

Un retour sur la théorie de la « régulation croisée » pour analyser l'action publique locale en matière d'urbanisme.

Joël Idt

Lab'Urba – Institut Français d'Urbanisme

joel.idt@free.fr

Ce texte s'appuie sur mon travail de thèse, où j'ai analysé les relations entre technique et politique au sein des dispositifs de pilotage des projets d'aménagement urbain. Je me suis intéressé à l'organisation, au sein de ces dispositifs, des relations entre les techniciens et les élus des multiples institutions politico-administratives locales impliquées dans le pilotage des projets. Je me suis intéressé également au rôle que chacun pouvait tenir dans l'action, et aux évolutions quant à la nature politique ou technique de l'action. Ces questions m'ont permis de construire une grille d'analyse de cette forme particulière d'action publique urbaine qu'est le projet d'aménagement urbain.

Mais au-delà, ce travail permet de montrer en quoi l'organisation des relations entre élus et techniciens est un élément déterminant dans la structuration des gouvernements urbains pluri-institutionnels et protéiformes dans les grandes agglomérations. Il revisite en cela des théories élaborées il y a plus de trente ans, notamment par Pierre Grémion¹ au sein du Centre de Sociologie des Organisations (CSO) : qu'est devenue la « régulation croisée » avec les évolutions actuelles de l'action publiques locale ?

Comment se coordonnent les élus et les techniciens des institutions politico-administratives locales pour construire l'action publique urbaine ?

Lorsqu'ils s'impliquent dans la construction de l'action publique urbaine locale, les élus situés à la tête de l'exécutif des différentes organisations politico-administratives (collectivités territoriales, sociétés d'économie mixte, etc.) sont toujours assistés par de nombreux techniciens-bureaucrates travaillant sous leurs ordres au sein même de ces organisations. Ces techniciens interviennent dans le pilotage de l'action avec pour fonction de concrétiser les orientations politiques des élus. Néanmoins, à partir du moment où ils participent à l'action, on ne peut considérer qu'ils agissent uniquement comme de simples soldats au service des élus. Ils ont leurs enjeux, ils sont soumis à des contraintes et portent des rationalités qui leur sont propres. L'analyse de la construction des enjeux politiques de l'action publique doit donc nécessairement intégrer la question de la mise en œuvre technique.

Ma thèse a eu pour objectif d'ouvrir la boîte noire du pilotage de l'action publique urbaine locale, afin de s'interroger sur les rôles spécifiques qu'y jouent les élus et les techniciens, et sur la manière dont ils se coordonnent entre eux pour agir. J'ai été en cela conduit à renouer avec des cadres d'analyse de l'action publique qui avaient été abondamment mobilisés avant

¹ Grémion P. (1976), *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Le Seuil.

la décentralisation pour observer le fonctionnement de l'Etat², mais qui n'ont été depuis qu'assez rarement repris et adaptés pour analyser les transformations actuelles de l'action publique, relatives au renforcement de la place des collectivités locales et au retrait de l'Etat. La production de l'action publique locale reste bien souvent analysée comme le seul résultat de jeux de pouvoir entre des institutions politico-administratives implicitement réduites à des acteurs unitaires, chacune ayant pour stratégies celles du ou des élus situés à sa tête.

J'ai donc considéré que la question des relations entre élus et techniciens devait être posée comme un problème central pour l'analyse de l'action publique, et je me suis attaché à caractériser la manière dont s'organisaient ces relations. Ce travail a permis de mettre en évidence les marges de manœuvre qu'élus et techniciens se construisent, pour pouvoir agir, au sein de l'organisation du pilotage de l'action publique. J'ai pu observer que des jeux spécifiques entre ces acteurs se mettaient en place autour de la coordination entre technique et politique, et que ces jeux avaient des incidences sur l'action produite. J'ai pu également montrer que la place de chacun variait en fonction du contexte d'action, de l'organisation, de la personnalité des élus qui font plus ou moins confiance aux techniciens, ou des habitudes de travail des uns et des autres. Les élus ne peuvent pas tout décider dans les moindres détails, leur temps est compté et ils ne s'intéressent pas à tous les sujets. D'autre part, les processus de décision ne sont jamais linéaires. La décision dévoile ou même génère de nouveaux problèmes, et une partie de la décision se formule en réalité au moment de sa mise en œuvre. Enfin, les limites entre ce qui relève de l'action des techniciens et ce qui relève de l'action des élus sont beaucoup plus indéterminées qu'il n'y paraît au premier abord. Les frontières entre les deux évoluent parfois. Certains sujets qui étaient initialement considérés comme techniques peuvent être brusquement mis en discussion par des acteurs politiques qui s'en emparent pour pouvoir intervenir dans l'action. Ces aspects acquièrent alors un caractère politique qu'ils n'avaient pas auparavant.

