l'État [Théret, 1992, 1995 b].

Cette construction complexe, originale, parfois très abstraite, des liens entre économie et politique ouvre de nombreuses pistes de discussion et de réflexion [Théret, (éd.), 1995] qui ne sont pas reprises ici. Qu'il nous suffise de noter que ce travail s'inscrit dans une perspective qui vise à éclairer la crise de l'État et de l'Etat-providence, à suggérer des voies de sortie de crise, un nouveau régime susceptible de stabiliser le capitalisme, à l'instar de travaux anglo-saxons sur le post-fordisme [Jessop, 1994] et sur des systèmes locaux de régulation économiques et sociaux [Peck et Tickell, 1995].

Les auteurs régulationnistes ont essentiellement travaillé dans un cadre national, Régulation signifiait de fait Régulation nationale. Compte tenu des processus de globalisation d'une part, et des processus de retrait/recomposition de l'État d'autre part, on peut s'interroger sur la pertinence d'une vision nationale de la "Régulation", ou, à tout le moins, sur son évolution¹⁰. On touche là l'un des problèmes lié à la difficulté

⁹ Même si dans ses travaux récents, R. BOYER insiste davantage sur le rôle de l'Etat comme acteur, cf. R. BOYER, 1996, dans CROUCH et STREECK (éd.), *op. cit.*

¹⁰ "Le développement des relations internationales, l'accentuation des spécificités des secteurs d'activité, des régions ou des territoires locaux et les avancées institutionnelles de l'ampleur de la construction européenne convergent vers une même question : la notion de "régulation économique d'ensemble" essentiellement définie au niveau national, a-t-elle encore un sens ?" (SAILLARD, *op. cit.* 1995, p.286).

des régulationnistes de penser l'État, les compromis sociaux en termes autres que nationaux.

Régulation locale de l'économie : régulation par le marché et réciprocité comme mécanismes de gouvernance

Malgré cette perspective centrée sur le niveau national, de nombreux travaux d'économistes plus ou moins liés à l'École de la Régulation ont tenté de mettre en évidence des formes de régulation locales de l'économie (mais de Régulation au sens théorie de la Régulation), en redécouvrant notamment l'économiste anglais Alfred Marshall, à l'origine du concept de district industriel au début du siècle à savoir des zones spécialisées de petites entreprises où règne "la coordination, par le marché et par une réciprocité fondée sur la proximité géographique, d'une division sociale du travail entre des firmes petites se spécialisant dans un segment du processus productif" [Benko, Lipietz, 1995, p.295]. Pour les économistes, les districts se présentent comme des tissus très denses de PMI-PME en concurrence. Il s'agit bien d'une régulation par le marché mais compte tenu de la proximité géographique, ces relations de concurrence sont complétées par des relations de coopération fondées sur la réciprocité¹¹.

Les économistes ont tenté de comprendre les différenciations entre territoires entre les territoires en déclin et ceux qui ont fait preuve d'un dynamisme particulièrement fort. Les travaux sur l'innovation et les milieux innovateurs [notamment Aydalot et Maillat] conduisent également à mettre en évidence des facteurs non économiques de l'innovation et des formes de régulation locale de l'économie, d'auto-organisation dont l'articulation avec l'économie mondiale, régionale, nationale s'opère selon des modes très variables. Dans l'ouvrage de synthèse et de débat de Boyer et Saillart on voit bien comment les économistes de la Régulation semblent s'accorder sur le fait que certains territoires ou secteurs ont une autonomie, mais on ne voit pas

¹¹ Pour BENKO et LIPIETZ (1992), trois formes de "régions qui gagnent" ont été particulièrement mises en évidence : les districts industriels de la Troisième Italie, les districts technologiques comme la Silicon Valley ou la route 124 de Boston (secteur et territoire produisent des effets de proximité), la grande métropole financière et de service comme Los Angeles (SCOTT, 1993).

l'articulation entre la régulation économique nationale, la faible régulation internationale et des éléments fragmentés de régulation locale. Même pour les plus fervents partisans de la dimension locale de la Régulation, celle-ci ne peut-être que partielle : "la configuration locale du mode de régulation est incomplète (absence de régime d'accumulation propre, exogénéité totale de la contrainte monétaire, poids du niveau étatique etc.) : la régulation locale ne peut-être qu'une régulation partielle" [Gilly, Pecqueur, 1995, p.306]. Tous ces travaux ont pourtant donné une forte légitimité aux travaux d'une part sur la dimension locale de la régulation et, d'autre part, sur la régulation locale ou territoriale.

Des auteurs, souvent économistes ou géographes économistes ont tenté de montrer l'existence de systèmes productifs locaux. Un système productif local "constitue une forme organisationnelle où se développe, par effet de proximité, un processus d'apprentissage collectif" [Gilly, Pecqueur, 1995, p.307]. Ces systèmes sont notamment caractérisés par des modes particuliers de coordination de différents acteurs (par des conventions, des règles, des normes, des comportements liés à la proximité géographique, tout ceci dans un registre plus ou moins formalisé) qui peuvent donner lieu à une régulation locale qui suscite une "dynamique collective spécifique : groupe de sociétés, filière de production, réseau de coopérations de firmes, système local d'innovation" [Gilly, Pecqueur, 1995, p.306]. Cette régulation locale est le résultat de l'articulation de différentes régulations : "...pour qu'il y ait territoire, il faut donc qu'il existe un recouvrement (certes toujours partiel) d'une proximité géographique, d'une proximité organisationnelle (liée à des complémentarités technico-productives), d'une proximité institutionnelle (liée à des comportements cognitifs collectifs de recherche de solutions à des problèmes productifs)" [Gilly, Pecqueur, 1995]. C'est la raison pour laquelle différents économistes [dont Lipietz et Benko, 1992] ont avancé l'idée de la "gouvernance" des systèmes productifs localisés puisque le politique pouvait jouer un rôle dans ces régulations locales, tout ceci étant plus ou moins bien formalisé (cf. infra)¹².

Dès que l'on s'intéresse au territoire, on a peine à faire abstraction de logiques étrangères à sa discipline d'origine. Le cas des économistes est

¹² P. Le GALES, "Développement économique et territoire", note critique sur BENKO et LIPIETZ, *op. cit.*, *Sociologie du Travail*, 1, 1994.

intéressant. A partir d'un intérêt pour l'innovation, le dynamisme, ils mettent l'accent sur des critères comme "l'atmosphère du district", la réciprocité et les formes de coopération entre entreprises concurrentes, des formes de rapport capital-travail originales et pas seulement régulées par les prix, sans parler du rôle de l'éducation, de la politique économique des autorités locales, bref des "facteurs invisibles du développement économique" [Doeringer, Terkia, Topakian 1987].

Pendant que les économistes s'intéressaient à ces petites entreprises, les sociologues, au premier rang desquels Arnaldo Bagnasco et Carlo Trigilia s'intéressaient aux sociétés locales, aux formes locales de régulation. Si l'économie semblait régulée par le marché, les deux auteurs précités, partant de Polanyi et de la sociologie économique, montraient que ce marché était intégré dans des sociétés locales de la "Troisième Italie" [Bagnasco, 1988]. Dans ces régions, les mécanismes de marché sont profondément imbriqués dans des communautés locales, des structures familiales (les plus importantes de l'Italie), des sous-cultures politiques [Trigilia, 1986 ; Bagnasco, Trigilia, 1993]. En effet, "la confiance réciproque entre les acteurs est la condition sine qua non de la participation à un jeu de marché coopératif" [Bagnasco, 1994, p.16], ce que d'autres ont interprété comme lié au civisme ou au capital social [Putnam, 1993].

