

Le management de la complexité urbaine : la coordination entre **coopération** et **compétition**

Par **Serge Belley** et **Gérard Divay**, professeurs à l'École nationale d'administration publique du Québec
• serge.belley@enap.ca • gerard.divay@enap.ca

Dans ses écrits sur la ville, publiés à titre posthume après sa mort en 1920, Weber (1982) recourt à quatre concepts clefs pour construire sa typologie des villes. Ces concepts sont ceux de « marché » à partir duquel il montre comment les villes ont d'abord été des espaces économiques ou des lieux importants, voire stratégiques, d'échanges marchands à l'échelle continentale et internationale; de « territoire autonome » qu'il utilise pour distinguer la ville occidentale des villes orientales dépourvues pour la plupart d'une organisation corporative (notamment de police et d'imposition); de « régulation » qui lui permet de montrer les fonctions politiques importantes (de citoyenneté, de représentation et de protection) remplies par les villes; et enfin de « classes » qui lui permet de distinguer les villes selon qu'elles sont surtout des villes de producteurs, de consommateurs, de rentiers ou encore des villes princières.

Certes, bien des choses ont changé depuis les écrits de Weber sur la ville. Mentionnons seulement, à titre d'illustration, le développement accéléré de l'industrialisation et de l'urbanisation, la place grandissante prise par l'État dans la régulation sociale et économique des sociétés, l'expansion considérable des secteurs tertiaire (services) et quaternaire (économie fondée sur le savoir et les nouvelles technologies de l'information – TI) et, corrélativement, l'augmentation des flux économiques et financiers à l'échelle internationale, la formation de plusieurs métropoles et mégalo-poles, notamment dans plusieurs pays dits émergents ou en développement, la diversité socioethnique et culturelle accrue des villes, sans

compter les menaces et les nouveaux défis sociaux et environnementaux que fait peser sur les villes et leurs citoyens la force conjuguée de tous ces facteurs.

Malgré l'ampleur de ces changements et de leurs impacts, variables en étendue et en profondeur selon les espaces considérés, les concepts utilisés par Weber demeurent pertinents pour analyser la ville dans toute sa complexité. L'analyse de Weber, fondée sur sa méthode de l'idéal-type, montre que la compréhension de l'organisation, du fonctionnement et du rôle des villes fait appel à quatre types d'espaces interreliés ou, plus justement, interdépendants, soit les espaces économique (celui du marché), politique (celui de la régulation), administratif (celui du territoire institué) et socioculturel (celui de la sociodémographie et de la culture).

Dans une perspective dynamique, c'est-à-dire qui cherche à comprendre pourquoi et comment les villes s'adaptent plus ou moins facilement ou rapidement aux forces (internes et externes) du changement, la prise en compte de ces espaces renvoie aux décisions et aux actions d'au moins quatre types d'acteurs: les agents économiques (producteurs et consommateurs), les responsables politiques (regroupés ou non en partis), les agents administratifs (cadres et fonctionnaires) et les citoyens (électeurs, usagers et contribuables) qui ont la possibilité de se constituer en groupes. Outre la variable temporelle, la variable « environnement externe » est aussi présente dans les analyses de Weber lorsqu'il insiste sur les relations entre la ville et la campagne environnante ou encore sur les relations de concurrence ou de compétition entre les villes qui cherchent à défendre (ou à étendre) leur territoire et leurs pouvoirs. Il n'est point besoin d'insister longtemps pour dire qu'il en est de même aujourd'hui, sinon davantage qu'avant, alors que la mondialisation, amplifiée par le développement spectaculaire des

technologies de l'information, met un peu plus chaque jour les acteurs locaux, politiques, économiques et sociaux en relation directe ou indirecte avec des partenaires ou des compétiteurs de plus en plus éloignés.

La ville est ainsi faite de multiples relations (économiques, politiques, administratives, sociales et culturelles) qui s'établissent (se développent) entre différents types d'acteurs qui interviennent simultanément à plusieurs niveaux et sur plusieurs échelles spatiales. Les décisions et les actions de ces acteurs, qui entraînent des réactions en chaîne d'autant plus imprévisibles qu'elles sont répercutées plus rapidement et plus loin qu'auparavant, ajoutent à l'incertitude ambiante, laquelle est source de désordre et de plus grande complexité.

La complexité, n'est pas la complication. Ce qui est compliqué peut se réduire à un principe simple comme un écheveau embrouillé ou un nœud de marin. [...] La complexité correspond, dans ce sens, à l'irruption des antagonismes au cœur des phénomènes organisés, à l'irruption des paradoxes ou contradictions au cœur de la théorie. Le problème de la pensée complexe est dès lors de penser ensemble, sans incohérence, deux idées pourtant contraires. Ce n'est possible que si l'on trouve, 1) le méta-point de vue qui relativise la contradiction; 2) l'inscription dans une boucle, qui rende productive l'association des notions antagonistes devenues complémentaires¹ (Morin, 1977, p. 377-379).

En nous inspirant des concepts utilisés par Weber et du concept de complexité emprunté à Morin, nous voudrions proposer un modèle théorique qui, tout en permettant de décrire et d'analyser le fonctionnement de la ville, cherche, suivant une vue normative et pratique du fonctionnement des villes, à répondre à la question suivante: «Comment, dans un contexte local donné (délimité dans l'espace et plus ou moins

distinct au plan socioéconomique) parvenir à coordonner, c'est-à-dire à construire et à mettre en œuvre de façon cohérente pour atteindre certaines fins, la coopération entre de nombreux acteurs individuels et collectifs (publics, privés et communautaires) animés (motivés) par des intérêts plus ou moins contradictoires?»

Du point de vue du praticien, du chercheur et de la société en général, cette question soulève plusieurs sous-questions pratiques, normatives et épistémologiques. Qui coordonne qui, avec quels moyens et selon quelles fins? Qui définit la cohérence et reconnaît aux acteurs le droit de participer pleinement et légitimement à sa construction? Qui détermine les actions de coopération à mener et les critères servant à les évaluer et éventuellement à les corriger? Quelle position (posture) épistémologique doit guider la démarche du chercheur? Quelles connaissances (savoirs) et méthodes (savoir-faire) doit-il privilégier et mobiliser pour analyser et comprendre, valider ses résultats et les communiquer, voire, recommander et intervenir? Nous n'ignorons pas ces questions même si nous ne les abordons pas directement dans ce texte. Notre intention, insistons-nous de nouveau, consiste à proposer un modèle général d'analyse qui, s'inspirant de plusieurs travaux de recherche sur la ville, empruntés notamment à la sociologie, à la science politique et à la théorie des organisations, et aussi de la connaissance empirique que nous avons acquise au fil des années à partir de l'observation du fonctionnement de nombreuses villes au Canada et au Québec, puisse contribuer à mieux comprendre la complexité urbaine et, finalement, à mieux intervenir sur elle. Notre intention en proposant ce modèle est aussi, est-il besoin de le mentionner, de le soumettre à la discussion et à la critique des chercheurs et aussi des praticiens dans le but de l'améliorer.

¹ La compréhension de la complexité suppose, selon Morin (1986, p. 98-103), la prise en compte de trois principes d'intelligibilité inter reliés: 1) le « principe dialogique », soit l'association (complémentaire, concurrente et antagoniste) d'instances nécessaires ensemble à l'existence, au fonctionnement et au développement d'un phénomène organisé; 2) le « principe récursif » (ou processus d'auto-organisation) suivant lequel les effets ou produits sont, dans tout processus, en même temps causals et producteurs, et où les états finaux sont nécessaires à la génération des états initiaux; 3) le « principe hologrammatique » suivant lequel le tout est dans la partie qui est dans le tout, et où la partie pourrait être plus ou moins apte à régénérer le tout. Pour une introduction à la méthode de complexité développée par Morin, voir notamment Morin (1990) et Fortin (2000).

