

# Gouvernance et diversité culturelle : quels enjeux pour les villes ?

Par **Bernard Jouve**, École nationale des travaux publics de l'État (France), Laboratoire RIVES, UMR CNRS 5600 • [jouve@entpe.fr](mailto:jouve@entpe.fr)

Les villes occupent le devant de la scène depuis une dizaine d'années. Lieux de concentration de la richesse mais aussi générateurs d'exclusion et de dégradation environnementale, elles constituent le creuset de transformations sociologiques et politiques majeures (Scott, 2001). C'est ce qui explique que les questions touchant à leur mode de gouvernement, à leurs institutions et aux politiques publiques qui s'y déploient « s'exportent » si bien à travers le monde, aussi bien dans les pays développés qu'en développement.

À l'heure actuelle, les agendas politique et universitaire sont structurés notamment par deux grandes problématiques qui sont au cœur de cet article : leur mode de gouvernement et la gestion de la diversité culturelle. Cet état de fait s'explique en grande partie par les recompositions sociopolitiques et administratives induites par ces deux problématiques. Sous la pression de sociétés civiles de plus en plus revendicatrices et aspirant à une meilleure prise en compte de la « participation citoyenne », de la raréfaction des ressources budgétaires, de la diversification de la composition ethnoculturelle des métropoles – qui résulte pour une bonne part de la mondialisation –, les institutions urbaines et leur personnel politique et administratif sont conduits à mettre en œuvre certaines transformations entraînant une « ouverture » des systèmes décisionnels. Cette pluralisation des systèmes décisionnels urbains s'intègre dans un processus plus large de modifications de la puissance publique. Cet article se fixe comme objectif d'établir un état des lieux de ces processus, des grilles d'analyse retenues pour les étudier et de leur portée.

## ■ LES MÉTROPOLES EN QUÊTE DE « GOUVERNABILITÉ » : POURQUOI, COMMENT, QUELLES FINALITÉS ?

Il est bien délicat de se pencher de nouveau sur la gouvernance, ou encore la gouvernabilité, des métropoles. On ne compte plus les centaines de travaux sur la question qui, pour la plupart, insistent sur les formidables transformations de l'action publique que recouvre ce terme au statut épistémologique d'ailleurs fort délicat à établir : notion, programme de recherche... Dans le cadre de cet article, on se bornera à déterminer quelles en sont les principales composantes et à pointer les tensions qui traversent différentes lectures possibles du terme.

La gouvernance est apparue dans le langage profane et académique à partir des années 1990 pour désigner l'essoufflement d'un mode de régulation sociopolitique que d'aucuns qualifient de « stato-centré » et qui, *grosso modo*, repose sur la « centralité » des institutions publiques bénéficiant de la double légitimité issue d'une part de l'élection au suffrage universel et d'autre part de leur création par l'État monopolisant l'intérêt général. Bien entendu, ce modèle ne se décline pas de manière uniforme dans la mesure où le type de relations qu'entretiennent les sociétés civiles avec les États varie considérablement d'un pays à un autre. De plus, si le monopole de l'État dans la définition de l'intérêt général correspond bien à une réalité française, il en va tout autrement dans nombre de pays anglo-saxons et surtout aux États-Unis. Retenons simplement que, pour ce qui est de la gestion politique des métropoles, jusqu'aux années 1980, c'est un mode de régulation politique de type institutionnel qui était systématiquement retenu.

On pourra objecter que différentes écoles de pensée (les réformateurs emmenés par B. Wood par rapport aux tenants du *Public Choice* incarnés par C. Tiebout)

ont, dès le début des années 1960, été au centre d'une des plus importantes controverses scientifiques – et politiques – relative à l'idéal à atteindre en termes d'organisation administrative et politique des métropoles: les premiers plaçant pour la constitution de vastes autorités politiques à l'échelle métropolitaine permettant de générer des économies d'échelle et une planification urbaine plus rationnelle, les seconds, au nom de l'efficacité et de la liberté de choix dans la définition des lieux de résidence des habitants, optant à l'inverse pour une fragmentation très importante des villes en une myriade d'institutions politiques de base (Ostrom, Tiebout et Warren, 1961; Wood, 1961).

Cependant, il est également clair que la nature du débat sur l'idéal à atteindre en termes d'organisation politique des métropoles s'est très nettement déplacée à partir des années 1970 et surtout 1980; la référence à la « crise de gouvernabilité » des métropoles servant à désigner la structuration de l'agenda politique par d'autres variables et d'autres processus. On peut dater historiquement la césure de la « révolution conservatrice » telle qu'elle s'est tout d'abord développée en Grande-Bretagne sous le gouvernement de Margaret Thatcher, puis aux États-Unis à partir de l'administration Reagan. C'est principalement en Grande-Bretagne, patrie du *Local Government*, que la transition a été la plus radicale tant il est vrai que les villes des États-Unis étaient habituées depuis longtemps à être gouvernées par des coalitions d'acteurs dont les limites ne coïncidaient pas, loin de là, avec la « machine municipale » proprement dite. Les travaux sur les coalitions de croissance et autres régimes urbains illustrent très clairement cet état de fait (DiGaetano et Klemanski, 1999; Savitch, 1999) et expliquent d'ailleurs en grande partie leur déclinaison très délicate hors de leur contexte politique, institutionnel et social d'origine (Harding, 1996).

