

## DIRIGER À PROXIMITÉS

### L'expression politique des intérêts dans les villes françaises aujourd'hui

Claude SORBETS

#### Introduction

Notre intention dans cette étude est relative à la dimension « proximité » dans les façons d'administrer les sociétés urbaines localisées. Le contexte français est sans doute chargé de singularités historiques mais peut être estimé aujourd'hui connaître une évolution différenciante, que ce soit du fait de l'effet porté de l'intégration européenne ou que ce soit du fait de régularités tendanciennes lourdes qui conduisent partout à des gestions publiques à proximité.

1- La décentralisation a modifié la situation héritée de l'État jacobin. Dans ses configurations historiques plus ou moins centralisées, l'État jacobin avait conservé en l'actualisant la distance comme clé effective du rapport de l'institution à la société : distance par rapport aux intérêts particuliers au profit d'une administration étatique monopolisant l'intérêt général et devant être un microcosme purifié de la société ; distance par rapport aux découplage naturalisés des territoires de l'Ancien Régime (cf. la création du département) comme des regroupements professionnels corporatifs (cf. les décrets d'Allarde et la loi Le Chapelier).

Il s'en est ensuivi, dans la durée, un fonctionnement symptomatique, voire critique, de l'État républicain français garant d'une *polity* opérant dans l'abstraction en contraignant les rapports sociaux à trouver des voies d'expression politique détournées ou paradoxales.

Les chercheurs du Centre de Sociologie des Organisations pouvaient encore, dans les années 1960 – 1970, souligner le paradoxe crozérien suivant : « ceux qui décident ne savent pas et ceux qui savent ne décident pas » ; ceci, même si ces chercheurs pouvaient décrire également des relations entre les représentants de l'État et les porteurs des intérêts locaux sous la forme de la connivence ou de la complicité (cf. Le préfet et ses notables, ou la modélisation de la « régulation croisée »<sup>1</sup>).

Corrélativement, les élus politiques locaux étaient supposés recourir à la ruse : celle classique des élus cumulards de mandats locaux et nationaux, que M. Agulhon<sup>2</sup> décrivait comme suit : d'une part il vote la loi générale et universelle, d'autre part il cherche dans les « services » à

---

<sup>1</sup> J.-P. Worms, « Le préfet et ses notables », *Sociologie du travail*, 3, juillet-septembre 1966.

M. Crozier *et al.*, *Où va l'administration française ?*, Paris, Ed. d'Organisation, 1974.

P. Grémion, *Le pouvoir périphérique*, Paris, Seuil, 1976.

<sup>2</sup> M. Agulhon, *La république au village*, Paris, Ed. du Seuil, 1979.

obtenir des dérogations en faveur de ses clientèles ; celle de l'imputations des responsabilités des décisions impopulaires aux instances et bureaux étatiques, démarche permettant de mettre de la distance avec les « locaux ». Cet écart qu'ils comblent par ailleurs par de la relation personnalisée (cf. le « touche manette ») et de la « présence » sur le terrain d'élection.

Dans le monde actuel de la décentralisation les élus locaux peuvent être vus référant à des proximités variables : appelant à la participation populaire dans les quartiers pour dire ce qu'il convient de faire ; se prémunissant de l'électeur dans les niveaux de la décision territoriale que sont les établissements de coopération intercommunale, différenciant pragmatiquement de la sorte ce que d'aucuns ont appelé le territoire de l'action effective et celui de la légitimation. Dans la période actuelle de décentralisation où semble s'imposer une direction politique à proximité pour, selon certains, accorder les mesures à prendre avec les besoins, et pour d'autres, afin de réduire la dépense publique et opérer de la régulation sociale plus efficacement.

2- En deuxième lieu l'évolution actuelle des sociétés - en particulier en rapport à la métropolisation et à la globalisation - constitue le lieu « villes » en un enjeu culturel et politique central. Les recompositions de l'intercommunalité en France institutionnalisent de plus en plus un double niveau d'administration publique des agglomérations, différenciant un niveau de l'action et un autre de la légitimation.

La loi Chevènement parachève des réglementations gestionnaires de la coopération intercommunale mises en place en particulier depuis 1959 (sivom, district) puis en 1966 (communauté urbaine) sous la forme d'établissements publics (les communautés de communes, d'agglomération, les communautés urbaines). La loi Voynet, elle aussi de 1999, complète pour sa part l'autre perspective, la perspective missionnaire socio-économique et politico-culturelle, de recompositions territoriales assises sur le référentiel « pays », un « pays » considéré comme l'espace pertinent d'un projet de développement local à faire définir par les forces vives socioprofessionnelles du lieu.

Corrélativement un niveau infra-communal est dédié à la participation démocratique, le quartier constituant le territoire proximal reconnu par la loi Démocratie et proximité et le lieu de l'expression des intérêts des habitants localisés. La double fonctionnalité décrite par Max Weber<sup>3</sup> de *sociation* des intérêts et de *communalisation* comme celle incombant aux responsables politiques est rendu problématique par cette logique d'adaptation compromise actualisant une double légitimité, l'une représentative et l'autre participative, la première confirmant la prééminence des élus, la seconde la prévalence des leaders associatifs prenant appui non sur le suffrage mais sur les mobilisations militantes.

Plus fondamental encore est sans doute ce qui se déploie en arrière-plan de ces évolutions : la reconnaissance progressive des intérêts particuliers et la légitimité de leur expression politique à tous les niveaux institutionnels. Le nouveau design politico-institutionnel entérine une nouvelle forme d'administration par la « puissance publique » actualisant de nouvelles façons de faire – la « gouvernance » – et de nouvelles modalités d'action publique : les politiques publiques dites « processuelles », des politiques publiques qui font leur place aux expressions des multiples parties porteuses d'intérêts à agir parce qu'affectées par l'action en cause dont la perspective et le cadre d'ensemble appellent une dotation substantielle (des fins et des moyens) pour être définie.

Un double paradoxe se manifeste dans la situation politico-administrative actuelle : d'une part loin d'accroître la transparence décisionnelle la nouvelle donne institutionnelle génère de

---

<sup>3</sup> M. Weber, *Economie et Société*, Paris, Pocket, 1995.

l'opacité des décideurs et de ceux d'entre eux effectivement responsables de ce qui se fait ; d'autre part les responsables politiques, eux, apparaissent connaître des états d'incertitude sur ce qu'il convient de faire, de faire faire, voire de dire. Le lieu critique de cette situation est « l'administration » : les services étatiques et territoriaux et la fonction même de gestion publique au regard de son étendue d'intervention et de sa légitimité à opérer des traitements.

## QUI DIRIGE<sup>4</sup> ?

Les interrogations politologiques sur le *who governs ?* ont, en France, été relancées dans les années 1960 – 1970 par la lecture des travaux nord-américains dits de *Community studies*<sup>5</sup> (Dahl, Hunter, Polsby, ...). Elles ont ramené au premier plan des débats de science politique les thèses relatives à la classe ou aux classes dirigeantes, à la catégorie dirigeante ou aux élites dirigeantes. S'y sont raccordées les analyses, d'origines initialement diverses (historiens, sociologues, politologues), relatives aux « notables », et sans doute aussi des réflexions portant sur les figures évolutives des élus politiques (« notable », « entrepreneur », ... ou « traditionnel », « innovateur », du rural à l'urbain) et sur le « métier politique ». Associé à la question du pouvoir d'expertise, partie sans doute de cette professionnalisation de l'activité dirigeante des hommes politiques et notamment de la compétence managériale réputée devoir être désormais à disposition de ceux-ci, le thème de la capacité communicationnelle a pris son essor.