■ PRÉSENTATION DU MODÈLE ET DE SES COMPOSANTES

La question posée plus haut place les concepts de coopération et surtout de coordination au cœur de notre réflexion et de notre modèle. Soulever la question de la coopération² nous oblige, dirait Morin, à considérer son contraire, soit la notion de compétition³ ou de concurrence. Si la coopération ne va pas de soi, c'est qu'il y a, tout au moins potentiellement, présence simultanée et plus ou moins forte de compétition. Les acteurs en effet ne poursuivent pas tous les mêmes intérêts et pour atteindre ceux auxquels ils tiennent, ils sont disposés (ou amenés) à entrer, directement ou indirectement, en compétition avec d'autres acteurs plus ou moins coopératifs ou rivaux. Pour y parvenir, ils pourront choisir, afin de maximiser leur chance, de faire triompher leur point de vue ou d'emporter la mise (l'enjeu) et de maintenir ou d'améliorer ainsi leur position de pouvoir, de s'allier ou non avec d'autres acteurs.

C'est souvent ce qui se passe dans les processus qui entourent la mise à l'agenda politique d'un problème public, ou encore l'élaboration, l'adoption, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques (Kingdon, 1984; Sabatier, 1988; Lemieux, 1995 et 2006). Il arrive aussi que ces jeux de coopération et de compétition, qui donnent lieu à la formation d'alliances et de coalitions, se déroulent à l'intérieur des organisations comme l'ont bien montré les analyses de Crozier et Friedberg (1977) et de March et Simon (1993). Ces jeux politiques de coopération et de

compétition ont fait l'objet de nombreuses recherches dans le secteur municipal (Stone, 1989; Judge et autres, 1995; Jouve, 2003; Savitch et Kantor, 2002; Dion, 1986). Ces recherches ont bien montré l'importance, pour analyser et comprendre les processus de production des politiques publiques et le rôle des acteurs dans ces processus, de faire intervenir les notions de contexte (local et global) d'action, d'enjeu, de règles du jeu, d'interdépendance, de ressources ou moyens d'action, de valeur, d'intérêt et de décision.

Partant de ces notions et des résultats de ces recherches, nous pourrions dire que l'enjeu supérieur (méta-enjeu) dans toute action collective territorialisée (ou conduite localement), c'est, dans (par rapport à) un contexte (local et global) d'action donné, de parvenir, par l'adoption et la mise en œuvre de mécanismes variés de direction/régulation, de mobilisation/concertation et d'évaluation/optimalisation, à coordonner⁴ les intérêts et les ressources (cognitives, sociales, financières, matérielles et informationnelles⁵) d'acteurs (publics, privés et associatifs) plus ou moins nombreux en vue d'atteindre un ou des objectifs communs. Pour une autorité politique locale, les tentatives visant à résoudre une situation qui pose problème ou à faire aboutir positivement un projet sur son territoire concernent notamment la capacité et l'habileté de ses dirigeants à coordonner, par des actions, internes et externes, de direction/régulation, de mobilisation/concertation et d'évaluation/optimalisation, les intérêts et les décisions des acteurs (interdépendants, mais non nécessairement coopérants) intéressés impliqués.

² Selon Dadoy (1999, p. 116) : « Coopérer c'est opérer ensemble, agir conjointement avec quelqu'un d'autre, joindre ses efforts pour un but commun. La coopération se réalise lorsque des communications, des interactions sociales entre personnes ou entre groupes permettent, par l'association des activités de chacun, de se prêter de l'aide, en vue d'un résultat supérieur à ce que pourrait produire la somme des réalisations individuelles ».

³ Ansart (1999, p. 98) définit la compétition comme une « situation de rivalité où s'affrontent des concurrents individuels ou collectifs pour obtenir un gain selon des règles communes ».

⁴ Le Dictionnaire de politique (Akoun et autres, 1979, p. 83) définit la coordination (administrative) comme un « ensemble de formules et de procédures visant à assurer la cohérence et l'unité de l'action (administrative) ». Nous pourrions dire, par extension, que la coordination sociopolitique et administrative de la ville consiste, par l'adoption et la mise en œuvre de mécanismes variés de régulation, de mobilisation et d'optimalisation, à assurer sa cohérence et son unité d'action. Une telle définition n'exclut pas et, encore moins, n'interdit pas la compétition. La gestion de la complexité (urbaine) implique, au contraire, de reconnaître à la fois la coprésence et la contribution indispensable dans tout système social (ou organisation) de la coopération et de la compétition, et, dirait Morin (1977, p. 33-42), de l'ordre et du désordre.

⁵ Pour les types de ressources mobilisables par les acteurs, voir notamment Lemieux (2006, p. 17-20).

Le schéma ci-après reprend les différents éléments (ou composantes) de notre modèle. *A priori*, celui-ci pourrait s'appliquer à n'importe quel niveau de gouvernement, voire à toutes les collectivités politiques. S'agissant cependant des problèmes ou des enjeux qui se posent dans les collectivités locales et des tentatives ou des actions menées par les acteurs locaux, notamment leurs représentants élus, pour les résoudre, notre modèle prend en considération les institutions⁶ et, plus généralement, les caractéristiques (politiques, sociodémographiques, économiques et culturelles) propres au contexte (milieu) local considéré.

Appliqué au contexte institutionnel et politique québécois, par exemple, notre modèle prend en compte le fait que le gouvernement fédéral canadien est un acteur important, voire déterminant, dans la résolution de certains des problèmes rencontrés par les gouvernements municipaux même si, constitutionnellement, les municipalités relèvent de la compétence exclusive des États fédérés que sont les provinces canadiennes. Il prend aussi en compte le fait que les municipalités québécoises n'ont pas de responsabilités formelles en matière de santé, de services sociaux et d'éducation – ce qui ne veut pas dire qu'elles ne soient pas appelées à participer à l'élaboration et à la mise en œuvre de certaines politiques publiques dans ces secteurs – et que leur principale source de financement demeure l'impôt foncier. Il s'agit là de réalités institutionnelles qui influencent fortement la nature de leurs relations,

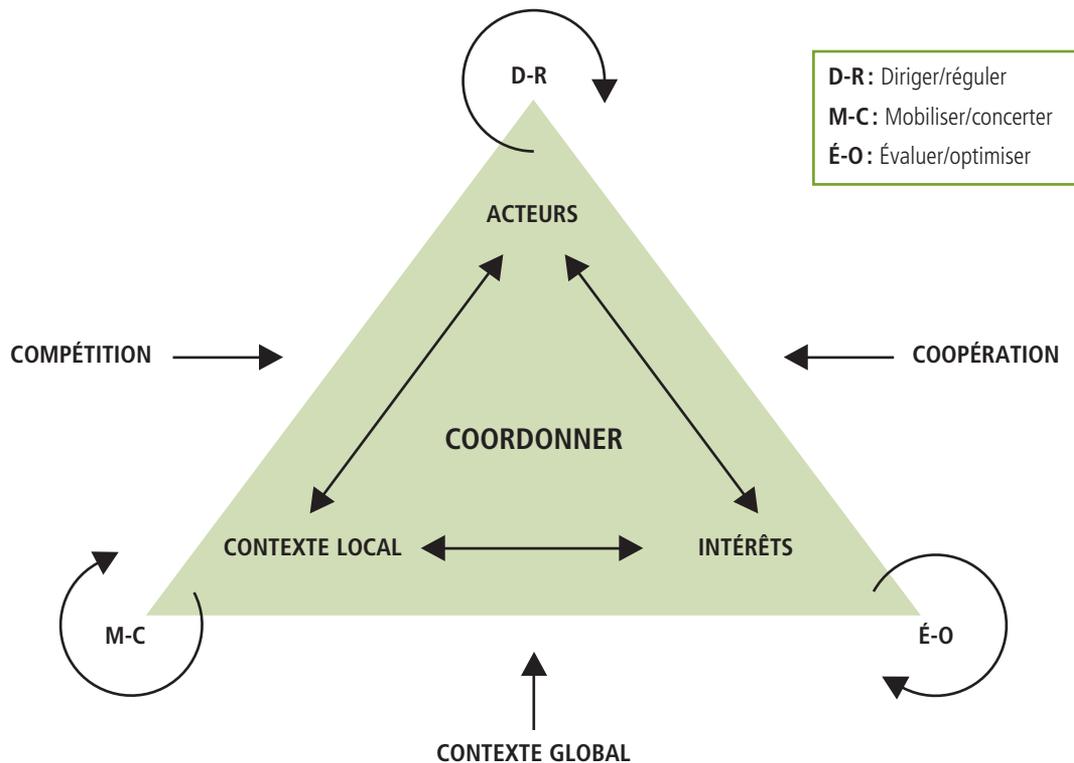
de leurs stratégies et de leurs décisions (Graham, 1998; Prémont, 2001; Belley, 2005).

