

CENTRE NATIONAL DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE
UNIVERSITE DE TOULOUSE LE MIRAIL

CERTOP

Centre d'études et de recherches Techniques, Organisations, Pouvoirs

Jean-Yves Nevers

Coopération et construction d'une capacité de gouvernement, le concept d'*urban regime* chez Clarence Stone

The workshop will be held in Atlanta...



(photo-montage: jyn)

Communication au séminaire Politique urbaine et négociation, Paris, 1994-95. Une version de ce texte a été publiée sous le même titre dans : J.P. Gaudin, G. Novarina, (eds), 1997, Politiques publiques et négociations, Multipolarités, flexibilités, hiérarchies, Editions du CNRS-PIRVilles, pp 142-161.

1995

Cet exposé propose une réflexion sur le concept d'*urban regime* présenté à partir des travaux de Clarence Stone. Nous entrons sur le terrain concret des recherches urbaines sans nous éloigner cependant des questions et des théories débattues dans le cadre du séminaire ⁽¹⁾. Clarence Stone s'interroge en effet sur les processus de construction d'une capacité de gouvernement, c'est-à-dire sur les conditions et moyens qui rendent possibles l'organisation d'une coopération entre différents acteurs en vue de concevoir et d'appliquer des politiques dans ces contextes d'action complexes, fragmentés et incertains que sont les villes. La démarche de Stone fait très largement référence à la sociologie des organisations et de l'action collective et à l'économie politique (notamment l'économie des transactions). L'incorporation des acquis de ces disciplines dans une approche de la politique urbaine (au double sens de *politics* et de *policy*) définit en grande partie l'originalité de ses travaux qui par ailleurs s'inscrivent dans une problématique des nouvelles formes de la gouvernance urbaine.

Le problème de la gouvernance urbaine

L'approche en terme d'*urban regime* a pris depuis le milieu des années 1980 une place significative dans le champ des études urbaines en s'agréant à des approches voisines qui s'intéressent à la constitution des coalitions de gouvernement et des formes de leadership urbain (*growth coalition, urban machine...*). Aux Etats-Unis, ces approches s'inscrivent dans un processus de renouvellement de la science politique urbaine qui a débouché sur la publication de plusieurs études remarquables ⁽²⁾. L'ouvrage de Paul Peterson, *City Limits*, paru en 1981, a marqué de ce point de vue une étape importante ⁽³⁾. La plupart des auteurs se situent en référence, parfois de façon critique, à son analyse des limites de l'autonomie et des capacités d'intervention des gouvernements locaux dans le cadre des relations intergouvernementales et dans le contexte de la mobilité des capitaux qui avive la concurrence entre les villes. Cette relance des études sur la question de la politique urbaine et de la gouvernance des villes a accompagné les changements profonds qui ont affecté l'Amérique urbaine à partir du milieu des années 1970.

¹ Cet exposé s'appuie notamment sur le livre de Clarence Stone: **Regime Politics, Governing Atlanta, 1946-1988**, University Press of Kansas, 1989, 314 p et sur un article plus récent : *Urban Regimes and The Capacity to Govern: a Political Economy Approach*, **Journal of Urban Affairs**, 15, 1, 1993, JAI Press, pp 1-28.

² Voir entre autres : John Mollenkopf, **The Contested City** 1983, Princeton University Press; T Swanstrom, **The crisis of growth politics**, 1985, Temple University Press; Logan and Molotch **Urban Fortunes**, 1987, Elkin, **City and Regime in the American Republic**, 1987. Fainstein S, Judd D and Smith M, (eds), 1986, **Restructuring the City: The Political Economy of Urban Development**, Longman. Jones B, Bachelor L, 1986, **The Sustaining Hand: Community Leadership and Corporate Power**, University of Kansas Press.

³ Peterson P, **City limits**, 1981, The University of Chicago Press. Peterson dresse un tableau peu flatteur des études urbaines américaines à la fin des années soixante-dix, soulignant l'hyper spécialisation des études.

La crise fiscale, le déclin des villes "fordistes", l'aggravation des problèmes de ségrégation sociale et de pauvreté ont posé la question de la "gouvernance urbaine" dans des termes nouveaux qui ne sont plus ceux du débat élitisme/pluralisme des années 1950-60 (4). La question centrale n'est plus celle de la nature du pouvoir comme contrôle social, domination ou hégémonie exercés par une ou des élites mais de la gouvernance urbaine comme capacité même d'exercer une action publique "efficace" (et éventuellement "équitable") dans une société dominée par la logique du marché et caractérisée par la fragmentation sociale. A la question « qui gouverne? » se sont substituées les questions : peut-on gouverner, c'est-à-dire changer l'ordre des choses en conduisant des actions cohérentes et suivies dans un monde pluraliste de concurrence et de compétition ? Comment et à quelles conditions?

Dans cette perspective, le problème des rapports entre la logique du marché et la démocratie politique, entre les "milieux d'affaire" et les détenteurs du pouvoir politique, entre les stratégies privées et l'action publique est central. On peut dire sur ce point que la position de Stone se situe dans une tradition "libérale" (au sens américain) inspirée notamment par les réflexions de Charles Lindblom (5). Le concept de "*regime*" a été utilisé, en particulier notamment par Stephen Elkin, pour désigner la façon dont se structure et opère la "division du travail" entre le marché et le politique (6). Dans ses premiers travaux, Stone a proposé le concept de "*systemic power*" pour analyser les effets de distorsion liés à la combinaison, dans la société libérale capitaliste, d'une démocratie politique formellement égalitaire et d'une distribution inégalitaire des ressources découlant du système capitaliste. Dans ce contexte structurel, le pouvoir conquis par le vote ne donne pas en soi une capacité réelle de gouverner et d'agir : "*vote count but resources decide*". Mais le "*systemic power*" qui joue au bénéfice des intérêts privés dominants, ne permet pas d'expliquer comment et pourquoi peut ou ne peut pas se construire une capacité d'action efficace et durable. Stone se démarque ainsi d'une conception marxiste déterministe qui ne pose pas vraiment la question de la construction d'une capacité collective de gouvernement comme médiation politique et moyen du pouvoir d'agir. Cette capacité n'est pas "donnée", elle est toujours problématique, elle doit être créée et maintenue. Elle a en outre une efficacité propre : "*politics matter*." Elle constitue en fait l'objet même de l'étude du pouvoir et de la politique urbaine.