On connaît le titre de l'ouvrage de R. Laufer et C. Paradeise, *Le Prince bureaucrate*<sup>6</sup>, de ce livre qui pointe, en prenant appui sur les travaux de Choïm Perelman<sup>7</sup>, la dimension rhétorique argumentative que les hommes politiques doivent être en mesure de performer dans une sphère et une période de constitution de l'opinion en premier et ultime référentiel de l'action publique. Cette face de l'activité politique redouble la thématique de la restauration de la démocratie locale par l'ingrédient associatif. Les responsables politiques légitimes - au regard du principe représentatif - doivent faire une place à leurs « associés-rivaux » que sont les leaders associatifs se réclamant eux du principe participatif pour s'insérer dans les dispositifs décisionnels.

Les réformes de déconcentration et de décentralisation ont contribué à généraliser des états de fait assez proches de pays à pays pourtant initialement très différents. Ainsi des catégories analytiques anglo-saxonnes ont trouvé des usages pour signifier des situations se développant en France. Deux exemples peuvent pour notre propos être considérés : ce qui est rapporté au *multi-level government* et au leadership politique territorial.

### 1- Le *multitilevel government*

Cette notion permet de désigner des évolutions en matière de dispositifs d'action publique concernant la pluralité de niveaux institutionnels dont la hiérarchisation antérieure permettait de valider une modélisation de type « centre – périphérie » mais qui désormais deviennent sinon égaux tout au moins tous susceptibles d'être des contributeurs dotés d'une relative autonomie. Du niveau infra-communal au niveau continental de la sorte ce sont une pluralité de niveaux institutionnels qui se trouvent possiblement concernés par des décisions

---

<sup>4</sup>C. Sorbets, La condition électorale, CERVL, Revue numérique, 2004.

<sup>5</sup> R. Dahl, *Who governs? Democracy and Power in an American City*, New Haven London, Yale University Press, 1968.

F. Hunter, *Community power structure: a study of decision makers*, Garden city, Doubleday, 1963.

N. Polsby, *Community power and political theory*, New Haven London, Yale University Press, 1968.

<sup>6</sup> R. Laufer, C. Paradeise, *Le prince bureaucrate : Machiavel au pays du marketing*, Paris, Flammarion, 1981.

<sup>7</sup> C. Perelman, *L'empire rhétorique*, Bruxelles, Vrin, 1977.

publiques : la commune et les dispositifs de coopération intercommunale, le département, la région, l'État national, multiplicité de niveaux requérant de la coordination et d'abord des mises en phase (des communautés épistémiques, des *policy-networks*).

En arrière-plan se déploie une vision hégémonique de la place du territorial dans l'action publique, là où précédemment les spécialistes des politiques publiques pointées la clé dimensionnelle des secteurs (cf. Lehbruch et Schmitter<sup>8</sup>). La question territoriale est en elle-même lourde d'ambiguïtés comme nous avons pu l'écrire précédemment<sup>9</sup>. Notons simplement ici que la territorialisation du et des politiques (s) aboutit à désigner de la même formule un pouvoir d'initiative donné à des autorités locales et une localisation d'application

Nombre de politiques publiques conçues dans la perspective de décentralisation sont, nous le savons, des actions publiques processuelles affectant à l'expression territoriale dans ses particularités localisées une fonctionnalité d'apport substantiel. Les politiques de la ville mais aussi de santé ou de l'emploi en sont des illustrations jusque dans leurs évolutions intrinsèques.

De la sorte, se trouve engagée une réévaluation nécessaire de l'action politique au regard de ses niveaux, mais aussi des acteurs, de leurs logiques d'action et de leurs enjeux, et encore des modes d'emploi des catégories pour dire, justifier ou rationaliser des façons de faire dans et par des dispositifs de gouvernance « territorialisée ». Doit-on ajouter que les chercheurs peuvent devenir des contributeurs conscients ou involontaires à la construction sociale de ces territorialités par le biais des études pilotées par la demande institutionnelle<sup>10</sup> ?

L'examen des usages et des circonstances d'usage de la référence territoriale doit permettre de comprendre la lecture seconde que toute politique sociale - celle de l'emploi peut être vue exemplaire - reçoit désormais ; la toile de fond territoriale étant supposée constituer une dimension transversale à même de subsumer la fragmentation des traitements : l'institutionnalisation de la gestion territoriale corrigerait en quelque sorte l'institutionnalisation bureaucratique du social, pour reprendre les expressions d'une part de Duran et Thoenig<sup>11</sup>, d'autre part de B. Jobert<sup>12</sup>.

N'est-ce pas, dès lors, une possible voie pour reconsidérer les dénis traditionnels de matérialité de la réalité territoriale, ou plus précisément de ses dédoublements déréalisant dans la durée politico-historique nationale ?

Une ligne de fuite qui peut ainsi être dégagée pointe le problème de l'identification du social comme secteur particulier, et de ses articulations au politique : à un politique que l'on peut dire instable dans sa consistance – notamment dans ses rapports à l'administration - et flottant dans son format – en particulier en clivant central et local, celui-ci tendant à l'apolitisme gestionnaire.

De proche en proche se repèrent des lieux critiques : les politiques publiques processuelles induisent un transfert d'enjeu vers le moment de la mise en œuvre ; les logiques de coopération trans-niveaux et trans-secteurs déportent vers l'amont, celui de la formulation du « problème » à traiter, les bases de l'initiative possible et acceptable.

---

<sup>8</sup> G. Lehbruch, P. Schmitter, *Trends towards corporatist intermediation*, Beverly Hills, Sage, 1979.

<sup>9</sup> C. Sorbets, « La référence territoriale : lieu commun et lignes de fuite », dans T. Berthet (dir.), *Des emplois près de chez vous ?*, Pessac, Presses universitaires de Bordeaux, 2005.

<sup>10</sup> Voir le débat relatif à l'ouvrage « Campagnes de tous nos désirs : patrimoine et nouveaux usages sociaux » de Michel Rautenberg, André Micoud, Laurence Bérard et Philippe Marchenay (Paris, Ed. de la MSH, 2000) dans la revue *L'Homme*, 166, avril – juin 2003.

<sup>11</sup> P. Duran, J.-C. Thoenig, « L'État et la gestion publique territoriale », *RFSP*, vol. 46, 1996.

<sup>12</sup> B. Jobert, *Bureaucraties sociales et planification locale*, *ATDR*, VII, 1976.

La référence territoriale peut-être analytiquement définie dans sa contexture en la spécifiant par rapport à diverses dimensions du signifié « territorialisation ». C'est à partir de là que l'on peut réfléchir sur les pragmatiques sociales qu'elle permet en même temps que sur les enjeux discursifs des constructions sociopolitiques aujourd'hui.

- La territorialisation signifie en premier lieu le transfert d'autorité associé à la décentralisation :

La décentralisation, en ce sens, est vue elle-même comme une politique constitutive, une action publique matrice et origine d'autres actions publiques territorialisées.

Corrélativement, la décentralisation peut être dite être un mode particulier de l'État ; en ce sens c'est la signification de « l'État » qui change : d'une autorité publique définie par sa capacité propre comme une « personne » à une structure institutionnelle

À ce titre, la déconcentration est une autre modalité de la territorialisation de l'action publique : l'État déportant du centre à la périphérie, vers les services localisés » une part de l'activité de conception en sus de la part traditionnelle et évidemment nécessaire de la localisation – application.