Notre modèle prend donc en considération les règles institutionnelles (électorales, fiscales et autres) qui définissent les compétences et encadrent le fonctionnement des municipalités et aussi, s'agissant de telle municipalité en particulier, le contexte politique local et régional dans lequel (par rapport auquel) les représentants élus de cette municipalité élaborent, adoptent, mettent en œuvre, évaluent et modifient, en un mot produisent et gèrent, leurs politiques. Ainsi, si les règles et les pratiques institutionnalisées contraignent fortement les acteurs locaux, ces derniers, compte tenu du contexte (toujours contingent) dans lequel ils agissent (jouent), pourront décider, suivant leur compréhension du problème à résoudre ou du projet à conduire, de leurs ressources et des intérêts qu'ils poursuivent, en un mot de la marge de manœuvre dont ils disposent (ou s'aménagent eux-mêmes), d'utiliser (user) de telle ou telle autre façon ces règles. Aussi, si les institutions, suivant les phénomènes bien connus de *path dependence* (Pierson, 2000; Lecours, 2002; Béland, 2002) font une différence, notre modèle considère qu'elles n'expliquent pas tout. L'autonomie (même limitée) des acteurs, leurs préférences et leur capacité réflexive, notamment d'apprentissage, qui les font opter dans tel contexte pour des décisions satisfaisantes plutôt que rationnelles, comptent également dans l'explication des décisions collectives touchant les politiques publiques et les initiatives ou projets collectifs territorialisés.

⁶ Nous retenons ici la définition que Wolman (1995, p. 135) donne au concept d'institution qui inclut non seulement les structures et les arrangements formels, « mais également les normes informelles, les rôles, les relations et les pratiques qui sont à ce point stables, structurés et acceptés qu'on peut les qualifier d'institutionnalisés ». [Traduction]

⁷ Ce modèle se veut générique en ce qu'il peut s'appliquer à tous les niveaux de territoire: le territoire institutionnel d'une municipalité comme le territoire d'agglomération, plus ou moins institutionnalisé.

COMPOSANTES DYNAMIQUES DU MODÈLE GÉNÉRAL DE GOUVERNE URBAINE



Notre modèle d'analyse du management de la complexité urbaine⁷ met donc en relation trois éléments ou, plus justement, trois fonctions interdépendantes, soit celles : 1) de direction/régulation qui concerne l'allocation impérative de valeurs (ou de normes) et relève ultimement des responsables politiques ou des élus ; 2) de mobilisation/concertation qui concerne la négociation des politiques publiques et des projets collectifs à laquelle peuvent (ou sont invités à) participer les acteurs sociaux (individuels et collectifs) intéressés ; 3) d'évaluation/optimisation qui concerne, après la détection d'un problème, la mise en forme et la mise en œuvre, suivant surtout des objectifs d'efficacité et d'efficience, de mesures correctrices touchant les politiques (programmes, services, activités) publiques et à laquelle participent surtout les agents administratifs locaux (cadres et fonctionnaires). Les boucles fléchées qui entourent chacune des points

du triangle indiquent que l'enjeu supérieur de la coordination passe par la coordination des relations à l'intérieur et entre ces trois fonctions stratégiques⁸.

Notre modèle est ainsi constitué de trois sphères dont chacune est dominée, théoriquement du moins (et à des degrés très variables dans les situations concrètes), par une catégorie spécifique d'acteurs. La sphère de la direction/régulation est celle dans laquelle dominent les élites politiques, notamment les élus au pouvoir. La sphère de mobilisation/concertation est celle dans laquelle dominent les citoyens (électeurs-contribuables-usagers), notamment en période électorale, et les groupes qui cherchent à influencer les politiques publiques. La sphère d'évaluation/optimisation, qui est celle de l'application des politiques, est dominée par les agents administratifs qui, en raison de leur permanence et de leur expertise, sont à même de faire prévaloir leurs points de vue. Légitimement et

⁸ Suivant le paradigme de complexité élaboré par Morin, on pourrait dire que ces fonctions jouissent chacune d'une certaine autonomie, mais entretiennent en même temps des relations de dépendance l'une par rapport à l'autre (Fortin, 2000, p. 80-84).

pratiquement, ce sont les élus, du fait qu'ils ont le dernier mot, qui occupent la position la plus avantageuse. Aussi chercheront-ils, par l'utilisation de leurs ressources et leur capacité à construire des coalitions ou des alliances avantageuses avec d'autres élus ou groupes, à dominer les deux autres sphères afin de maintenir ou d'améliorer leur position. Ils y parviendront d'autant mieux qu'ils contrôlent efficacement (majoritairement) les postes officiels de gouverne. Le fait que la fonction de direction/régulation occupe le sommet du triangle exprime cette idée que les élus sont en position avantageuse par rapport aux autres acteurs.

Dans une vue dynamique de la complexité urbaine, notre modèle n'exclut toutefois pas la possibilité que la coordination de certaines politiques ou de certains projets territorialisés, ponctuellement ou au cours d'une période plus ou moins longue, puisse être dominée par l'une ou l'autre des deux autres fonctions. Il y a donc possibilité que, dans certaines conjonctures, le triangle puisse pivoter sur lui-même, dans un sens ou dans l'autre, suivant la capacité relative des acteurs sociaux ou administratifs dans les fonctions de mobilisation/concertation et d'évaluation/optimisation de dominer la méta-fonction de coordination de sorte que celle-ci ou celle-là se retrouve au sommet. C'est l'analyse des enjeux, des ressources, des intérêts, des stratégies et des décisions des acteurs qui, dans un contexte (local et global) donné d'action, permet de caractériser le type de coordination (traditionnelle-hiérarchique, partenariale-corporatiste ou administrative-gestionnaire) qui prédomine, chaque type dessinant, plus largement, une configuration particulière de gouverne.

■ COORDONNER LES ACTIONS DE DIRECTION/RÉGULATION

La notion de régulation est difficilement séparable des notions de normes, de contrôle et de territoire. C'est parce qu'un problème (écart) est constaté (par rapport à une norme) qu'une action de régulation est mise en œuvre afin de tenter de le corriger. Dans

les collectivités politiques démocratiques, la régulation est inséparable de la gouverne. Dans ces collectivités, en effet, ce sont les dirigeants élus aux différents paliers politiques qui, officiellement et légitimement, ont le pouvoir de réguler les affaires publiques relevant de leurs compétences⁹. C'est ainsi que des situations qui posent problème à leurs yeux, ou le plus souvent aux yeux de citoyens ou de groupes qui réclament une intervention de leur part, pourront être portées à l'agenda politique.

Le fait qu'un problème devienne une préoccupation politique ne garantit toutefois pas qu'une action de régulation aura lieu effectivement. Les représentants élus pourront décider, suivant l'évaluation qu'ils font de la nature du problème constaté ou porté à leur attention, de la conjoncture politique, des options disponibles pour le résoudre et de leurs conséquences, ou encore de la position (comme membres d'un parti de gouvernement, majoritaire ou minoritaire, d'un parti d'opposition ou encore comme indépendants) qu'ils occupent dans le système politique, de ne rien faire ou de ne rien tenter qui puisse affaiblir leur position personnelle ou celle de leur parti envers des élus ou des partis rivaux.

