



AGENCE URBAINISME BORDEAUX

L'action publique territoriale, au défi du travail technico-politique

Ne relie pas qui veut ! Tel est le constat de Jean-Marc Offner, directeur général de l'agence d'urbanisme Bordeaux Aquitaine (a-urba), président de l'École urbaine de Sciences Po et du conseil stratégique de Popsu. Il nous offre ici une vision fine, non dénuée d'humour, des freins qui limitent l'action publique territoriale et partant, la cohérence des politiques menées. Pour autant, d'autres chemins sont possibles...

Le silo, voilà l'ennemi ! L'antienne managériale résonne dans tous les milieux professionnels confrontés à des organisations "cloisonnées", où l'absence de dialogue entre directions, entre secteurs, entre métiers, semble freiner l'efficacité, l'actualisation des compétences, l'innovation. Des notions originales ou importées viennent promettre la

Les politiques de mobilité, encore fragmentées, peinent à changer de modèle.

disparition de ces silos malfaisants, à tout le moins la diffusion de quelques contrepoisons : entreprise réseau, plateforme collaborative, organigramme plat, gestion par projet, mode start-up, anticipation systémique. En un mot de l'agilité, face aux procrastinations bureaucratiques. Contre Descartes et son raisonnement analytique (1), contre Taylor (2) et son organisation

rationalisée du travail, la pensée complexe (3) d'Edgard Morin. Mais la division du travail reste une nécessité. Elle facilite les apprentissages, elle permet la spécialisation, elle organise les grands effectifs ; toutes fonctions plutôt utiles. Elle peut aussi, moins positivement, favoriser une autonomie pratiquée comme une introversion. C'est d'ailleurs pour cette raison,

explique avec perspicacité François Dupuy (4), que ceux qui vivent encore sur le modèle taylorien le plus pur (l'administration publique) ne manifestent pas pour que l'on change leur mode de travail !

Et l'action publique territoriale ? Elle cumule les divisions du travail : entre échelons géographiques, au sein des services des collectivités locales, dans les instances politiques. Plus encore qu'au niveau national, la critique du manque de globalité ou de transversalité des approches apparaît omniprésente. Urbanisme, habitat, environnement, déplacements... aucun domaine d'intervention n'échappe à la dénonciation, souvent réciproque, de silos jaloux de leurs compétences et de leurs territoires, dans tous les sens de ces deux termes.

Dès lors, une impertinente question se pose : existe-t-il des politiques publiques locales ? Selon la définition canonique des manuels, une politique publique est "un ensemble d'actions coordonnées, réalisées par une puissance publique, dans l'optique d'obtenir une modification ou une évolution d'une situation donnée". L'on pourrait aussi, en paraphrasant la définition du terme cohérence en linguistique, dire qu'une activité publique mérite le statut de politique publique lorsqu'apparaissent des liens de pertinence entre ses différents "énoncés", entre les diverses actions menées.

L'ambition managériale (5) de l'action publique territoriale se résumerait donc ainsi : dans un monde de division du travail exacerbé, il faut de la coordination pour créer de la cohérence. Et l'on ajoutera que cet objectif de "mise en système" sera d'autant plus aisé que le mode de division du travail aura été pensé pour ce faire.

Plongeons donc dans l'enfer des détails de l'organisation du travail technico-politique local, une intendance qui précède plus qu'elle ne suit les injonctions politiques. La logistique décisionnelle définit les sujets des ordres du jour, inscrit les débats dans des univers de référence spécifiques, dimensionne les marges de manœuvre face aux schémas préexistants. Ce formatage, sinon invisible du moins impensé, s'illustre ici dans trois modes de structuration des tâches : les délégations au sein des exécutifs locaux, les groupes de travail, les documents de planification.

DIVISIONS DU TRAVAIL ET POLITIQUE

Dans les gouvernements, les intitulés ministériels évoluent, pour signifier un changement de doctrine ou d'orientation, mais les directions générales des administrations centrales demeurent. Chacun reconnaîtra les siens !

