

L'action publique de proximité dans la métropole des individus

Par **Alain Bourdin**, Directeur de l'Institut français d'urbanisme et du laboratoire Théorie des mutations urbaines • bourdin@msh-paris.fr

En France, la proximité est revenue sur le devant de la scène politique depuis moins de dix ans. D'abord pour qualifier un type de rapport (pas nécessairement spatial) des élus à leurs électeurs puis pour exalter (à travers le quartier) l'échelon de base de l'organisation démocratique. En même temps, l'on coiffait les 36 000 communes par une nouvelle génération – théoriquement plus ambitieuse, mais fort peu « lisible » pour les citoyens – de structures intercommunales. Avec la présence du candidat « ultra conservateur » Jean-Marie Le Pen au second tour de l'élection présidentielle de 2002, la proximité a été transformée en arme contre le populisme. Aujourd'hui, une candidate à l'élection présidentielle de 2007 veut associer démocratie participative et proximité dans une démarche de renouvellement de la démocratie française. Parallèlement, des structures de gestion de proximité se sont développées, qui varient selon les villes. Leur but est moins d'organiser le contrôle démocratique à la base que d'optimiser la gestion des services et la coordination entre les intervenants, dans une organisation très compliquée¹ où se mêlent le communal et l'intercommunal.

La proximité n'est pas une idée nouvelle. Le système électif français privilégie les petites circonscriptions et d'abord la commune. Dans les villes importantes,

et dès avant l'arrivée au pouvoir de la gauche nationale en 1981, on a vu se développer des structures participatives de quartier, en particulier dans la mouvance des expérimentations de la municipalité de gauche de Grenoble (Rousseau, Beaunez et Baccigalpo, 1971). Gaston Deferre, maire de Marseille et futur ministre de la Décentralisation, avait dans sa ville donné une réelle importance aux comités de quartiers traditionnels, jusqu'à faire du président de leur fédération un adjoint municipal important, un député et même un candidat potentiel à sa succession.

Ces expériences étaient portées par un mouvement européen. Elles voulaient mobiliser les citoyens pour qu'ils règlent leurs problèmes dans la perspective du bien commun. L'influence de l'autogestion était forte, ainsi que celle des mouvements alternatifs allemands. En France, on se situait plus souvent dans une perspective d'amélioration de la démocratie représentative que dans sa mise en cause radicale². La proximité exprimait l'importance accordée à l'« ici et maintenant » (plutôt qu'aux « lendemains qui chantent ») ; elle n'était guère perçue comme un échelon de la société : l'autogestion et le principe de subsidiarité ne font pas toujours bon ménage. Par ailleurs, la gestion urbaine de l'époque se technicisait, mais elle restait sectorielle et se préoccupait plus d'économies d'échelle (celles que fournissent les grands groupes de génie urbain³) ou de développement des services que de proximité.

Les théories autogestionnaires et l'objectif d'inventer une autre société par l'initiative citoyenne sont tombés dans l'oubli, alors que les influences internationales

¹ Ce qui signifie qu'il serait possible de la simplifier, contrairement à ce qui est complexe.

² Cependant fort présente, en particulier dans les pays de langue allemande. Le Conseil de l'Europe par exemple, a financé la publication d'expériences – très influencées par les mouvements alternatifs – qui mettaient en cause la démocratie représentative pour lui opposer la libre auto-organisation des citoyens (Bernfeld, 1978).

³ Voir notamment les travaux de Dominique Lorrain.

conduisaient les Français à inventer l'image mythique du village traditionnel pour l'appliquer au monde urbain. Dans le discours dominant émerge l'image de communautés de proximité (quartiers notamment), positives lorsqu'elles passent par des processus démocratiques institutionnels (conseils de quartier) et très vite suspectes lorsqu'elles défendent à leur manière des intérêts particuliers (avec le succès de l'acronyme NIMBY – *not in my backyard* ou pas dans ma cour – que l'on emploie à tort et à travers) ou se referment dans de supposées *gated communities* ou pire, dans des « ghettos ». Il s'agit donc de promouvoir la communauté vertueuse et de favoriser l'expression directe des citoyens. Pendant ce temps, le management urbain affronte (en particulier dans les grandes villes) des enjeux radicalement nouveaux, liés aux transformations des villes, des contextes sociaux et de l'action publique en général. Pour cela il développe de nouvelles méthodes. Ces deux perspectives peuvent-elles se rencontrer ? De quelle manière ? Quelles sont les « demandes sociales » qui se focalisent sur la proximité ? Dans quelle mesure peut-on y répondre tout en réalisant l'objectif d'une gestion plus compétitive et plus prospective des villes ?

■ LA PROXIMITÉ : QUELLE DEMANDE SOCIALE ?

Comprendre la « demande sociale de proximité » est la première condition pour établir les termes de la réflexion. Paradoxalement, en France comme dans beaucoup d'autres pays, il n'a jamais existé aussi peu de groupes territoriaux, en particulier à l'échelle du quartier. Il ne s'agit pas d'une disparition, mais d'un affaiblissement tendanciel. D'abord parce que nous vivons dans des sociétés d'individus dans lesquelles les phénomènes collectifs ne perdent nullement leur importance mais s'organisent autrement. Être lié aux autres implique beaucoup moins de vivre en groupe. Le groupe territorial unitaire devient rare, pas seulement le Tepoztlan de Redfield⁴, mais le quartier ouvrier d'après la Seconde Guerre mondiale, tel que le présentent Willmot et Young (1983) ou Hoggart (1970), c'est-à-dire celui dans lequel on peut naître, trouver sa place, vivre et mourir et

qu'organisent les syndicats, les partis, les Églises et le regard de chacun sur les enfants des voisins. Les communautés (au sens ethnique, culturel ou religieux du terme) s'organisent plus facilement hors de la proximité⁵. Elles utilisent les moyens de télécommunication qui autorisent une plus grande flexibilité dans la localisation.