À cet égard, que ce soit par la décentralisation ou par la déconcentration c'est une prévalence nouvelle accordée à la localisation dans la production de politiques sectorielles.

- La territorialisation signifie d'autre part une montée ou une descente en particularité de l'action publique :

Il s'agit de faire de la localité un marqueur d'une nouvelle institutionnalisation de la gestion locale (cf. Duran, Thoenig, 1996). Il s'agit en cette voie de permettre l'expression participative, associative ou citoyenne : les usagers, les habitants sont engagés à recevoir et à coproduire des actions publiques.

- La territorialisation peut être comprise désigner un lieu de coordination de dispositifs :

La territorialisation rend saillante la gouvernance comme mode correct de régulation entre les acteurs, supports de dispositifs pour les uns étatiques pour les autres locaux.

Au système d'organisation pyramidal est substitué le format du réseau partenarial.

- La territorialisation enfin tend à identifier l'avatar actuel de la représentation de la « bonne gestion » :

Le thème associé à la territorialité est celui de la proximité par laquelle est présumée une adéquation meilleure des actions publiques aux besoins.

Le thème second associé est celui de la transversalité requise du fait de la multisectorialité de l'action publique devenant de plus en plus complexe.

On connaît la fortune remarquable de la notion de gouvernance dans les milieux politiques comme politologiques<sup>13</sup>.

Les travaux de Patrick Le Galès<sup>14</sup> ont sans doute servi en l'espèce d'introducteur d'une façon de désigner les recompositions institutionnelles qui se sont développées en France et qui ont quelque proximité avec ce qui s'est produit ailleurs, dans les pays anglo-saxons de ce côté et pour partie de l'autre côté de l'Atlantique d'où le concept a été importé, subissant dans le transfert le passage du monde de l'entreprise économique à la sphère de l'entreprise politique.

---

<sup>13</sup> O. Paye, La gouvernance. D'une notion polysémique à un concept politologique, *Etudes Internationales*, XXXVI(1), mars 2005.

G. Stocker, « Governance as Theory. Five propositions », *International Social Science Journal*, n°155, 1998.

R. Rhodes, « The new governance. Governing without government », *Political Studies*, vol. 44, 1996.

<sup>14</sup> P. Legales, M. Thatcher, *Les réseaux de politique publique : débat autour des policy-networks*, Paris, L'Harmattan, 1995.

Voir aussi : V. Lemieux, « Réseaux et science politique », *Globe*, 7(1), 2004.

Les connexions opérées rapidement entre cette notion et d'autres telles que partenariat, contrat, ont permis de constituer une registre expressif permettant de signifier de « nouvelles modalités d'action publique », de façons de faire et d'être de la « puissance publique » dans la phase de décentralisation et d'intégration européenne que nous connaissons : d'un côté des gouvernements territoriaux à proximité, de l'autre une poussée très forte de « *deregulation* » et de renforcement du marché et avec lui du secteur privé. À cet égard, la référence à la gouvernance rationalise et légitime l'appel à participer à des décisions publiques de « partenaires privés » (entreprises, associations, ...) et sans doute la mise en place de sites de coordination trans-sectorielles et inter-niveaux permettant la circulation de l'information utile entre des acteurs – décideurs.

## 2- Le leadership politique territorial

On connaît aussi les travaux de Burns sur les figures de leadership. Nous avons eu l'occasion d'en débattre au sein de notre communauté politologique<sup>15</sup>, en particulier pour évaluer l'utilité de l'usage d'une telle notion dans nos disciplines. Nous voudrions ici évoquer un couple analytique centré sur le projet d'action qu'un leadership politique peut porter.

« Leadership naturel – Leadership aventurier » : cette dissociation notionnelle – dont une partie fait écho à des approches élitistes de Mosca - permet de contribuer à la typification de deux situations sociopolitiques polarisées. D'une part celle en laquelle le leader d'une configuration localisée de pouvoir peut être dit « naturel » en exprimant des groupes sociaux localement dominants qui inspirent les idées à partir de leur lecture des intérêts (que ce soit au regard de la *communalisation* ou de la *sociation* pour reprendre le couple notionnel wébérien). Le projet peut être vu ascendant en constituant une formulation – expression politique de la société d'élection, un mouvement *néo-organizationaliste* en ce sens. L'enjeu est alors pour le leader de trouver une marge d'autonomie personnelle ou fonctionnelle, ce qui contribue progressivement à de le déphaser de sa base.

La situation symétrique est celle en laquelle le leader porte un projet défini à l'extérieur de la société locale et proposé à une adhésion coalescente des intérêts localisés. On pourrait ici dire que le leader cherchera de la sorte à se « naturaliser » et peut progressivement y parvenir jusqu'à la limite d'une forme d'enkystement dans le site d'élection, les réseaux clientélares des intérêts réduisant la marge d'action *néo-institutionnaliste* initiale.

L'intervention des partis politiques est en France toujours problématique au niveau local : ils opèrent dans la définition d'un marché politique à l'occasion des compétitions électorales en lesquelles leur rôle de labellisation est devenu dominant sur le plan des candidatures mais demeure secondaire au regard des programmes d'action. On a bien vu ce phénomène et on en a explicité les fondements dans une recherche comparative que nous avons réalisée il y a une vingtaine d'années dans les villes moyennes devenues « un banc d'essai du changement politique ».

La tension entre la perspective d'ensemble qui est à la nationalisation des marchés politiques locaux et à la mise en cohérence de l'agenda politique trans-niveaux d'élections, et la perspective générale qui est à la localisation de marchés politiques particuliers -de groupes ou de couches de communes, de localisation et vocation des sites particuliers- n'a jamais sans doute été aussi prononcée. La relation binaire des doubles casquettes des « élus rusés » de Maurice Agulhon laisse alors la place à un jeu aléatoire du type *garbage can model*<sup>16</sup> au regard

---

<sup>15</sup> A. Smith, C. Sorbets, *Le leadership politique et le territoire*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2003.

<sup>16</sup> J. March, J. Olsen, *Rediscovering institutions : the organizational basis of politics*, N. Y., The Free Press, 1989.

des produits, en même temps qu'à un jeu d'acteurs apparemment circonscrit par des interactions déterminées par les rôles actualisables par l'un ou par l'autre des protagonistes. Dans le cadre des grandes villes et *a fortiori* des agglomérations, on pourrait faire l'hypothèse que la situation dominante tend à une perplexité croissante des leaders au regard de ce qu'il convient de faire ; ceci, déjà, du fait même des incertitudes qu'ils ont sur leur capacité d'intégration et d'expression de l'ensemble des intérêts sociaux en présence. De là, des logiques argumentatives floues et parfois inattendues (par exemple lors de la campagne référendaire organisée en France pour la ratification du traité constitutionnel européen où l'on a pu voir des clivages singuliers au sein des équipes dirigeantes des partis politiques de droite comme de gauche).

## QUE FAIRE ?

La situation actuelle par la multiplicité des paramètres qui entrent en ligne de compte pour rendre possibles ou conditionner telle ou telle action ne doit pas être pour rien dans l'intérêt manifeste accordé à des notions du type « fenêtres d'opportunité » (*opportunity window*) ou « sentiers de la dépendance » (*path dependancy*). En effet, tout se passe comme si un pragmatisme opportuniste se développait à tous niveaux institutionnels, chacun calculant ce qui peut être de l'ordre d'anticipations politiques rationnelles et ce qui ne doit pas être « laissé passer sans rien faire ».