La régulation renvoie donc aux tentatives pour résoudre les problèmes devenus enjeux politiques par les élus eux-mêmes ou leurs publics. Elle concerne donc très directement l'application des lois et des règlements en vigueur, mais aussi le processus de production des nouvelles politiques publiques. De ce fait, elle englobe, en amont, la fonction de proposition des politiques (ou des options de gouverne), notamment en campagne électorale, en vue de gagner (ou de conserver) l'appui des électeurs, et, en aval, celles d'élaboration, d'adoption et d'application des politiques¹⁰. Ces fonctions, qui sont étroitement interreliées, ne vont pas de soi. Les élus au pouvoir sont en effet le plus souvent en compétition avec d'autres acteurs qui aspirent, eux aussi, à occuper les postes officiels de gouverne. La compétition qui se déroule en campagne électorale pour gagner l'appui des électeurs se transporte ainsi, après l'élection, dans l'arène gouvernementale. Suivant les règles institutionnelles en

⁹ Cette régulation touche notamment à l'encadrement localisé des marchés foncier et immobilier (en eux-mêmes, une forme de coordination) et à la délimitation de l'espace de marché dans la production des biens collectifs locaux.

¹⁰ Sur les fonctions des partis, voir notamment Vincent Lemieux (2006).

vigueur, les élus issus du même parti, ou dont les options de gouverner face à certains problèmes sont proches de celles défendues par les représentants d'un autre parti, chercheront à maintenir ou à construire entre eux une coopération leur permettant d'imposer (de faire triompher) leur point de vue (solution) envers les autres élus considérés comme neutres ou rivaux.

Sur le plan interne ou dans leurs relations avec les autres partis, les élus au pouvoir ou qui occupent les positions les plus avantageuses dans le système politique chercheront ainsi à coordonner leurs actions

en vue de construire des coopérations victorieuses dans le processus d'adoption des politiques. Sur le plan externe, c'est-à-dire dans leurs relations avec les acteurs de la société civile, ils chercheront à coordonner leurs actions en vue de construire des coopérations avec les groupes dont les positions sont les plus proches des leurs ou du moins les plus compatibles avec leurs options de gouverner préférées. Ces jeux de coopération et de compétition dans les luttes électorales et les processus de production des politiques publiques peuvent être observés et analysés au niveau municipal (encadré 1).

ENCADRÉ 1 : LA COORDINATION DE LA DIRECTION/RÉGULATION DANS UN SYSTÈME POLITIQUE MUNICIPAL PARTISAN : L'EXEMPLE DE QUÉBEC

Au Québec, dans plusieurs grandes villes, la vie politique locale, en campagne électorale comme en dehors des campagnes électorales, est rythmée depuis une trentaine d'années par la présence et les jeux partisans des partis politiques municipaux. C'est le cas, par exemple, à Québec, capitale politique du Québec (et ville fusionnée de 500 000 habitants depuis 2002), où des partis politiques municipaux existent depuis le milieu des années 1960. Pendant près de 25 ans, la vie politique dans cette ville a été dominée par le Progrès civique de Québec (PCQ), un parti politique proche du milieu des affaires, dont les politiques publiques étaient avant tout tournées vers la mise en valeur hôtelière, touristique et commerciale du centre-ville au détriment de la fonction résidentielle. Parallèlement à plusieurs travaux publics d'envergure réalisés par le gouvernement du Québec à partir du milieu des années 1960, dans le cadre du réaménagement de la Colline parlementaire, des opérations de démolition de plusieurs centaines de logements, habités surtout par des ménages à faible revenu, furent entreprises pour céder la place à des investissements immobiliers privés plus rentables pour la Ville.

Des mouvements de contestation populaires naquirent au même moment pour s'opposer à ces politiques. Ces luttes urbaines débouchèrent sur la création d'un nouveau parti politique, le Rassemblement populaire de Québec (RPQ), en 1977. Ce parti, dont le programme préconisait une plus grande démocratie municipale et des politiques axées sur la construction de logement au centre-ville, l'amélioration du transport en commun et la protection de la qualité de vie des résidents, est porté au pouvoir en 1989. De nouvelles politiques, soutenues notamment par des groupes communautaires, sportifs et culturels, sont alors mises de l'avant en matière de démocratie et d'aménagement, politiques qui chercheront à concilier les objectifs de qualité de vie, d'embellissement de la ville et de développement durable. À compter de 2000, la décision du gouvernement de fusionner de force la ville de Québec et les douze villes de banlieue qui l'entourent provoqua un réalignement des forces politiques sur la scène électorale. Si le RPQ, devenu le Renouveau municipal de Québec (RMQ), est reporté au pouvoir en novembre 2001, il fait désormais face à une opposition partisane majoritaire, l'Action civique de Québec (ACQ), issue d'une coalition qui regroupe l'ancien PCQ et la presque totalité des maires de banlieue opposés à la fusion. Aux élections municipales de novembre 2005, le RMQ, qui fait élire 24 conseillers sur 37, est relégué dans le rôle d'opposition officielle à la suite de la défaite de son chef au poste de maire, et ce, au profit d'une candidate indépendante, Andrée Boucher, ex-mairesse de Sainte-Foy. Cette dernière

est portée au pouvoir avec un programme qui propose une rationalisation des dépenses et une augmentation de la productivité municipale. Le poste de maire n'avait pas été pourvu par un élu indépendant depuis 1965.

Le cas de Québec montre bien l'importance de l'influence du cadre institutionnel et des jeux politiques partisans dans le processus de production des politiques locales et, plus largement, de la régulation des affaires publiques locales. Il montre l'importance pour les acteurs politiques (individuels et collectifs) de réussir la coopération à l'intérieur d'eux-mêmes (pour ce qui est des partis) et entre eux s'ils veulent gagner ou conserver le pouvoir, d'une part, et construire des alliances profitables avec les citoyens et les groupes, d'autre part. Ils y parviendront d'autant mieux que, compte tenu du contexte, ils réussiront à coordonner leurs actions, internes et externes, mieux que leurs rivaux. Les analyses de la politique locale à Québec au cours des quarante dernières années suggèrent le passage d'une coordination (ou gouverne) traditionnelle-hiérarchique (affairiste) au cours de la période 1965-1989 à une coordination partenariale-corporatiste au cours de la période 1990-2005 puis à une coordination traditionnelle-hiérarchique (de tendance administrative-gestionnaire) depuis 2005 (EZOP-Québec, 1981 ; Quesnel et Belley, 1991 ; Belley, 1992 et 2003 ; Bherer, 2006).

La coordination de la fonction direction/régulation concerne donc la construction d'une coopération cohérente sur le plan politique interne (d'où la flèche en demi-cercle qui entoure le sommet du triangle), c'est-à-dire qui puisse permettre aux acteurs qui occupent la position de pouvoir la plus avantageuse, soit de la maintenir, soit de l'améliorer aux dépens de leurs rivaux. Sur le plan politique externe, la coordination renvoie aux actions visant à construire une coopération qui, face à un problème public donné, rallie positivement le plus grand nombre d'acteurs (ou de groupes) possibles autour d'une option de gouverne qui, à défaut d'avoir été proposée par les élus au pouvoir, n'est pas incompatible avec leur programme ou n'avantage pas trop leurs rivaux. Pour y parvenir, ils tenteront de s'allier avec d'autres élus ou avec des groupes dont l'action combinée apparaît la plus avantageuse.