La thèse d'une « explosion » communautaire est discutable et ne s'appuie pas sur des arguments très probants. Le débat doit plutôt porter sur les rapports entre les communautés et la « société englobante », singulièrement l'État qui est supposé en émaner. On voit alors que le problème tient d'abord dans le « brouillage » de la société englobante que personne ne sait plus ni définir ni délimiter. Cela favorise l'autoréférence des communautés et leur prise de distance avec un État lui aussi brouillé. Quoi qu'il en soit, la communauté locale « paroissiale » s'affaiblit. Pourtant, les attentes et les revendications liées à la proximité gagnent en importance car ce n'est pas l'existence de groupes locaux qui leur sert de substrat, mais l'évolution des cadres de l'expérience urbaine.

Les définitions « évidentes » des territoires et de leurs frontières s'estompent. Les frontières juridiques des villes s'inscrivent faiblement sur le sol (sauf lorsqu'on construit des murs ou des barrières pour couper une agglomération). L'empreinte spatiale (sans parler de l'empreinte écologique) des villes s'élargit. De ce fait, l'agglomération comme échelle de l'action perd toute évidence. Elle procède toujours de la construction institutionnelle et ne peut guère impliquer que des acteurs spécialisés. En outre, des deux côtés de l'Atlantique, aucun cadre institutionnel, à commencer par le système fiscal, ne favorise vraiment l'affirmation de cette échelle comme une évidence indiscutable. Ici, on fusionne et on défusionne, là on ajoute des étages à la fusée et on assortit la (relative) déposition des communes par des labyrinthes de dispositifs d'équilibrage. Il en résulte une agglomération sans substance et une commune plus commode que réellement forte. D'ailleurs, les agglomérations constituent habituellement des conglomérats densément peuplés ayant

⁴ Petite ville mexicaine qui sert de modèle à la théorie de la communauté selon Redfield, qui insiste sur l'intégration, l'unité et la concorde. Oscar Lewis étudie ensuite la même petite ville en mettant l'accent sur ce qui s'oppose à la vision de Redfield.

⁵ Sauf lorsque des interdits religieux obligent à habiter le plus près possible des lieux de culte.

beaucoup de choses en commun (et dont le caractère systémique, pourtant bien réel, n'est pas visible à l'œil nu) plutôt que des territoires ordonnancés dans une relation centre/périphérie toujours forte et explicite. Et si les communes continuent à jouer un rôle de classement social et de repérage spatial, elles n'échappent pas pour autant au flou des frontières et des définitions.

En fait, la localisation change de statut et c'est ce qui s'exprime dans l'importance de la catégorie de proximité. Ce changement se résume dans le passage d'une localisation d'appartenance (dont l'expression radicale se manifeste dans la culture canaque de Nouvelle-Calédonie où l'être humain appartient à la terre et non l'inverse) à une localisation contextuelle (Bourdin, 2000). Dans le monde moderne, la localisation d'appartenance n'est pas seulement celle de celui qui reste, mais aussi celle du voyageur, au sens que Jacques Lacarrière (1974, p. 160) donne à ce terme : « Qu'est-ce, me direz-vous que le véritable voyageur ? Celui qui, en chaque pays parcouru, par la seule rencontre des autres et l'oubli nécessaire de lui-même y recommence sa naissance ». Dans ce recommencement de la naissance s'affirme la construction d'une appartenance, celle du voyageur. Cette citation permet d'éviter toute confusion : il y a beaucoup plus d'ouverture au monde dans la démarche de Lacarrière que dans celle d'un cadre hypermobile qui recherche toujours le même type d'environnement, car le premier vit sa mobilité sur le mode de l'appartenance et le second en traitant les lieux où il se trouve comme un contexte de vie.

Faire de la localisation un contexte veut dire que le lieu (et ceux qui l'occupent) devient un ensemble de ressources, satisfaisantes ou non, qu'on peut plus ou moins optimiser. Les habitants des villes développent toujours plus ce type de relations avec leur environnement. On se sent moins « membre » d'une collectivité⁶, mais on partage un environnement avec d'autres qui peuvent contribuer à son amélioration ou à sa dégradation, ce qui fonde autrement les relations que l'on entretient avec eux. La logique olsonienne, c'est-à-dire celle de l'action collective mue par les intérêts, identifiés au niveau individuel, peut alors

dominer. Chacun tend habituellement à chercher une augmentation maximale de la « générosité » du contexte. Sur cette base, des individus construisent des ententes – et donc une action collective – tant qu'ils ne craignent pas d'être exclus par une optimisation qu'ils ne pourraient plus payer (d'abord sur le plan financier et éventuellement sur le plan symbolique).

Cette clef d'analyse⁷ est sans doute beaucoup plus efficace que celle qui postule une recherche de l'entre-soi fondée sur l'appartenance à un groupe social – organisé ou virtuel – et sur le refus d'autres groupes. Si cela existe parfois, on se trouve bien plus souvent devant des habitants qui veulent optimiser leur environnement. Les intérêts de ceux qui ont le même type de modes de vie se rencontrent facilement et peuvent entraîner des phénomènes ségrégatifs involontaires (ce qui n'empêche pas leur brutalité) dont Thomas Schelling a montré le fonctionnement.

Cette recherche de l'optimisation du contexte est portée par une évolution globale des modèles culturels qui insiste toujours plus sur la réalisation de l'individu et sur la satisfaction de ses attentes au quotidien, jusqu'à l'insatisfaction métaphysique ou à la « fatigue de soi », comme le montrent Gauchet (2002), Ehrenberg (1998) ou tout simplement le feuilleton *Desperate Housewives*!

Cette importance de la jouissance individuelle des biens de ce monde (pour paraphraser Tocqueville) va de pair avec l'affaiblissement des appartenances sociales. De ce fait, beaucoup d'individus ne bénéficient plus (ou presque plus) d'un programme de vie et de comportement établi, transmis et contrôlé par son groupe d'appartenance (l'*habitus* de Bourdieu) et doivent de ce fait inventer (sous contrainte) une vie quotidienne à laquelle ils appliquent des exigences fortes. Les ensembles sociaux urbains contemporains manifestent une absence de hiérarchies sociales claires, ce qui enlève une grande partie de son sens à la mobilité sociale. La multiplicité des offres de sens et de styles de vie, la flexibilité et la mobilité généralisées, la forte désynchronisation des activités rendent les expériences urbaines potentiellement plus exaltantes, mais aussi plus difficiles.