Cette situation met en crise la représentation en forme de lieu commun comme quoi il suffirait de rapprocher les décideurs des terrains et bases concernés pour « mieux décider » et donc mieux gérer. En fait, qui ne comprend pas que derrière l'évidence se cache une aporie fondamentale : les besoins sociaux ne se « voient » pas comme des choses qui seraient là et n'attendraient plus que d'être observées et reconnues. Le représentationnisme hyper-empiriste de sens commun qui postule implicitement que la réalité porte sa propre explication, ou n'attendant que les « idées adéquates » pour s'exprimer, fait l'impasse sur ce que sont les processus sociaux de définition des « besoins » : des pratiques concurrentielles pour « construire des demandes ».

La compréhension par les dispositifs publics de décision de qu'il y a à faire est conditionnée par des jeux de reconnaissance réciproque du lieu et milieux avec les élus à l'œuvre. De ce point de vue la communication politique dans ses développements exponentiels que nous connaissons est toujours quelque peu suspecte : sous couvert de démocratisation approfondie n'est-ce pas une façon de faire de la rationalisation gestionnaire, sur le plan « technique » en mobilisant des soutiens coproducteurs d'actions comme sur le plan « politique » en réduisant les potentialités de mobilisation électorale d'opposants électoraux.

### 1- La construction des besoins

À une société globale réputée connaître des jeux à somme nulle les sociétés locales ont toujours présenté un modèle hétérogène, celui d'une communauté avec ses familles, ses lignages et ses conditions particulières de l'éligibilité, puis/ou d'une société à jeux internes à somme non nulle si elles ont à se penser en tension par l'altérité et l'ipsité pour reprendre les notions chères à Paul Ricoeur. Hubert Pérès dans ses études sur l'identité communale<sup>17</sup> pointe effectivement cette dualité longtemps exacerbée entre les niveaux étatique – national et communal.

---

<sup>17</sup> H. Pérès, *Individus entre village et nation*, Thèse de doctorat en science politique, Université de Bordeaux I, 1993.

À l'heure actuelle de mondialisation – localisation (cf. Saskia Sassen<sup>18</sup> et ses analyses de la « ville globale ») les sociétés tendent à s'aligner sur des modèles de groupements d'éléments dotés d'attributs multiples et pris dans des jeux à somme non nulle. À la belle simplicité antérieure jouant de polarisations supposées fondamentales, en particulier de type classiste, se substitue de la sorte un univers certes globalement pacifié, à défaut d'être effectivement consensuel, de « classes moyennes » et où les phénomènes de « pensée unique » se répètent. Cependant ce sont des réalités phénoménales très problématiques politiquement qui s'ensuivent car des micro-conflits peuvent se produire ici ou là démultipliant les jeux d'expression d'intérêts - que l'on dira facilement « corporatistes » -, des « malaises » dans la société ou des « crises des institutions », tous facteurs sinon d'anomies tout au moins de parcellisation des vécus sociétaux.

À ce titre, la « crise du politique » dont chacun peut stigmatiser des indices au quotidien jusque dans les incivilités et d'abord dans les prises de distance (de l'« exit » hirschmanien) de la vie citoyenne, ne saurait trouver une entière correction par les développements du participationnisme associatif<sup>19</sup>. En effet, le leader associatif est toujours soupçonné de ne parler que pour une base faible ou aussi incertaine que celle des élus politiques. À cet égard l'appel hier aux « forces vives » et aujourd'hui aux citoyens résidants pour dire les besoins (entendons, les « vrais besoins ») s'épuise dans une réalité cacophonique redoublée par des évitements de concertation (cf. le débat public pour grands équipements).

Les services territoriaux vont dans une logique de type homologue à celle décrite par B. Jobert<sup>20</sup> à propos de la bureaucratisation du social, amenant à des luttes pour traiter des supports de besoins multiples définis à partir de catégorisations de besoins formatés aux réponses susceptibles d'être apportées par les services spécialisés revendiquant l'intervention et l'expertise à leur profit différentiel. Corrélativement, la décentralisation en ouvrant la voie à un développement sensible d'administrations locales a généré une concurrence accentuée entre porteurs de demandes de la « société civile » et fonctionnaires arborant l'emblème classique de l'intérêt général.

On voit dans cette même période apparaître de nouvelles modalités d'action publique. On sait la classique différence de façons de faire des politiques publiques identifiée entre les États anglo-saxons opérant dans une démarche dite « incrémentale » (pour la conception et pour l'implémentation on réunit les intéressés pour définir les fins et pour définir les moyens) et l'État jacobin actualisant un modèle dit « rationnel » (le centre dit la fin et les moyens). La période des « Trente glorieuses » a amené une évolution sensible avec la surprésence étatique dans la fabrication des vécus en particulier urbains, dans les façons de faire des politiques publiques : la concertation – participation a rapproché les deux modèles polaires dans le sens d'une implication des usagers dans la coproduction des décisions. Ce qui est la base même de ce que l'on appelle désormais la gouvernance et le partenariat, et dont le contrat serait la base stabilisatrice en lieu et place de l'imposition de décisions. Dans la phase actuelle, dans les pays anglo-saxons comme en France, on voit s'imposer une nouvelle référence à la « délibération » dans l'action publique<sup>21</sup> : ce qui semble ainsi signifié c'est l'insertion dans le policy-making des validations participationnistes d'interlocuteurs non plus seulement

---

<sup>18</sup> S. Sassen, *La ville globale*, Paris, Descartes & Cie, 1996.

<sup>19</sup> C. Forde, « Participatory Democracy or pseudo participation? Local government reform in Ireland », *Local Government Studies*, 31(2), avril 2005.

<sup>20</sup> B. Jobert, *art. cit.*

<sup>21</sup> J. Dryzek, C. List, « Social choice theory and deliberative democracy: a reconciliation », *British Journal of Political Science*, vol 33, part 1, janvier 2003.

J. Medearis, « Social movements and deliberative democratic theory », *British Journal of Political Science*, vol. 35, part 1, janvier 2005.

consultés pour dire leur opinion sur les besoins mais désormais impliqués pour en codécider le cours et la forme fiable.

On voit aussi se former des politiques publiques que certains appellent procédurales et que nous préférons dire « processuelles » : des actions publiques qui à partir d'un cadrage général de forme ou d'intention appellent l'apport substantiel des divers coproducteurs engagés à s'investir dans le processus en cause, que ces partenaires soient des codécideurs institutionnels d'autres niveaux que celui de l'initiateur de l'action ou qu'ils soient ceux qui en seront les applicateurs et intermédiaires, voire les destinataires finaux eux-mêmes.

## 2- La communication des élus

La référence à la « proximité » est un leitmotiv. On retrouve l'éloge corrélatif de pratiques consultatives directes, par exemple le référendum ou de façon plus stable et gestionnaire, les comités et conseils de quartier, ou encore les « délégués » désignés pour les quartiers ou pour des activités sectorielles.

Les dispositifs d'expertise se démultiplient aussi : des « observatoires », des appels à des experts dont à des universitaires, pour la conception ou pour l'évaluation des « actions » sont à replacer dans cette propédeutique interactive des responsables publics et de leurs mandants.

Un paradoxe se profile de la sorte : d'un côté les responsables publics et en premier les élus se professionnalisent ; de l'autre la communication politique amène à stimuler l'active présence des « amateurs » dans les processus décisionnels.