Au sein des exécutifs locaux, municipalités comme intercommunalités, le jeu est plus subtil, dans l'ajustement entre l'établissement de l'organigramme et la répartition des rôles. Les règles d'affec-



La Convention Citoyenne a dû réfléchir en parallèle à cinq politiques sectorielles.

tation des élus mobilisent les appartenances partisans et géographiques, les cumuls de mandats, les expériences et les promesses... Bien des municipalités socialistes ont ainsi longtemps confié la délégation des transports collectifs à un communiste, censé dialoguer avec les syndicats, et celle des mobilités douces à une écologiste, ainsi contenue dans ses supposés domaines de prédilection. Rien de bon dans ce genre de division du travail pour faciliter l'émergence d'une stratégie globale des déplacements, quand chaque élu veut légitimement montrer à quoi il sert spécifiquement et se démarquer de son allié-concurrent. La créativité lexicale des délégations des 37 adjoints de la Mairie de Paris ne laisse pour sa part rien paraître des potentielles relations, *a priori* nécessaires, entre les champs d'intervention de unes et des autres.

Plus encore, les contenus des délégations pèsent lourds dans les capacités de mise en cohérence de l'action publique. Longtemps, la communauté urbaine de Bordeaux a eu six vice-présidences (VP) ayant à voir avec les questions de déplacements : une VP aux "transports de demain", pour la programmation des lignes de tramway ; une VP aux "transports d'aujourd'hui", en charge des relations avec l'exploitant du réseau de transport collectif et du stationnement ; une VP aux mobilités

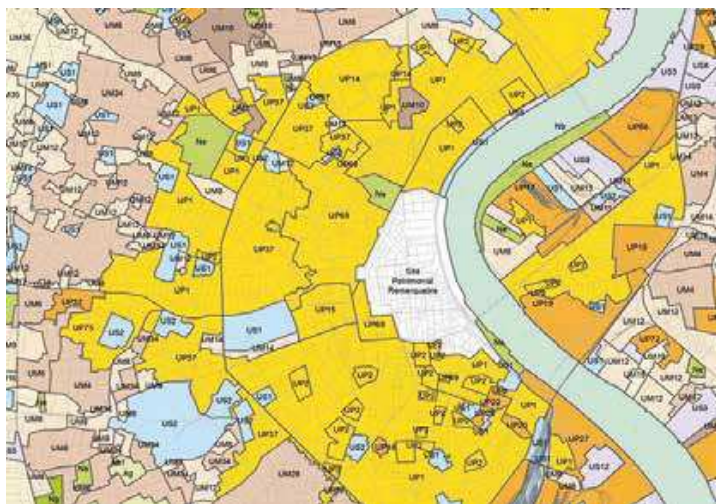
alternatives ; une VP à la voirie, une encore aux infrastructures routières et ferroviaires ; et une dernière pour le Plan de déplacements urbains. Comment penser le système de mobilité et son évolution dans ces conditions d'excessive fragmentation des attributions des responsables politiques ?

Ce saucissonnage contre-productif est la règle plus que l'exception. Dans ce genre d'exercice, la priorité est de distribuer des places plutôt que de constituer une équipe dont les membres travailleraient facilement ensemble. À cette situation de pléthore s'ajoutent souvent des intitulés de délégation se référant à des dossiers, des procédures, des territoires (assainissement, plan local d'urbanisme, sites d'attractivité économique...) et non à des domaines de politiques publiques. On comprend



Matière à penser

alors la difficulté des plus anciennes communautés urbaines (aujourd'hui métropoles), conditionnées par des décennies d'intercommunalité de tuyaux (eau et assainissement, transport), à se métamorphoser en machines stratégiques. À Bordeaux Métropole, comme ailleurs, des dénominations plus ambitieuses apparaissent désormais aux en-tête des vice-présidences : stratégie urbaine, projet de transition métropolitain, stratégie nature... S'agissant des déplacements, le troisième vice-président a la responsabilité des stratégies des mobilités. Un vrai progrès, même si cinq autres élus continuent à s'occuper de sous-thèmes spécifiques. On regardera avec intérêt le destin des délégations les plus inédites, singulière-



ment celles concernant les coopérations territoriales (6). À l'instar de démarches comme les agendas 21, transversales par essence, ces expériences d'interterritorialité doivent contourner un double obstacle. Prises en charge par une délégation spécifique, elles voudront s'autonomiser pour exister. Inclues dans les domaines réservés du président, ou du maire, elles risquent la concurrence de dossiers toujours plus urgents. L'expérience récente des contrats de transition écologique (CTE), lancés en 2018, laisse néanmoins entrevoir l'efficacité d'un portage politique fort et de la présence d'acteurs privés au sein du partenariat (7) ; un élargissement du casting propice au dépassement des jeux de rôles trop convenus entre institutions publiques. L'étiquette sur la porte du bureau d'une vice-présidente comme le chevet de

Au fil des années, la table des matières des PLU s'est étoffée mais la transversalité des approches reste difficile.

l'adjoint au maire dans une réunion proposent donc, l'air de rien, une vision du monde et de sa partition. Ces catégorisations de l'action publique découpent le réel, préemptant ainsi les manières de le transformer. Les linguistes parleraient de performativité. Aussi insidieusement, les groupes de travail mis en place par les responsables politiques pour éclairer leurs décisions effectuent un découpage, une mise en boîtes du réel tout aussi lourds de conséquences pour la suite des opérations.