■ COORDONNER LES ACTIONS DE MOBILISATION/CONCERTATION

La fonction de mobilisation/concertation recouvre un large éventail d'activités qui vont de l'enrôlement où les acteurs de la société civile viennent en appui aux initiatives politiques à l'activation qui vise à faire prendre des initiatives par ces acteurs (individus, organisations ou associations). La concertation se décline, elle aussi, sous plusieurs variantes. Quelles qu'en soient les modalités, elle vise à rendre

convergentes les initiatives de divers acteurs, vers une même finalité générale (concertée) d'orientation de développement, de règlement d'un problème ou de réalisation d'un projet. La mobilisation peut être plus ou moins concertée.

La mobilisation/concertation s'avère particulièrement utile dans les domaines de compétences partagées où le rôle des municipalités est imprécis, en évolution, tout en s'affirmant (avec la bénédiction – parfois un peu inquiète – des gouvernements supérieurs), notamment le bien-être global de la collectivité, le positionnement local et les transformations sociétales. Le développement du bien-être de la collectivité passe de plus en plus par une mobilisation économique généralisée qui met à contribution tous les secteurs, entre autres la culture qui voit sa perception sociale passer du registre de l'agréable à celui de l'utilité économique (ingrédient nécessaire à la créativité). Le positionnement local fait l'objet de bien des exercices de planification stratégique ou de *branding*, autant pour faire reconnaître la compétitivité de la collectivité que pour renforcer une position de négociation face aux gouvernements supérieurs. Enfin, les municipalités se veulent actives dans la mise au point d'applications locales (éventuellement inspirantes pour d'autres) de processus de transformations sociétales, notamment dans les modifications concrètes aux aménagements et aux modes de vie aux fins de développement durable ou d'amélioration

de l'état de santé de la population. Dans ces domaines, la municipalité est un acteur dont la dominance éventuelle relève davantage du leadership que de la position d'autorité. Le nombre et la diversité d'acteurs à convaincre sont tels que tous les corps intermédiaires, qui sont des sources d'influence, doivent être mis à contribution.

La fonction de mobilisation/concertation change alors progressivement de finalité. Au lieu d'être seulement en appui à la régulation politique, elle vise ultimement le développement de compétences collectives locales, l'acquisition par apprentissage collectif d'une capacité accrue de faire face aux défis externes (par exemple la fermeture d'usine) et aux problématiques sociales locales horizontales, et de saisir les occasions d'activités nouvelles. Dans la mesure où la mobilisation/concertation améliore effectivement les savoir-faire collectifs, elle autonomise d'une certaine façon la collectivité par rapport à son système politique local. Cette tendance est plus perceptible lorsque s'affirment, dans le cadre ou en dehors de la concertation, des processus d'auto-organisation (Kooiman, 2003¹¹) de pans de la société sur une base sectorielle (milieux d'affaires, culturel ou communautaire) ou sur une base géographique (le quartier par exemple). De tels processus sont d'ailleurs encouragés par la concertation : plus celle-ci se veut inclusive, plus elle doit rejoindre d'acteurs et alors des considérations pratiques opérationnelles amènent des regroupements (ne serait-ce que pour désigner des représentants à des instances de concertation).

L'articulation entre la fonction de mobilisation/concertation et celle de direction/régulation se fait alors dans un contexte (complexe) de tensions et d'interpellations. Les élus locaux se retrouvent dans une position inhabituelle (Haus et autres, 2005; Huxham, 1996). Habités à une direction hiérarchique au sein de l'appareil municipal, ils doivent s'en distancer d'autant plus fortement dans les relations avec leurs « partenaires » que la mobilisation se rapproche du pôle d'activation et des processus d'auto-organisation. Certes, ils ne sont pas dépourvus de moyens d'influence (reconnaissance, soutien sélectif, organisation de clans, etc.), mais ils vivent, avec plus ou moins d'inconfort selon leur ambition et leur style personnel,

une situation où l'efficacité passe par le leadership partagé, par la tolérance à l'ambiguïté et par la négociation continue des objectifs. Leur appareil municipal est acquis (nonobstant les différences politiques); l'adhésion des partenaires reste fragile et doit être sans cesse cultivée (Huxham et Vangen, 2005). Ils pressentent ou reconnaissent que la mobilisation partenariale est incontournable, qu'ils ne peuvent pas agir seuls sur des problématiques transversales qui impliquent des transformations de comportement et que s'ils ne font rien, leurs électeurs pourront pour solde de tout compte leur reprocher leur négligence, même si leur responsabilité directe ne peut être affirmée. Mais en étant obligés de se fier à des partenaires autonomes, le contrôle des opérations leur échappe en bonne partie.

Cet inconfort des élus résulte, par-delà des difficultés de socialisation à un nouveau rôle, des différences profondes de logique entre la situation politique partisane et le contexte partenarial, entre la fonction de direction/régulation et celle de mobilisation/concertation. En situation d'élection, l'enjeu est de gagner les postes d'autorité et pour ce faire il faut bâtir une large coalition; le ressort de la compétition pousse à la coopération. En contexte de partenariat, l'enjeu est pour les parties prenantes d'obtenir une légitimité civique, de se voir reconnaître officiellement par l'appartenance au partenariat un double rôle de représentant accrédité de certaines perspectives et de contributeur aux orientations et aux actions collectives. Pour ce faire, il faut jouer le respect des différences, les règles d'un vrai dialogue et les ajustements mutuels. Le ressort de la coopération prime la compétition qui demeure néanmoins plus ou moins vive. En situation politique, la majorité suffit. En contexte partenarial où les inégalités de pouvoir et de ressources sont aussi bien réelles, le ralliement des plus faibles est nécessaire et même dans certains cas valorisé, si la mobilisation s'inscrit dans une perspective d'autonomisation (*empowerment*), ce qui est souvent le cas, notamment dans les collectivités défavorisées ou en crise.

Les approches de la gouvernance locale en termes de gouvernance tentent d'explicitier l'articulation entre régulation et mobilisation comme le rapport dyna-

¹¹ La notion d'auto-organisation est également présente chez Morin (Fortin, 2000).

mique entre ces deux fonctions associées-rivales. La gouverne, en mode gouvernance, amènerait d'ailleurs à modifier la représentation graphique de sa triangulation. Le triangle avec une pointe en haut sied à un mode de gouverne locale où priment les relations hiérarchiques. La gouverne, en mode gouvernance, tend à faire faire une rotation de 90 degrés au triangle: la fonction de direction/régulation en haut,

presque sur un même plan que celle de mobilisation/concertation et la fonction d'évaluation/optimisation en bas. Exercice d'équilibre, représentatif sans doute d'une situation de transition instable qui pousse à la transformation de cette troisième fonction. Examinons-la maintenant ainsi que ses relations dynamiques avec les deux autres.

ENCADRÉ 2 : LA CONCERTATION DES PARTENAIRES SOCIOÉCONOMIQUES SUR L'ÎLE DE MONTRÉAL

La concertation des partenaires socioéconomiques sur l'île de Montréal s'est progressivement institutionnalisée depuis la première moitié des années 1990, en marge des instances régionales (d'abord Communauté urbaine de Montréal – CUM –, puis la grande Ville et le conseil d'agglomération).

Elle s'est d'abord instaurée de manière informelle à l'occasion de dossiers critiques pour l'économie métropolitaine (entre autres les brevets pharmaceutiques, la concentration du trafic aérien à l'aéroport de Dorval) sous l'impulsion du président de la CUM au sein du Comité de concertation économique de l'île de Montréal. Elle s'est officialisée en 1993 lorsque le gouvernement du Québec a institué le Conseil régional de développement (CRD). Le Conseil régional de développement de l'île de Montréal (CRDIM) a alors rassemblé un très grand nombre de leaders de différents milieux. Son assemblée générale était constituée de 167 membres, répartis en 3 grands groupes: les élus (54 municipaux et 30 députés provinciaux), 70 socioéconomiques désignés par 4 collèges distincts (27 par le milieu des affaires, 27 par les syndicats, 6 par le milieu des arts et de la culture et 10 par le milieu communautaire), 10 représentants des organismes dispensateurs de services publics (2 enseignement primaire et secondaire, 2 enseignement collégial, 2 universités, 1 santé et 1 conseil régional des partenaires du marché de travail). Le CRDIM, de 1994 à 2004, a préparé deux plans stratégiques quinquennaux qui condensent les consensus auxquels les représentants des différents milieux en sont arrivés sur les orientations de développement souhaitables aux plans économique, social et environnemental. Grâce à une enveloppe financière modeste provenant du gouvernement du Québec, le CRDIM a aussi facilité des initiatives concrètes dans divers secteurs.