Le développement de la communication politique a suivi la croissance des moyens technologiques à disposition de nos sociétés, une évolution qui a ouvert l'accès à l'expression de façon considérable. Internet en est le dernier avatar, chacun pouvant créer son site ou établir des relations quasi instantanées annulant la distance physique. On sait aussi combien l'illusion proximale peut se déployer de la sorte. Les anciens grecs auraient pu en diagnostiquer le singulier effet de perspective – ou d'optique ? – qui s'ensuit, le *mythos* tendant à devenir indistinct du *logos* : le distancié se confond avec l'immédiat présent, une illusion (*fantasia*) de connaître l'être-là et de le savoir par soi-même et non en le tenant d'ailleurs. Communication et information entrent alors en une tension dialectique, celle de la finalité stratégique des pragmatiques à l'œuvre – celles des allocutaires et locuteurs et celles des réceptionnaires -, des objectifs premiers d'adhésion, par de la mobilisation des populations, à l'action proposée ou réalisée, ou de participation de ceux qui peuvent avoir intérêt à dire leur mot, lorsque les formations sont encore en cours, à la composition des choses.

L'information est en apparence profuse et à la portée de tous et de chacun. Dans les faits demeure la grande dénivellation en la matière selon l'« information utile » qui est présente dans l'action transférentielle de ressources d'action opérée. Est-ce du faire savoir pour valoir ceux qui ont fait ? Est-ce du mis à disposition d'autres ? Mais alors de quels autres ? À quelles conditions ont-ils ou non intérêt et perception d'un intérêt dans des messages qui sont, *pour eux*, non pas diffusés mais diffus. L'indexical *pour eux* dans notre proposition signifie soit que l'on diffuse une information à leur intention, et/ou que l'information diffusée demeure indistincte au regard de l'attention qu'ils lui accordent. Le *on* qui est à l'initiative de l'émission du message, par cette indétermination même, permet de signifier que le phénomène visé est à la fois universel et singulier, le cadre de l'expérience par sa généralité et sa particularité, donc par le contexte, permettant d'explicitier ce que « ça veut dire » ; le *ça* étant le messager, le message et la situation informative en cause.

Le « gain démocratique » associé à la diffusion de masse demeure sans doute en partie au moins une dimension réelle mais elle possède une qualité d'implexe du fait de ne pouvoir permettre la dissociation de ce qui est une ressource d'action mise à disposition au moment utile pour dire son mot, et de ce qui est de l'ordre du *last touch* destiné à faire de la présentation cosmétique de ce qui a déjà pris forme. On retrouve sans doute le dilemme de l'homme politique au regard de ce qu'il fait, quand, où et avec qui ? Donc avec quelles intentions et sous quelles contraintes ? Avec quelles rétentions/libérations d'informations dans le processus ? La dissociation et association notionnelles wébériennes entre sociation des intérêts et communalisation trouve ici le cœur du problème dès lors que ce qui est décidé hiérarchise les destinataires visés en premier et avec eux les besoins privilégiés, et donc s'inscrit dans les relations de pouvoir, de relations inégales qui peuvent être comme nous l'avons dit précédemment des jeux à somme non nulle ou à somme nulle selon les cas et les moments.

Le jeu traditionnel de dépolitisation ou de politisation dans l'administration publique de la part des *responsables publics* ou de celle des exprimeurs de besoins cherchant à faire prendre en compte par les précédents leurs revendications, n'est pas que de l'idéologie, tout au moins au sens intentionnel de tels actes langagiers : c'est aussi une forme d'éloge faite par la vertu de la proximité au vice de la distanciation en posant ou en proposant la croyance que tout n'est pas *forcément* politique, et que l'on peut s'entendre au-delà de ce qui divise sur des choses que l'on peut reconnaître communes.

À ces divers titres, on comprend que la réalité politique intrique ce que l'analyste différencie : le *policy* et le *politics*, le *politicians* et la *polity*.

## AVOIR DE NOUVELLES FACONS DE VOIR ?

L'acteur public peut être vu en crise « développementaliste » pour reprendre des symptômes que ce courant d'analyse a pu pointer<sup>22</sup> : crises d'identité, de légitimité, de pénétration, de mobilisation. La « crise de la représentation » en est l'aspect proprement « politique » ; la crise du « service public » en constituant la face « administrative ». En ce dernier point se profile l'autre polarité devenue dominante, celle du « marché » et, associée à cette référence, la légitimité de la compétition – concurrence.

Les acteurs publics, et dans leur sillage les « chercheurs » constitués en « experts » ou en opérateurs d'études appelés à justifier ou à valider des croyances et représentations d'acteurs, deviennent en un tel contexte d'incertitude des prédicteurs de traitements et des exprimeurs de diagnostics localisés. L'assertion relative à la nécessité de « voir plus précisément la réalité » en y regardant de plus près, ou en se déprenant des préjugés et évidences tout en faisant leur les perspectives constructivistes (cf. A. Schutz) et celles relatives à la « double herméneutique » (cf. Giddens), donc en prenant une certaine distance, se relie à la perplexité pour donner une réponse acceptable à la question : Comment être acteur dans la cité du pouvoir, une cité dont le principe est « savoir y faire » ? Tout ceci engage des investissements de forme : de formes posturales et de formes culturelles, des formes situationnelles et dispositionnelles ayant pour enjeu des « luttes pour la reconnaissance ».

Des questions multiples et situées à une pluralité de niveaux peuvent être listées :

- celle du changement – « mutation » de notre monde « à reconnaître ? »,
- celle du changement des postures d'action,
- celles du « voir comme » (comment dire ? savoir ? faire ? être disposé ?),

---

<sup>22</sup> A. Binder *et al.*, *Crises and sequences in political development*, Princeton, Princeton University Press, 1974.

- celle des paradigmes pratiques, du type paradigme « thérapeutique » (problème et traitement) ou « victimaire » ou « stratégiste » (enjeux).

### 1- La recomposition des « services » administratifs étatiques et territoriaux :

On peut observer au sein des dispositifs d'action publique des évolutions importantes que l'on peut associer à la prévalence donnée désormais au Mode d'organisation territorial du système institutionnel public (celui qui valorise la régulation, le territoire, les collectivités locales et les « intérêts acquis ») par rapport au Modèle d'organisation sectoriel (finalisé par la fonction d'équipement, les établissements publics et les « forces vives »).

Les réformes de décentralisation et les mesures de déconcentration se trouvent intervenir dans un contexte de « *deregulation* » privatiste qui apparaît constituer le fond d'horizon de nouvelles concurrences et luttes pour le traitement gestionnaire légitime des besoins entre fonctionnaires étatiques et territoriaux. La bureaucratisation du social<sup>23</sup>, on le sait, procède par des dispositifs de définition – catégorisation de besoins, rattachés à des traitements praticables, supports et vecteurs de compétition d'opérateurs publics en compétition pour convertir un savoir légitime devant légitimer la revendication d'une position dirigeante – « pilote » ou « leader » -. Corrélativement, ce sont les montées des groupes privés, maîtres d'œuvre de réseaux techniques, qui apparaissent en tiers élément entre administrations étatiques et territoriales : ces groupes un temps associés aux collectivités locales comme gestionnaires délégués de services prennent une autonomie accrue avec la tendance dérégulatrice coexistant avec la décentralisation. On perçoit dans cette phase un besoin de réflexion générale (cf. le rapport de la Commission Lалу sur les services urbains<sup>24</sup> et la décentralisation) et le souci de validation de nouvelles formules du type « services urbains » ou « puissance publique ».