GROUPES DE TRAVAIL ET DÉCOUPAGE DU RÉEL

Mieux qu'un exposé théorique, deux exemples récents illustrent la façon radicale dont l'organisation thématique d'une scène de réflexion ou de concertation formate les discussions et encadre le champ des conclusions.

Afin de préparer au mieux la Loi d'orientation des mobilités (Lom), des Assises nationales de la mobilité se sont déroulées fin 2017 début 2018. Six ateliers proposaient de réfléchir à des mobilités plus propres, plus solidaires, plus sûres, plus intermodales, plus soutenables, plus connectées. Seuls des objectifs d'offre de transport étaient ainsi mis au débat, avec des "plus" impliquant du quantitatif plus que du qualitatif : le même modèle de mobilité en mieux plutôt qu'un modèle différent. La Lom se targuait pourtant de changer de modèle. Pour l'essentiel, son contenu porte *in fine* sur les infrastructures et l'innovation technique.

Avec ses cinq groupes thématiques, la Convention Citoyenne sur le climat (octobre 2019 - juin 2020) a pénalisé de la même manière sa propre capacité à développer une vision systémique de la transition écologique. Réfléchir en parallèle à "se déplacer, consommer, se loger, produire/travailler, se nourrir", c'est s'obliger à composer avec les ingrédients habituels de politiques sectorielles bien balisées, c'est s'interdire d'exploiter les interfaces entre domaines, par exemple les articulations entre déplacement et habitat, pour ne citer que la plus évidente. Ces dispositifs délibératifs cloisonnés fabriquent

inévitablement des propositions ponctuelles, à l'instar du groupe "se déplacer" ne parlant que d'évolutions de l'offre de transport... comme la Lom. Rien sur une réforme substantielle de la gouvernance des mobilités à l'heure du numérique, rien sur une prospective de la logistique à l'ère de la société hyper-industrielle, rien sur la mutation vertueuse des espaces périurbains et des campagnes urbaines plébiscitées par les Français, rien sur les rythmes et les temporalités urbaines comme variables stratégiques de l'évolution des modes de vie. Mais comment reprocher aux citoyens cette réduction de la focale, dès lors qu'ils répondaient à la consigne de "proposer des mesures" ?

LES CHECK-LISTS DE LA PLANIFICATION INTÉGRÉE

Construire une cohérence, dans l'espace et dans le temps, telle est bien la préoccupation première de la planification. Voilà donc un troisième objet de choix à observer dans cette affaire de structuration des problèmes et des solutions que l'action publique locale se doit de connaître.

Il y a un peu plus de cinquante ans, la Loi d'orientation foncière accouchait de deux bébés prometteurs, le Plan d'occupation des sols et le Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme. Ces deux monuments de la planification spatiale ont traversé les décennies, changé de noms. Mais il n'est pas sûr qu'ils aient bien vieilli, prise d'embonpoint aidant. Souhaitant introduire de nouvelles pré-occupations, le législateur et l'administration ont, loi après loi, allongé la table des matières de documents initialement destinés à dire le droit des sols, et pas beaucoup plus.

Montant en gamme dans la panoplie urbanistique, Plans locaux d'urbanisme (PLU) et Schémas de cohérence territoriale (SCoT) ont ainsi dû porter un projet de territoire, garant au moins théorique d'une mobilisation politique. Un projet, donc forcément un projet global, chargé d'articuler les politiques sectorielles entre elles. Et pour aider de bonne foi le planificateur dans cette lourde tâche, des PLU "trois en un" ont été inventés, associant deux autres documents d'urbanisme, le Programme local de l'habitat et le Plan de déplacements urbains (loi portant engagement national pour l'environnement du 12 juillet 2010).