⁴ Yates D, 1977, **The Ungovernable City**, Yale University Press. L'ingouvernabilité est attribuée à une situation d'hyper-pluralisme chaotique ("*street-fighting pluralism*"). A partir du cas de New-York, T. Lowi avait déjà posé le problème de la gouvernabilité en affirmant qu' en raison des cloisonnements bureaucratiques "*les villes américaines ne sont pas gouvernées*" sauf lorsqu'il existe un pouvoir politique coordinateur fort comme celui construit par la machine politique à Chicago (T. Lowi, **Machines politiques ou bureaucraties administratives**, **Sociologie du Travail**, 4 1969). Le débat sur la gouvernance urbaine a été popularisé dans un livre à succès : D. Osborne et T. Gaebler, 1992, **Reinventing Government, How the Entrepreneurial spirit is transforming public sector**, Plume, 1992, 405p. En partant des critiques très communes de la bureaucratie "*budgetivore*", chère aux néo-conservateurs, ces auteurs prônent une "*american perestroika*" de l'administration publique. Ils proposent l'objectif : "*no less government but better governance*" et préconisent le modèle du "*catalytic government*" que l'on peut rapprocher du concept d' "*enabling authorities*" développé en Grande-Bretagne.

⁵ Lindblom C, 1977, **Politics and Markets, the world's Political Economic Systems**, Basic Book.

⁶ Stone en se référant directement à l'ouvrage de Stephen Elkin **City Regime in the American Republic**, écrit: "*Urban regime theory takes as given a liberal political economy, one that combines two conditions: one is a set of government institutions controlled to an important degree by popularly elected officials chosen in open and competitive contests ... second, the economy of a liberal order is guided mainly, but not exclusively by private controlled investment decisions. A regime, whether national or local, is a set of arrangements by which this division of labor is bridged*" (**Urban Regime and the Capacity to Govern...** page 2).

L'approche en terme de *urban regime* a rencontré récemment l'intérêt des chercheurs européens, confrontés aux mêmes tendances (fragmentation, polycentrisme, imbrication public/privé...) et aux mêmes enjeux: les limites des capacités d'action et de régulation du politique. Plusieurs auteurs britanniques s'y réfèrent pour analyser les nouvelles formes de gouvernement local qui émergent dans leur pays à la suite des réformes néoconservatrices et pour proposer un cadre pour des études comparatives (⁷). Un intérêt pour ce type d'approches s'est exprimé aussi en France dans le cadre des travaux sur les politiques locales entrepreneuriales, les mutations de l'administration républicaine liées à la décentralisation et à l'émergence de ce qu'on pourrait appeler un nouveau "régime d'action publique", c'est-à-dire une articulation différente entre le marché et le politique (⁸). Dans des perspectives quelque peu différentes mais convergentes, on peut mentionner les remarques de Benko et Lipietz à propos de l'importance décisive des régulations infra-étatiques et non marchandes dans le dynamisme économique de certains types de systèmes industriels territorialement intégrés (⁹). D'une certaine façon, Stone dirait qu'Atlanta, ville sur laquelle il a longuement travaillé est une "ville qui gagne" parce qu'elle a su résoudre efficacement son problème de gouvernabilité.

Le "régime urbain" d'Atlanta

Il n'est pas possible d'entrer dans les détails de l'analyse du cas d'Atlanta qui constitue le point de départ de la théorie développée par Stone. Un bref résumé de cette étude monographique très approfondie de la politique urbaine depuis le début des années cinquante est cependant utile à la compréhension de la démarche.

Ville du Sud, Atlanta a connu une croissance très forte et qui ne s'est pas infléchie avec la crise : la population a doublé entre 1970 et 1985. La forte augmentation de la communauté noire est une autre donnée essentielle, les noirs qui étaient minoritaires en 1960 (38% de la population) sont devenus nettement majoritaires dans la commune centre (65% en 1980). Dans cette ville comme dans bien d'autres, les rapports ethniques sont le premier des deux éléments fondamentaux qui structurent les grands enjeux de la politique urbaine. Outre l'enjeu que représente le contrôle de la municipalité, les problèmes de l'annexion des communes suburbaines, du logement social, de la rénovation du centre, des transports et de la scolarisation sont structurés par les rapports ethniques. Le second élément essentiel est l'existence d'une élite restreinte, homogène et unifiée d'hommes d'affaires qui dirigent les

⁷ Harding M, 1994, Urban regimes and growth coalitions, toward a Cross-National Research Agenda, **Urban Affairs Quarterly**, 29-3: 356-382. Harding M, 1993, Gouvernance locale et réaménagement urbain: pour un programme d'analyse comparative, dans pp 475-494. G Stoker, K Mossberger, **Urban Regime theory in comparative perspective**, **Environment and Planning C: Government and Policy**, 1994, 12 (2), May, pp 127-260. Voir également : Stoker, Regime Theory and Urban Politics, in Judge D, Stoker G, Wolman H, 1995, **Theories of Urban Politics**, Sage, pp 54-71.