⁶ Ce qui ne veut pas dire que cela n'existe plus : je parle d'une tendance d'évolution.

⁷ Utilisée par plusieurs contributeurs dans *Les règles du jeu urbain* (Bourdin, Lefevre et Melé, 2006).

On voit alors combien l'organisation de la vie quotidienne est pour les individus et les familles le problème central, bien plus aigu que celui de l'accès à plus de consommation. La vie quotidienne se développe dans les lieux de travail, à l'école, dans les transports, là où l'on consomme et où l'on s'amuse, etc. Mais la résidence et sa proximité sont le lieu d'où elle s'organise. Ce n'est pas là que se passe la vie quotidienne, c'est à partir de là qu'on la régule. Dans le cas de familles d'une grande ville française, des questions aussi délicates que le retour à la maison des enfants scolarisés quand les parents sont au travail ou la possibilité d'acheter à manger ou à boire lorsque des amis arrivent à l'improviste se règlent dans la proximité. Les nuisances qui affectent la vie intime des familles se développent et se traitent à cette échelle.

La maîtrise de l'espace de proximité (en particulier le plus proche de la résidence) est une condition nécessaire (mais pas suffisante) de celle de l'organisation de la vie quotidienne, elle-même élément central de l'expérience sociale. Dans tout cela, ce qui compte c'est la « maîtrise ». La proximité spatiale est instrumentalisée. C'est ce qui explique qu'une personne interrogée au cours d'une enquête et qui avait déménagé pour habiter à guère plus de cinquante mètres de son ancienne adresse nous ait expliqué qu'elle avait « changé de quartier ».

■ LA PROXIMITÉ N'EST PAS L'ÉCHELON DE BASE DE LA DÉMOCRATIE

Il faudrait alors aborder la proximité du point de vue de l'accès aux ressources urbaines, mais elle est plus souvent traitée en référence à la démocratie territoriale ce qui complique les choses. On comprend pourquoi. La démocratie représentative est en crise, il devient banal de le dire. Cette crise résulte d'une convergence d'éléments, dont deux tiennent une place essentielle: l'impact des médias et la dissolution des structures de médiation – que l'on appelle habituellement société civile – entre la sphère politique et le monde social, les deux se renforçant.

La démocratie médiatique impose la loi du nombre, la domination de l'instant et des temporalités courtes. Les médias peuvent par hypothèse atteindre tout le monde et certains d'entre eux (en particulier les chaînes généralistes de télévision, les chaînes d'information

ou les réseaux qui vendent des séquences d'information) s'adressent effectivement à tout le monde. Le système des sondages relayé par les médias permet d'exprimer à tout instant la supposée opinion de tous. La vie politique se joue dans la temporalité médiatique, celle des « petites phrases », des exclusivités et des rythmes saisonniers de l'information. La mise en scène y est omniprésente. Tout cela est bien connu. On mesure sans doute moins à quel point s'en trouvent imprégnés le comportement des citoyens (qui se mettent à parler comme dans les émissions les plus célèbres de la télévision) et encore plus celui des professionnels de la communication travaillant pour les collectivités locales. Pour nombre d'entre eux, une réunion publique de quartier bien mise en scène vaut mieux qu'une réunion de travail fermée avec les associations. Mais, si on peut discuter la représentativité des associations, c'est qu'on est en mesure de l'évaluer, alors qu'on ne sait absolument pas ce que représentent les participants d'une réunion publique. Cette dernière est plus un instrument d'information ou de persuasion (en ce sens légitime et utile) qu'un lieu de délibération démocratique. Trop souvent, on entretient le flou à ce sujet.

La démocratie médiatique campe sur les ruines de la société civile, qu'elle contribue à détruire. Dans des contextes sociaux où les groupes d'appartenance s'affaiblissent et desquels émergent surtout des rassemblements conjoncturels d'intérêts, les grands médiateurs (à commencer par les appareils territoriaux des partis politiques) perdent leurs capacités. Si on admet que la sphère politique est nécessairement spécifique, le fonctionnement de la démocratie ne peut pas se faire autrement qu'avec des médiateurs. Et ceux-ci font défaut.

On se tourne alors vers la démocratie participative, qui se cherche. La voie des forums hybrides (explorée par Callon, Lascoumes et Barthes, 2001) présente un réel intérêt: il s'agit de lieux de confrontation entre l'expertise savante et l'expertise citoyenne. La confrontation peut associer des experts, des décideurs, des citoyens mobilisés et des citoyens ordinaires mis dans la situation du spectateur impartial chère à Adam Smith. Elle ne porte pas nécessairement sur des sujets de faible portée temporelle et spatiale, mais peut concerner de grandes questions, par exemple celle des OGM (organismes génétiquement modifiés).

Plus souvent, la démocratie participative est renvoyée à l'échelon de base, où elle paraît facile à réaliser et plus légitime.

En effet, dès que les problèmes à traiter ne sont plus localisés, la question du choix des personnes se pose : on procède par exemple à des tirages au sort, qui restent très contestés. Mais, dans la proximité, sauf si l'on prend l'échelle de l'immeuble, cette question n'est pas absente : qui participe et sur quelle base de légitimité ? Plus la démocratie participative écarte les organisations constituées et privilégie la présence directe de citoyens « autoréférents », plus elle implique des hypothèses (ou des contraintes) lourdes : celle d'une égalité de situation et d'implication, celle surtout d'une égale capacité d'accès sinon à la connaissance des problèmes, du moins à un langage commun⁸, celui de la délibération, qui n'est pas la chose du monde la mieux partagée.