Au-delà de cette mise en contexte, la « crise de gouvernabilité » des villes contient des caractéristiques qui les dépassent largement et qui renvoient très globalement à la remise en question d'un mode d'organisation du politique centré sur la puissance publique, sur l'isomorphisme caractéristique de la « première modernité », pour parler comme U. Beck (Beck, 1998), entre système politique et institutions publiques (essentiellement l'État). Parmi les processus

constitutifs de la remise en question d'un ordre politique stato-centré, on peut citer: la remise en question de la légitimité légale-rationnelle, des partis politiques, du principe d'autorité, l'inefficacité d'un mode d'intervention sectoriel à traiter de nouvelles problématiques (environnement, pauvreté, déplacements...), la crise du régime d'accumulation fordiste et de l'État keynésien qui lui était associé, la mise en tension par certaines minorités politiques des valeurs fondatrices des régimes politiques libéraux reproduisant les inégalités en termes d'accès aux institutions politiques, la fragmentation des systèmes décisionnels donnant naissance à des polyarchies, pour ne citer que certaines des dynamiques les plus visibles (Jouve, 2005b).

Face à ce constat, on est en droit de se demander ce qui fait la spécificité de la « crise de gouvernabilité » des métropoles. Sont-elles porteuses de dynamiques particulières qui en font des objets sociopolitiques particuliers? On se bornera pour l'instant à émettre l'hypothèse que la situation particulière des métropoles s'explique davantage par l'extraordinaire densité et concentration des facteurs de crise des démocraties libérales. Il n'y aurait donc pas, contrairement à ce qu'avance J. Donzelot une « nouvelle question urbaine » tenant à la capacité de la ville à faire société (Donzelot, 1999) dans la mesure où ce sont toutes les institutions publiques conçues pour organiser et faire société, sur fond d'individualisation et de transformation des identités collectives au gré des revendications des citoyens (Beauchemin, 2004), qui sont en crise. Par contre, c'est la concentration territoriale des problèmes qui induit un saut dans la nature même des enjeux et dans les solutions qui sont envisagées et expérimentées pour y faire face.

La « crise de gouvernabilité » des métropoles renvoie donc à la crise du « programme institutionnel », pour paraphraser F. Dubet (Dubet, 2002), et induit la recherche de nouveaux mécanismes de régulation politique qui ne passent plus uniquement par des solutions de type institutionnel, mais dans lesquels la concertation, le partenariat, la mutualisation des ressources et des registres de légitimité constituent l'alpha et l'oméga des nouvelles politiques publiques. Le débat sur le nouveau régionalisme aux États-Unis est parfaitement illustratif de cette tendance dans la mesure où aucune solution organisationnelle, juri-

dique, fiscale n'est *a priori* retenue et préférée par les tenants de ce courant de pensée (Barnes et Ledebur, 1991 ; Orfield, 1997) qui militaient dans les années 1990 pour un retour sur l'agenda politique des questions liées au gouvernement des villes. Ce qui compte avant tout, c'est de mettre en place des procédures, institutions *ad hoc* et mécanismes permettant une meilleure redistribution de la richesse, de gérer au mieux les problèmes se posant à l'échelle métropolitaine ainsi que la compétition économique dans laquelle évoluent les grandes villes des États-Unis. Que les villes élaborent elles-mêmes leurs propres solutions, en fonction de leur histoire, des rapports sur le long terme entre groupes sociaux, des formes particulières de leadership politique et de relations entre commune-centre et villes de banlieue, du moment qu'elles mettent en place une dynamique politique permettant de résoudre les problèmes à l'échelle métropolitaine. Tel pourrait être le mot d'ordre du nouveau régionalisme aux États-Unis.

Ce discours sur le respect des configurations territoriales et des spécificités locales est devenu progressivement dominant dans les politiques urbaines des années 1990 (Jouve et Lefèvre, 2004) qui ont été également caractérisées par la puissance des réformes néolibérales et par l'adaptation des politiques urbaines à ce nouvel impératif (Kipfer et Keil, 2002). Par ailleurs, et non sans un certain paradoxe, on a également vu des réformes métropolitaines radicales menées par les États (suppression des *metropolitan counties* en Grande-Bretagne, fusions de Toronto et des principales agglomérations québécoises) dans lesquelles il est bien hasardeux de poser l'hypothèse que les États ont agi en respectant les configurations politiques locales (cf. les quinze municipalités ayant « défusionné » sur l'île de Montréal).