⁸ voir notamment plusieurs contributions au colloque de Grenoble éditées dans : Biarez S et Nevers JY (textes réunis et présentés par), **Gouvernement local et politiques urbaines**, CERAT, 1994. Jouve B, Lefèvre C, Offner JM, **La gouvernance urbaine, entre décisions publiques territoriales et politiques locales**, LATTs, septembre 1994. Le Galès P, 1995, **Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine**, **Revue française de science politique**, 46-1, pp 57-95.

⁹ Benko G, Lipietz A (eds), **Les régions qui gagnent**, 1992, PUF. Benko et Lipietz écrivent : "*la gouvernance c'est la société civile (au sens de Gramsci) moins le marché... plus il faut bien l'ajouter, la société politique locale, les notables, les municipalités!*".

principales activités (commerces, banques, industries) et contrôle les ressources essentielles notamment financières (dont les prêts nécessaires à la municipalité). Cette élite avait été clairement identifiée par la méthode réputationnelle de Hunter dans les années cinquante.

Dans ce contexte ethnique qui était celui de toutes les villes du Sud, l'originalité d'Atlanta réside dans la formation d'une « coalition biraciale » précoce entre le milieu d'affaire restreint de la ville centre et les représentants de la communauté noire. Stone analyse avec précision comment cette coalition s'est forgée depuis les années cinquante en plusieurs étapes et comment a été créé "*a vast reservoir of skill in biracial negotiation*" (p162). Cet ensemble d'habitudes et de savoir faire, de compétences en matière de négociation et de coopération a pu être reproduit, transféré et utilisé dans le traitement des divers grands enjeux de la politique urbaine. L'existence de cette coalition biraciale a permis d'une part de maintenir des relations ethniques assez tolérantes (relativement à d'autres villes du sud) et d'autre part de développer une politique urbaine efficace, dynamique et innovatrice. Cette coalition a résisté aux vagues protestataires (mouvement pour les droits civiques, luttes urbaines) des années soixante et soixante-dix, à l'élection en 1973 d'un premier maire noir défendant des positions radicales et enfin, au caractère très inégalitaire des politiques urbaines. En effet, selon Stone, la politique très active de la coalition biraciale n'est en rien une politique "progressiste". Elle n'a pas bénéficié à la masse de la communauté noire mais essentiellement à la fraction de celle-ci qui appartient aux classes moyennes.

Le cas d'Atlanta amène Clarence Stone à se poser deux questions:

- a) Pourquoi la constitution et le maintien de cette coalition très efficace? La création précoce d'une coopération biraciale stable associant l'élite des affaires et des représentants des classes moyennes noires n'allait en effet pas de soi.
- b) Pourquoi cette coalition a-t-elle fait une politique urbaine très active mais non progressiste, autrement dit, pourquoi la conquête (partielle) du pouvoir politique local par les noirs n'a pas permis de développer une politique qui aurait profité collectivement à la grande masse de la communauté ?

Stone soutient qu'aucun des paradigmes utilisés pour l'étude du gouvernement local, qu'il soit marxiste, pluraliste, élitiste ou "systémique" ne convient pour répondre à ces questions. A Atlanta, le pouvoir de l'élite des affaires ne se traduit pas par une domination ou une hégémonie de classe (elle perd le contrôle du pouvoir politique et connaît plusieurs échecs) ; il n'est pas non plus le monopole d'une "élite de pouvoir" au sens de Wright Mills. Le pouvoir ne repose pas d'avantage sur une compétition "*issue by issue*" entre des groupes selon le modèle proposé par la théorie pluraliste classique. L'hypothèse qu'il développe à partir de son étude est que la capacité d'action de la coalition de gouvernement n'est pas principalement attachée à une position structurelle dans l'économie ni à la détention d'une fonction institutionnelle de commandement, ni le résultat d'un marchandage dans un rapport de force. Elle est le produit des arrangements négociés, informels mais stabilisés dans le temps par lesquels se réalise la coalition de différents acteurs et la combinaison de différentes ressources en vue de la poursuite d'une action collective. Stone affirme que le concept de coalition est acceptable mais à condition qu'il ne soit pas réduit à une conception simple et consensuelle par exemple à un accord sur des objectifs prédéfinis ou à des intérêts prédéterminés mais qu'il intègre une approche des processus complexes de coordination, de coopération, de cognition et de formation des intérêts et préférences qui rendent possible et qui stabilisent un *partnership* entre des acteurs.

Arrangements informels, coopération et capacité d'action

Ainsi, pour Clarence Stone, ce qui rend le gouvernement possible et efficace à Atlanta ce n'est pas le pouvoir formel de la municipalité ou d'autres institutions mais le partenariat ou plutôt la coopération qui s'est instaurée de longue date entre la municipalité, les représentants de la communauté noire et l'élite des affaires de la ville-centre. Ce *partnership* et la façon dont il fonctionne constitue le cœur du régime. D'où la définition du "régime urbain" comme un " *arrangement informel par lequel des institutions publiques et des intérêts et ressources privés coopèrent pour élaborer et appliquer des "décisions de gouvernement"*". Par "décisions de gouvernement", Stone indique qu'il s'agit non pas de décisions routinières mais de "grandes décisions" qui concernent la gestion des conflits et l'élaboration de réponses "innovantes" aux problèmes du changement social. En outre, par "intérêts privés", Stone ne vise pas uniquement les intérêts économiques dominants (bien qu'il affirme leur rôle décisif) mais toutes les organisations de la société civile. Trois dimensions spécifient ce que Stone appelle un "régime" : a) une capacité de faire quelque chose qui ne pourrait pas être réalisée par un seul acteur, b) une certaine configuration d'acteurs possédant des ressources variées, c) un type de relations, informelles, qui permet à ces acteurs d'agir ensemble à défaut d'une structure de commandement. Le problème de la façon dont la coopération se réalise est par conséquent une question clé.