Confiner la démocratie participative à l'échelle de la proximité spatiale simplifie moins les choses qu'on l'imagine. En outre, on ne peut indexer cette démarche à une demande sociale. Ce qui fait l'objet de cette demande – la maîtrise du quotidien à travers celle de l'espace proche – est une question individuelle qui implique d'autres individus ; ce n'est que fort rarement une volonté de délibération collective ou d'autogouvernement. Du moins en France, où diverses enquêtes (Charmes, 2005) montrent que les citoyens attendent de l'acteur public qu'il règle les questions de vie quotidienne et demandent à être entendus bien plus qu'à prendre les choses en mains.

Il n'y a donc aucune raison d'aborder la proximité autrement qu'à partir de la relation entre des four-

nisseurs d'aménités urbaines et des usagers. Que l'on puisse s'interroger sur les modalités du contrôle démocratique de l'intervention publique de proximité ne fait pas de doute, mais cette intervention publique est alors interrogée par rapport à l'accès aux ressources urbaines.

■ DE NOUVELLES FORMES DE L'INTERVENTION PUBLIQUE

On fait donc l'hypothèse que la question du management de la proximité n'est pas celle d'un échelon d'organisation de la démocratie locale. Elle renvoie aux mutations de l'action publique locale (c'est-à-dire de l'action des autorités et des organisations publiques et de l'action qui concerne les problèmes publics) face aux transformations de l'action publique en général, aux exigences des nouveaux contextes urbains et aux attentes sociales désormais dominantes. Cette mutation est particulièrement lisible à travers les formes que prend l'intervention des collectivités territoriales et des organisations publiques qui dépendent d'elles. La manière dont on gère la proximité est un volet des nouvelles formes et des nouveaux enjeux de l'action publique locale. Elle se comprend par rapport à eux.

Pour éclaircir l'analyse, il convient de différencier trois logiques d'intervention publique qui cohabitent, mais dont l'articulation pose toujours problème et dont les poids respectifs sont en pleine évolution depuis un peu plus de deux décennies : les politiques publiques, la régulation et le projet. Le tableau ci-contre synthétise les principales différences entre ces logiques d'intervention publique.

⁸ Cela commence par l'accès à la parole : il m'est arrivé, dans un dispositif de démocratie participative impliquant des citoyens tirés au sort, de constater qu'une personne était tellement handicapée par sa timidité qu'elle ne pouvait s'exprimer que par le truchement d'une autre. Mais d'autres obstacles moins visibles sont plus graves : tout le monde ne sait pas « naturellement » argumenter.

TROIS LOGIQUES D'INTERVENTION PUBLIQUE

	POLITIQUE PUBLIQUE	RÉGULATION	PROJET
OBJECTIFS	Obtenir des effets sociétaux. Traiter un problème récurrent	Construire des règles du jeu et les faire fonctionner	Concevoir un produit et/ou obtenir un résultat défini
NATURE DE L'ACTION	Linéaire et sectorielle	Systémique et sectorielle	Spécifique et transversale ou « autoréférente »
HORIZON TEMPOREL	Étapes définies par l'agenda politique ⁹	Cycles (séquences définies par les objectifs de régulation et renouvelables)	Livraison (date limite opérationnelle ¹⁰)
OUTILS DE L'ACTION	La loi et les moyens budgétaires	Le contrat (associé à la réglementation) et une diversité de ressources ¹¹	Le montage financier spécifique avec croisements de financements ¹²
LOGIQUE DE DÉVELOPPEMENT DE L'ACTION	Établir et réaliser un programme	Faire fonctionner et ajuster un modèle de base en fonction de l'expérience	Produire les problèmes et l'organisation en avançant dans la réalisation
ACTEURS	Communauté de politique publique	Acteurs sectoriels spécialisés (organisations publiques et/ou entreprises privées)	Maître d'ouvrage/ acteurs de projet/ partenaires
DESTINATAIRES	Ressortissants—groupe cible	Clients-usagers	Les « maîtres de l'usage » (ceux à qui on livre)
TYPE DOMINANT D'ORGANISATION PUBLIQUE	Administration sectorielle	Autorité indépendante spécialisée	Agence publique transversale (ou prestataire privé)
ÉLÉMENT DOMINANT DU SUBSTRAT IDÉOLOGIQUE	Référentiel d'action publique	Déontologie	Récit
EXPERTISE CLEF POUR LA CONDUITE DE L'ACTION	Organisation	Évaluation-contrôle	Coordination (gestion de la « concurrence »)

Sources : A. Bourdin 12/2006

Les différences sont profondes car elles portent sur la définition même de l'action (objectifs, temporalités, outils mis en œuvre, logiques de développement), sur l'organisation (réseau d'acteurs, destinataires, design institutionnel) et sur la dimension cognitive (mode de mobilisation des cadres de référence, expertises privilégiées). Dans le cas français, on doit en outre différencier le sectoriel des politiques publiques et

celui de la régulation. Le premier désigne plutôt de grands domaines corporatifs comme le monde de l'agriculture (Jobert et Muller, 1988), qui se concertent pour assurer le pilotage de l'action publique ; le second des spécialités plus étroites et opérationnelles (distribution d'eau, service de transports en commun). L'articulation entre ces trois modes d'intervention est nécessairement problématique ; il ne s'agit pas

⁹ Et/ou les échéances électorales.

¹⁰ « L'exposition ouvrira le 15 mai 2002 et devra être prête pour cette date. »

¹¹ Sanctions positives et négatives, prêts et bonification de prêts, redevances, etc.

¹² Public/public (échelles de collectivités, échelles nationale et supranationale) ; public/privé.

d'outils que l'on tire de la boîte en tant que de besoin, comme le croient ceux qui n'accordent guère d'importance aux distinctions opérées dans ce tableau.