Comment comprendre que les réformateurs de Montréal ou de Toronto se réfèrent à la gouvernance pour justifier leurs réformes, alors même que la solution juridique retenue va à l'encontre de la recherche du partenariat, de la coopération, de l'ouverture de la machine municipale à de nouveaux « acteurs » issus de la société civile ? La question qui se pose en fait est d'interpréter la portée de ces dynamiques. Pour être rapide, deux grandes « lectures » sont actuellement sur le « marché des idées ».

1. Pour certains, la gouvernance urbaine participe d'un nouvel équilibre dans les relations, jusque-là très asymétriques, entre l'État et les autorités politiques subétatiques (on pense notamment aux très nombreuses communications portant sur la thématique du « changement d'échelle » lors du dernier congrès de l'Association française de science politique à Lyon en septembre 2005). Elle constitue un élément majeur de la transformation en cours de la structure interne des États en ce sens que le politique cesse d'être centré sur eux. Cette perspective ouvre la possibilité aux villes de se doter de « sociétés incomplètes » et d'envisager un « retour » dans l'ordre politique contemporain en devenant des espaces d'agrégation pour les sociétés civiles (Le Galès, 2003). Cette lecture est surtout appliquée à la situation européenne dans la mesure où aucune socio-histoire de l'État ne peut y être menée sans faire référence aux relations entre l'État et les villes (Tilly et Blockman, 1994). Ainsi, à travers la modification de leur structure de gouvernement, les métropoles seraient en passe de devenir des espaces essentiels dans la fabrication du bien commun qui était jusqu'à présent le monopole des États ; cette transition étant rendue possible par une transformation du métier d'élu local dont les capacités de médiation entre intérêts sectoriels seraient renforcées (Faure, 2004) et par le recours de plus en plus fréquent aux formes institutionnelles de participation politique (Blondiaux et Sintomer, 2002). Cependant, de nombreux auteurs considèrent que ce processus de reterritorialisation du politique, qui cesse d'être centré sur l'État au profit des villes, n'est pas sans connaître de fortes résistances, des tensions évidentes touchant notamment à l'équilibre des relations entre groupes sociaux localisés, entre ville centre et villes de banlieue comme l'atteste ce qui s'est passé récemment sur l'île de Montréal et à l'échelle de la Communauté métropolitaine de Montréal (Jouve et Boudreau, 2005). Il reste néanmoins que l'on assiste depuis une trentaine d'années à une phase de réétalonnage politique dans laquelle la construction de nouveaux territoires de la régulation politique représente un processus central. C'est cette dynamique, les conditions sociopolitiques et institutionnelles de sa faisabilité, qu'interroge une certaine partie de

la littérature déclinant la notion de gouvernance urbaine.

2. Du point de vue de l'économie politique, la gouvernance urbaine est comprise comme participant de la transformation du régime d'accumulation fordiste en mettant en demeure les métropoles de générer des comportements coopératifs, que d'aucuns qualifient d'« épaisseur institutionnelle » (Amin et Thrift, 1995), entre acteurs et institutions aux statuts très divers. Outre le fait que ces comportements deviennent des facteurs de production et de différenciation spatiale (au même titre que le sont les coûts liés à la main-d'œuvre, aux transports et aux matières premières) (Jouve, 2005a), cette dynamique est également au cœur de la transformation du régime d'accumulation à travers un réétalonnage politique (*political rescaling*) dans lequel l'État modifie à la fois ses relations avec les métropoles, mais également le contenu de ses politiques (du *Welfare State* au *Workfare State*) (Brenner, 2004).

On l'aura compris, ces deux lectures de la gouvernance urbaine s'adressent à des réalités différentes et mettent l'accent sur des dynamiques qui se recouvrent imparfaitement. Dans le premier cas, la transformation de l'ordre politique s'opère essentiellement par elle-même, à la faveur de dynamiques proprement politiques. Il s'agit donc d'une lecture qui repose sur le postulat d'une autonomie réelle du politique en tant que sphère d'activité sociale dotée de règles, de principes d'organisation qui lui sont propres et qui la différencie d'autres champs, au sens de P. Bourdieu. Dans le second cas, il s'agit davantage de comprendre l'évolution de ce champ en lien avec la transformation de l'infrastructure économique, au sens d'Engels et Marx. Malgré ces différences, ces deux lectures partagent un même intérêt pour un objet territorial particulier – les métropoles – qui constitue le creuset de transformations majeures affectant l'organisation politique, économique et sociale des sociétés contemporaines.

## ■ GOUVERNER LES MÉTROPOLES DANS UN MONDE PLURIEL

La « crise de gouvernabilité » des métropoles, dont on a vu qu'elle s'enracinait dans une transformation en profondeur de la sphère politique à partir des

années 1970, est traversée également par une dynamique essentielle : la pluralisation identitaire des sociétés contemporaines. La mondialisation et les flux de personnes liés à l'immigration constituent certes un facteur explicatif de l'importance des revendications de type identitaire qui trouvent dans les métropoles des arènes politiques de premier plan. Ces demandes sociales émanent aussi de groupes sociaux minoritaires en termes politiques, c'est-à-dire qui s'estiment lésés dans leur accès aux institutions politiques, à la fois en termes de formatage de l'agenda politique et de conquête de fonctions exécutives (femmes, gais, lesbiennes...).