Stone rappelle que les arrangements informels caractérisent toutes les organisations comme l'ont montré les travaux déjà anciens de la sociologie des organisations. Dans toutes les organisations, il se crée des "coalitions gouvernantes" (J. March) et des formes de coopération qui doublent les structures organisationnelles et hiérarchiques (C. Barnard). D'autres chercheurs ont montré que les formes d'accords informels directement fondés sur la confiance sont plus efficaces et souples que les formes légales et institutionnalisées de transaction (O Williamson).

Un "régime" repose sur l'existence d'un groupe d' "*insiders*", informel mais stable qui a accès à des ressources institutionnelles et qui est capable de coordonner d'une façon informelle l'action de différentes institutions. Malgré l'absence d'un système de commandement unifié, ce qui fait qu'un "régime" possède une certaine cohérence, un ordre, c'est qu'il est orienté (ou finalisé) vers l'action, qu'il est un moyen d'action. Il permet d'atteindre des buts qui ne pourraient pas l'être autrement. En outre Stone rappelle que la stabilisation des arrangements est une contrainte qui limitent et structurent les possibilités d'actions. On pourrait dire qu'un régime a une inertie qui impose sa propre logique. Cette idée est évidemment cruciale pour mettre en rapport une forme de "régime" et ses performances en termes de politiques urbaines.

Ces arrangements informels qui apportent la flexibilité nécessaire pour faire face à des problèmes non routiniers, ont une fonction spécialement importante dans la politique locale compte tenu des limites des capacités propres d'action des gouvernements locaux, du cloisonnement des institutions de pouvoir, de la fragmentation et « sectorialisation » des intérêts dans la société urbaine. Les villes sont des univers organisés mais dépourvus d'une structure unifiée de commandement ⁽¹⁰⁾. Stone appelle "*coopération civique*" les modes informels de coordination qui transcendent les cloisonnements institutionnels. La "machine

¹⁰ Stone écrit : "*we can think of cities as organizations that lack a conjoining structure of command*" (p5)

politique" est l'exemple type d'un arrangement informel, fondé sur une forme de confiance (la "loyauté") qui doublent l'organisation formelle du gouvernement local ⁽¹¹⁾.

En l'absence de coercition imposée par une hiérarchie, la coopération ne va pas de soi. Elle n'est certes pas un fait naturel. Le fait qu'il existe des intérêts communs ou une cause commune n'est pas suffisant car ceux-ci sont généralement très vagues et insuffisants pour mobiliser différents acteurs et ressources. La coopération doit être construite sur des bases plus pragmatiques, sur un système d'échange "donnant-donnant" qui est rigide ou sur un échange généralisé plus souple mais qui requiert de la confiance et de la loyauté, valeurs longues à construire. En se référant aux théories de l'action collective, entre autres à Olson, Stone évoque l'importance des divers facteurs d'incitation, émotionnels, idéologiques, culturels... qui permettent de "faire agir les gens ensemble". Le cas des machines politiques qui reposent sur le patronage est un cas exemplaire à cet égard ⁽¹²⁾. A propos d'Atlanta, Stone montre le rôle déterminant des "*selectives incitations*", des avantages individualisés, matériels et palpables, accordés aux "*insiders*". La stabilité de la coalition biraciale d'Atlanta et les "succès" de sa politique urbaine s'expliquent (en partie) par la production non seulement de biens collectifs mais aussi de biens appropriables individuellement, tels les emplois municipaux "réservés" à la communauté noire, et par la création de "*small opportunities*", comme les marchés publics "réservés". Ces incitations sélectives sont destinées à "intéresser" les partenaires de la coalition et à maintenir sa cohésion. Stone montre sur plusieurs exemples que les villes qui ont fait des politiques urbaines ambitieuses ont fonctionné sur ce modèle, y compris celles où le gouvernement était de type réformé et avait répudié le patronage.

A l'évidence, la possibilité de distribuer des avantages individualisés varie selon les contextes locaux, les conjonctures et les objectifs visés. Stone analyse par exemple longuement l'incapacité du mouvement social protestataire à créer une coalition stable faute de pouvoir disposer d'incitations de ce type. Par ailleurs, ces incitations n'ont pas la même importance stratégique dans les différents types de "régime" : elle varie en fonction du niveau de complexité de la coopération requise. Un régime routinier ("*caretaker regime*") exige moins de coopération et par conséquent peut minimiser ses coûts en matière d'allocations incitatives. Enfin, le contrôle par un des partenaires de la coalition gouvernante de la distribution des avantages individualisés lui donne une position de pouvoir central. C'est le cas de l'élite des affaires à Atlanta.

Mais la coopération a des coûts moins visibles qui se traduisent par exemple par une perte d'autonomie pour les acteurs pris individuellement. L'exemple des machines politiques montre que les politiciens chefs de quartiers (*Wards*) ont "payé" la puissance collective acquise grâce à la construction d'une organisation intégrée et centralisée par une réduction de leur autonomie individuelle.

L'établissement d'une coopération stable passe également par des processus d'apprentissage. La création de normes, d'un langage commun sont, à côté de la distribution d'incitations individualisées, nécessaires pour résoudre les problèmes de l'action collective. De ce point

¹¹ On peut noter la très grande proximité de cette approche avec celle du système politico-administratif local développée par les chercheurs du CSO, spécialement en ce qui concerne la fonction latente de coordination informelle des administrations étatiques assuré par les notables.