Bagnasco et Trigilia ont forgé le concept de néo-localisme pour caractériser la régulation locale observée soit : "une division particulière du travail entre le marché, les structures sociales et, dans une mesure croissante, les structures politiques, division qui permet une flexibilité élevée de l'économie et des ajustements rapides aux variations du marché, mais aussi une redistribution des coûts sociaux et des retombées positives du développement au sein de la société locales"¹³ [Bagnasco et Trigilia, 1992, p.95] Dans ce cas, l'utilisation du concept de "régulation" diffère de l'usage proposé dans l'introduction. La régulation locale dont il est fait état est de fait un processus qui résulte de l'articulation de

¹³ Ce néo-localisme s'inscrit bien entendu dans un contexte historique et social : la campagne urbanisée et l'héritage des cités-Etats de la Renaissance, l'absence de grande industrialisation, le poids de structures familiales (groupe domestique et réseau de parenté), l'absence de structures de classes polarisées et l'existence de sous-cultures politiques (catholique ou communiste selon les cas) qui se maintiennent grâce à un réseau serré d'institutions : syndicats, mutuelles, associations, coopératives, municipalités, partis.

différents types de régulation. Cela correspond assez exactement à ce que nous entendons par "gouvernance" [cf. supra]. On voit bien pourquoi ces deux auteurs utilisent plutôt "régulation néo-localiste" : sociologues, ils ont vu émerger ces districts sans intervention publique. Or, dans gouvernance, on garde l'idée de pilotage, de direction.

Dans un premier temps en effet, sociologues et économistes ont largement mis l'accent sur l'articulation régulation par le marché et par la réciprocité (elle-même appuyée sur les structures sociales) pour rendre compte du miracle économique de la "Troisième Italie" et du néo-localisme. L'émergence non planifiée de ces districts, indépendamment par exemple de toute politique nationale économique ou industrielle contribuait à donner l'impression que le politique était marginal. D'une certaine façon le cas italien donnait l'impression d'un jeu compliqué : primo, à l'échelle nationale, une économie de grandes entreprises (surtout dans le Nord-Ouest) parasitée par le politique et par un État surdimensionné et inefficace lui aussi gangrené par le jeu politique et secondo dans la "Troisième Italie" une imbrication de petites entreprises, de structures familiales et communautaires où le politique aurait été quasiment absent.

Progressivement, le politique est réapparu avec force dans le néo-localisme. Premièrement, les travaux de Trigilia sur les sous-cultures politiques blanches et rouges ont montré l'imbrication d'institutions (syndicats, partis, coopératives, mutuelles, banques) permettant l'organisation et la représentation des intérêts sur la scène locale [Trigilia, 1986]. Historiquement, des mouvements politiques catholiques et socialistes se sont transformés en organisations politiques territoriales. Deuxièmement, le rôle du gouvernement local a lui aussi été mis en évidence dans "la mise à disposition de services dans les domaines du transport, du logement, des centres de soins de jour et de santé qui a souvent anticipé ou renforcé les politiques nationales... nos districts bénéficiant en effet plus que toute autre région d'une sorte de "salaire social local"". Parallèlement aux conséquences matérielles de ces politiques, l'aspect symbolique et culturel du bien-être local résulte de l'intégration des citoyens" [Trigilia, 1994, p.61]. Ces sous-cultures à l'origine socialiste (puis communiste) et catholique ont joué un rôle essentiel pour défendre les sociétés locales, éviter leur désintégration contre la pénétration de la grande entreprise et de l'État et ce, dès la fin du XIX^e siècle, puis pendant la période fasciste. Enfin, ces sous-cultures locales et régionales ont permis l'émergence d'un pouvoir politique local

moins dépendant des demandes individuelles et du clientélisme, plus tourné dès l'origine vers la satisfaction de besoins collectifs (et d'infrastructures) qui ne pouvaient pas être fournis par le marché. Le gouvernement local a joué un rôle important d'accompagnement, peu spectaculaire mais essentiel¹⁴.

Par ailleurs, si les districts italiens sont le résultat d'une émergence spontanée dans les années 60 qui doit bien peu au politique, il pourrait en être autrement de leur devenir. Les districts évoluent, connaissent des problèmes (pollution, formation, insuffisance de l'innovation), des entreprises-réseaux se constituent qui concentrent et intègrent verticalement, au risque de faire disparaître les régulations locales. Certains districts s'essouffent et courent le risque d'être colonisés par des entreprises multinationales. De nombreux auteurs italiens mettent leur espoir dans l'action politique : "organisation et politique gagnent progressivement de l'importance sur le simple marché libre et les relations communautaires. Une action politique capable d'intégrer une société devenue plus différenciée tend à remplacer les fonctions que remplissaient les racines culturelles communes. Sans une stratégie saine d'infrastructure locale et de services de soutien aux entreprises, sans une administration locale et nationale efficace, sans la possibilité pour les districts d'obtenir une aide auprès des instances politiques nationales, les économies locales basées sur les petites firmes sont vouées à l'échec" [Bagnasco, 1994, p.18]. De nombreux politistes et sociologues italiens mettent tous leurs espoirs dans la région afin qu'elle devienne un lieu de régulation politique, d'organisation des intérêts et de définition de stratégie collective [Trigilia, 1992].

Ce faisant, les auteurs italiens mettent ainsi l'accent sur le rôle - croissant d'après eux - du politique dans la régulation locale, non pas au sens de la domination, mais au sens de la mobilisation et de l'organisation des intérêts pour la définition de nouvelles régulations dans le cadre d'un projet collectif. De la régulation locale, on passe progressivement à des questions de gouvernance. Cette évolution permet de faire le rapprochement avec d'autres expériences de districts industriels [Bagnasco et Sabel, 1994] notamment dans le Bade-Wurtemberg ou au Pays de Galles [Cooke et Morgan, 1995 ; Semlinger,

¹⁴ Sur ces points, on peut aussi se reporter à la lecture fine qu'en a proposé E. RITAINE (1989, 1994, 1997) ; voir aussi Marco OBERTI, (1993) pour la dimension structure sociale et classe sociale localisée.

1994 ; Streeck, 1992] où, historiquement, le rôle des autorités locales, des institutions politiques, des élites politiques a été fondamental pour organiser le développement économique.

Cette perspective sociologique des régulations locales n'est pas sans lien avec les tentatives inachevées menées pour mettre en évidence un "effet localité", dans les travaux britanniques [Cooke, 1988 ; Harloe, Pickvance, Urry, 1990] et français sur le changement social localisé¹⁵ où la localité était définie en terme de système d'action, plus rarement comme une société locale (sauf dans des villages). Dans ces travaux qui ont eu lieu dans deux vieux pays centralisés où les processus politiques et sociaux d'intégration nationale sont anciens, on ne trouve pas, sauf exception, de véritables formations socio-politiques, de régulation néo-localistes au sens que lui donnent les Italiens. Il demeure que des systèmes d'action locaux ont pu être mis au jour dans différents cas¹⁶. A l'instar des travaux italiens, mais en montrant toute l'ambiguïté du territoire, des auteurs comme Ganne [1994] ont montré dans des cas limités des mécanisme d'échange social et économique localisés ou "sous préférence identitaire" [Saglio, 1991].

Si l'on veut bien mettre à part le cas particulier de l'École de la Régulation, les travaux passés rapidement en revue nous invitent à réfléchir de façon plus systématique aux formes localisées de régulation en partant du principe que, selon les territoires, des combinaisons très différentes de régulations sont susceptibles d'exister et de varier dans le temps. On peut y voir une invitation à chercher plus systématiquement ces formes localisées de régulation ou au contraire de rechercher les formes de déterritorialisation de différentes régulations qui ne soient pas seulement liées au développement économique mais à des processus sociaux d'une part, de construction politique d'autre part.

III —De la gouvernance des firmes

¹⁵ Voir *Archives de l'ocs*, CNRS Paris, 4 volumes, 1979-1980 ; *Cahiers de l'Observatoire du Changement Social*, CNRS, Paris, 1982, 18 volumes, et pour une synthèse inachevée, *L'esprit des lieux*, CNRS, Paris, 1987.

¹⁶ Voir le numéro spécial de *Sociologie du Travail*, "Les acteurs du développement local", n.4, 1991 ; O. BORRAZ, "Intégration et régulation : la crise politique à Lausanne", *Sociologie du Travail*, 1, 1992 ; et pour une discussion, P. LE GALES : *Politique urbaine et développement local, une comparaison franco-britannique*, L'Harmattan, Paris, 1993.