En 2004, le nouveau gouvernement libéral a modifié les CRD pour donner un poids prépondérant aux élus locaux et en faire ses interlocuteurs privilégiés en matière de concertation et de développement régional. Les conseils régionaux de développement sont devenus des Conférences régionales des élus (CRÉ). Celle de Montréal réunit les maires de l'île ainsi que tous les conseillers de Montréal, soit 79 personnes, 39 représentants socioéconomiques répartis en plusieurs collèges (affaires, syndicats, éducation, arts et culture, communautaire, santé, relations interculturelles, partenaires du marché du travail, environnement, jeunes, gais et lesbiennes, femmes, aînés, personnes handicapées, sport et loisirs). Bref, une assemblée inclusive! Et les 28 députés sans droit de vote. La CRÉ a pour mandat de développer une vision du développement de l'île, d'assurer la concertation de tous les partenaires de la région et d'agir comme interlocuteur privilégié du gouvernement.

Sans synthétiser ici tous les effets qu'a eus cette instance de concertation/mobilisation, maintenant articulée clairement aux gouvernements locaux (plutôt qu'en marge comme avant) et en lien avec le

gouvernement de tutelle¹², soulignons la contribution qu'elle a apportée à l'auto-organisation de différents secteurs de la société civile. Cette auto-organisation se traduit par des regroupements nouveaux dans la mouvance plus ou moins affirmée de la CRÉ : les jeunes, les aînés, le milieu de la culture, le milieu des intervenants « sociaux ». Ces regroupements ont leur propre dynamique et leurs propres initiatives. À certains égards, ils donnent à divers milieux l'envergure métropolitaine que les gens d'affaires ont progressivement affirmée dans la Chambre de commerce du Montréal métropolitain. Cette évolution laisse penser qu'une mobilisation/concertation qui se veut inclusive tend à induire une certaine forme de corporatisme.

■ COORDONNER LES ACTIONS D'ÉVALUATION/OPTIMISATION

Cette fonction d'évaluation/optimisation est souvent considérée comme étant le propre de l'administration publique, même si dans les faits elle met aussi en cause les élus et interpelle les acteurs externes. Elle doit optimiser l'utilisation des ressources qui lui sont allouées, c'est-à-dire essayer d'être la plus efficiente et efficace possible dans l'atteinte des fins que les élus lui assignent en tenant compte des contraintes de toutes sortes (légales, sociopolitiques, organisationnelles). Cette optimisation comme processus continu suppose une « évaluation » elle aussi continue, sous toutes ses variantes du contrôle de performance à la recherche-action. En quoi la tension entre les fonctions de régulation et de mobilisation/concertation, grandissante en proportion de la place croissante de la deuxième, modifie-t-elle l'exercice de l'optimisation/évaluation ? Elle accentue, nous semble-t-il, le dilemme entre repli organisationnel et ouverture collective qui est inhérent à l'administration publique locale¹³.

Le repli organisationnel signifie que les gestionnaires donnent priorité à l'optimisation et à l'évaluation de leurs unités administratives, et à leur contribution à la fonction de régulation. La régulation politique

locale, qui se traduit par une distribution plus ou moins biaisée socialement¹⁴ des bénéfices de l'action municipale, passe par l'élaboration (et la mise en application plus ou moins stricte) de la réglementation, la prestation de services et l'offre d'équipements et de multiples autorisations. L'administration publique locale tente d'être la plus efficiente possible dans les opérations de mise en œuvre de ces activités, affine ses méthodes d'optimisation de ses ressources propres et développe des indicateurs qui permettent d'en rendre compte. La popularité des pratiques d'étalonnage (*benchmarking*), autant dans les médias que chez les élus, les exigences des gouvernements de tutelle et les vérificateurs de bonne gouvernance corporative créent d'ailleurs de fortes pressions pour améliorer cette justification organisationnelle qui, malgré un drainage de ressources éventuellement significatif et des difficultés méthodologiques de construction d'indicateurs comparables, ne pose pas de problème majeur, puisque les données nécessaires sont sous contrôle et fournies par les systèmes internes. Cependant, la démonstration de l'efficacité oblige déjà à dépasser les limites organisationnelles, notamment dans les secteurs où le résultat final ne dépend que fort partiellement du service municipal proprement dit (entre autres le développement économique et l'aménagement du territoire¹⁵).

¹² Illustration d'une gouvernance multi-niveaux et multi-acteurs (Pierre et Peters, 2005).

¹³ Même s'il est réactualisé maintenant, il était par exemple déjà visible dans le mouvement réformiste d'il y a un siècle, comme le montre l'article de Williams (2004).

¹⁴ Les biais de classe dans la distribution des biens collectifs locaux ne sont pas toujours évidents à l'intérieur d'une même municipalité, étant donné l'uniformité relative de certains services de base. La fragmentation institutionnelle au sein d'une agglomération et le rythme de changement démo-économique les rendent éventuellement plus visibles.

¹⁵ L'optimisation porte alors moins sur l'activité municipale elle-même que sur les effets des comportements de multiples acteurs] sur la combinaison des externalités.

Ce dépassement s'amplifie lorsque l'administration publique locale doit justifier non plus seulement sa contribution aux activités de régulation, mais aussi le soutien ou même sa participation aux activités de mobilisation/concertation. Si cette mobilisation prend la forme d'un partenariat formel pour la prestation de services¹⁶, l'exercice d'optimisation reste de même nature que celui qui est effectué sur les activités courantes de l'organisation ; mais il est rendu plus difficile par le contexte multi-organisationnel. Par contre, si la mobilisation relève davantage de l'activation des acteurs, que faut-il optimiser/évaluer, et comment ?

L'optimisation porte alors non plus seulement sur les ressources propres de l'organisation mises en jeu dans l'initiative partenariale, mais plutôt sur l'optimisation des ressources de tous les partenaires, et d'une certaine façon de toutes les ressources de la collectivité¹⁷. Les fonctionnaires doivent alors renforcer les habiletés qui prennent encore plus d'importance dans la gestion des réseaux que dans la conduite d'unités hiérarchiques (Agranoff, 2006 ; Kickert, 1997 ; McGuire, 2006). Les indicateurs à privilégier ne se situent plus au plan organisationnel, mais à celui de l'état de situation et aussi, idéalement, de l'état des compétences collectives, même si les mesures sur ce plan sont encore balbutiantes. D'ailleurs, les domaines de foisonnement des expériences de mobilisation évoqués plus haut voient se multiplier les initiatives de mise au point d'indicateurs socio-territoriaux, avec la participation de partenaires (y compris citoyens individuels) dans des perspectives de santé, de développement durable ou de qualité de vie (Bovaird et autres, 2003 ; Dluhy et Swartz, 2006 ; Swain et Hollar, 2003). Les gestionnaires publics n'y ont pas le monopole, ni des connaissances, ni des données, ni de leur interprétation (d'où la popularité des évaluations participatives dans leurs diverses variantes). La participation administrative à la fonction de mobilisation/concertation pousse ainsi à une plus grande ouverture sur la collectivité et freine les tendances structurelles au repli organisationnel.