Tout comme les classes sociales ont un accès différencié à l'État, il en va de même pour ce qui est des groupes définis par des marqueurs sociaux de type identitaire dans la mesure où ils ne parviennent pas à se faire entendre de façon aussi efficace auprès des décideurs de même qu'à influencer le cours de l'histoire. La « neutralité bienveillante » de l'État, qui sert de base de légitimation à l'État libéral, constitue pour nombre d'auteurs comme W. Kymlicka un leurre, une abstraction, un mythe et ne correspond aucunement aux expériences de discrimination, d'exclusion et de laissés-pour-compte vécues par les groupes dominés dans les métropoles (Kymlicka, 2001).

La revendication de type identitaire n'est d'ailleurs pas uniquement le fait de groupes dominés. Elle participe, en tant que registre de mobilisation et d'action collective, de la « révolte des élites » qui refusent dorénavant de « faire société » et préfèrent « l'entre soi » aussi bien dans la sphère privée, par le biais de stratégies de cooptation dans les logiques d'accession à la propriété (Lasch, 1995), que dans l'espace public qui se voit progressivement privatisé par le biais d'un « urbanisme affinitaire » (Donzelot, 1999). Derrière cette dynamique se profilent en quelque sorte les prémices d'une régulation politique de type « consociative » (Lijphart, 1977), déclinée à l'échelle métropolitaine, qui trouve dans le cas des défusions de l'île de Montréal et des tentatives de sécession municipale à Los Angeles ou encore à Miami des exemples frappants. Parce qu'elle institutionnalise cette logique, cette dynamique consacre le constat établi en 1977 par R. Sennett qui, adoptant une lecture de la ville directement inspirée des travaux de G. Simmel, énonçait alors :

The city is the instrument for impersonal life, the mold in which diversity and complexity of persons, interests, and tastes become available as social experience. The fear of impersonality is breaking that mold. In their nice, neat gardens, people speak of the horrors of London or New York; here in Highgate or Scarsdale, one knows one's neighbors; true, not much happen, but life is safe. It's retribalization (Sennett, 1977).

Jusqu'à présent, l'expression de la diversité culturelle et son traitement politique par l'instauration de différents régimes de citoyenneté selon les sensibilités historiques propres aux diverses traditions nationales se traitaient essentiellement au niveau de l'État-nation. Pour ce qui est de la définition d'un régime de citoyenneté, on s'alignera sur l'approche de J. Jenson pour qui un tel régime est composé de quatre éléments :

**La reconnaissance formelle de droits (civiques, politiques, sociaux et culturels), les règles du jeu démocratique qui donnent accès à l'État et à ses institutions, le territoire sur lequel s'exprime la citoyenneté et une identité collective qui lui est associée et, enfin, l'expression de valeurs fondamentales touchant le partage des responsabilités qui incombent aux acteurs : le régime définit les limites des responsabilités de l'État – l'État qui établit l'espace de la citoyenneté. Il les distingue de celles sous la régulation des rapports marchands, familiaux ou du voisinage » (Jenson, 2005).**

De plus en plus, les métropoles occupent une place importante dans la définition de ces régimes de citoyenneté. La littérature nord-américaine, essentiellement en provenance des États-Unis, est particulièrement riche sur la question des relations interethniques et plus généralement sur les dynamiques sociopolitiques et les ressorts psychosociologiques à travers lesquels s'organise la médiation entre un groupe social dominant et des groupes dominés. Dans le cadre d'une tradition universitaire très marquée aux États-Unis, on doit notamment à ces chercheurs nord-américains un grand nombre de typologies permettant de formaliser ces relations. Une grande partie d'entre elles établissent ces catégories en fonction des représentations que porte le groupe dominant sur les aspirations du ou des groupes dominés. En fonction de la plus ou moins forte acceptation ou stigmatisation de ces attentes et surtout de leurs impacts potentiels sur l'ordre social et politique dominant, se mettent en place des processus d'inclusion ou d'exclusion, de

cooptation, de marginalisation, voire d'autodestruction (psychologique et physique) des groupes dominés. Cette littérature est particulièrement bien adaptée à la question des relations interethniques et des processus d'immigration qui, cependant, ne réduisent plus la réalité de la diversité culturelle. Comme on l'a vu précédemment, la diversité culturelle déborde largement les dynamiques migratoires.