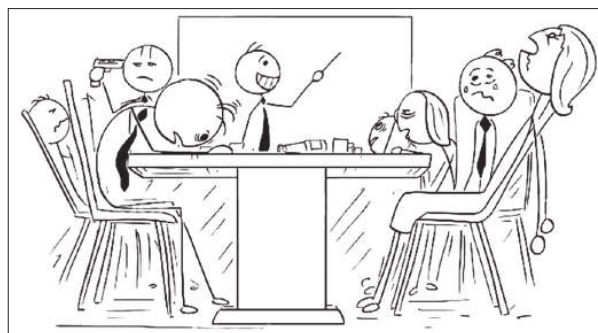
À tous les niveaux de planification, l'ambition intégratrice règne. Le SCoT se veut cadre de référence pour les différentes politiques sectorielles (urbanisme, habitat, mobilité, aménagement commercial, environnement). Fusion des schémas régionaux thématiques, le Sraddet (schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires) assume tout aussi fièrement son rôle intégrateur. Mais l'inflation thématique ne vaut pas assemblage, l'addition n'implique pas combinaison, la check-list ne fait pas système.

La critique peut paraître saugrenue, car la limitation du nombre des documents d'aménagement semblerait *a priori* atténuer la fragmentation des missions planificatrices. Mais, là encore, il faut ouvrir les boîtes noires du labeur institutionnel. On y redécouvre alors ces fameux silos, qui vont mettre en pièces la transversalité espérée du document. L'exemple d'un PLU "trois en un" est éclairant. Par quel miracle managérial les pôles de l'instance intercommunale respectivement en charge des déplacements, de l'habitat, du foncier, de la nature, de la voirie, en viendraient-ils à travailler ensemble, sinon pour les beaux yeux du chef de projet PLU ? Au mieux, ils feront semblant. Plus souvent, la thématique originelle du document, le droit du sol, l'emportera. Et les autres sujets passeront à la trappe, résultat paradoxal d'un objectif de globalité.

La charge vaut sans doute plus pour les grandes structures comme les métropoles que pour les intercommunalités de taille moyenne comme les communautés d'agglomération. Il n'en demeure pas moins que l'unicité institutionnelle ne garantit en rien l'articulation thématique. Du point de vue de la pertinence du travail technico-politique, on se contente en effet de remplacer une question de science politique, comment faire coopérer deux institutions, en une question de sociologie des organisations, comment faire collaborer deux services d'une même institution. Dans la première situation, le citoyen critique peut au moins voir ce qu'il se passe et interpellier les responsables politiques !

Face à ces fausses bonnes idées de l'intégration planificatrice, des propositions (8) ont été avancées. Dans une vision duale des agencements territoriaux (lieux et liens, espaces et réseaux,

sédentarité et mouvement), les SCoT seraient spécialisés dans la planification de tout ce qui concourt à la "reliance" (9) : déplacements, logistique, trames paysagères et couloirs écologiques, circuits économiques. Les enjeux afférents sont majeurs. Ils trouveraient enfin leur place dans un urbanisme trop attaché à la parcelle, aux aires et aux périmètres. Les PLU conserveraient la planification de l'occupation et de l'usage des sols. Ce schéma rend incontournable l'articulation entre mobilités et aménagement. Il présente en outre l'avantage de s'exonérer de l'emboîtement en poupées russes des documents,



ZDENEK SASEK/ISTOCK

façon anachronique de penser la combinaison des échelles géographiques. Le chantier de l'*aggiornamento* de la planification territoriale s'est entrouvert : rationalisation de la hiérarchie des normes, modernisation des SCoT par élargissement de leurs périmètres à l'interface entre intercommunalités et régions. La quête de cohérence par la coordination demeure. Les scènes d'échange entre Régions, porteurs de SCoT et de PLU restent à développer (notes d'enjeux de l'État et de ses services déconcentrés, conférences régionales des SCoT, missions d'intermédiation des agences d'urbanisme...). Quel que soit l'avenir de ces dispositifs, les "conditions de travail" en détermineront la réussite.

DES MODES D'EMPLOIS ALTERNATIFS

Ces suggestions, et d'autres, sont à développer. L'impératif de mise en cohérence peut par exemple se saisir de toute la panoplie de l'action publique locale, dès lors que l'on se permet de transgresser pour la bonne cause les modes d'emploi officiels. La prospective servira ainsi à construire le récit capable de faire s'aligner dans le temps les

décisions des divers acteurs locaux. Le grand projet, débarrassé des routines sectorielles, se nourrira de la convergence de multiples politiques publiques. Acceptant un fil rouge accrocheur de thématiques connexes, la planification proposera une intégration à géométrie variable, porteuse d'orientations stratégiques.