De façon sans doute significative de cette situation les instances administratives, directement ou indirectement, expriment des façons de voir les choses actuelles comme si chacune tentait de montrer sa compétence différentielle à dire ce qui est et ce qu'il faut faire à partir de ce qui est dit donné à voir. L'idée que l'on est entré dans un « nouveau monde » se retrouve depuis un quart de siècle en fondement de revendications de mesures particulières de cet ordre. Il s'agit toujours de préconiser des adaptations modernisatrices des appareillages publics pour enfin correspondre à la société telle qu'elle est (déjà) devenue<sup>25</sup>.

Ainsi jamais sans doute les fonctionnaires français n'ont autant disserté sur les « mutations » en cours : que ce soit au regard des villes – qui sont perçues devenir des formes indéfinies en connaissant les processus de « métropolisation » (cf. P. Claval<sup>26</sup>) ou de « mondialisation » (cf. Sasken) – dans leurs rapports entre elles (cf. le *benchmarking*, l'« étalonnage comparé » selon la traduction de R. Salais) comme dans leurs rapports intimes (voir les thèmes de la « mixité » vs la ségrégation, ou de la « naturalité » en relation à la « culturalité – urbanité »).

Dans cette perspective certains chercheurs sont exemplaires de la « cohérence » des évolutions de ces 25 dernières années : ainsi Christian Topalov<sup>27</sup>, un temps sociologue urbain

<sup>23</sup> B. Jobert, *art. cit.*

<sup>24</sup> C. Demeestere, F. Simonetti, *Services urbains et gestion locale*, Paris La Documentation française, 1987.

<sup>25</sup> Q. Brugué, J. Vallès, « New Style Councils, New-Style Councilors : from local government to local governance », *Governance*, 18(2), avril 2005.

<sup>26</sup> P. Claval, « Métropolisation et globalisation », *Géographie et Cultures*, n°48, 2003.

<sup>27</sup> C. Topalov, « À propos de paradigmes », Communication au Colloque « La ville : à la croisée des chemins », Montréal, 1992.

marxiste puis observateur pionnier de la montée du paradigme écologique et relecteur aujourd'hui des mises en débat des travaux de la « tradition de Chicago ». Des travaux universitaires du type de la thèse de P. Lassave<sup>28</sup> ou des revues telles que *Enjeux urbains*, *Urbanisme*, *Diagonal*, etc. sont autant de forums où sont rapportées des expériences sociopolitiques, urbanistiques et techniques de la fabrication en recomposition de notre « monde ».

La réforme de l'État est, elle, à l'ordre du jour depuis des décennies mais prend de nouvelles connotations aujourd'hui : on a connu les « projets de service », la délocalisation des services, la réforme de l'ENA, etc. L'important désormais semble de permettre de constituer une administration essentiellement de mission adaptée à de nouvelles formes de « gouvernance territoriale » et de nouveaux processus de partenariats complexes.

## 2- Lire au près<sup>29</sup>

Du rapport Spohr, *Pour une approche de l'aménagement des territoires par l'État – Un avenir pour les services du ministère de l'Équipement*, d'avril 2005<sup>30</sup>, au rapport Martinand sur le Génie urbain de 1986<sup>31</sup>, l'écart est en apparence comblé par le préfacier du premier et dernier texte : Claude Martinand, vice-président du Conseil général des Ponts et Chaussées (« *Au niveau régional et départemental, nos services déconcentrés vont dorénavant trouver leur finalité majeure dans l'aménagement et le développement durable des territoires* », est la phrase initiale de cette préface).

En fond ce qui s'est passé dans les deux décennies qui relient les deux rapports, ce sont les compétitions des techniciens urbains de l'État – les ingénieurs, architectes et urbanistes désormais alliés – pour déployer leur offre d'« intelligence territoriale » pour faire la prospective et l'évaluation, et réitérer les missions propres – Porter dirait « purifiées » - de l'État (« *cohésion sociale, solidarité sociale et territoriale, accès de tous aux services essentiels, égalité des chances des différents territoires et mise en cohérence des projets des différents territoires voisins ou superposés (qui) « constituent des finalités majeures de l'action territoriale de l'État* »<sup>32</sup>).

Ces rapports sont deux « propositions » qui ont, comme l'indique G. Deleuze<sup>33</sup>, des « attributs généraux particuliers (désignation, manifestation, signification, sens) : on peut à ce titre

---

<sup>28</sup> P. Lassave, *Les sociologues et la recherche urbaine*, Toulouse, Presses universitaires du Mirail, 1997.

<sup>29</sup> « Lire au près » consiste à considérer les dimensions constitutives des énonciations.

Il s'agit en premier lieu d'examiner le dire, le veut dire (par une mise en contexte du dit), le peut dire (les matrices formatives des énoncés), le peut nous dire (ce que nous sommes en état de recevoir et par là de coproduire) ; en l'occurrence, le « nous » c'est le réceptionnaire destinataire visé par le locuteur et c'est nous « lecteur(s) » situé(s) en contexte(s) d'actualisation du sens.

En deuxième lieu il s'agit de comprendre l'énonciation comme un « acte de langage » (cf. Austin, Quand dire c'est faire ; Searle, Les actes de langage) inscrit dans des perspectives stratégiques dont il convient d'explicitier les tenants et les aboutissants, en particulier les pragmatiques mises en œuvre.

En cette direction, il est important d'analyser aussi bien les syntagmatiques que les paradigmatiques : les enchaînements expressifs de termes et de mots en amont des productions de signifiés propositionnels. Les attributs en sont la désignation (dire ce qui est), la manifestation (on désigne avec quelque chose), la signification (quelle rationalité opère ?), le sens (en « jonction » de la syntagmatique et de la paradigmatique selon Deleuze après Greimas et Hjemslev).

<sup>30</sup> C. Spohr, *Pour une approche de l'aménagement des territoires par l'État – Un avenir pour les services du ministère de l'Équipement*, Notes 20 du CPVS, 2005.

<sup>31</sup> C. Martinand, *Le génie urbain*, Paris, Documentation française, 1986.

<sup>32</sup> C. Martinand, Préface du Rapport Spohr, *op. cit.*

<sup>33</sup> G. Deleuze, *Logique du sens*, Paris, Ed. de Minuit, 1969

expliciter des dimensions de leur constitution : des dimensions contextuelles qui permettent au-delà de ce qui est dit de comprendre des « vouloir dire » associés à des « allants de soi » d'époque ; des dimensions analytiques qui ont à considérer des formes et des processus de composition.

### **Historiquement :**

On peut rapporter, comme nous l'avons fait antérieurement<sup>34</sup>, cette « proposition génie urbain » à un mixte : pour partie reposant sur un diagnostic scientifique – sociologique, et pour partie procédant d'une finalité idéologique – corporatiste. Cette proposition qui explicite une évolution dans le sens de la constitution historique d'un « génie urbain » comme s'est constitué précédemment un génie rural, valide deux représentations centrales : l'intégration progressive via l'informatique d'un savoir praxéologique de l'ingénierie des réseaux techniques urbains (qui favorise les opérateurs privés dans la période de décentralisation du fait de leur adaptativité plus grande et de leur expérience relationnelle des autorités territoriales) pour les concevoir, les réaliser et les gérer ; l'intégration nécessaire des savoirs sociologiques dans le bagage de l'ingénieur urbain (ce qui valide initialement la mise en place de l'INGUL mais n'empêchera pas sa faillite rapide) pour produire des villes *avec* les populations et non pas *pour* elles.