à la gouvernance des territoires

Le rapprochement effectué entre régulation et gouvernance ne saurait surprendre. Si les hypothèses évoquées en introduction de différenciation du politique, de complexification des sociétés, de fragmentation du social et du politique se confirment, cela amène nécessairement à revoir certains concepts, à en proposer d'autres. L'utilisation du concept de "gouvernance" a d'abord à voir avec les limites du concept de "gouvernement" et, plus généralement, avec la séparation classique en État, société et marché [Jessop, 1995].

Si l'on suit Bob Jessop qui a proposé une synthèse sur ce point [Jessop, 1995], la gouvernance n'est évidemment pas une idée neuve. On en trouve des traces dans le latin médiéval : *gubernantia* renverrait aux idées de conduite, de pilotage, de direction¹⁷. Le développement des Etats-nations et des gouvernements fit tomber en désuétude l'usage de ce terme. La principale ambiguïté du concept de gouvernance vient essentiellement de son utilisation dans le cadre de travaux d'économistes et de sociologues qui s'intéressent essentiellement à la coordination des activités économiques et aux organisations [Jouve, Lefevre, Offner, 1995]. Cela justifie donc de bien préciser l'usage que les principaux auteurs font de ce concept pour le distinguer de celui que nous proposons¹⁸.

La principale utilisation du concept a pour origine l'économie institutionnelle et la sociologie des organisations. Pour l'économie institutionnelle, le concept de gouvernance renvoie aux travaux d'économistes sur les coûts de transaction de Coase et de Williamson, travaux complétés par la géographie économique. [Jouve, Lefevre et Offner, 1995, p.2-3] formalisent ainsi le "paradigme Coase/Williamson/Scott : l'organisation industrielle arbitrerait entre les coûts d'organisation interne à la firme et les coûts de transaction externe entre firmes. ...La

¹⁷ Sur ce point voir aussi Michel SENNELLART, *Les arts de gouverner*, Le Seuil, Paris, 1995.

¹⁸ JESSOP suggère par ailleurs que deux autres usages du terme sont à signaler, d'une part dans l'étude des relations internationales et d'autre part chez des auteurs influencés par Foucault. Pour un exposé de ces problématiques de gouvernement et gouvernabilité chez Foucault, voir C. GAUTIER, "A propos du gouvernement des conduites chez Foucault", dans *La gouvernabilité*, ouvrage CURAPP/PUF, 1996.

gouvernance fait référence aux institutions (structures et procédures) susceptibles de gérer ces transactions de la manière la plus efficace possible". La coordination de ces différentes transactions conduit à développer des organisations, des relations de marché, ou bien des formes intermédiaires de type réseaux, associations, coordination informelle. Le problème posé par les économistes est avant tout celui de la plus grande efficacité de la firme et, dans cette perspective, des mécanismes de gouvernance (ou type de régulation au sein de l'organisation) mis en oeuvre pour limiter les coûts de transaction.

A partir de cette origine, et contre le parti pris économiste finalement assez classique des institutionnalistes américains, d'autres travaux ont tenté d'élargir cette perspective en s'appuyant sur Max Weber, l'histoire et la sociologie des organisations¹⁹. Le constat de la multiplication de formes différentes de coordination de l'économie dans les pays capitalistes, formes différentes des hiérarchies ou marchés, sont à l'origine des travaux sur la gouvernance de l'économie. Progressivement le concept de gouvernance a été utilisé pour caractériser les types de relations et de coordinations (le plus souvent non-marchandes), les formes hybrides de régulation. Dans l'ouvrage de référence de Campbell (un sociologue), Hollingsworth (un historien) et Lindberg (un politologue), les auteurs prennent bien soin de s'inscrire dans une démarche de science sociale : contrairement aux économistes, leur problème n'est pas seulement l'amélioration de l'efficacité économique des firmes mais aussi "*struggles over strategic control and power within economic exchange that provide the principal dynamic for governance transformations*". Dans une perspective de "*new political economy*", ils tentent de mettre en évidence des idéaux-types de mécanismes de gouvernance de l'économie et de ses différents secteurs dans les sociétés capitalistes et leur combinaison avec un intérêt particulier pour l'État et ses modes d'action.

Ces auteurs ont proposé une typologie des mécanismes de la gouvernance, ce que nous avons appelé ici des régulations : marché, réseaux de différentes sortes, hiérarchies, organisations informelles, associations. Ce cadre théorique a ensuite été utilisé pour une étude historique de

¹⁹ On renvoie sur tous les points de ce paragraphe à l'ouvrage cité de CAMPBELL, HOLLINGSWORTH et LINBERG sur la gouvernance de l'économie américaine.

différents secteurs de l'économie américaine afin de comprendre leurs transformations.

Deux aspects nous intéressent particulièrement : tout d'abord le fait que la question de la gouvernance est définie comme l'articulation dans le temps et dans des secteurs de différentes régulations. On trouve rarement le cas de régulation pure d'un seul type même si certaines sont dominantes selon les secteurs et les époques. Deuxièmement, la perspective comparative et historique des travaux empiriques permet à la fois de rendre compte du changement mais aussi de voir l'évolution du rôle de l'État, des formes de la régulation politique et de leurs places relatives.

En revanche, la perspective demeure celle de la gouvernance de l'économie, avec en filigrane une définition de la gouvernance comme problème d'action collective à résoudre, et parfois comme problème d'efficacité de l'économie, définie au sens collectif du terme et non au sens de la firme que lui donnent les économistes néo-classiques. La gouvernance comme problème de coordination se retrouve également dans des travaux sur l'action publique.

Les auteurs précités s'inquiètent peu des territoires. Ils sont dans une perspective comparative des différentes formes de capitalisme de la fin du XIX^e siècle à nos jours et tentent, contre les économistes néo-classiques, d'expliquer la sous-productivité et l'efficacité relative de l'économie américaine par un déficit de gouvernance. En revanche, leur perspective a été adoptée et réinterprétée par la géographie économique et le concept d'économie-territoire, ce qui a permis de passer progressivement du concept de gouvernance des entreprises ou d'un secteur économique au concept de gouvernance d'un territoire.

En Italie, aux Etats-Unis, en France [Benko, Lipietz, 1992], le territoire est apparu comme un facteur susceptible de réduire les coûts de transaction entre firmes d'une part, et, d'autre part, de constituer le niveau pertinent de coordination (par exemple via la planification urbaine) pour résoudre des problèmes d'action collective [Scott, 1992]. La gouvernance se définit alors à partir des différentes formes de régulation qui ont à voir avec la proximité d'acteurs, de groupes, d'institutions, les interactions spatialisées de différentes organisations. Lipietz a proposé de croiser des types de gouvernance de systèmes productifs avec des territoires [Benko et Lipietz, 1992]. Il était donc tentant, même si cela reste peu formalisé, d'essayer de faire le lien entre des systèmes productifs

localisés et les systèmes politiques locaux afin, d'une part, de renforcer la cohérence de l'approche locale des régulations, et d'autre part de façon plus normative, d'en déduire des préceptes pour l'action publique. Des travaux comparatifs comme ceux de Dunford [1992] permettent notamment de montrer comment une coordination politique par différents mécanismes était susceptible de produire des effets décisifs sur le développement économique de certaines régions (par exemple en Ecosse ou à Grenoble) alors que dans le cas britannique et de la régulation dominante du marché, ce type d'enchaînements vertueux était impossible.

B. Ganne (1992) a posé cette question de la gouvernance territoriale des systèmes productifs de façon plus critique en faisant l'hypothèse pour la France, d'une correspondance entre les relations au sein du système politico-administratif et les relations au sein des entreprises en distinguant quatre périodes [Ganne, 1994]. Il montre notamment comment la politique de modernisation économique menée par l'État et les grands groupes industriels en France a contribué à "liquider" les systèmes locaux. A partir d'une analyse de la fragmentation des systèmes économiques locaux par branches industrielles et par institutions, il montre le rôle des notables et de l'intégration verticale, chaque branche ou filière ayant une relation directe avec l'État, ce qui constitue un cas de figure complètement opposé au cas italien. On comprend alors comment l'État dit malthusien d'avant-guerre a permis à ces systèmes industriels locaux figés de prospérer alors que l'Etat-acteur d'après-guerre a précipité leur perte. L'interprétation est séduisante puisqu'elle suppose une "mutation d'ensemble du système économique-politique", ce qui justifie alors l'approche en terme d'économie politique et les reproches adressés aux économistes et géographes. Il montre ainsi les impasses des approches localistes ou néo-localistes qui, oublient l'un des éléments structurants du système (le politique, l'État), crucial dans le cas français. Enfin, il suggère d'analyser les formes d'échange social en ne se contentant pas de rester au sein des systèmes locaux mais au contraire en regardant "le système global d'échanges régulés" prenant en compte le niveau central dans le cas français ou bien les échanges au sein des réseaux d'entreprise qui ne s'organisent pas sur une base territoriale. Dans ce cas, Bernard Ganne nous propose une avancée théorique qui va au-

delà, qui généralise l'un des aspects les plus novateurs des travaux italiens sur les districts industriels²⁰.