L'action publique locale est confrontée à des enjeux méthodologiques et stratégiques. Détaillons-les à partir de l'exemple français. En France, l'action publique, même lorsqu'elle utilisait des méthodes qui peuvent être « recyclées » dans l'univers de la régulation (délégation de service public ou conventionnement avec des bailleurs subventionnés par exemple) s'est toujours référée à la méthode des politiques publiques, elle-même indexée au modèle républicain. C'est ce qui prévalait également dans la gestion des services publics (équipements sportifs, sociaux, hospitaliers, cantines scolaires, distribution d'eau, moins souvent transports en commun, etc.), longtemps partagée entre de très grands organismes publics comme l'administration des postes et des télécommunications, l'EDF (Électricité de France), la SNCF (Société nationale des chemins de fer français) ou des grands groupes privés très liés à l'État (Lyonnaise des Eaux, Générale des Eaux) et les autorités publiques locales.

Les collectivités d'avant les lois de décentralisation, en particulier les communes, étaient équipées pour gérer des services conformément au modèle républicain (impliquant notamment l'égalité d'accès et de traitement) avec un mode de fonctionnement proche de celui des grandes administrations d'État porteuses des politiques publiques. Cela ne signifie pas qu'avec la décentralisation, elles soient devenues capables de construire des politiques publiques locales. Jusqu'à aujourd'hui, par exemple, ni la commune (qui construit et gère les écoles élémentaires) ni le département (chargé des collèges), ni la région (chargée des lycées et dont certaines compétences concernent les universités), n'ont véritablement les moyens de produire une politique locale dans ces domaines; et ce pour toutes sortes de raisons: maintien de législations ou de réglementations nationales assez contraignantes (par exemple sur les programmes), pression d'une administration d'État compétente et d'un corps professionnel qui rechigne (en particulier dans l'enseignement secondaire) à trop se localiser, prévalence de l'organisation nationale par disciplines au niveau universitaire, difficulté à constituer des équipes réellement compétentes dans les collectivités...

Les administrations sectorielles des collectivités sont rarement aptes à construire et à gérer une politique publique autonome et disposent rarement des interlocuteurs pertinents pour former une communauté de politiques publiques. Dans le domaine scolaire, seules les associations de parents d'élèves sont prêtes à jouer dans un jeu nettement localisé, mais les plus importantes fédérations nationales s'efforcent discrètement de modérer leurs ardeurs. Par ailleurs, si une collectivité fonctionne fortement au rythme des échéances électorales (qui, pour les communes, impliquent des séquences assez longues de six ans) elle ne peut pas se contenter de résultats mesurant un effet social ou sociétal (la politique de l'emploi mesurée par l'évolution du taux de chômage), même si ces résultats sont établis avec des instruments d'évaluation très sérieux. Elle a besoin de réalisations visibles, tangibles, ce qui renvoie vite vers la méthode du projet.

En France, la territorialisation de l'action publique correspond à la montée en puissance des découpages territoriaux contre les découpages sectoriels ou intra-sectoriels: une plus grande fongibilité des crédits consacrés aux politiques du logement va de pair avec une plus grande territorialisation. Elle correspond parallèlement à la prise en charge par les collectivités d'un plus grand nombre de problèmes. Mais elle ne se traduit que faiblement par l'élaboration de politiques publiques et plutôt par le recours à d'autres méthodes de l'intervention publique.

C'est d'autant plus d'actualité qu'à l'échelle internationale s'est opéré un véritable basculement dans les représentations de l'action publique, qui correspond à ce que certains appellent un « tournant libéral » (Jobert, 1994). Les méthodes liées à l'État du « Bien-Être », c'est-à-dire principalement les politiques publiques classiques, sont remises en cause, au profit d'une méthodologie beaucoup plus régulatrice et faisant largement appel à l'activité de projet et au management par projet sur le modèle de l'industrie (Midler, 1993; Jouini et Midler, 1996; et, pour le domaine urbain, Arab, 2004).

Le « référentiel libéral » (Jobert, 1994; et, pour le domaine du logement, Zitoun, 2001) sert de substrat au développement de la régulation. L'utilisation de la notion de référentiel, qui n'est synonyme ni d'idéologie

ni de doctrine, mais désigne un ensemble de cadres de référence à forte dimension opérationnelle et susceptibles d'une diversité d'interprétation, permet ici de rendre compte du fait que la régulation peut avoir des versions « de gauche » et des versions « de droite ». Le projet n'est pas seulement une forme d'organisation, il correspond à des modalités de mobilisation et de coopération des acteurs locaux, sur lesquelles la théorie des régimes urbains (voir notamment Davies, 2002 ; Mossberger et Stoker, 2001) apporte des éclairages. Elle montre l'importance, pour la conduite des affaires urbaines, de coalitions qui ne sont pas données et homogènes, mais construites et disparates (et évolutives dans leur stabilité) et qui s'organisent autour de grandes préoccupations qui varient selon les équilibres locaux¹³. Outre les discussions que peut susciter cette théorie, il faudrait pour les situations européennes, lui ajouter la littérature sur le projet urbain (Bonnet, 2005 ; Frébault, 2005). C'est dans cet univers que le management urbain actuel doit définir ses méthodes et les optimiser.

Le cas des intercommunalités, telles qu'elles découlent de la loi dite Chevènement (du nom du ministre) (loi n° 99-586 du 12 juillet 1999) est typique de ce contexte. D'un côté les institutions d'agglomération organisent la coopération¹⁴ entre les communes, par différentes voies, y compris des documents de planification, un programme local de l'habitat (qui oriente assez fortement la production de logements) ou un plan des déplacements urbains (qui exerce une réelle influence sur l'organisation des déplacements¹⁵). La mutualisation de certaines ressources fiscales (TPU¹⁶) a contribué

à ce rôle régulateur, donc à une « gouvernance » d'agglomération plutôt qu'à la constitution d'un véritable gouvernement. D'un autre côté, l'expression sans cesse répétée d'« intercommunalité de projet » est un peu plus qu'un affichage sans conséquence.

Les responsables des intercommunalités souhaitent développer des projets pour attirer et affirmer une « identité » d'agglomération, mais aussi pour éviter de se trouver enfermés dans des logiques de « saupoudrage » et hiérarchiser les priorités. Les maires des communes membres sont souvent tentés de se rallier à ce jeu (ce qui n'exclut pas les arrière-pensées), soit parce qu'il permet de réaliser des opérations importantes sinon inaccessibles et qui semblent relever d'une stratégie gagnant-gagnant, soit parce qu'ils espèrent que leur commune sera plus bénéficiaire que les voisines¹⁷.