La tension entre les deux premières fonctions associées-rivales complique ainsi l'exercice de la troisième, notamment pour les gestionnaires. Les logiques des deux premières mettent sous tension la logique de la troisième. L'enjeu de la fonction d'optimisation/évaluation est la crédibilité institutionnelle, c'est-à-dire le maintien de la confiance des citoyens dans la capacité de l'institution à résoudre les problèmes collectifs, à assurer une régulation qui réussit à garder un certain niveau de « cohésion » de la collectivité et à mobiliser tous les acteurs dans le développement du bien-être de tous (à des degrés divers selon le régime de régulation). Pour être adéquate au tandem dynamique des deux premières, la fonction d'optimisation/évaluation doit équilibrer compétition et coordination. Au sein d'une même administration municipale, les gestionnaires sectoriels sont en compétition relative, pour l'obtention de ressources et l'attention sur l'agenda des élus, mais doivent se coordonner pour optimiser l'utilisation globale de ressources, efficacité et efficacité (par exemple la gestion intégrée de la relation avec les citoyens). Au sein d'une même collectivité locale, les gestionnaires de toutes les institutions publiques présentes sont aussi, dans une moindre mesure, en compétition ; cependant ils se doivent de collaborer, car la logique de la mobilisation commande une évaluation de la performance collective, c'est-à-dire de toutes les composantes locales de l'État, quel que soit leur degré de fragmentation institutionnelle, et de tous les autres acteurs (Perri 6, 2002). L'optimisation et l'évaluation ne sont plus seulement endogènes au secteur public. Les autres acteurs poussent les gestionnaires publics à plus de coopération, par-delà leurs prédispositions structurelles à la compétition. La fonction de mobilisation/concertation diminue le monopole relatif de l'administration publique dans la fonction d'évaluation/optimisation de la même façon qu'elle contrecarre les tendances autoritaires des élus dans la fonction de direction/régulation¹⁸.

¹⁶ Cette forme de partenariat de services, avec le privé ou des organismes sans but lucratif, est en croissance sous la pression des aspirations à une plus grande diversité de services. Elle constitue un ajustement dans le mode de régulation locale, moins par standardisation et davantage par différenciation.

¹⁷ Les nombreux exercices de planification stratégique locale s'inscrivent dans cette perspective.

ENCADRÉ 3 : LA COORDINATION DES ACTIVITÉS D'OPTIMISATION EN MILIEU MUNICIPAL : L'EXEMPLE DES INDICATEURS DE LA FÉDÉRATION CANADIENNE DES MUNICIPALITÉS PAR RAPPORT AUX INDICATEURS DU MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DES RÉGIONS DU QUÉBEC

À l'instar d'autres provinces, et de manière plus timide d'ailleurs, le ministère des Affaires municipales et des Régions du Québec a imposé aux municipalités l'obligation de produire des indicateurs de gestion. Actuellement 19 indicateurs sont obligatoires (54 en Ontario). Ces indicateurs portent strictement sur des éléments de performance organisationnelle, sur des services fournis par les municipalités : voirie, eau potable et eaux usées, finances. Ils ont été élaborés conjointement avec les associations et les spécialistes du monde municipal et doivent être transmis au Ministère. Ils ont notamment pour but d'aider les responsables municipaux à optimiser l'utilisation de leurs ressources et à mieux informer les citoyens.

Source : Gouvernement du Québec. Ministère des Affaires municipales et des Régions (page consultée le 27 février 2007). *Indicateurs de gestion municipaux*, [en ligne], http://www.mamr.gouv.qc.ca/finances/fina_indi_avan.asp

Au sein de la Fédération canadienne des municipalités, une vingtaine de municipalités de différentes provinces unissent l'expertise de leurs professionnels pour développer des indicateurs et produire des rapports sur l'évolution de la qualité de vie. Depuis 1999, sept rapports ont été produits sur diverses tendances, économiques, sociales ou environnementales. Les catégories d'indicateurs retenus débordent les compétences municipales entendues de manière stricte et couvrent les principales facettes de la situation collective locale : démographie, logement abordable, engagement civique, infrastructures communautaires et sociales, éducation, emploi, économie, milieu naturel, santé personnelle et communautaire, sécurité financière personnelle, sécurité personnelle. Cette liste témoigne de l'ouverture des administrations municipales à l'ensemble de la collectivité locale et dénote leur engagement envers le « bien-être local », par-delà les frontières institutionnelles. Dans la mesure où ces indicateurs servent de guide pour l'orientation des actions des divers intervenants locaux, ils s'inscrivent dans un effort sinon d'optimisation, du moins de canalisation de l'énergie collective.

Source : Fédération canadienne des municipalités (page consultée le 27 février 2007). *Système de rapports sur la qualité de vie*, [en ligne], http://www.fcm.ca/french/qol_f/qol-f.html

¹⁸ Ce nécessaire équilibre, au sein même de la fonction d'optimisation/évaluation, entre compétition et coopération, entre repli organisationnel et ouverture collective, n'est pas une exigence nouvelle pour les administrations locales. Il y a un siècle, l'industrialisation urbaine croissante génèrait une nouvelle forme de complexité amenant à développer des initiatives sur les deux plans (organisationnel et collectif). Aujourd'hui, la transformation accélérée (non sans heurts) du tissu économique vers la société du savoir refaçonne la complexité sociale et semble générer aussi un regain d'attention à l'égard des villes comme lieu de régulation (privilegié par le central), passant en partie par la mobilisation, ce qui amène à envisager l'optimisation/évaluation dans une perspective collective plus marquée qu'au cours des décennies récentes.

■ CONCLUSION

L'objectif de ce texte était de répondre à la question suivante : comment faire coopérer des personnes (élus, agents administratifs, groupes et citoyens) de façon coordonnée en contexte local ? Pour répondre à cette question, nous avons proposé un modèle d'analyse dont plusieurs éléments (ou concepts couplés) sont empruntés à la méthode de complexité développée par Edgar Morin : organisation/système, coopération/compétition, ordre/désordre et autonomie/dépendance. L'idée générale qui sous-tend notre modèle, lequel s'inspire aussi de plusieurs travaux de recherche en théorie des organisations, en sociologie urbaine et en analyse de politiques, est que la compréhension du management de la complexité urbaine passe par l'identification et l'analyse des difficultés que pose la coordination des trois fonctions clés de direction/régulation, de mobilisation/concertation et d'évaluation/optimisation de la gouverne locale et des tentatives faites par les acteurs qui agissent en contexte local pour les surmonter.

Nous avons notamment montré que ces difficultés tiennent au fait que, à l'intérieur et entre chacune de ces fonctions clés, les relations entre les acteurs sont faites à la fois de coopération et de compétition et que ces fonctions sont également faites d'autonomie/dépendance l'une par rapport à l'autre. Dans leurs tentatives pour résoudre les difficultés que pose la coordination de ces fonctions, les acteurs, notamment les responsables politiques, pourront privilégier, suivant leurs intérêts et le contexte local et global (« glocal ») dans lequel (par rapport auquel) ils agissent, l'une ou l'autre de ces fonctions. Leurs décisions, et les réactions des autres acteurs locaux (autres élus, agents administratifs, groupes, associations et citoyens) à ces décisions, dessineront ainsi avec le temps les contours d'un type (modèle) de gouverne plus ou moins traditionnel/hierarchique, partenarial/corporatif ou administratif/gestionnaire. Il s'agit ici d'idéaux-types qui ne se trouvent pas à l'état pur dans la réalité, mais qui permettent de situer, d'analyser et de comparer des modèles locaux de gouverne.

Le fait que chacune des trois fonctions clés qui (re-) composent la complexité urbaine puisse, dans un contexte local et global donné, être dominante suggère que le modèle proposé est dynamique. Autrement dit, que le contexte est évolutif et que les acteurs, mus au départ par leurs tentatives de défendre et de faire prévaloir leurs intérêts, sont susceptibles, en acceptant de participer et de jouer les règles de la mise en débat et de la négociation, et en usant notamment de leurs capacités réflexives d'apprentissage, de les modifier. Dans la dynamique des intérêts négociés, les responsables politiques sont, objectivement, en meilleure situation que les autres acteurs pour faire prévaloir leurs intérêts ou pour donner naissance à des configurations de pouvoir qui leur permettent de maintenir ou d'améliorer la position de pouvoir qu'ils occupent. Les règles institutionnelles et le jeu des alliances politiques qui, dans un contexte donné, peuvent ne pas leur être favorables, ou encore les ressources stratégiques, notamment l'expertise et la capacité de mobilisation, que les autres acteurs locaux sont en mesure de déployer, constituent autant de limites (contraintes) à la capacité des responsables politiques d'assumer (réussir) seuls la coordination de la gouverne locale.