IV — La gouvernance territoriale

Les développements précédents amènent à toute une série de questions : Peut-on identifier des modes territorialisés de gouvernance ? De quoi s'agit-il ? Quels sont les mécanismes et les processus en jeu, pour quelles conséquences ? Quelle est la part des régulations politiques dans ces modes territorialisés de gouvernance ? Quels facteurs sont susceptibles de favoriser leur émergence ?

Après les développements précédents illustrant des articulations de régulations se combinant dans des modes de gouvernance locaux, on peut se réinterroger à nouveau sur la régulation politique et le territoire.

Dans le cadre classique des études des politiques publiques, l'État est défini par la domination et le pouvoir qu'il exerce sur la société et l'économie sur un territoire. On retrouve dans la gouvernance les idées de conduite, de pilotage, de direction, mais sans le primat accordé à l'État souverain. Poser la question de la gouvernance suggère de comprendre l'articulation des différents types de régulation sur un territoire à la fois en termes d'intégration politique et sociale et en termes de capacité d'action. A l'instar de la "*new political economy*", poser cette question revient à réexaminer les inter-relations entre société civile, État, marché et les recompositions entre ces différentes sphères dont les frontières se brouillent. Contrairement à ce que suggèrent certains auteurs, la (ou les) tentative(s) de conceptualisation en termes de gouvernance ne sont pas seulement dues à des effets de modes mais sont plutôt le résultat de recherches comparatives qui aboutissent à mettre en évidence des similarités et des différences, et qui rendent nécessaires de nouvelles conceptualisations.

Jessop propose la définition suivante : "*one could define the general field of governance studies as concerned with the resolution of para-political problems (in the sense of problems of collective goal-attainment or the realization of collective purposes) in and through*

²⁰ On peut poursuivre en développant ces perspectives d'échange territorialisés, notamment les échanges politiques territorialisés comme E. Négrier l'a proposé (NEGRIER, 1995, 1997)

specific configurations of governmental (hierarchical) and extra-governmental (non-hierarchical) institutions, organizations and practices" [Jessop, 1995, p.317]. La gouvernance au sens de la sociologie politique est donc définie 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. A l'instar de Jean Leca [1996], et à la suite de Kooiman [1993], Mayntz [1993] j'ai tenté de justifier l'emploi de ce terme dans le cadre du gouvernement des villes en France et en Europe [Le Galès, 1995a ; Harding, 1993, 1997]. Si, le plus souvent, le concept de gouvernance est différent de celui de gouvernement, compte tenu du rôle de l'État et de la sphère publique, il n'en est pas de même aux Etats-Unis où les deux termes sont souvent utilisés de manière équivalente.

Compte tenu de ce qui a été montré à propos de la gouvernance de l'économie, il n'est pas surprenant qu'une partie de la littérature sur la gouvernance de l'action provient d'auteurs liés à la théorie des choix rationnels, au *public choice*, et, à leur suite du management public. Dans ces travaux, la question de la gouvernance est liée à un problème d'efficacité de l'action publique, d'un problème à résoudre. Les questions posées à propos des coûts de transaction, de l'efficacité, de la coordination d'activités sociales et politiques sont transcrites en termes de "management", pour le meilleur et pour le pire. On peut rappeler que pour les économistes et politologues du *public choice*, la multiplication d'agences publiques ou privées reliées par des contrats constitue la solution la plus rationnelle aux problèmes d'action publique et de rapport coût/efficacité de l'action collective. Une grande partie des travaux américains sur la gouvernance en lien avec la politique se situe dans le champ de la réorganisation de l'État à la recherche de nouveaux principes d'organisation lui permettant d'améliorer son efficacité. En effet l'État et la politique constituaient le type de régulation classique pour exercer un pouvoir sur l'économie et la société via le budget, la bureaucratie notamment. Ce n'est plus forcément le cas. Ainsi, de nombreux ouvrages sont publiés sur la réorganisation de l'État, le management public, la nouvelle administration, l'introduction des mécanismes de marché dans les services publics....pour rendre compte de la nouvelle gouvernance²¹.

²¹ Voir par exemple B. Guy PETERS et Donald J. SAVOIE (éd.), *Governance in a changing Environment*, MacGill University Press, Montréal, 1995.

En déplaçant la question de la gouvernance de l'économie vers le territoire, on cherche à s'affranchir des contraintes et des questions posées par les économistes institutionnels ou la sociologie des organisations, pour aller au-delà des problèmes d'efficacité et de coordination, afin de réintégrer une dimension proprement politique. La question de l'action collective (et des politiques publiques comme action collective) est posée mais on lui a ajouté les buts à atteindre et les questions de légitimités et de débats. Enfin, même si cette question est importante, on ne s'intéresse pas seulement à des questions de développement économique.

Plutôt que de rester à ce niveau de généralité, il nous semble plus fécond d'utiliser ce concept à un niveau meso. Le secteur ou le territoire ont un sens comme unité d'analyse si l'on peut mettre en évidence ce qui fait l'unité de ce niveau d'analyse et justifier de faire passer le découpage de l'objet selon ces lignes et, d'autre part, si l'on peut caractériser les groupes, les acteurs, les institutions et leurs interactions²². Il nous semble que le déclin/recomposition de la gouvernance étatique dans les pays européens nous incite à observer le territoire, notamment les villes et les régions, comme unité d'analyse, malgré les risques de réification.

Une première définition de la gouvernance urbaine a été proposée en lien notamment avec les problèmes d'organisation et de régulation des intérêts : "Gouvernance : capacité à intégrer, à donner forme aux intérêts locaux, aux organisations, groupes sociaux, et d'autre part, en termes de capacité à les représenter à l'extérieur, à développer des stratégies plus ou moins unifiées en relation avec le marché, l'État, les autres villes et autres niveaux de gouvernement", [Le Galès, 1995, p.90]. Cette acception du terme renvoie à ce qui se passe au-delà d'une organisation, à savoir la capacité à organiser l'action collective, à construire des coalitions et des partenariats orientés vers des buts spécifiques. Dans ce cas, on va au-delà du simple problème d'efficacité et il est nécessaire d'introduire les différents types de légitimité, les luttes de pouvoir, la création d'identité. Il ne s'agit pas de savoir quelle est la bonne gouvernance mais de mettre

²² Voir les remarques de Y.SAILLARD sur secteur et territoire, *op.cit.*, 1995, et la définition du secteur industriel comme unité d'analyse retenue par CAMPBELL, HOLLINGSWORTH et LINDBERG, *op. cit.*, p.4 : "a matrix of interdependent social exchange relationship, or transactions that must occur among organizations, either individually or collectively in order for them to develop, produce, and market goods or services".

en évidence les mécanismes et processus qui permettent ou pas d'obtenir un mode de gouvernance plus ou moins structuré aux buts susceptibles de varier. Dans ce contexte, les partenariats publics-privés, les réseaux de politiques publiques [Cole et John, 1997] contribuent au processus de gouvernance urbaine. Les régimes constituent une forme particulière de mode de gouvernance.

Afin de proposer un cadre d'analyse de la gouvernance des territoires (notamment pour faire de la comparaison), on peut essayer de mettre en évidence :

- 1°) le type d'acteurs et leurs ressources ;
- 2°) l'articulation des différentes régulations sur un territoire ;
- 3°) les différentes dimensions analytiques de la gouvernance et les régimes/modes de gouvernance ;
- 4°) les facteurs qui peuvent expliquer les différents types.