Cela se complique du fait que les intercommunalités ont souvent reçu en partage beaucoup d'activités de gestion de services (surtout là où demeurerait une forte tradition de gestion directe – en régie – par les collectivités), ce qui risque de les transformer en centres de ressources pour les communes plutôt qu'en lieu d'impulsion politique. D'où un travail considérable sur les formes de l'organisation : on essaie d'éviter la constitution de grandes directions purement sectorielles et techniques ; on introduit le management par projet (parfois de façon caricaturale) ; on crée des « missions » de toutes sortes et des directions de la proximité.

¹³ Pour C. Stone (1989, p. 4) un régime est « an informal yet relatively stable group with access to institutional resources that enable it to have a sustained role in making governing decisions ».

¹⁴ Rappelons qu'en France, l'intercommunalité n'est pas un pouvoir supracommunal ayant le statut d'une collectivité et dont les responsables seraient élus au suffrage direct, mais des établissements publics de coopération intercommunale dont les responsables sont élus (très) indirectement.

¹⁵ Lorsqu'il existe un plan local d'urbanisme intercommunal, il joue un rôle important. Le schéma de cohérence territoriale étant plutôt un lieu de réflexion commune, ce qui d'ailleurs fait son importance lorsque la réflexion fonctionne bien.

¹⁶ La taxe professionnelle (TP) est un des quatre impôts directs locaux perçus par les collectivités territoriales françaises. Elle ne concerne que les entreprises et représente 50 % des ressources fiscales des collectivités. Depuis la loi du 12 juillet 1999, les communautés d'agglomérations et les communautés urbaines (obligatoirement) et les communautés de communes (sur option) se substituent aux communes dans la collecte de cette taxe qui devient alors « unique » (TPU). Pour que les communes ne soient pas pénalisées trop fortement, le versement d'une contribution de compensation est prévu. Il est égal à la différence entre le montant de la taxe que la commune percevait auparavant et le montant des charges que les communes ont transféré aux intercommunalités.

¹⁷ Un effet pervers (mais vertueux !) de la concurrence entre communes peut être (cela existe) une implication forte de toutes dans les projets d'agglomération.

Toutefois, constituer des équipes de projet s'avère souvent difficile. En outre, le fonctionnement d'une grande organisation administrative, marquée par l'annualité (notamment celle des budgets), la division sectorielle des tâches et le caractère régulier, habituel et parfois routinier des interventions, s'accommode mal d'une application réellement systématique de la méthode du projet. Une des solutions adoptées a consisté dans un passé récent à créer des organismes fonctionnant sur le modèle du projet et juridiquement sous le régime de l'économie mixte. L'application des directives européennes aux législations nationales implique que ces structures (par exemple celles qui ont pour mission de conduire des opérations urbaines¹⁸) soient mises en concurrence entre elles et avec leurs équivalents privés. Cela change la donne, mais on peut avancer l'hypothèse du développement de structures publiques constituant des agences locales chargées de conduire des projets.

Par ailleurs, les intercommunalités se trouvent souvent en première ligne en ce qui concerne la gestion de services faisant l'objet d'une délégation de service public (dans une forme juridique ou une autre), par exemple dans le domaine des transports en commun. Elles sont plus ou moins bien armées pour cette action de régulation. D'autant que si la délégation de service public est une pratique ancienne, la tendance était plutôt de laisser le délégataire se débrouiller, surtout dans la mesure où il s'agissait souvent d'un opérateur parapublic fortement lié à un organisme étatique majeur (la Caisse des Dépôts et Consignations) ou d'un opérateur privé appartenant à un grand groupe de génie urbain, lui-même fortement lié à l'État. Tout cela n'a pas manqué de provoquer quelques dérapages, dont on connaît les développements judiciaires. Aujourd'hui, les collectivités veulent jouer pleinement leur rôle régulateur. Mais il faut s'adapter, créer des missions, développer un type d'activité différent de ce que l'on faisait.

■ QUELLE ADÉQUATION AU CONTEXTE ?

Ces adaptations organisationnelles ne sont pas purement endogènes. Elles répondent aussi à la

transformation des enjeux. L'action publique urbaine doit répondre aux fortes attentes qui résultent de la radicalisation en cours du processus d'individualisation et de la très grande hétérogénéité des « sociétés » urbaines. Il lui faut aussi faire face à l'incertitude d'un monde concurrentiel et complexe.

On évoquait précédemment la demande de maîtrise. Elle s'applique particulièrement à quatre grands domaines : la consommation, la sécurité, la mobilité et la proximité. Le rôle régulateur de l'acteur public pourrait s'exercer de manière privilégiée sur la maîtrise des contextes de la consommation. La pratique américaine des *class actions*, comme leur prudente introduction en France, permet de réfléchir sur le rôle du juge dans les dispositifs de régulation, sur celui des associations (des nouvelles formes de société civile), mais également sur une gestion de l'action réglementaire des autorités publiques moins systématique et plus procédurale ou pragmatique, autrement dit plus indexée aux résultats réels que l'on veut obtenir.

En matière de sécurité, la demande de maîtrise appelle des dispositifs de précaution et de prévention dont certains peuvent relever du seul domaine privé (fermeture et surveillance des immeubles d'habitation). Mais elle appelle surtout des interventions de régulation fortes et complexes. À l'image de ce que l'on voit dans les centres commerciaux, ce type d'interventions suppose que l'on associe la surveillance, la propreté, l'action sur l'ambiance et l'animation. Autrement dit, une prise en charge considérable et au plus près des usagers.