¹² A ce propos, Stone cite la déclaration très pragmatique d'un membre d'une machine politique : "*Enthusiasm for causes is short-lived, but necessity of making a living is permanent*" (p 187).

vue, l'approche historique adoptée par Stone dans son étude est très éclairante puisqu'elle permet d'appréhender dans une perspective "constructiviste" la création d'un ensemble de normes et de règles, de compétences et de savoir-faire, d'habitudes voir d'habitus, bref d'une « culture civique » de coopération. Stone montre en détail la construction de deux types de normes : celles propres à chaque milieu ou acteur collectif (notamment l'élite des affaires, les leaders communautaires noirs), celles propres à la régulation des rapports entre les différents acteurs. L'importance de l'investissement que constitue la création de cette culture de coopération en fait un bien collectif précieux pour les "insiders" et contribue à sa reproduction (Stone évoque les "*sunk costs*" de Williamson).

La nécessité de coopérer pour atteindre un but, pour réaliser un projet, c'est-à-dire pour être efficace est donc à la base de la construction des coalitions de gouvernement fondées sur des arrangements informels stabilisés. Dans un contexte d'action fragmenté et complexe comme l'est une ville, le principal enjeu de pouvoir est, en quelque sorte, d'introduire de la coordination et de la coopération pour rendre possible une action collective. D'où le déplacement de la problématique du gouvernement local d'une problématique du "**pouvoir-dominance**" ou du "**pouvoir influence**" ("*power over*") à une problématique du "**pouvoir-action**" ("*power to*"). Ce déplacement impose le recours à un autre paradigme que Stone désigne comme le "*social-production model of power*" en le définissant comme la production d'une capacité collective de gouverner en vue d'atteindre des buts significatifs. La capacité liée à l'action de gouverner ne consiste pas à imposer un contrôle social par une coercition ou une hégémonie idéologique sur les individus mais à les faire agir ensemble. On pourrait ajouter qu'au pouvoir considéré comme une capacité d'organiser une coopération en vue de mener une action collective est associé un type de leadership particulier, le leadership entrepreneurial et que le pouvoir-action au sens de "*power to*" ne fonctionne pas sur une dialectique de domination/résistance dans un rapport conflictuel mais d'inclusion/exclusion dans un processus de coopération qui départage les *insiders* des *outsiders*.

Régimes et politiques urbaines

Les deux questions qui permettent de caractériser un régime : « qui participe à la coalition de gouvernement? » et : « comment se réalise la coopération entre les membres de la coalition gouvernante? » en appelle une troisième : quels sont les effets de ces modes d'arrangements informels? Autrement dit : dans quelle mesure et comment la configuration du régime structure les orientations des politiques urbaines? En somme : *does regime matter?*

De ce point de vue, le régime "activiste" d'Atlanta offre un cas de figure intéressant. Stone doit évidemment à expliquer pourquoi la politique de la coalition biraciale apparaît comme particulièrement dynamique et efficiente tout en étant "inéquitable", c'est-à-dire extrêmement "biaisée" en faveur des intérêts urbains de l'élite des affaires en dépit du fait que la communauté noire est très majoritaire et que ses représentants détiennent le pouvoir municipal. Atlanta illustre clairement la proposition selon laquelle le contrôle des institutions du gouvernement local n'est pas suffisant pour gouverner et que la force électorale dominante ne peut être confondue avec la coalition gouvernante. Stone traite longuement cette question dans son livre notamment dans un chapitre intitulé *Equity and Effectiveness* et sur un plan plus global dans son article *Urban Regimes and the Capacity to Govern*. Le dilemme efficacité/équité est naturellement au coeur des interrogations sur les conséquences de l'articulation entre logique du marché et démocratie politique, interrogation qui sert de cadre

(normatif) à l'approche de Stone et de beaucoup d'autres. Cette question n'apparaît évidemment pas par hasard dans l'Amérique reaganienne des années 1980.

Le régime d'Atlanta a produit une sorte de planification privée (ou semi-publique) structurée autour des intérêts de l'élite d'affaire mais qui a généré une certaine prospérité économique globale et qui, grâce à la création de "*small opportunities*", a contribué à assurer la promotion économique d'une fraction de la communauté noire. Stone se demande, sans vraiment apporter une réponse claire, si une politique urbaine différente aurait été produite si elle avait été impulsée uniquement par le marché ou inversement conduite dans le cadre d'une planification entièrement contrôlée par les pouvoirs publics.

Clarence Stone propose plusieurs éléments d'explication pour rendre compte de la solution biaisée apportée par le régime urbain d'Atlanta au dilemme efficacité/équité :

a) Le type de coopération organisée dans la coalition est limitée à des négociations informelles et closes ("*behind the scene*"). L'absence d'une participation plus large et plus ouverte est probablement une condition d'efficacité mais elle est en même temps une fermeture du champ des possibilités et peut s'opposer à l'émergence de solutions nouvelles prenant en compte un éventail plus complexe d'intérêts sociaux ⁽¹³⁾.

b) Une des conditions de l'efficacité des arrangements informels fondés sur la coopération de différents acteurs est la faisabilité des objectifs et projets. La faisabilité qui est un critère décisif de sélection des objectifs et de leur succès. Elle se définit par rapport aux contraintes de la coopération ("*it is what could be done: it is what could be coordinated*"). De fait, le rôle des leaders est non pas de démontrer qu'une cause est bonne en soi mais qu'il est possible de l'atteindre en organisant une coopération adéquate et en rassemblant les ressources indispensables.

c) La cohésion de la coalition qui doit être maintenue par l'allocation d'avantages individualisés limités au cercle des alliés. Cette logique s'oppose à la constitution d'intérêts collectifs plus larges. Il est par ailleurs très difficile pour les "exclus" de la coalition de créer une alternative (progressiste et démocratique) à la coalition en place : ils doivent résoudre le problème de la coopération et de l'action collective, tâche difficile en l'absence de compétences accumulées, d'une culture civique de coopération et des ressources disponibles pour fournir des "incitations individualisées". Ce fut le cas à Atlanta des mouvements sociaux de quartier incapable de réunir ces conditions.

d) Enfin, dans le cas d'Atlanta, le milieu d'affaire a construit depuis longtemps un puissant "réseau civique" qui fonctionne comme un centre de ressources incontournable pour la conduite et la réussite de tous projets collectifs concernant l'aménagement urbain.