Dans ses trois fonctions, la gouverne locale est confrontée au dilemme classique de l'action collective, c'est-à-dire à la gestion d'un côté du couple intérêts individuels ou sectoriels et de l'autre de l'intérêt commun ou du vivre ensemble. Dans le contexte des sociétés urbaines actuelles, cette gestion continuera de représenter un défi difficile pour les acteurs (élus, agents administratifs, groupes, associations, chercheurs et citoyens), comme le montrent les textes rassemblés dans ce numéro spécial sur la complexité urbaine. Comprendre (et améliorer) le management de la complexité urbaine suppose que tous les acteurs s'attaquent à ce défi par la mise en commun coordonnée de leurs connaissances, de leurs compétences et de leurs interventions en ayant à l'esprit que, si rien n'est déterminé à l'avance, leur capacité d'y parvenir sera fonction de leur détermination à reconnaître les ressorts et les enjeux de la complexité et les exigences qu'elle (nous) pose (impose) en termes de réflexions et d'approches nouvelles.

BIBLIOGRAPHIE

- Agranoff, R. (2006). «Inside Collaborative Networks: ten Lessons for Public Managers», *Public Administration Review*, numéro spécial, novembre, p. 56-65.
- Akoun, A. et autres (1979). *Dictionnaire de politique. Le présent en question*, Paris, Librairie Larousse.
- Ansart, P. (1999). «Compétition», dans A. Akoun et P. Ansart (dir.), *Dictionnaire de sociologie*, Paris, Le Robert/Seuil.
- Béland, D. (2002). «Néo-institutionnalisme historique et politiques sociales: une perspective sociologique», *Politique et Sociétés*, vol. 21, n° 3, p. 21-40.
- Belley, S. (2005). «La recomposition des territoires locaux au Québec: regards sur les acteurs, les relations intergouvernementales et les politiques depuis 1990», dans L. Bherer et autres (dir.), *Jeux d'échelle et transformation de l'État. Le gouvernement des territoires au Québec et en France*, Québec, Presses de l'Université Laval, p. 203-230.
- Belley, S. (2003). «L'élection municipale de 2001 à Québec: l'interventionnisme municipal de la ville-centre contre le populisme fiscal des banlieues», *Recherches sociographiques*, vol. 44, mai-août, p. 217-238.
- Belley, S. (1992). «Les partis politiques municipaux et les élections de 1986 à Montréal et de 1989 à Québec», *Politique*, hiver, p. 5-35.
- Bherer, L. (2006). «Le cheminement du projet de conseils de quartier à Québec (1965-2006): un outil pour contrer l'apolitisme municipal?», *Politique et Sociétés*, vol. 25, n° 1, p. 31-56.
- Bovaird, T. et autres (2003). «From Corporate Governance to Local Governance: Stakeholder-Driven Community Score-Cards for UK Local Agencies», *International Journal of Public Administration*, vol. 26, n°s 8 et 9, p. 1037-1060.
- Crozier, M. et E. Friedberg (1977). *L'acteur et le système*, Paris, Seuil.
- Dadot, M. (1999). «Coopération», dans A. Akoun et P. Ansart (dir.), *Dictionnaire de sociologie*, Paris, Le Robert/Seuil.
- Dion, S. (1986). *La politisation des mairies*, Paris, Économica.
- Dluhy, M. et N. Swartz (2006). «Connecting Knowledge and Policy: the Promise of Community Indicators in the Unites States», *Social Indicators Research*, vol. 79, p. 1-23.
- EZOP-Québec (1981). *Une ville à vendre*, Laval, Éditions coopératives Albert St-Martin.
- Fortin, R. (2000). *Comprendre la complexité. Introduction à la méthode d'Edgar Morin*, Saint-Nicolas, L'Harmattan.
- Graham, K. A., S. D. Phillips et A. M. Maslove (1998). *Urban Governance in Canda: Representation, Resources and Restructuring*, Toronto, Hartcourt.
- Haus, M. et autres (2005). *Urban Governance and Democracy. Leadership and Community Involvement*, London, Routledge.
- Huxham, C. (1996) *Creating Collaborative Advantage*, London, Sage.
- Huxham, C. et S. Vangen (2005). *Managing to Collaborate. The Theory and Practice of Collaborative Advantage*, New York, Routledge.
- Jouve, B. (2003). *La gouvernance urbaine en questions*, Paris, Elsevier.
- Judge, D., G. Stoker et H. Wolman (dir.) (1995). *Theories on Urban Politics*, London, Sage.
- Kingdon, J. (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, The University of Michigan, Harper Collins Publishers.
- Kickert, W. et autres (1997). *Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector*, London, Sage.
- Kooiman, J. (2003). *Governing as Governance*, London, Sage Publications.
- Lecours, A. (2002). «L'approche néo-institutionnaliste en science politique: unité ou diversité», *Politique et Sociétés*, vol. 21, n° 3, p. 3-20.
- Lemieux, V. (2006). *Le pouvoir et l'appartenance*, Saint-Nicolas, Presses de l'Université Laval.
- Lemieux, V. (1995). *L'étude des politiques publiques. Les acteurs et leur pouvoir*, Sainte-Foy, Presses de l'Université Laval.
- McGuire, M. (2006). «Collaborative Public Management: Assessing what we know and how we know it», *Public Administration Review*, n° spécial, p. 33-43.
- March, J.G. et H. A. Simon (1993). *Organizations*, Oxford, Blackwell.

- Morin, E. (1990). *Introduction à la pensée complexe*, Paris, ESF Éditeur.
- Morin, E. (1986). *La Méthode. 3. La Connaissance de la Connaissance*, Paris, Seuil.
- Morin, E. (1977). *La méthode. 1. La Nature de la Nature*, Paris, Seuil.
- Peirson, P. (2000). «Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics», *American Political Science Review*, vol. 94, n° 2, p. 251-267.
- Perri 6 et autres (2002). *Towards Holistic Governance. The New Reform Agenda*, Houndmills, Palgrave MacMillan.
- Pierre, J. et B. G. Peters (2005). *Governing Complex Societies*, Houndmills, Palgrave MacMillan.
- Prémont, M.-C. (2001). «La fiscalité locale au Québec: de la cohabitation au refuge fiscal», *Revue de droit de McGill*, vol. 46, n° 3, p. 713-778.
- Quesnel, L. et S. Belley (1991). *Partis politiques municipaux. Une étude de sociologie électorale*, Montréal, Agence D'ARC.
- Sabatier, P. (1988). «An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role-Oriented Learning Therein», *Policy Science*, n° 21, p. 128-168.
- Savitch, H. V et P. Kantor (2002). *Cities in the International Marketplace: the Political Economy of Urban Development in North America and Western Europe*, Princeton, Princeton University Press.
- Swain, D. et D. Hollar (2003). «Measuring Progress: Community Indicators and the Quality of Life», *International Journal of Public Administration*, vol. 26, n° 7, p. 789-814.
- Stone, C. N. (1989). *Regime Politics. Governing Atlanta, 1946-1988*, Lawrence, University Press of Kansas.
- Weber, M. (1982). *La ville*, Paris, Aubier.
- Williams, D. (2004). «Evolution of Performance Measurement until 1930», *Administration and Society*, vol. 36, n° 2, p. 131-165.
- Wolman, H. (1995). «Local Government Institutions and Democratic Governance», dans D. Judge, G. Stoker et H. Wolman (dir.), *Theories on Urban Politics*, London, Sage, p. 135-159.