Ce cadre d'analyse est supposé pouvoir être utile dans un cadre européen même si l'Europe, que l'on a ici en tête est essentiellement composée de la Grande-Bretagne, de la France et de l'Italie.

Plusieurs dimensions de la gouvernance doivent être distinguées. Il a semblé nécessaire, dans un premier temps de distinguer deux dimensions de la gouvernance urbaine (ou régionale) qui permettent de faire un rapprochement avec la sociologie de la localité : une dimension extérieure et une dimension interne.

- La dimension d'intégration interne : dans le cadre d'une ville, la gouvernance urbaine renvoie à la capacité d'intégrer les organisations, les acteurs, les groupes sociaux, les différents intérêts. Dans certaines villes ou régions, il y a une capacité à intégrer la majeure partie des organisations publiques (locales et centrales), privées, associatives par exemple pour élaborer une stratégie commune ou élaborer des politiques. Certains groupes sociaux peuvent être soit inclus soit exclus de la gouvernance. Il n'y a pas de nécessité à l'intégration. Cette gouvernance doit aussi refléter la capacité à faire jouer des acteurs ou des organisations ayant leurs sièges ou leurs logiques ailleurs, à s'intégrer en partie dans la ville, à suivre même partiellement les buts, objectifs, voire les valeurs dans leur action, dans leur stratégie. A l'inverse, certaines villes sont marquées par des conflits structurels politiques ou sociaux qui bloquent toute forme d'action collective. Une gouvernance urbaine forte

ne signifie pas forcément homogénéité, absence de conflits ou consensus mou. Cela reflète simplement le fait qu'il existe des régulations et une capacité d'action.

- La dimension d'intégration externe de la gouvernance fait état de la capacité de représentation à l'extérieur, de défense d'une stratégie, d'une représentation collective unifiée à l'égard de l'État, de l'Union européenne, des autres collectivités locales, afin de développer une capacité politique à extraire des ressources. Cela peut notamment passer par la planification stratégique et une vision collective de la place de la ville dans le futur. Cette dimension est d'autant plus importante que tous les travaux font état de la multiplication des interdépendances entre niveaux de gouvernement [Balme et al., 1995].

Le caractère plus ou moins territorialisé d'un mode de gouvernance constitue une seconde dimension à mettre en exergue. On peut imaginer un type de gouvernance territoriale à forte régulation de marché (externe) combinée à une forte régulation étatique, on pourrait parler de gouvernance dominée. Une troisième caractéristique peut-être une variable de capacité d'action collective, d'action publique au-delà de l'intégration, de la représentation. Les buts, les orientations de la stratégie constituent une quatrième caractéristique. Les modes de gouvernance peuvent être plus ou moins orientés vers des buts assez différents. Pour ce qui concerne les villes, on peut suggérer que les logiques de développement économique d'une part, de maintien de la cohésion sociale (aussi lutte contre l'exclusion sociale) semblent être les deux objectifs majeurs des coalitions de gouvernement urbain dans les villes européennes [Le Galès, 1995 c]. Enfin, les modes de gouvernance dépendent du jeu des régulations identifiées précédemment, qui s'exercent avec plus ou moins de vigueur, de façon plus ou moins combinées.

Des typologies stimulantes ont été proposées dans une perspective de comparaison des régimes politiques urbains [Stoker, Mossberger, 1994]. La critique qui leur avait été adressée [Le Galès, 1995 b] reposait sur une vision naïve du lien entre structure sociale locale, identité locale (quid ?) et buts du régime. On notera sur ce point que notre analyse de la gouvernance territoriale n'est pas sans lien avec le concept de "régime de politique urbain". J'avais tenté de montrer les limites de concept dans un cadre européen [Le Galès, 1995 p.81/82 ; voir aussi Harding, 1995] compte tenu de l'accent mis a priori sur les relations public-privé à

l'exception des autres acteurs (notamment l'État), l'inéluctabilité de la formation des régimes, et une vision très élémentaire des régulations locales. L'approche par la gouvernance territoriale nous semble plus complète et adaptée aux pays européens. Néanmoins, la "gouvernance entrepreneuriale" est proche d'un "régime politique urbain" ou d'une "coalition de croissance". Il demeure que dans le cas européen, de nombreuses villes ou régions ne sont rentrées que modérément dans des logiques de concurrence et que le maintien de l'État-providence local et de la cohésion sociale reste un objectif politique plus important que le développement économique [Harding et Le Galès, 1997].

Quels territoires pour la gouvernance ?

Au delà de ces pressions économiques, les flux de toutes sortes (pollution, information, immigration, culture) et les processus de globalisation contribuent à limiter l'autonomie de l'État [Held and Mc Grew, 1993] ou signalent la fin du territoire de l'État [Badie, 1995]. Tous ces flux, dont les villes sont aussi partie prenante, constituent des pressions pour l'État mais également pour les territoires infra-nationaux.

A la limite, ces tensions font exploser la ville : les recherches montrent toutefois que ceci ne se vérifie pas si souvent, l'intégration interne et extérieure trouve des équilibres quoique continuellement remis en cause soit dans le sens de l'adaptation au développement économique soit dans le sens de la protection face aux dégâts du marché. L'organisation des villes comme acteurs pourrait aussi s'analyser comme une réaction collective au risque d'un capitalisme trop soumis aux incertitudes des marchés. Plus précisément, il s'agirait de réaction au risque associé au marché libre déréglementé qui provoquerait et renforcerait la capacité de jouer sur ces marchés, d'organiser et de renforcer la possibilité que les acteurs acceptent un pacte local. Les villes seraient surtout des "assurances flexibilité" (Veltz, 1996) car leur environnement et leur diversité permettent aux entreprises de réduire leurs risques, d'avoir accès à d'immenses ressources d'expertise, financières, d'infrastructures, sur le marché du travail qui limitent leurs marges d'incertitude face aux aléas de la compétition économique mondiale qui, au contraire, multiplie les risques pour les entreprises. C'est un jeu difficile, qui renforce aussi la concurrence entre villes, avec

des gagnants et des perdants, et qui peut entraîner le développement du dualisme social à l'intérieur de la ville. Ce sont peut-être ces villes et régions qui ont expérimenté en premier les limites et incertitudes associées à la perte de maîtrise de leur destin qui caractérisent les sociétés contemporaines.

Si les États nations en Europe (notamment les plus anciens et les plus centralisés comme la France, la Grande-Bretagne, la Suède ou la Portugal) ont perdu une partie de leur capacité de régulation et de structuration de la société, (encore une fois ils restent importants), il faut s'interroger sur les nouvelles lignes de structurations, de recomposition du politique. Des territoires autres que celui de l'Etat-nation sont susceptibles d'émerger comme lieu de régulation social et politique. Or, les territoires infra-nationaux, notamment les villes et les régions, sont apparus comme l'un des niveaux de régulation possible des intérêts, de groupes et des institutions, même si ce territoire n'a pas les caractéristiques de l'Etat-nation.

Par conséquent, avec A Bagnasco, nous avons formulé les hypothèses suivantes [Bagnasco et Le Galès, introduction, 1997]. L'érosion et la restructuration des Etats-nations et des sociétés nationales ont renouvelé l'intérêt de ces approches notamment pour les villes à partir d'une double logique :

"La première touche aux conditions qui permettent aux villes de continuer à être au coeur des relations économiques et sociales stables dans le temps par des acteurs qui orientent réciproquement leur action. Les villes sont de cette façon des sociétés locales structurées de diverses façons. La seconde perspective concerne la capacité de régulation interne du jeu des intérêts - comme contribution à l'intégration - et de les représenter d'une façon recomposée sur la scène extérieure, ce qui fait des villes des acteurs unitaires, du moins dans une certaine mesure. Elles tirent leur spécificité de différents niveaux de gouvernement et de leur gouvernance urbaine.... L'histoire ne se répète pas et le retour des cités-Etats n'est pas à l'ordre du jour. Il est néanmoins probable que dans la situation de difficultés des États nationaux, de crise des relations internationale, de construction européenne, une conjoncture de doutes et d'incertitudes pour les pouvoirs supérieurs se soit établie - un nouvel intermède historique dont on ignore la stabilité et la durée - qui redonne un espace politique aux villes. [...]. Il s'agit d'un espace limité, mais le degré de liberté, les marges de manoeuvre s'accroissent pour les villes.