Dans son article *Urban regime and the Capacity to Govern*, Stone revient sur la question de la formation des "préférences" et des "choix" en se démarquant de la conception qu'en a la théorie pluraliste. Il insiste longuement sur le fait que la politique n'est pas un processus d'agrégation de préférences ou de choix individuels étroits qui seraient "déjà là", donnés une fois pour toute, en fonction de la place des individus dans la société, et qui préexisteraient à leur expression et à leur "confrontation" dans les processus politiques. Les "préférences" sont

¹³ Paul Peterson montre d'une façon plus convaincante comment, du fait de la nature des enjeux impliqués, les trois types de politiques qu'il distingue (« développementaliste », « allocative », « distributive ») structurent différemment l'arène politique locale (*politics*). Il montre que les politiques de développement qui visent à accroître la richesse globale de la ville et qui sont "consensuelles" par nature contrairement aux politiques allocatives (qui produisent des biens matériels divisibles) induisent une compétition conflictuelle entre groupes... voir **City Limits** (pp 109-185).

a priori limitées, floues, instables, "fluides"; elles se structurent dans le processus dynamique d'interaction et de négociation au sein des arrangements informels qui cimentent les coalitions. Ce processus ouvre ou ferme des possibilités et des opportunités, délimite le faisable et le non faisable, organise des ajustements sélectifs et progressifs entre les "préférences" des acteurs. Les interactions plus riches liées à des expériences de coopération permettent de dépasser l'horizon limité des informations individuelles concernant tel ou tel problème ("*narrow cognition*"). La création d'un ensemble structuré d'interactions et de ressources ("*established pattern of interaction and structure of resources*") est un élément de stabilisation des préférences. Par conséquent, les préférences, les choix stratégiques, sont conditionnés par le **contexte d'action** dans lequel opèrent les acteurs. Si la configuration d'une coalition change, sa perception des problèmes s'élargit ou se restreint, son stock de connaissances se renouvelle, son horizon cognitif se transforme, son univers de choix se modifie (l'impensable devient pensable, l'infaisable devient faisable, etc.) et, pourrait-on dire, elle révisé son **catalogue** d'opportunités, elle modifie son **référentiel** d'action...

Typologies des régimes

C'est dans le prolongement de ces réflexions et en fonction de certaines préoccupations normatives (comment construire un régime efficace et équitable?) que Clarence Stone esquisse une typologie des régimes urbains. Cette typologie est logiquement fondée sur l'adéquation entre la nature et l'ampleur des ressources qu'il est nécessaire de mobiliser pour atteindre un objectif donné. Cette adéquation définit la **viabilité** (ou l'efficacité) du régime. Pour qu'une coalition de gouvernement soit efficace, il faut qu'elle mobilise des ressources en rapport avec son agenda politique.

Stone présente quatre types de régime dont les trois premiers correspondent à des situations concrètes et connues aux USA. La quatrième est présentée comme plus hypothétique ; il s'agit plutôt d'un projet politique supporté par le courant progressiste. La typologie croise deux variables : a) le niveau de ressources nécessaires pour atteindre un objectif; b) la complexité de l'agenda ou de la politique visée. Le croisement de ces deux variables permet de déterminer une "zone de viabilité" ou d'efficacité du régime.

a) Les régimes de "maintenance" ou de "statu quo" ne se proposent pas de changer les choses. L'objectif est de maintenir l'existant, pour l'essentiel : une gestion des services selon des procédures routinières, le maintien d'un faible effort fiscal. Ce type de régime ne nécessite que peu de coopération, une mobilisation faible de ressources externes au gouvernement local et un soutien limité au vote. Ce type de régime apporte peu d'avantages pour les élus en termes de prestige. Le leadership mayoral est de type "*caretaker*". Ce modèle est proche du modèle « notabiliaire » français typique de nombreuses petites villes ou villes moyennes avant les changements importants de 1977.

b) Les régimes "développementalistes" ou "de croissance" : leur principal objectif est de promouvoir et d'accompagner la croissance de la ville ou de contrer son déclin. Cet objectif de changement nécessite une mobilisation d'importantes ressources privées et publiques et une coopération entre un nombre limité d'acteurs très influents. Les politiques à mettre en œuvre, notamment par leur conséquence sur l'occupation de l'espace urbain (programme de rénovation ou de « régénération » de grande ampleur) sont risquées pour les élus. Elles peuvent leur apporter autant d'impopularité que de popularité. Elles peuvent susciter des

conflits et des oppositions violentes même si d'une façon générale la croissance a des retombées bénéfiques sur la majorité de la population. Ces régimes ne nécessitent pas une participation et une mobilisation populaire. Leur action est plus même plus facile si la population reste passive. L'abondance des "incitations individualisées" et autres "petites opportunités" associées à la conduite des grands projets peut permettre de gérer les conflits et de réduire les oppositions de certains catégories sociales. Ces entreprises nécessitent la mobilisation de subventions étatiques ou fédérales très importantes. Le leadership mayoral serait de type "entrepreneurial" avec une dimension de démarchage auprès des acteurs clés (de style maire "broker"). Ce type de régime apparaît extrêmement répandu dans tous les pays dans les conjonctures de forte croissance urbaine (les maires bâtisseurs des années soixante).