Elle est de plus en plus le fait de groupes qui s'estiment marginalisés, non plus uniquement sur un plan économique, mais également politique, par les systèmes prévalant dans les démocraties libérales (femmes, homosexuels et lesbiennes, minorités linguistiques, religieuses...). Pourtant, il est également indéniable que la problématique qui s'applique à ces revendications ressort très souvent du même registre que celle appliquée aux attentes des groupes issus de l'immigration. Il est en effet patent de constater que ces revendications sont très généralement perçues comme des processus déstabilisateurs pour l'ordre politique en place et qui font dire à K. Underwood :

**Public debate has typically centered on questions such as "How much will it cost (the majority) in terms of power and status?" "How much will it cost in terms of scare public resources?", "How far should the government go to ensure equal opportunities for all citizens?" (Underwood, 2000, p. 257).**

Dans l'espace public et médiatique, la diversité culturelle est donc très généralement considérée comme un coût devant être assumé par un groupe dominant dont les valeurs, les ressources, la position sociale et les rôles politiques sont potentiellement remis en question. C'est finalement le mythe et le procès de la démocratie libérale, en tant que système politique assurant l'égalité de traitement (économique, social et politique) entre les membres d'une même communauté politique considérés comme dotés de droits égaux qui sont instruits par la problématique de la diversité culturelle; plusieurs courants de recherche ont servi à alimenter le débat, notamment les études féministes et les *cultural studies* (Marques-Pereira, 1990). C'est l'existence même d'une communauté politique qui est remise en question alors que la possibilité de générer un bien commun et la volonté des individus composant le corps social à

« faire société » apparaissent de plus en plus problématiques sous le coup d'un contre-projet d'ordre « pluraliste-identitaire-minoritaire » (Gauchet, 1998).

En quoi les villes constituent-elles des espaces politiques pertinents quant à cette problématique particulièrement lourde de conséquences sur l'organisation et le fonctionnement des sociétés contemporaines? En élargissant le propos que développent ces auteurs à l'ensemble des « minorités » et non pas aux seuls groupes issus de l'immigration, on serait tenté de considérer que :

**Although the mainstream political system would obviously seem the most appropriate channel for participation, access to it is barred to non-nationals in most Western European countries. Hence, parallel institutions and policies may be launched by local governments alongside the formal political system, with the common objective of liaising with immigrants and ethnic minorities (Penninx, 2004).**

Prenons cependant garde de ne pas sombrer dans une perspective romantique de la politique au niveau local car l'on sait :

- d'une part, que le mirage néotocquevillien qui conduit à mythifier l'exercice de la démocratie locale existe bien dans les représentations dominantes (Jouve, 2005b) et qu'il se prête à une instrumentalisation de la part de certains groupes au niveau local (Boudreau, 2003) ;
- d'autre part, qu'il faut éviter une dérive essentialiste conduisant à poser le postulat que les institutions locales sont, par définition, plus ouvertes aux revendications des groupes minoritaires que le niveau étatique. Ce constat vaut à la fois pour les institutions publiques (Mahnig, 2004), mais également pour les partis politiques locaux, y compris lorsqu'ils sont considérés comme « progressistes » (Garbaye, 2002).

Pour éviter ce double biais, il semble préférable d'opter pour une lecture mettant l'accent sur l'existence ou non de structures de possibilités qui rendent, ou pas, possible la prise en compte de la diversité culturelle au niveau des villes (Tarrow, 1991 ; Kriesi, 1992). Ces structures sont formatées par des configurations politiques locales et des régimes de citoyenneté avant tout nationaux.

L'accès à l'agenda municipal a pour conséquence l'adoption de politiques qui consacrent un certain « adocratie institutionnel ». Dans le cas des groupes issus de l'immigration, les villes se dotent parfois de conseils consultatifs, comme c'est le cas des villes canadiennes, allemandes ou belges par exemple, auprès de l'exécutif municipal, voire de services administratifs ayant pour objectif de sensibiliser l'appareil municipal à la question de la diversité culturelle. Dans certains cas, comme dans les villes canadiennes, on se fixe des objectifs quantitatifs, très modestes, en matière de recrutement de fonctionnaires municipaux appartenant à des groupes immigrants. On est cependant très loin de la mise en place de politique de recrutement reposant sur des quotas « réservés » à ces groupes ou encore de mesures mettant en œuvre les principes de la discrimination positive telle qu'elle se pratique aux États-Unis depuis la *Civil Rights Act* de 1964, même si elle est régulièrement remise en question ces dernières années.

Certaines villes ont également inscrit dans l'aménagement de certains espaces publics la présence de groupes minoritaires en marquant par exemple symboliquement l'entrée de quartiers largement occupés par des groupes immigrants. De plus en plus, parce qu'elles génèrent une économie lucrative et un tourisme florissant, les communautés homosexuelles s'approprient certains quartiers. Le thème même de la diversité culturelle constitue un registre de marketing pour les villes (Los Angeles, Vancouver, Toronto) et alimente un ensemble de travaux, très controversés, sur les nouveaux facteurs de compétitivité des métropoles qui seraient, selon le très médiatique R. Florida (Florida, 2004), non plus fonction de la qualité de la main-d'œuvre locale, des coûts d'implantation et de production, de la qualité des infrastructures, mais bien davantage de la présence d'une « classe créative » qui s'implante essentiellement dans les villes ouvertes à la diversité et à la tolérance par rapport aux groupes minoritaires.