Les acteurs sociaux et politiques l'ont compris et orientent leurs stratégies en conséquence"²³.

Il nous semble que dans le jeu des recompositions entre État, marché et société civile, qui se traduit notamment par des brouillages des frontières, l'extension de la logique du marché, y compris dans la sphère publique, conduit à une demande d'organisation politique et sociale à des niveaux autres que le niveau national, notamment sur certains territoires. La poussée du marché conduirait paradoxalement en réaction à *une forme de retour du politique ou pour le moins de restructuration du politique dans certaines villes et régions européennes*.

Cependant, cette forme de renforcement de l'organisation sociale et politique dans certaines villes, dont on essaie de rendre compte à l'aide du concept de gouvernance, n'est plus seulement le politique défini en termes de contrôle qui donne un sens politique au territoire [Sack, 1986]. Si l'on s'en tient à cette définition comme le suggère B. Badie, alors la thèse de la fin des territoires que celui-ci défend prend tout son sens [B. Badie, 1995]. Comme le suggère cet auteur, la prolifération de réseaux fait disparaître la conception classique de la frontière. La fin de la coïncidence des structures sociales, politiques, économiques et culturelles ouvre la voie à des logiques de déterritorialisation de réseaux et d'acteurs d'une part (des logiques d'exit pour reprendre l'analyse de S. Bartolini), et de reterritorialisation d'autre part. On est bien dans des logiques de construction politique, de tentatives de structuration et d'articulations d'acteurs et de réseaux, de création de nouvelles frontières fragiles et en concurrence avec d'autres. Certaines villes et régions en Europe tentent de s'organiser comme acteurs collectifs en articulant identités, stratégies politiques, développement économique et structures sociales dans des combinaisons variées. Contrairement à ce que suggère Sack, à savoir le territoire en tant que contrôle et le système normatif qui lui est associé, les modes de gouvernance qui se structurent dans les villes et les régions en Europe (certaines d'entre elles), [Keating, 1997] se caractérisent plutôt avant tout par de l'interaction sociale située, de la construction de sens et d'identité, de l'articulation de réseaux, du débat public, de la structuration de groupes d'intérêt, des jeux d'acteurs, sans que cela passe nécessairement, c'est même rarement le cas, par l'usage de la coercition.

²³ A. BAGNASCO, P. LE GALES, "Les villes comme sociétés et comme acteurs" *Les villes en Europe*, La Découverte, Paris, 1997.

Il s'agit le plus souvent de la mobilisation de groupes sociaux, d'institutions, d'acteurs publics et privés qui bâtissent des coalitions, élaborent des projets collectifs afin d'une part de tenter de s'adapter aux transformations économiques et d'autre part de peser quelque peu, voire de se protéger contre les effets du marché. Ces modes de gouvernance peuvent conduire à des formes localisées de projet hégémonique de mobilisation en faveur du marché [Préteceille, 1997]. Les analyses classiques des néo-marxistes gardent alors toute leur actualité et de la domination de certains groupes sociaux [Pickvance, 1995], ou, au contraire, à des formes originales d'adaptation ou de résistance, par exemple de la part de mouvements sociaux [Mayer, 1997].

Dans cette perspective d'analyse des villes comme acteur collectifs à partir d'une "*new political economy*" des villes, il ne paraît pas juste de voir nécessairement dans cette perspective un simple abandon du politique et des questions qui y sont associées (légitimité, citoyenneté, démocratie) au profit d'une perspective néo-libérale de coordination d'agences ou une perspective purement échangiste du pouvoir [Pongy, 1997]. Au contraire, les analyses tendent à mettre l'accent sur l'articulation de différentes régulations et donc à s'interroger sur le politique en termes de construction de sens, d'identité, et de régulation politique, de politique publique (voir l'accent mis sur le lien entre *policy* et *politics* dans de nombreux travaux).

Cette analyse constitue une autre clé d'entrée pour analyser les mécanismes de recomposition du politique [cf. notamment Pongy, 1997] et les différentes dimensions de la régulation politique des territoires infra-nationaux en Europe.

Conclusion

Le retrait, même relatif de l'État, ou sa réorganisation, ouvre des opportunités pour les villes. Il ne détermine pas, cependant un mouvement universel de *new localism* critiqué à juste titre par Lovering [Lovering, 1995]. Néanmoins, si les réseaux font perdre toute signification aux territoires et que par exemple, la dispersion des activités économiques concentrées dans les grandes agglomérations rend caduque toute idée de ville au sens d'un acteur politique et social, cela tend à affaiblir toute idée de régulation ou de gouvernance territorialisées. Cependant, dans certaines villes il existe des régulations sociales et

politiques qui leur permettent d'émerger comme acteur politique au sein de l'Union européenne. Que l'on adopte le langage des régimes politiques urbains, des coalitions de croissance, de l'*institutional thickness* ou celui, plus sociologique, des localités et de la gouvernance, il demeure que certaines villes se caractérisent par une stabilité des arrangements entre groupes sociaux et institutions, modèle de développement, capacité à intégrer différents intérêts locaux et extérieurs dans une stratégie collective, et capacité à les représenter à l'extérieur. Cette émergence de villes et de régions va de pair avec des processus de redéfinitions de l'identité et des stratégies collectives parfois en lien avec les États. Un des phénomènes intéressants lié à l'intégration européenne est l'émergence d'une sorte de norme de "ville européenne" qui comprendrait un certain nombre de critères culturels, économiques, démographiques, sociaux, critères qui font la fortune des consultants internationaux. Villes acteurs ne signifient pas forcément engagement dans la concurrence entre villes. Les élites urbaines peuvent imaginer des compromis originaux entre cohésion sociale, préservation de l'environnement, développement économique et culturel, et des formes de coopération entre territoires.

Cette présentation de la gouvernance urbaine rappelle bien évidemment en partie les débats plus anciens sur le pluralisme et l'élitisme [Harding, 1995 ; Stoker, 1995]. C'est en effet le cas. Pourtant, il ne s'agit pas seulement de moderniser un débat plus ancien. En effet, la dimension externe de la gouvernance urbaine est devenue très importante, notamment compte tenu des facteurs de concurrence entre villes et entre régions, concurrence qui s'accroît avec le déclin de la régulation étatique. Cette concurrence devient l'une des logiques d'action des villes et des régions et elle contribue à mobiliser les élites, les groupes sociaux, les institutions.

On a essayé de montrer dans cette contribution comment le territoire pouvait se définir à partir de différents types de régulation. La régulation politique de certains territoires peut être faible, ce qui n'empêche pas d'autres régulations de s'exercer dans le cadre d'un mode de gouvernance. D'une définition assez classique de la gouvernance en termes de coordination, cette réflexion nous a amené à une définition en termes d'articulation entre différentes régulation sur certains territoires. Qu'il existe des normes, des flux qui traversent les territoires et qui remettent en cause une vision idéalisée du local, soit. Cela ne suffit pas pour discréditer d'un revers de manche la possible construction sociale et politique de territoires (notamment de villes) comme acteurs politiques et

sociaux. Il nous semble que le primat donné au système normatif ne s'impose pas, que l'État a en partie perdu sa centralité dans certains pays européens et que l'imbrication de différents niveaux et logiques rend quelque peu caduque cette vision du politique et du territoire. Le politique qui perce dans notre analyse de la gouvernance se définit essentiellement en termes de mobilisations, d'intérêt, de groupes, d'innovation, d'action collective mais aussi en termes de définition d'un intérêt collectif, de construction de sens.