* **Les régimes "progressistes des classes moyennes"** ont pour objectifs principaux la défense de l'environnement, du patrimoine historique et des politiques sociales diverses. Ces objectifs nécessitent la mise en place d'une régulation complexe incluant des mesures de coercition, des réglementations appuyée sur la "puissance publique". Dans la mesure où les politiques locales vont à l'encontre des intérêts dominants liés à la croissance urbaine (les « *growth coalitions* »), ils nécessitent un actif et permanent soutien populaire (référendum et mobilisation des mouvements sociaux et associatifs). Les tâches de coordination sont complexes. Dans certains pays, comme les USA, à défaut de s'appuyer sur des structures partisans fortes, les autorités locales doivent gagner le soutien d'organisations civiques et de mouvements de volontaires où les classes moyennes peuvent apporter leurs connaissances en matière d'organisation et de d'expertise. Les "*anti-growth coalitions*" qui ont émergé récemment dans certaines villes relèvent de ce type de régime.

* **Les régimes "populaires" ou "sociaux"** ("*regimes devoted to lower class opportunities expansion*"). Ils sont orientés vers l'amélioration des conditions de vie des couches populaires (éducation, formation professionnelle, accès au logement etc..) mais pas sous la forme d'une politique distributive ou d'assistance traditionnelle: l'objectif visé est de créer les conditions d'une promotion des couches défavorisées par l'élévation des qualifications et des compétences (améliorer leur « employabilité ») et de créer ainsi les conditions d'un nouveau développement économique. Ce type de régime comporte les mêmes difficultés que le précédent plus quelques autres : manque de connaissances et de savoir-faire organisationnel et surtout passivité et fatalisme des couches défavorisées. Il faut pouvoir les convaincre de la faisabilité du changement et pour cela produire rapidement des résultats tangibles. Les tâches de coordination et de mobilisation sont immenses et complexes. En fait il s'agit de construire une coalition de gouvernement capable d'affronter efficacement le déclin urbain et à la pauvreté. L'étude d'Orr et de Stoker sur Détroit montre l'ampleur de la tâche (¹⁴).

On peut mentionner ici les propositions développées par G Stoker et F Mossberger dans un article récent (¹⁵). Soulignant l'intérêt du concept d' *urban regime*, ils proposent de l'utiliser, en l'adaptant, comme cadre d'une approche comparative internationale. Ils suggèrent notamment de prendre en considération, outre les catégories d'acteurs étudiés par Stone c'est-à-dire les autorités locales élues, les hommes d'affaires et les représentants du mouvement associatif et autres "acteurs civiques", une quatrième catégorie, les fonctionnaires d'autorité ou d'expertise ("*technical or professional officials*") travaillant dans les collectivités locales

¹⁴ Stoker G., Orr M., 1994, *Urban Regimes and Leadership in Detroit*, *Urban Affairs*, Sage, Vol 30, 1.

¹⁵ Stoker G, Mossberger K, 1994, *Urban regime theory in comparative perspective*, *Environnement and Planning C : Government and Policy*, 12 pp 195-212.

ou dans divers types d'agences locales. Cette dernière catégorie, peu prise en compte par Stone, a en effet dans les pays européens une importance très grande dans les processus décisionnels.

Pour caractériser et comparer les "régimes urbains", Stoker et Mossberger proposent cinq critères : a) les objectifs; b) les mécanismes de mobilisation et les motivations des participants; c) la création d'un "intérêt général" commun aux acteurs; d) la nature des liens internes aux coalitions et la congruence des intérêts des participants; e) les relations entre la coalition et son environnement local et non local (notamment les échelons supérieurs de l'Etat).

A partir de ces critères, Mossberger et Stoker distinguent trois grands types de régimes :

- **Les régimes de type "organique"** : proches des régimes de maintenance de Stone, leur objectif est la maintenance du statu quo. L'engagement et les intérêts des acteurs impliqués sont liés à leur attachement à la localité. Le consensus local et communautaire sert de ciment à la coalition. Les membres de la coalition privilégient les relations locales mais de type "exclusives", c'est-à-dire qu'elles se limitent à un cercle restreint de notables.

- **Les régimes de type "instrumental"** : leur objectif est de réaliser un projet dont les participants attendent des résultats palpables. La participation est liée à des avantages individualisés. Les relations sont de type partenarial (par opposition aux relations "fusionnelles" communautaires) fondées sur la négociation et le marchandage entre un nombre restreint d'acteurs. Les relations avec le "non local" sont nécessairement fortes en raison de la dépendance des autorités locales à l'égard des subventions étatiques.

- **les régimes de type "symbolique"** : cette catégorie est nouvelle par rapport à la typologie de Stone. Ces régimes ont pour but de modifier l'image globale de la ville pour entraîner un processus de changement. La manipulation de symboles permet de créer une mobilisation collective.

Dans une perspective de comparaison internationale, Stoker et Mossberger suggèrent d'explorer l'influence de certaines variables contextuelles pour expliquer que tel ou tel type de régime prédomine dans tel ou tel pays. Ces variables sont : les caractéristiques du dispositif institutionnel en particulier les relations centre/périphérie, le type et le degré de centralisation ou de dispersion des capitaux privés, les cultures politiques nationales, le rôle des partis.