L'action municipale passe surtout par un travail de sélection des élites « représentant » les groupes minoritaires, d'un point de vue politique. Il peut s'agir d'un processus sanctionné par l'élection ou par des mécanismes non électoraux, mais tout aussi efficaces. Dans les deux cas, l'accès à l'appareil municipal n'est pas sans soulever certaines ambiguïtés.

1. Le risque d'instrumentalisation est bien réel et le recrutement de candidats issus de groupes minoritaires, qui une fois élus n'occupent que des fonctions secondaires, est une pratique très répandue donnant l'illusion du respect de la diversité tout en conservant l'ordre établi, la hiérarchie des rôles politiques et des positions au sein des appareils municipaux;
2. L'ouverture du jeu politique n'est bien souvent qu'apparente, car se met en place un processus d'assignation communautaire des rôles en fonction du groupe minoritaire d'origine. À travers ce processus, on affecte à ces élus des dossiers précis. Ce constat est valable pour les élus issus de l'immigration qui ont souvent en charge les questions liées aux relations avec les groupes immigrants, mais aussi pour les femmes à qui il échoit très régulièrement le dossier des affaires sociales ou de la protection de l'enfance, des champs de compétence qui se réfèrent à l'image de la mère protectrice et qui conduisent à reproduire les rapports de genre sans les transformer;
3. L'élection au sein d'une instance municipale n'est pas en soi un gage d'accès à la sphère proprement décisionnelle, car on sait que de plus en plus les politiques urbaines se décident dans un certain nombre de cénacles fermés, de structures décisionnelles parallèles qui intègrent à la fois des acteurs publics et privés, différents ordres de gouvernement et des acteurs de la société civile. Cet adhocratisme qui accompagne le développement de la gouvernance urbaine, en tant que pratique de gouvernement, et qui s'est généralisé dans les années 1990 (Jouve et Lefèvre, 2004) constitue une limite très sérieuse dans la captation de postes de responsabilité par des « représentants » des groupes minoritaires en même temps qu'une contrainte sur l'exercice de la démocratie;
4. De même, les réformes institutionnelles qu'ont connues bon nombre de métropoles conduisent à renforcer un palier de gouvernement de type métropolitain, et non plus municipal, qui accentue les principaux traits de la notabilité politique locale (Guéranger et Kübler, 2004; Simard, 2005) au détriment des femmes et des groupes minoritaires;
5. Enfin, la participation active, par le biais de la sélection d'un personnel politique « représentant » les groupes sociaux dominés, est souvent justifiée, non pas en fonction du principe de l'égalité, mais sur le registre de la défense des intérêts matériels, symboliques et identitaires. Les « entrepreneurs politiques identitaires », pour utiliser une formulation de B. Badie (Badie, 1993), sont censés être porteurs d'attentes spécifiques, en décalage par rapport au groupe dominant. Parce que les institutions locales sont plus faciles d'accès que les institutions nationales, notamment par le biais de la sélection du personnel politique, elles permettraient de mieux prendre en compte ces intérêts et de les traiter. Or, à l'exception de la lutte contre les pratiques et mesures discriminatoires et du respect de certains codes culturels dans l'espace public, cette hypothèse de l'isomorphisme des intérêts et des groupes est infondée. Elle alimente une lecture tronquée de la puissance imaginée et fantasmée du multiculturalisme dans les sociétés modernes. Une fois élus, les « représentants » des groupes minoritaires se fondent très majoritairement dans le *mainstream* au sein des institutions locales. Leur agenda ne diffère pas de celui de leurs homologues venant des groupes dits majoritaires (Geisser, 1995; Geisser et Oriol, 2001; Simard, 2003). Ce processus d'alignement des revendications au sein des instances démocratiques traduit en fait l'importance des clivages avant tout socioéconomiques dans les démocraties libérales et les effets de modes de scrutin qui favorisent l'allégeance aux partis politiques (Crowley, 2001).

## ■ CONCLUSION

Ces dernières années ont été marquées par une inflation des travaux et des réflexions sur la gouvernance urbaine et la gestion politique de la diversité culturelle dans les villes. Il s'agit là de deux problématiques qui interrogent le fonctionnement des institutions urbaines dans la mesure où elles induisent un certain nombre de transformations notables dans les modes d'agrégation « classiques » des individus et des groupes sociaux ainsi que dans la prise en compte de leurs attentes. Pour aller à l'essentiel, la gouvernance se développe sur la base d'une critique généralisée à l'encontre d'un mode d'organisation du politique

centré sur les élus et leur technostucture. De même, la gestion de la diversité culturelle met l'accent sur le fonctionnement mythifié des démocraties libérales censées être ouvertes aux revendications de tous les groupes sociaux. Si le marxisme avait dès les années 1970 instruit le procès de ce mythe en se centrant sur les classes sociales, les travaux plus actuels sur les groupes ethnoculturels arrivent aux mêmes conclusions.