Il convient aussi d'évoquer les conditions concrètes du travail d'échange et de délibération. Une éthique de la discussion est en jeu, qui mêle grands principes et trivialités matérielles : des participations *intuitu personae* (comment progresser collectivement si la composition du tour de table change ?) ; des salles à l'ergonomie adaptée, permettant *a minima* que chacun se voit et s'entende ; la modération des postures de domination, impliquant une fonction d'animation des débats, trop souvent négligée ; des relevés de décision, pour combattre l'amnésie... Entre le formalisme des instances officielles et l'informel des relations bilatérales, il y a l'essentiel : le travail !

La psychosociologie nous apprend que la bonne taille d'un groupe, pour travailler facilement, se situe entre cinq et dix participants. L'expansionnisme des effectifs n'épargne pourtant aucune instance. Mal français ? Le Conseil d'administration de la Solideo (Société de livraisons des ouvrages olympiques) des JO de Paris 2024 associe 38 membres. L'institution équivalente pour les JO de Londres en 2012, l'Oda (Olympic Delivery Authority), avait un Board de sept membres. Là encore, cette question du nombre des participants n'est pas anecdotique. À sept, on discute, on échange, on mémorise, on évolue. À une douzaine ou plus, on regarde ses mails sur son portable.

Le département de la Gironde, accompagné par l'État, a mis en place il y a une dizaine d'années une instance dite InterSCoT, réunissant pour une coopération volontariste les porteurs de projets de territoires à grande échelle : syndicats de SCoT ou de pays, Parc naturel régional, GIP littoral. Une petite dizaine de structures ; un bon chiffre ! Au-delà des aléas de la démarche, il y eut un heureux souci de pragmatisme numérique, pour penser dans la durée l'aménagement du territoire girondin plus aisément qu'avec 66 conseillers départementaux,



Pour produire un travail efficace et favoriser les échanges, la taille du groupe compte.

33 porte-parole des cantons ou 15 vice-présidents.

Les modes d'emploi alternatifs concernent aussi les productions techniques et scientifiques. En ces temps de crise profonde tant de la représentation politique que de l'expertise savante, réinventer les lieux de dialogues et d'apprentissages partagés, entre chercheurs, techniciens et élus, est d'intérêt public. C'est d'ailleurs l'une des missions cardinales des programmes de recherche Popsu Métropoles et Popsu Territoires.

Dans d'autres pages (10), ont été mis en évidence les formatages cognitifs produits par les méthodes chargées de représenter les mondes urbains et leurs fonctionnements. Ce chantier majeur du renouvellement des boîtes à outils de l'urbanisme rejoint les préoccupations ici exposées quant à l'organisation du travail dans l'action publique. Il faut s'intéresser à la matérialité des relations, à l'intendance, à la quincaillerie. ■

Jean-Marc OFFNER

La propriété, au scalpel "des anachronismes urbains"



DRÔTES RÉSERVÉS

Une maison témoin, promesse d'un bel avenir...

Dans son ouvrage, *Anachronismes urbains* (Presses de Sciences Po, 2020), Jean-Marc Offner propose de changer de lunettes pour revisiter la panoplie des instruments de l'urbaniste. Parmi ceux-ci, les politiques de déplacements, les principes d'intervention sur l'habitat, les modèles territoriaux, ou encore les dispositifs de l'action publique que son article vient prolonger...

Aussi, plutôt que de revenir sur cette dernière dimension, l'analyse critique de l'injonction à devenir propriétaire nous donne également matière à penser.

Ce dogme, qui parcourt les politiques publiques depuis près d'une cinquantaine d'années, a la vie dure. "Chaque gouvernement ajoute sa pierre à l'édification de la France des propriétaires - très majoritairement de propriétaires de maisons individuelles", constate Jean-Marc Offner. Pourtant, les comparaisons internationales montrent que cette orientation structurante des politiques du logement fait faillite. Il n'est d'ailleurs pas inutile d'évoquer les pays d'Europe du Nord et l'Allemagne, où les locataires demeurent largement majoritaires et ne connaissent pas les difficultés rencontrées en France. En s'appuyant notamment sur les analyses de chercheurs ou d'associations comme la Fondation Abbé Pierre, l'auteur s'interroge sur l'impasse dans laquelle conduit une politique qui ne résout pas la crise du logement, que ce soit en termes d'offre ou de coût. Pire, contrairement au rêve que l'on vend aux classes populaires ou moyennes, l'accès à la propriété ne

représenterait pas toujours un investissement patrimonial avantageux pour les ménages ou une garantie contre les mauvaises conditions de vie.