La demande de maîtrise concerne également la mobilité : d'abord envers la précision de l'information (d'où le succès du GPS, des centrales de mobilité ou de l'affichage de l'heure réelle de passage du prochain véhicule dans les transports en commun) et la limitation des incertitudes (qu'elles s'appellent grèves, embouteillages, etc.) ; ensuite, pour avoir la possibilité d'observer des comportements souples (en arrêtant sa voiture pour un achat d'opportunité, pour faire monter un enfant ou pour un rendez-

¹⁸ À partir de l'activité d'aménagement, qui, dans la définition française, est en principe de maîtriser le foncier, viabiliser et équiper les terrains, mais qui très souvent comporte la définition des droits à bâtir et s'étend dans un certain nombre de cas à la négociation avec les investisseurs, au choix des grands partis architecturaux (et des principaux architectes) et en définitive à tout ce qui relève de la conduite de projet.

vous), en particulier lors d'un type de déplacement souvent très mal identifié par les statistiques: le retour à la maison.

Enfin, la demande de maîtrise s'applique à la proximité, considérée comme le lieu de la protection de l'espace intime et de sa lisière, de la commodité, c'est-à-dire d'un accès facile et flexible (symbolisé par la figure du «dépanneur») à un ensemble de services et de biens dont on a souvent besoin, et de la convivialité qui s'arrête à l'agrément d'échanger trois mots avec des figures familières (Bourdin, 2005). Prendre en compte ces demandes et y répondre relève de la régulation. La fourniture de biens et de services n'a plus guère de raisons de relever d'acteurs publics, sauf pour pallier la défaillance des acteurs privés ou, dans certains cas, pour garantir l'accès de clientèles insolubles. En revanche, le champ de l'action de régulation est immense, ne serait-ce que pour aider à l'organisation de la vie quotidienne.

La dynamique de l'individualisation est renforcée par un processus d'externalisation qui porte d'abord sur l'usager. On lui demande par exemple, sous prétexte de flexibilité et de «l'apport Internet», d'accomplir des tâches qu'effectuaient autrefois les employés de banque. Dans ce contexte, l'organisation de la vie quotidienne devient un enjeu majeur pour chacun et, de ce fait, un problème public. Elle entre dans le domaine de l'action publique au sens large (en ce qu'elle implique une diversité d'acteurs) et elle appelle l'intervention des acteurs publics. Mais celle-ci reste marquée par les enjeux de fourniture massive d'un nombre limité de biens et de services essentiels qui prévalaient dans le contexte de l'État du «Bien-Être». Très souvent, il faut encore développer, voire inventer, l'intervention de régulation – et ses outils – permettant de rendre moins difficile l'organisation de la vie quotidienne.

En même temps, d'autres enjeux montent en puissance. L'obsédante concurrence entre les villes passe d'abord par les firmes. Or, il convient de ne pas l'oublier: quoi qu'on fasse, une entreprise peu productive et peu innovante sera perdante un jour ou l'autre. Mais la concurrence ne s'arrête pas là. Améliorer sa position dans le marché des localisations et des activités créatrices (notamment la recherche et développement) est un objectif majeur et largement partagé. On y réussit par une démarche stratégique

que les événements (Jeux Olympiques, expositions internationales, grandes créations artistiques) ou les opérations spectaculaires dans tous domaines, durables (Musée Guggenheim à Bilbao, Centre commercial du Bull Ring à Birmingham, Gare centrale de Berlin) ou éphémères (comme Paris-Plage) popularisent. Cette démarche comprend bien d'autres volets et suppose que l'on s'appuie sur des activités diverses qui sont la veille stratégique, la prospective, la concertation avec un très grand nombre d'acteurs, l'attraction de porteurs de capital-risque, etc. L'importance démontrée de l'innovation conduit à une véritable mode de la «classe créative» qui mériterait divers commentaires. Mais on constate surtout que l'impact sur les modèles de management local reste faible.

En résumé et sans nuances, les méthodes du management local évoluent en fonction du mouvement général des formes de l'action publique. Elles ne «collent» pas pour autant au double enjeu de l'individualisation et de l'aide à la vie quotidienne d'un côté, de la concurrence, de la recherche et développement et de la créativité de l'autre. Cela n'empêche pas qu'il y ait cumul d'expériences très instructives, mais dans le cas de la France au moins, elles ne sont pas encore formalisées dans des modèles de management et le piège de l'intercommunalité, qui mobilise toutes les énergies pour faire fonctionner des machineries incroyablement compliquées, ne facilite pas cette évolution.

■ LA PROXIMITÉ DANS L'ÉQUILIBRE DE NOUVELLES FORMES D'ORGANISATION

Agir sur les structures de proximité permet d'opérer quelques transformations significatives, même si celles-ci sont loin de répondre à tous les enjeux. Un premier facteur de transformation de la dynamique des organisations publiques est certainement l'introduction d'équipes qui conduisent des projets, ou d'équipes organisées sur le même modèle et chargées d'une action de régulation qui peut aussi bien porter sur un grand service urbain comme les transports en commun que sur la gestion de sites significatifs, grand pôle d'échange ou quartier central (à travers le management de centre-ville). Mais cela ne suffit pas. Il faut également renforcer les fonctions de commandement (les états-majors) et aussi de veille et de

prospective, donc disposer des instruments de connaissance qui permettent de les alimenter. Dans le cas français, les agences d'urbanisme¹⁹ dont les fonctions traditionnelles d'étude et de préparation des documents de planification perdent de leur signification ou sont assurées par d'autres, pourraient se recycler dans cette perspective.

Les équipes de projet doivent également pouvoir s'appuyer sur des ressources internes (même si elles font également appel à l'extérieur) en particulier en matière d'expertise. Il faut donc que perdurent des pôles de spécialistes, mais comme centres de ressources pour les équipes de projets. Un tel système ne peut se maintenir en équilibre : les centres de ressources redeviendront vite des directions sectorielles qui reprendront le pouvoir sur les équipes de projet²⁰. Il faut donc les contrebalancer et les structures de proximité y pourvoient. Certaines équipes de gestion de site sont en elles-mêmes des équipes de proximité, mais, dans beaucoup de cas, la structure de proximité peut devenir l'interlocuteur de l'équipe de projet. On a pu observer l'intérêt de cette configuration à propos d'une grande opération d'aménagement de friches

urbaines aussi bien qu'à propos du réaménagement d'une grande gare et de son environnement pour l'accueil du TGV (train à grande vitesse).