La « proposition Aménagement des territoires » peut être lue au près à partir de son « sommaire » et avant déjà par l'indexical « des » (territoires) dans le titre : n'est-ce pas signifier une posture étatique prédéfinissant une vocation et un rôle de coordination et de cohésion ?

---

<sup>34</sup> C. Sorbets, « Traitements, Rapport de synthèse programme du Plan urbain », *Génie urbain*, Bordeaux, 1988

SOMMAIRE .....	3
PRÉSENTATION .....	5
PRÉFACE .....	7
INTRODUCTION .....	11
REMERCIEMENTS .....	13
PREMIÈRE PARTIE : MUTATIONS EN COURS ET ATTENDUES DANS LE CONTEXTE DE L'AMÉNAGEMENT	
I. Mutations de la société <i>versus</i> aménagement des territoires .....	17
II. Territoires, régulation territoriale et décentralisation .....	18
1. Politiques territoriales et "territorialisation" des politiques. Vers une modernisation de l'action des collectivités territoriales .....	18
2. Les rôles des services de l'État .....	19
III. Modernisation de l'action publique et de l'État .....	20
1. L'évolution des principes de management pour les corps d'encadrement supérieur de la fonction publique de l'État .....	21
2. La loi organique relative aux lois de finances [LOLF] du 1 <sup>er</sup> août 2001 .....	22
3. Les structures futures de l'État dans les régions et les départements .....	23
IV. Le ministère de l'Équipement face à l'avenir .....	23
1. Le nouveau projet de modernisation du ministère .....	23
2. Refonder régionalement et localement une présence territoriale de l'État .....	25
3. Des orientations à la stratégie : une nouvelle alternative de la modernité .....	26
4. L'aménagement des territoires, un enjeu d'avenir pour le ministère .....	26
DEUXIÈME PARTIE : L'AVENIR EST À CONSTRUIRE	
I. Un ministère axé sur le développement et l'aménagement des territoires .....	34
II. Une ingénierie organisée en équipes territoriales .....	36
1. Nature des tâches et des missions .....	36
2. Sur quels territoires mettre en place des équipes? .....	37
3. Principes d'organisation des équipes .....	37
III. Une ingénierie adossée à un réseau technique et à des centres de ressources .....	38
IV. Les principes de management .....	40
V. La formation permanente .....	41
VI. La question de la mobilité .....	41
TROISIÈME PARTIE : PROPOSITIONS	
I. Les savoir-faire à développer et le positionnement des Architectes et Urbanistes de l'État (AVE) .....	45
II Dix propositions pour développer la réflexion et l'action stratégiques dans les services .....	47
<b>Organiser un système d'action territoriale de l'État .....</b>	<b>47</b>
1. Organiser un système déconcentré : vers un ministère de l'Aménagement des territoires .....	47
2. Mise en place progressive d'équipes territoriales : la nécessité d'expérimenter et d'évaluer .....	47
3. Concevoir un système d'action interministériel renouvelé et préfigurer un véritable ministère de l'Aménagement du territoire .....	47

<b>Organiser l'acquisition et la capitalisation de connaissances et de savoir-faire .....</b>	<b>48</b>
4. Adosser l'action territoriale à un réseau scientifique et technique rénové et à des centres de ressources et d'appui .....	48
5. Organiser la formation .....	49
6. Organiser un dispositif de ressources, d'appui, d'échanges et de formation spécifiques aux services de l'Etat .....	49
7. Envisager et organiser une mutualisation progressive des moyens et des ressources entre les collectivités et l'Etat .....	49
8. Affirmer une fonction prospective de conduite et de veille stratégiques .....	49

<b>Mobiliser, redéployer des moyens et des crédits, moderniser la gestion de l'encadrement et des ressources humaines .....</b>	<b>50</b>
9. Assouplir les possibilités de mobilité réciproque entre fonctions publiques .....	50
10 Redéployer les moyens, modifier les modes de gestion des ressources humaines et de l'encadrement .....	50

<b>CONCLUSION .....</b>	<b>55</b>
-------------------------	-----------

<b>BIBLIOGRAPHIE .....</b>	<b>61</b>
----------------------------	-----------

**DOSSIER COMPLÉMENTAIRE**

1. Courrier, accompagné d'une note, adressé au Ministre [21 février 2005] .....	65
2. Compte-rendu de la réunion de travail entre l'association des AUE et la DGUHC sur la base du rapport "Pour une approche de l'aménagement des territoires par l'État. Un avenir pour les services du ministère de l'Équipement" [6 décembre 2004] .....	71
3. Compte-rendu de la réunion de travail entre l'association des AUE et la DPSM sur la base du rapport "Pour une approche de l'aménagement des territoires par l'État. Un avenir pour les services du ministère de l'Équipement" (4 janvier 2005) .....	77
4. Note de restitution du débat engagé avec quelques directeurs départementaux et régionaux de l'Équipement et extraits des principales réactions .....	83

*« L'objectif n'est pas seulement de se manifester et d'être force de propositions, mais de se situer collectivement, avec ses identités et des savoir-faire, par rapport à un avenir incertain, encore très ouvert à des évolutions contradictoires, et pour certains, porteur d'un renouvellement « mobilisateur » des missions de l'État dans le domaine de l'aménagement, pour d'autres, témoin d'un effacement progressif de l'État de la scène des territoires lourd de menaces ».*

## **Analytiquement**

*« La société change. Les mutations en cours et attendues modifient profondément le contexte de l'action publique qui organise et influe sur l'aménagement et le développement des villes et des territoires. Les enjeux pour l'aménagement se transforment. Une abondante littérature observe les relations entre les mutations sociales, économiques, urbaines et le champ de l'action publique ».*

*... « Les relations entre société, ville et territoire se transforment rapidement pour composer une « nouvelle modernité » et une « révolution urbaine moderne » qui impliquent les « principes d'un nouvel urbanisme ».<sup>35</sup>*

Les principales « mutations » désignées sont : l'« individualisation et (la) différenciation sociales accentuées » « confrontées à un éventail de choix de plus en plus large et à des systèmes de valeurs de plus en plus fluctuants » ; « opinion publique qui tend à devenir une force de régulation de l'action sur les villes avec une modification des relations entre les intérêts individuels, collectifs et généraux. L'intérêt général de plus en plus se construit collectivement » ; transformation de la mobilité des personnes, des marchandises, des informations et des capitaux. Ces transformations ne sont pas dénuées de conséquences sociales négatives notamment une mobilité résidentielle des « plus riches » qui accentue la « relégation » des « plus pauvres » dans des quartiers devenus ingérables et qui contribue à une recomposition sociale des villes et des campagnes » ; « "métropolisation" et "métapolisation : les villes changent d'échelle et de forme" avec un décalage en voie d'accroissement avec les niveaux de "gouvernement" territoriaux qui s'adaptent de moins en moins à cette logique d'emboîtement des échelles des enjeux ».

*« Ces mutations, qui impliquent des corrélations plus étroites entre les sociétés et les villes, exigent progressivement mais impérativement une modification [...] des représentations et des regards sur les territoires, sur la compréhension de leur fonctionnement, sur les enjeux d'avenir qui s'y rapportent » ; « des modes de pensée et d'agir... »*

## **Lisons les fragments de texte en gras :**

*« Politiques territoriales et « territorialisation » des politiques. Vers une modernisation de l'action des collectivités territoriales » :*

*« (sans méconnaître les pesanteurs des territoires, les pratiques traditionnelles et la culture administrative des élus et des cadres dirigeants confondus, il est possible de tabler sur) le développement d'une culture renouvelée de management territorial dans le sens réflexion et action stratégique... »*

---

<sup>35</sup> F. Ascher, *Les nouveaux principes de l'urbanisme*, Éd. de l'Aube, 2001.