Ces propositions rejoignent celles que Keating (1993) avance à partir de son étude comparative des "*growth coalitions*", concept qui approximativement a le même contenu que celui d'*Urban Regime*. Keating insiste sur la spécificité du contexte américain où les villes sont beaucoup plus dépendantes qu'en Europe des capitaux privés et du marché pour leurs ressources (¹⁶). Keating propose cinq critères de différenciation des "coalitions de développement" en fonction des contextes nationaux: a) les relations public/privé en terme d'interdépendance; b) les relations Etat central/villes; c) les capacités locales techniques ou

¹⁶ Keating, M, 1993, *Les interventions économiques des collectivités locales aux Etats-Unis*, en Grande-Bretagne et en France, les effets politiques et économiques, dans **Gouvernement local et Politiques Urbaines**, actes du colloque de Grenoble (textes réunis et présentés par S Biarez et JY Nevers), 1993, pp 463-473.

d'expertise; d) les forces sociales incluses ou exclues : classe ouvrière, quartiers, minorités; e) les capacités d'intégration des politiques sectorielles et territoriales.

De nombreux travaux empiriques s'inscrivent aujourd'hui, plus ou moins directement dans l'approche en termes d'*urban regime* ou dans des approches semblables. On peut mentionner par exemple les travaux comparatifs coordonnés par Judd et Parkinson sur les types de leadership qui émergent face aux enjeux des politiques de "régénération urbaine" (17). Orr et Stoker ont mis en œuvre une approche en terme de régime dans une étude récente sur Détroit (18). Cette ville est une figure opposée à celle d'Atlanta. Frappée par la récession, Détroit reste marquée par un "hyperpluralism" ingouvernable, liée à une fragmentation considérable de la gouvernance locale. Selon Orr et Stocker, la ville est dépourvue d'un véritable capacité d'action ("*a limited and weak regime-building capacity*") (p65). Ils montrent les difficultés d'émergence d'un nouveau type de régime orienté vers un objectif d'amélioration de la force de travail (a *human-capital regim*) et non plus vers la classique rénovation du centre et la création d'un centre d'affaire.

Une étude récente portant sur la création et le fonctionnement d'un système complexe de partenariat pour la mise en place d'une politique de régénération du centre de Sheffield, UK, permet à Paul Lawless de tester empiriquement les approches en terme de « *growth coalition* » (selon la conception de Logan et Molotch) et de *urban regim* (19). Ces approches ne donnent pas entièrement satisfaction à l'auteur de l'étude : dans le cas étudié, contrairement aux villes américaines, les intérêts privés (entreprises et propriétaires fonciers) sont faiblement présents et lorsqu'ils le sont ils sont divisés, tandis que les fonctionnaires ("*professional bureaucracies*") et le gouvernement local jouent un rôle décisif dans l'élaboration des projets. La dimension politique partisane a aussi une importance beaucoup plus grande qu'aux USA.

Myron A Levine a étudié aussi dans une optique proche de l' "*urban regime*" les politiques de croissance (*growth politics*) en France dans plusieurs contextes locaux très différents : la politique municipale à Rennes, le projet d'aménagement de la Plaine Saint-Denis, l'europôle de Lille, la vallée de la Loire (Tours et Chinon) et l'implantation d'Eurodisneyland (20). La recherche comparative de Patrick Le Galès sur Coventry et Rennes s'inscrit dans une démarche assez proche de celle de l'*urban regime* (21). Patrick Le Galès montre bien comment se constituent dans les deux villes des réseaux et des coalitions spécifiques d'acteurs, parfois en concurrence, et qui sont le support des nouvelles politiques de développement économique.

¹⁷ Judd D, Parkinson M, (ed.), 1990, **Leadership and Urban Regeneration : Cities in North America and Europe**, Newbury Park.

¹⁸ Stoker G, Orr M, 1994, **Urban Regimes and Leadership in Detroit**, *Urban Affairs*, Sage, Vol 30, 1.

¹⁹ Lawless P, 1994, **Partnership in Urban Regeneration in the UK : The Sheffield Central Area Study**, *Urban Studies*, vol 31 (8) pp 1303-1324.

²⁰ Levine M A, 1992, **The transformation of French Urban Politics: the Rotts of Growth Politics ans Urban Regimes**, APSA, Annual Meeting, Chicago.

²¹ Le Galès P, 1993, **Politique urbaine et développement local, une comparaison franco-britannique**, L'Harmattan. Voir par ailleurs son article récent paru dans la Revue Française de Science Politique, déjà cité et sa communication au congrès de l'UCPR : **Urban governance and urban regime, the case for a sociological approach**, draft, ECPR, Bordeaux avril 1995. Dans ce dernier texte, Le Galès présente une critique du concept d'*urban regime* trop "américano-centré" et conteste les propositions de Stoker.

Aux Etats-Unis, l'approche en terme d'*urban regime* développée par Stone et par d'autres chercheurs a contribué à renouveler les approches théoriques et empiriques du "pouvoir communautaire" en dépassant le débat élitisme/pluralisme organisé autour de la question « *who govern?* » pour s'intéresser aux processus et aux conditions qui rendent possibles la "gouvernance" dans une société complexe où interfèrent logique du marché et démocratie. L'accent mis sur les arrangements informels, les processus de coopération, de coordination et de formation des coalitions de gouvernement éclairent une dimension fondamentale du gouvernement urbain considéré dans une perspective dynamique, comme le produit de la construction d'une capacité d'action. L'intérêt suscité dans les pays européens par cette approche, même lorsqu'il est associé à certaines réserves, montre que les transformations qui ont affecté dans les dix dernières années le gouvernement local ont sensiblement rapproché les différentes situations nationales.