La structure de gestion de proximité apparaît comme un lieu transversal d'intégration des problèmes qui contrebalance la spécialisation des pôles de compétence sectoriels et la fixation sur le résultat (pilotage par l'aval) des équipes projets. C'est notamment un des lieux à travers lesquels les questions d'organisation de la vie quotidienne peuvent être prises en compte par le management urbain. Mais cela n'a rien à voir avec l'horizon de vie des habitants, qui est à une tout autre échelle, celle de l'activité professionnelle, des déplacements, des réseaux de relation, de la cartographie subtile des loisirs des adultes et des enfants... La proximité est un lieu d'organisation pour les individus et un lieu de gestion pour les organisations publiques, sans aucun doute. On peut y développer les démarches de contrôle démocratique qui correspondent à cela. Il n'est pas certain qu'il soit pour autant pertinent d'en faire l'échelon de base de la vie civique et un lieu majeur de la démocratie.

¹⁹ Organismes publics d'études à l'échelle d'une agglomération qui dépendent d'un groupement de communes et qui sont partiellement financés par l'État.

²⁰ Dans ce genre de petites guerres, le détenteur d'une spécialité stratégique – fut-il archaïque dans son organisation – l'emporte sur les « transversaux » si ceux-ci ne disposent pas d'une situation institutionnelle très forte. On a vu comment dans un grand organisme de transports urbains français, les lignes (c'est-à-dire ceux qui s'occupent de faire circuler le matériel) l'avaient emporté (au moins provisoirement) sur les sites (stations et pôles d'échange) qui avaient pourtant le vent en poupe.

BIBLIOGRAPHIE

- Arab, N. (2004). *L'activité de projet dans l'aménagement urbain, processus d'élaboration et modes de pilotage. Les cas de la ligne B du tramway strasbourgeois et d'Odysseum à Montpellier*, thèse, Paris, École nationale des ponts et chaussées.
- Bernfeld, D. (dir.) (1978). *Introduction à la participation (Alsace, Bade-Wurtemberg, Cantons suisses)*, Venise, Ciedart.
- Bonnet, M. (2005). *La conduite des projets architecturaux et urbains : tendances d'évolution*, Paris, La Documentation française.
- Bourdieu, P. (1980). *Le Sens pratique*, Paris, Éditions de Minuit.
- Bourdin, A. (2005). *La Métropole des individus*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube.
- Bourdin, A. (2000). *La question locale*, Paris, Presses Universitaires de France, coll. La politique élargie.
- Bourdin, A., M.-P. Lefevre et P. Melé (dir.) (2006). *Les règles du jeu urbain. Entre droit et confiance*, Paris, Descartes et Cie.
- Callon, M., P. Lascoumes et Y. Barthes (2001). *Agir dans un monde incertain*, Paris, Le Seuil.
- Charmes, E. (2005). *La vie périurbaine face à la menace des gated communities*, Paris, L'Harmattan, coll. Villes et entreprises.
- Davies, J. S. (2002). « Urban Regime Theory. A Normative-Empirical critique » *Journal of Urban Affairs*, vol. 24, n° 1, p. 1-17.
- Ehrenberg, A. (1998). *La fatigue d'être soi*, Paris, Odile Jacob.
- Frébault, J. (2005). *La maîtrise d'ouvrage urbaine*, Paris, éditions du Moniteur.
- Gauchet, M. (2002). *La démocratie contre elle même*, Paris, Gallimard, coll. Tel.
- Hoggart, R. (1970). *La culture du pauvre*, Paris, Minuit, coll. Le sens commun.
- Jobert, B. (dir.) (1994). *Le tournant néo-libéral en Europe*, Paris, L'Harmattan.
- Jobert, B. et P. Muller (1988). *L'État en action*, Paris, Presses universitaires de France.
- Jouini, S. et C. Midler (1996). *L'ingénierie concourante dans le bâtiment*. Synthèse des travaux du groupe de réflexion sur le management de projet (GREMAP), Paris, coll. Recherche, CSTB, n° 75.
- Lacarrière, J. (1974). *L'été Grec*, Paris, Pocket, coll. Terre humaine.
- Lorrain, D. (1998). « Administrer, gouverner, réguler », *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 80-81, décembre.
- Lorrain, D. (1995). « La grande entreprise urbaine et l'action publique », *Sociologie du Travail*, vol. 37, n° 2, spécial ville, p. 199-220.
- Lewis, O. (1960). *Tepoztlan: Village in Mexico (Case Studies in Cultural Anthropology)*, New York, Holt, Rinehart and Winston.
- Midler, C. (1993). *L'auto qui n'existait pas, management de projet et transformation de l'entreprise*, Paris, Economica, 215 p.
- Mossberger, K. et G. Stoker (2001). « The Evolution of Urban Regime Theory. The Challenge of Conceptualisation » *Urban Affairs Review* vol. 36, n° 6, p. 810-835.
- Redfield, R. (1930). *Tepoztlan, a Mexican Village: A Study in Folk Life*, Chicago, University of Chicago Press.
- Rousseau, A., R. Beaunez et A. Baccigalpo (1971). *L'expérience de Grenoble*, Paris, Éditions ouvrières.
- Schelling, T. (1979). *La tyrannie des petites décisions*, Paris, Presses Universitaires de France.
- Schelling, T. (1978). *Micromotives and Macrobehavior*, Toronto, Norton.
- Stone, C. (1989) *Regime Politics. Governing Atlanta 1946-1988*, Lawrence, University Press of Kansas.
- Wilmott, P. et M. Young (1983). *Le village dans la ville*, Paris, CCI, Centre Pompidou.
- Zitoun, P. (2001). *La politique du logement 1981-1995. Transformations d'une politique publique controversée*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques politiques.