... « une régulation des politiques des territoires et entre territoires signifie des formes de gouvernance à la fois tournées vers le haut (département, région, État, Europe) et vers le bas (participation interactive des communes et des sociétés civiles et locales). « De l'administration à la régulation ».

... « Cette logique de politiques, de projets et de plans (au sens de planification urbaine et stratégique), régulée de façon très diversifiée, correspond à un modèle ou à un scénario de recomposition de l'action publique territoriale possible. L'action de l'État est largement fondée sur le principe de subsidiarité : intervenir pour que l'action publique prenne en considération les valeurs, les intérêts, les sujets et les territoires que certains qualifient d' « orphelins ». La dynamique de la décentralisation, conjuguée à l'évolution des réalités de la société, modifie les conditions d'intervention de l'État et commande une présence qualitative et stratégique de ses services de plus en plus grande, et non un effacement de la scène de l'aménagement des territoires ».

Tout ceci appelle une « modernisation de l'action publique de l'État » : « les mutations évoquées conduisent à une absolue nécessité d'engager des « chantiers de modernisation » de façon globale »

Les propositions de réforme du ministère de l'Équipement reposent sur la valorisation du niveau régional comme niveau pertinent d'articulation territoriale de l'État, le niveau départemental est lui celui où se mettra en place « une administration de proximité plus performante, plus lisible et plus simple »

## Explicitation

Des « territoires » -- « territorialisation » comme *forme* et *processus* de constitution d'un « horizon » :

- niveau A : valeurs de référence – société ; « globalité » - « modernisation »
- niveau B : schèmes de typification – institution ; --- « culture » - « décentralisation »
- niveau C : thèmes de discussion – organisation ; --- « posture » - « mutation »
- niveau D : sèmes de représentation – usages vécus --- « État » - « administration »

De la question de la « modernisation » de l'acteur public (cf. D. Lorrain<sup>36</sup>) à l'actualisation de la « question urbaine » (cf. M. Castells, F. Godard<sup>37</sup>) :

- La connexion « aménagement » - « développement » (« durable »)
- La « coordination » comme posture en enjeu stratégique
- De l' « intérêt collectif » (vision néo-organisationnelle) à l' « intérêt général » (néo-institutionnaliste)
- La question des « scénarios » – scènes et « acteurs »

---

<sup>36</sup> D. Lorrain, « De l'administration républicaine au gouvernement urbain », *Sociologie du Travail*, n°4, 1991.

<sup>37</sup> M. Castells, F. Godard, *Monopolville*, Paris, Mouton, 1974.

M. Castells, *La question urbaine*, Paris, Maspero, 1972.

## Conclusion

1- À propos de la « rationalisation gestionnaire » dont procéderaient les opérations d'implication participationnistes des populations à l'action publique, doit-on la valider sans autre discussion<sup>38</sup> ? Sans doute cet argument justificatif qu'on nous incite à évaluer en le replaçant dans une « cité » managériale, dénote la présence d'une charge rhétorique - au regard d'une « cité » du pouvoir en laquelle le principe est « savoir (y) faire » - qui mâtine le propos.

À cet égard, comment ne pas souligner la tension entre le temps requis pour faire un arrangement entre des intérêts divergents et le coût croissant de l'action à visée adaptative projetée, voire les coûts transférés, à côté ou en avant, de décisions procédant par des compromis adaptatifs ? Le jeu discursif dont la qualification des options décisionnelles ou des décisions projetées, de « technique » dissociée de « politique » s'inscrit dans un tel contexte configurationnel de l'action publique.

Ainsi si l'on ne voit pas mieux les besoins à proximité et s'il est, sans doute, parfois plus difficile de décider à proximité de choses qui ont des soutiens localisés divergents ou antagoniques, on peut également douter de l'amélioration gestionnaire dès lors que les coûts financiers tendent à croître avec soit le report de décisions, soit la multiplication de « non-décisions », soit enfin les compromis qui pour rendre possible une décision aujourd'hui transfèrent en avant ou à côté les résidus adaptatifs. Par exemple pour les transports urbains, on pourra avoir des priorités à des transports en commun dans les centres-villes accompagnés de décisions de faire des parkings pour les véhicules individuels dans la même partie de la ville (souvent pour complaire à des commerçants qui s'y trouvent), par là en aggravant les difficultés générale de circulation et enclenchant des cercles vicieux dont on pourrait pointer les effets contrefactuels, ou, dans la topique hirschmanienne, les effets *inanes*, *pervers* ou *de mise en péril*.

2- « Proximités » : au pluriel, la notion de proximité permet de souligner à la fois l'actualité de l'injonction proximale des acteurs publics et l'ambiguïté de ce mot d'ordre en lequel le politologue peut apercevoir les fantasmes associés au pouvoir : celui de l'annulation des écarts et *in fine* de la relation même de pouvoir. Celle qui, en fond de la théorie démocratique, valide l'idéal de l'autogouvernement comme horizon, qui, comme tout horizon peut-être, à la fois, inaccessible et, dirait Koselleck<sup>39</sup>, partageable.

Le monde actuel connaît un brouillage des repères spatio-temporels (cf. P. Sloterdijk<sup>40</sup>) et une dialectique de l'abstrait et des concrétudes : un jeu de formes et de processus en lequel chacun est amené à définir ses postures d'actant ou d'acteur, de devenir un exprasseur de besoins.

La sphère politique dans ses propriétés praxéologiques, à la fois d'intégration et d'explicitation, à propos de « ce qui se passe ici », se donne à voir et à comprendre dans une impossible transparence de ce qui l'agit : la conciliation de fragmentations d'intérêts et de globalisations des modalités de leurs expressions.

À ce titre, les constitutions d'un monde regroupant les populations en vastes régions urbaines soumises aux processus de métropolisation rendent familières les choses qui s'observent d'un site à un autre, d'un continent à l'autre : partout doivent s'évaluer les conditions de la

---

<sup>38</sup> S. Bowler, T. Donovan, « Democracy, Institution and Attitude about citizen influence on government », *British Journal of Political Science*, 32(2), avril 2002.

<sup>39</sup> R. Koselleck, *Le futur passé : contribution à la sémantique des temps historiques*, Paris, Ed. de l'EHESS, 2000.

<sup>40</sup> P. Sloterdijk, *Sphères III – Ecumes*, Paris, Maren Sell Editeurs, 2005.

régulation sociale permettant l'actualisation à la fois de la raison stratégique et de son pendant communicationnel, pour reprendre la perspective réflexive de J. Habermas<sup>41</sup> ; en chaque site doivent s'organiser les rapprochements et les différenciations des choses permettant le mouvement et l'ordonnancement des sociétés ; ce que l'on peut désigner comme le travail d'institution, dans ses faces instrumentale et identitaire « clarifiées par contraste » par Ch. Taylor<sup>42</sup>.

---

<sup>41</sup> J. Habermas, *Traité de l'agir communicationnel*, Paris, Fayard, 1987.

<sup>42</sup> Ch. Taylor, *Grandeur et misère de la modernité*, Québec, Bellarmin, 1992.