Est-il possible de mettre en débat les idées reçues ? Aux manettes de l'a-urba, Jean-Marc Offner conserve son regard de chercheur pour déconstruire certains dogmes qui régissent les villes et les territoires aujourd'hui. Et l'accession à la propriété comme horizon indépassable en est un et pas des moindres !

UN NOUVEL AVENIR POUR LE LOCATIF

Alors que faire, la location serait-elle la solution ? Selon différentes études, la propriété "à tout prix" pourrait devenir moins centrale dans les années à venir. Les Français n'y sont plus autant attachés qu'auparavant. Dans un contexte où l'accès aux biens commence à prévaloir sur la volonté de posséder, le logement pourrait s'envisager comme un service. Mais à condition que cela apporte un surplus de pouvoir d'achat et figure finalement comme une valeur refuge alternative, prévient à juste titre Jean-Marc Offner.

Des initiatives qui renouvellent les approches existent, nous rappelle-t-il, et l'investissement massif dans une offre de logements abordables, comme le préconise finalement la Commission européenne, pourrait aussi répondre à la crise, dont il souligne toute la complexité.

Néanmoins, pour aller plus loin, "s'intéresser aux problèmes prioritaires du logement suppose l'abandon d'une politique globale et quantitative au profit d'interventions ciblées, territorialement et socialement". Et de regretter le formatage que subit le domaine du logement et la prime encore accordée "aux projets de construction plutôt qu'aux innovations gestionnaires, à l'infrastructure plutôt qu'au service." ■

Virginie BATHÉLLIER

(1) "Diviser chacune des difficultés que j'examinerois, en autant de parcelles qu'il se pourroit, et qu'il seroit requis pour les mieux résoudre", René Descartes, *Le Discours de la Méthode*, 1637.

(2) L'ingénieur américain Taylor développe à la fin du 19^e siècle son mode d'organisation industrielle en formalisant un partage vertical des rôles entre conception et exécution, tout en élaborant un séquençage horizontal des tâches de production. La bureaucratie avait inventé depuis deux millénaires déjà l'organisation hiérarchique mais pas l'optimisation de la combinaison des missions.

(3) "Quand je parle de complexité, je me réfère au sens latin élémentaire du mot "complexus", "ce qui est tissé ensemble"... Le vrai problème (de réforme de pensée) c'est que nous avons trop bien appris à séparer. Il vaut mieux apprendre à relier. Relier, c'est-à-dire pas seulement établir bout à bout une connexion, mais établir une connexion qui se fasse en boucle". Edgar Morin, "La stratégie de reliance pour l'intelligence de la complexité", *Revue internationale de systémique*, vol. 9, n° 2, 1995.

(4) Voir François Dupuy, *La faillite de la pensée managériale. Lost in management 2*, Seuil, 2015.

(5) Le mot management renvoie à l'idée de mise en œuvre, dans ses dimensions techniques et humaines. La notion de gouvernance fait aussi référence à une multiplicité d'échelle, une diversité d'acteurs, mais elle désigne plutôt des aspects institutionnels.

(6) Le Puca a lancé début 2021 un appel à projet de recherches sur les délégations des conseils métropolitains, s'intéressant particulièrement aux intitulés de nouvelles délégations faisant référence à des préoccupations holistiques et au dialogue territorial.

(7) AdCF - Intercommunalités de France, *Contrats de transition écologique : contexte, élaboration et mise en œuvre d'un outil au service de la transition écologique des territoires*, février 2021. Il faudra analyser avec acuité l'élaboration et la mise en œuvre des contrats de relance et de transition écologique (CRTE), qui intégreront entre autres les CTE. Les CRTE affichent une forte ambition à la fois transversale et partenariale, comme mise en cohérence des outils existants.

(8) Voir Jean-Marc Offner, "Pour un aggiornamento de la planification territoriale", *Urbanisme* n° 407, 2018.

(9) Voir Jean-Louis Le Moigne, "Edgar Morin, le génie de la Reliance", *Synergies Monde* n° 4, 2008, pp. 177-184.

(10) Voir Jean-Marc Offner, *Anachronismes urbains*, Presses de Sciences Po, 2020.