Il reste à tenter de penser sérieusement ces villes européennes (éventuellement ces régions) comme acteurs politiques. De quels acteurs politiques s'agit-il ? Quelles sont les conditions susceptibles d'en faire des acteurs politiques. Premièrement, il est clair qu'il existe une tension entre gouvernance et gouvernement. L'un des arguments-clé implicite de ce chapitre est que dans les villes européennes, le gouvernement local joue encore un rôle important, parfois décisif dans la gouvernance. Si l'on s'intéresse aux villes comme acteurs politiques et comme producteurs d'action publique on ne peut faire l'économie d'une réflexion sur la démocratie, la citoyenneté, la représentation. Sur tous ces points, la réflexion est en cours et loin d'être achevée. Pourtant, cette analyse permet de faire apparaître un élément de fin de cycle de l'État-nation (et on retrouve ainsi les thèses de B. Badie) au sens traditionnel, de fin du territoire conçu comme le territoire national de l'État moderne, de déconstruction du politique associé aux États. Si les éléments avancés précédemment s'avèrent relativement exacts et durables, l'ordre politique européen en émergence (au sein duquel les villes mais aussi les États vont continuer à jouer un rôle important) risque de prendre des formes très différentes et radicalement transformer notre compréhension du politique [Bartolini, 1997]. Le retour du politique dans ces territoires infra-nationaux a été mis en avant dans la mesure où certains territoires s'organisent politiquement pour résister aux effets souvent dévastateurs du marché sur les sociétés locales ou parce que des groupes dominants disciplinent une société locale pour s'adapter au marché. Il reste à s'interroger sur les logiques d'identification, d'appartenance à ces territoires, à la question de la démocratie et de la citoyenneté, de la responsabilité, de l'élection, de la représentation et de la légitimation. Ces questions se posent désormais dans des termes similaires pour les États bien entendu mais aussi pour l'Europe, pour les villes et pour les régions. Les remarques de J. Leca sur la politique européenne [Leca, 1996] sont aussi pertinentes pour les villes ou pour les États.

Si la dimension normative demeure peu présente sur les territoires, et il est bien clair que villes et régions demeurent en Europe solidement arrimées aux Etats-nations, peut-on imaginer que la différenciation du politique dont parle Jean Leca aille de pair avec une différenciation territoriale ? L'État pourrait se recentrer sur les questions de sécurité, de relations extérieures au sein de l'Europe, de définition de normes (jouer le rôle d'Etat régulateur) , alors qu'une partie de l'action publique, "la politique des problèmes" (notamment dans les domaines liés à l'Etat-providence mais aussi au développement économique) serait de plus en plus territorialisée.

Références bibliographiques

- A. AMIN, (éd.), *Post-fordism, A Reader*, Blackwell, Oxford, , 1994.
- B. BADIE, *La fin des territoires*, Fayard, Paris, 1995.
- A. BAGNASCO, C. TRIGILIA, *La construction sociale du marché*, ENS Cachan, Paris, 1993
- A. BAGNASCO, *Tre Italie. La problematica territoriale dello sviluppo italiano*, Bologne, Il Mulino, 1977.
- ID, *La Construzione Sociale del Mercato*, Il Mulino, Bologne, , 1988.
- A. BAGNASCO, C. SABEL, (éd.), *Les PME en Europe*, La Découverte, Paris, 1994.
- A. BAGNASCO, P. LE GALES, "Les villes comme acteurs et comme sociétés locales en Europe", dans A. BAGNASCO, P.LE GALES (éd.), *Villes en Europe*, La Découverte, Paris, 1997.
- R. BALME et al., *Le territoire pour politique, variations européennes*, L'Harmattan, Paris, 1994.
- R. BALME, "Pourquoi le gouvernement change-t-il d'échelle ?" dans R. BALME (éd.), *Les politiques du néo-régionalisme*, Economica, Paris, 1996.
- G. BENKO, A. LIPIETZ, (éd.), *Les régions qui gagnent*, PUF, Paris, 1992.
- ID "De la régulation des espaces aux espaces de régulation" dans R. BOYER et Y. SAILLARD, *op.cit.*
- S. BIAREZ, J.Y. NEVERS, (éd.) sous la direction de, *Gouvernement local et politiques urbaines*, CERAT, Grenoble, 1993.

R. BOYER, *La théorie de la régulation, une analyse critique*, La Découverte, Paris, 1986.

R. BOYER, Y. SAILLARD, (éd.), *Théorie de la Régulation, Etat des savoirs*, La Découverte, Paris, 1995.

J. CAMPBELL, R.HOLLINGSWORTH, L.LINBERG, (éd.) *Governance of the American economy*, Cambridge University Press, Cambridge, 1991;

J. CAPORASO, "The european union and forms of state : Westphalian, regulatory or post-modern", *Journal of Common Market Studies*, vol 34, n.1, 1996

P. COOKE, (éd.), *Localities*, Londres, Unwin et Hyman, 1988.

P.COOKE, A.PRICE, K.MORGAN, "Regulating regional economies : Wales and Baden-Wurtemberg in transition" in R.RHODES, (éd), *The regions and the new Europe*, Manchester, Manchester University Press, 1995.

C. COURLET, B. SOULAGE, (éd.), *Industrie, territoire et politique publique*, L'Harmattan, Paris, 1995.

C. CROUCH, W. STREECK, (éd.), *Les capitalismes en Europe*, La Découverte, Paris, 1996.

E. CZEMPIEL, J. ROSENAU, (éd.), *Global changes and Theoretical Challenges*, Lexington Books, Lexington, 1991.

P. DOERINGER, D. TERKLA, G. TOPAKIAN, *Invisible factors in local economic development*, Oxford University Press, Oxford, 1987

M. DUNFORD, G. KAFKALAS, (éd.), *Cities and regions in the new Europe*, Belhaven Press, Londres, 1992.

P. DURAN, J.C. THOENIG, "L'Etat et la gestion publique territoriale", *Revue Française de Science Politique*, vol 46, n.4, 1996

J. FOX-PRZEWORSKI, J. GODDARD, M. DE JONG, (éd.), *Urban re-generation in a changing economy*, Clarendon Press, Oxford, 1991.

B. GANNE, "Les PME dans le système français : heurts et malheurs des modes de gouvernance", dans BAGNASCO et SABEL, *op.cit.*

J.P. GILLY, B. PECQUEUR, "La dimension locale de la régulation", dans R. BOYER et Y. SAILLARD, *op.cit.*

W. GENYES, *Les élites espagnoles face à l'Etat*, L'Harmattan, Paris, 1997.

J. GOLTHORPE (éd.) *Order and Conflict in Contemporary capitalism*, Oxford, Clarendon Pres, 1984.

A. HARDING, J. DAWSON, R. EVANS, M. PARKINSON, (éd.), *European cities towards 2000*, Manchester University Press, Manchester, 1994.

A. HARDING, P. LE GALES, "Globalization and urban politics," dans A. Scott, (éd), *The limits to globalisation*, Londres, Routledge, 1997

A. HARDING, "Elite theory and Growth machines", dans D. JUDGE, G. STOKER, H. WOLMAN (éd.), *Theories of Urban Politics*, SAGE, Londres, 1995.

A. HARDING, "The rise of growth coalitions, UK style ?", *Environment and Planning Government and Policy*, vol 9, 1991.

ID "Gouvernance locale et réaménagement urbain : pour un programme d'analyse comparative", dans S. BIAREZ, J.Y. NEVERS, *op. cit.*

ID "Urban regimes in Europe", *ESRC paper*, 1997, à paraître

M. HARLOE, C. PICKVANCE, J. URRY, (éd.), *Do localities matter ?*, Unwin Hyman, Londres, , 1988.

D. HARVEY, *The conditions of post-modernity*, Blackwell, Oxford, 1989.

D. HELD, A. MACGREW, "Globalization and the liberal democratic state", *Government and Opposition*, n.28, vol 2, 1993.

V. HOFFMANN-MARTINOT, "La relance du gouvernement métropolitain en Europe, le prototype de Stuttgart", *Revue Française d'Administration Publique*, 1995.

L. HOOGHE (éd), *Cohesion policy and European integration, building multi-level governance*, Clarendon Press, Oxford, 1996.

L. HOOGHE, G. MARKS, "Restructurations territoriales au sein de l'Union Européenne, les pressions régionales" dans WRIGHT et CASSESE, 1996.

E. FRIEDBERG, *Le pouvoir et la règle*, Le Seuil, Paris, 1993.

B. JESSOP, "Regulation theories in retrospect and prospect", *Economy and Society*, 19, 2, 1990.

B. JESSOP, "Post-fordism and the State", dans A. AMIN, (A.), (éd.) *Post-fordism*, Blackwell, Oxford, 1994.

B. JESSOP, "The regulation approach, governance and post-fordim : alternative perspectives on economic and political change ? *Economy and Society*, vol 24, n.3, 1995.