Cet article a proposé un état des lieux sur ces deux problématiques en tentant de montrer en quoi elles participent effectivement d'une transformation de l'État contemporain. Tout est en l'occurrence affaire de grilles de lecture. Si pour certains, la gouvernance conduit au renforcement des villes face aux États, pour d'autres elle constitue une méthode utilisée par les États pour se réformer et s'adapter au néolibéralisme. Si pour certains, la prise en compte de la diversité culturelle permet un traitement plus équitable des groupes sociaux dotés de traits culturels différents de ceux du groupe dominant, pour d'autres elle constitue un cadre opératoire différent permettant de traiter des problèmes très classiques de justice

sociale qui ne sont plus saisis uniquement à travers les relations entre classes sociales.

Par contre, les deux problématiques sont traversées par une même attention à l'endroit du renouveau de la démocratie locale, que ce soit sur un registre représentatif ou participatif. En cela, elles éclairent la portée et les limites actuelles des processus de transformation de la puissance publique qui ne peut plus se satisfaire de la légitimité légale-rationnelle comme mode dominant de légitimation. Elles questionnent donc de front le fonctionnement de l'administration publique et l'interrogent sur ses pratiques et sa nécessaire adaptation face à des sociétés civiles composées de « citoyens critiques » (Norris, 1999). Face à une tendance générale au conservatisme fiscal et à la réduction de la taille de l'État, les administrations publiques ne peuvent ignorer ces dynamiques, au risque d'être supplantées par de nouveaux acteurs dans la production de services publics (acteurs privés par le biais de partenariats public-privé, acteurs communautaires par le biais de la contractualisation). Elles sont donc au cœur des recompositions de l'action publique.

## BIBLIOGRAPHIE

- Amin, A. et N. Thrift (1995). « Globalization, Institutional "Thickness" and the Local Economy », dans P. Healey et autres (dir.), *Managing Cities – The New Urban Context*, John Wiley, Chichester, p. 91-108.
- Badie, B. (1993). *Culture et politique*, Economica, Paris.
- Barnes, W. R. et L. C. Ledebur (1991). « Toward a New Political Economy of Metropolitan Regions », *Environment and Planning*, vol. 9, p. 127-141.
- Beauchemin, J. (2004). *La société des identités. Éthique et politique dans le monde contemporain*, Montréal, Athéna.
- Beck, U. (1998). « Le conflit des deux modernités et la question de la disparition des solidarités », *Lien social et politiques*, n° 39, p. 15-25.
- Blondiaux, L. et Y. Sintomer (2002). « L'impératif délibératif », *Politix*, n° 57, p. 17-36.
- Boudreau, J.-A. (2003). « Questioning the Use of Local Democracy as a Discursive Strategy for Political Mobilization in Los Angeles, Montreal and Toronto », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 27, n° 4, p. 793-810.
- Brenner, N. (2004). *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, Oxford, Oxford University Press.
- Crowley, J. (2001). « La désethnicisation de la représentation minoritaire au Royaume-Uni », *Migrations Société*, vol. 13, n° 77, p. 131-142.
- DiGaetano, A. et J. S. Klemanski (1999). *Power and City Governance*, Minneapolis, University of Minnesota Press.
- Donzelot, J. (1999). « La nouvelle question urbaine », *Esprit*, n° 258, p. 87-114.
- Dubé, F. (2002). *Le déclin de l'institution*, Paris, Le Seuil.



- Faure, A. (2004). « Intercommunalité et pouvoir d'agglomération: les nouveaux tournois de l'action publique », dans A. Faure et A.-C. Douillet (dir.), *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, p. 205-227.
- Florida, R. L. (2004). *Cities and the Creative Class*, New York, Routledge.
- Garbaye, R. (2002). « Ethnic Minority Participation in British and French Cities: A Historical-Institutionalist Perspective », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 26, n° 3, p. 555-570.
- Gauchet, M. (1998). *La religion dans la démocratie: parcours de la laïcité*, Paris, Gallimard.
- Geisser, V. (1995). « Des élus d'origine maghrébine dans les conseils municipaux: une avancée ambiguë pour la démocratie locale », dans B. Delemotte et J. Chevallier (dir.), *Étranger et citoyen. Les immigrés et la démocratie locale*, Paris, L'Harmattan, p. 35-44.
- Geisser, V. et P. Oriol (2001). « Les personnes d'origine étrangère dans les assemblées politiques belges », *Migrations Société*, vol. 13, n° 77, p. 41-55.
- Guéranger, D. et D. Kübler (2004). « Existe-t-il une élite politique métropolitaine? » dans B. Jouve et C. Lefèvre (dir.), *Horizons métropolitains*, Lausanne, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, p. 241-274.
- Harding, A. (1996). « Is there a "New Community Power" and Why Should we Need One? » *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 20, n° 4, p. 637-655.
- Jenson, J. (2005). « La citoyenneté: ses frontières et ses lisières », *Communication au colloque: La citoyenneté dans tous ses états*, Centre de sociologie politique de l'Institut de sociologie de l'Université Libre de Bruxelles, Université Libre de Bruxelles, 23-25 mars.
- Jouve, B. (2005a). « La contribution des réformes institutionnelles des métropoles à la transformation de l'État keynésien: un bilan des expériences ouest-européennes », *Géographie, Economie, Société*, vol. 7, n° 2, p. 177-194.
- Jouve, B. (2005b). « La démocratie en métropoles: gouvernance, participation et citoyenneté », *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 2, p. 317-337.
- Jouve, B. et J.-A. Boudreau (2005). « Gouvernance territoriale et métropolisation: une comparaison Montréal/Toronto », *Communication à la Conférence: La compétitivité urbaine à l'ère de la nouvelle économie*, Association d'économie politique, Montréal, 10-11 octobre.
- Jouve, B. et C. Lefèvre (dir.) (2004). *Horizons métropolitains. Politiques et projets urbains en Europe*, Lausanne, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes.
- Kipfer, S. et R. Keil (2002). « Toronto Inc? Planning the Competitive City in the New Toronto », *Antipode*, vol. 34, n° 2, p. 227-264.
- Kriesi, H. et autres (1992). « New Social Movements and Political Opportunities in Western Europe », *European Journal of Political Research*, 22, p. 219-244.
- Kymlicka, W. (2001). *La citoyenneté multiculturelle: Une théorie libérale du droit des minorités*, Montréal, Boréal.
- Lasch, C. (1995). *The Revolt of the Elites and the Betrayal of Democracy*, New York, Norton.
- Le Galès, P. (2003). *Le retour des villes européennes: sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Lijphart, A. (1977). *Democracy in Plural Societies: a Comparative Exploration*, New Haven, Yale University Press.
- Mahnig, H. (2004). « The Politics of Minority-Majority Relations: How Immigrants Policies Developed in Paris, Berlin and Zürich », dans R. Penninx et autres (dir.), *Citizenship in European Cities. Immigrants, Local Politics and Integration Policies*, Ashgate, Aldershot, p. 17-37.
- Marques-Pereira, B. (1990). « L'État-providence, providence de l'État à l'égard des femmes? » *Recherches féministes*, vol. 3, n° 1, p. 11-26.
- Norris, P. (dir.) (1999). *Critical Citizens. Global Support for Democratic Governance*, Oxford, Oxford University Press.
- Orfield, M. (1997). *Metropolitics: a Regional Agenda for Community and Stability*, Washington, D.C, Brookings Institution Press.
- Ostrom, V. et autres (1961). « The Organization of Government in Metropolitan Areas: a Theoretical Inquiry », *American Political Science Review*, vol. 55, p. 831-842.

- Penninx, R. et autres (dir.) (2004). *Citizenship in European Cities. Immigrants, Local Politics and Integration Policies*, Aldershot, Ashgate.
- Savitch, H. (1999). «La transformation des villes américaines», dans O. Gabriel et V. Hoffmann-Martinot (dir.), *Démocraties urbaines*, Paris, L'Harmattan, p. 349-368.
- Scott, A. J. (dir.) (2001). *Global-City Regions*, Oxford, Oxford University Press.
- Sennett, R. (1977). *The Fall of Public Man*, New York, Knopf.
- Simard, C. (2003). «Les élus issus des groupes ethniques minoritaires à Montréal: Perceptions et représentations politiques. Une étude exploratoire», *Politique et sociétés*, vol. 22, n° 1, p. 53-78.
- Simard, M. et C. Simard (2005). «Toward a Culturalist City. A Planning Agenda for Peripheral Mid-size Cities», *Canadian Journal of Urban Research*, vol. 14, Supplement n° 1, p. 38-56.
- Tarrow, S. (1991). «Comparing Social Movement Participation in Western Europe and the United States: Problems, Uses, and a Proposal for Synthesis», dans D. Rucht, *Research on Social Movements: The State of the Art in Western Europe and the USA*, Boulder, CO, Westview Press, p. 392.
- Tilly, C. et W. Blockman (dir.) (1994). *Cities and the Rise of the State in Europe*, Boulder, Westview Press.
- Underwood, K. (2000). «A Long and Uncertain Path. Looking Ahead to the Twenty First Century», dans R. A. Keiser et K. Underwood (dir.), *Minority Politics at the Millennium*, New York, Garland, p. 257-276.
- Wood, R. C. (1961). *1400 Governments; the Political Economy of the New York Metropolitan Region*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.