B. JOBERT, M. SELLIER, "Les grandes villes : autonomie locale et innovation politique", *Revue française de science politique*, n.2, vol 27, 1977.

B. JOBERT, (éd.), *Le tournant néo-libéral en Europe*, L'Harmattan, Paris, 1994.

B. JOBERT, "Le retour tâtonnant de l'Etat", dans F. D'ARCY et L. ROUBAN (ED.) *De la Ve République à l'Europe*, Hommage à J.L. Quermonne, Presses de Sciences Po, Paris, 1996.

P. JOHN, A. COLE, *Urban regimes and local governance in Britain and France*, Londres, UCL Press, à paraître.

B. JONES, M. KEATING, (éd.), *The European Union and the Regions*, Clarendon Press, Oxford, 1995.

B. JOUVE, C. LEFEVRE, J.M. OFFNER, *La gouvernance*, rapport pour le PIR-VILLES, ronéo, 1995.

D. JUDGE, G. STOKER, H. WOLMAN (éd.), *Theories of urban politics*, Londres, Sage, 1995.

M. KEATING, J. LOUGHLIN (éd.), *The political economy of regionalism*, Frank Cass, Londres, 1997.

J. LECA, *Gouvernance et institutions publiques, L'Etat entre sociétés nationales et globalisation*. Ronéo, 1995.

J. LECA, "La Gouvernance" dans F. D'ARCY, L. ROUBAN (éd.), 1996, *op. cit.*

P. LE GALÈS, *Politique urbaine et développement local. Une comparaison franco-britannique*, L'Harmattan, Paris, 1993.

P. LE GALÈS, "Villes en compétition", dans S. BIAREZ, J.Y. NEVERS, (éd.), 1994, *op. cit.*

P. LE GALÈS "Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine", *Revue Française de Science Politique*, n.1, 1995.

P. LE GALÈS, *Urban regime and urban governance, towards a sociological view*, Communication à l'ECPR Bordeaux, mai 1995 b.

P. LE GALÈS, M. THATCHER, (éd.), *Les réseaux de politique publique*, L'Harmattan, Paris, 1995.

P. LE GALÈS, C; LEQUESNE, (éd.), *Les paradoxes des régions en Europe*, La Découverte, Paris, 1997.

P. LE GALÈS, A. HARDING, "Les villes et l'Etat en Europe", dans WRIGHT et CASSESE, *op.cit.*

LEQUESNE, 1997, in RIDEAU.....LGDJ.

D. LORRAIN, G. STOKER, (éd.), *Les privatisations urbaines en Europe*, La Découverte, Paris, 1995.

J. LOVERING, "Creating discourses rather than jobs", dans P. HEALEY et al. (éd.), *Managing cities, the new urban context*, John Wiley, Chichester, 1995

A. MABILEAU, (éd.), *A la recherche du local*, L'Harmattan, Paris, 1993

G. MAJONE, *La Communauté européenne, un Etat régulateur*, Paris, Montchrestien, 1996

G. MARKS, L. HOOGHE, K. BLANK, "European integration from the 1980's: State-centric versus multi-level governance", *Journal of Common Market Studies*, vol 34, n.3, 1996.

G. MARKS, F. SHARPF, P. SCHMITTER, W. STREECK, *Governance in the European Union*, Londres, Sage, 1996.

M. MAYER, "Les mouvements sociaux comme acteurs dans les villes européennes", dans A. BAGNASCO et P. LE GALÈS op.cit.

Y. MENY, P. MULLER, J.L. QUERMONNE, (éd.), *Politiques publiques en Europe*, Paris, L'Harmattan, 1995.

P. MULLER, "Les politiques publiques entre secteurs et territoires", *Politiques et Management Public*, vol 8, n.3, 1990.

Pierre MULLER, "Un espace européen des politiques publiques", dans Y. MENY, P. MULLER, J.L. QUERMONNE, (éd.), op. cit.

E. NEGRIER, "Intégration européenne et échanges politiques territorialisés", *Pôle Sud*, n.3, 1996.

M. PARKINSON, F. BIANCHINI, J. DAWSON, R. EVANS, A. HARDING, *Urbanisation and the functions of cities in the European Community*, Bruxelles, Commission Européenne (DG XVI), 1992.

M. OBERTI, *La société italienne*, La Découverte, Paris, à paraître.

J. PECK, A. TICKELL, "Local systems of regulations", *Economy and Society*, n.3, 1995.

C. PICKVANCE, "Marxist theories and urban politics", in D. JUDGE. et al., op.cit.

G. POGGI, ""Une nouvelle étape dans l'histoire de l'Etat", dans WRIGHT et CASSESE op.cit.

M. PONGY, "Gouvernance et citoyenneté, la différenciation du politique", dans G. SAEZ et al.; op.cit.

E. PRETECEILLE, "Ségrégation, Classe et politique dans la grande ville", in A. BAGNASCO ET P. LE GALÈS, op.cit.

- E. RITAINE, "La modernité localisée ? Leçons italiennes sur le développement régional". *Revue Française de Science Politique*, n°2, 1989.
- E. RITAINE, "Territoire et politique en Europe du sud", *Revue Française de Science Politique*, n°1, 1994.
- E. RITAINE, "La capacité politique des régions en Europe du Sud", dans P. LE GALÈS, C. LEQUESNE, (éd.), *Les paradoxes des régions en Europe*
- R. PUTNAM, *Making Democracy work*, Princeton University Press, Princeton, 1993.
- M. RHODES (éd.), *Régions in the new Europe*, Manchester University Press, Manchester, 1995.
- Y. SAILLARD, "Globalisation, localisation et spécialisation sectorielle, que deviennent les régulations nationales ?", dans R. BOYER et Y. SAILLARD, *op.cit.*
- G. SAEZ, J.P. LERESCHE, M. BASSAND (éd.) *Gouvernance métropolitaine et transfrontalière*, L'Harmattan, Paris, 1997.
- A.J. SCOTT, "L'économie métropolitaine : organisation industrielle et croissance urbaine", dans BENKO ET LIPIETZ, 1992.
- K. SEMLINGER, " La coopération des petites entreprises entre elles, une association public privé dans le Baden Wurtemberg" in A.BAGNASCO et C.SABEL, (éd), *PME et développement économique en Europe*, paris, La Découverte, 1995..
- A. SMITH, *L'Europe politique au miroir du local*, L'Harmattan, Paris, , 1995.
- G. STOKER, K. MOSSBERGER, "Urban regime in comparative perspective", *Environment and Planning : Government and Policy*, vol 12, n.2, 1994.
- G. STOKER, "Regime theory and urban politics", dans D. JUDGE, G. STOKER, H. WOLMAN, (éd.), *Theories of Urban Politics*, Londres, SAGE, 1995.
- W. STREECK et P. SCHMITTER, (éd.), *Private interests government : beyond market and State*, Beverly Hills, Sage, 1985.
- W. STREECK, *Social Institutions and economic performances*, Londres, Sage, 1992.
- R. SWEDBERG, *Une histoire de la sociologie économique*, Paris, DDB, 1995.
- B. THERET, *Régimes économiques de l'ordre politique : esquisse d'une théorie régulationniste des limites de l'Etat*, Paris, PUF, 1992.

B. THERET, "Etat, finances publiques et régulation ", dans R. BOYER et Y. SAILLARD, *op.cit.*

B. THERET, (éd.), *L'Etat, la finance et le social*, La Découverte, Paris, 1995.

C. TRIGILIA, *Grandi partiti et piccole impresa*, Il Mulino, Bologne, 1986.

C. TRIGILIA, "Un conte de deux districts", dans BAGNASCO et SABEL, *op.cit.*

C. TILLY, *Contrainte et capital dans la formation de l'Europe*, Paris, Aubier 1992.

P. VELTZ *Mondialisation, villes et territoires*, Paris, PUF, 1996.

V. WRIGHT (éd.), *Les privatisations en Europe*, Actes Sud, Arles, 1993.

V. WRIGHT, S. CASSESE, (éd.) *La recomposition de l'Etat en Europe*, La Découverte, Paris, 1996.