Le pilotage des projets d'aménagement urbain comme analyseur de la production de la ville.

Ce travail pose des questions intéressantes la science politique et la sociologie de l'action publique, mais il s'inscrit résolument dans le champ de l'urbanisme et de l'aménagement. Mon approche des relations entre technique et politique dans les processus décisionnels est en effet centrée sur l'idée que les processus observés sont liés d'une part à l'organisation spatiale des territoires de l'action publique urbaine locale, et d'autre part aux spécificités des problèmes urbains traités par cette action. Dans cette perspective, il semble difficile de comprendre comment s'organisent les relations entre technique et politique sans tenir compte des spécificités urbaines des actions publiques analysées. Mon analyse a porté plus spécifiquement sur les projets d'aménagement urbain, qui constituent une forme d'action publique particulière, très souvent mobilisée dans le champ de l'urbanisme et de l'aménagement. La définition retenue ici du projet d'aménagement urbain ne renvoie ni à un cadre de réflexion général sur l'organisation d'une ville ou d'une agglomération, ni à une injonction normative sur les pratiques des acteurs. Un projet d'aménagement urbain peut être

² Voir par exemple Crozier M., Thoenig J.-C. (1975), « La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France », *Revue française de sociologie*, vol. 16, n°1, p.3-32 ; ou encore Dupuy F. & Thoenig J.-C. (1985), *L'Administration en miettes*, Paris, Fayard.

considéré comme une forme d'intervention volontariste³ sur l'aménagement spatial d'un morceau plus ou moins important d'une ville ou d'une agglomération, faisant l'objet d'un pilotage auquel participent des acteurs publics⁴. Un projet d'aménagement urbain a des conséquences concrètes sur l'aménagement de l'espace sur le territoire du projet, même si les protagonistes en attendent généralement des retombées sur un territoire plus large. Cette forme d'action publique locale est devenue incontournable avec la montée en puissance de la figure du maire entrepreneur⁵, et constitue un bon analyseur des évolutions actuelles de l'action publique urbaine locale⁶.

J'ai ainsi analysé l'organisation de la coordination entre technique et politique dans le pilotage des projets d'aménagement urbain, et la place qu'y tiennent élus et techniciens. Ouvrir la boîte noire des organisations politico-administratives en charge du pilotage de l'action publique revient ici à analyser le fonctionnement interne de ce qui est souvent qualifié par les acteurs de « maîtrise d'ouvrage urbaine⁷ » des projets d'aménagement urbain. Cette recherche à caractère résolument empirique est basée sur l'analyse de cas concrets, à partir d'entretiens semi-directifs réalisés avec les différents élus et techniciens ayant participé à l'action, afin de comprendre ce qu'ils faisaient concrètement lorsqu'ils intervenaient dans le pilotage des projets. Une première étape, réalisée dans le cadre d'une bourse CIFRE⁸ au sein de la Société d'Economie Mixte d'Aménagement de la Ville de Paris (SEMAVIP), a consisté à construire une grille d'analyse de la coordination entre technique et politique en analysant dans son ensemble le système de production des projets d'aménagement urbain de la Ville de Paris. Ce dispositif méthodologique particulier – où l'enquêteur fait lui-même partie du système d'action qu'il analyse – m'a permis d'obtenir de l'intérieur des informations extrêmement fines. La comparaison entre trois projets précis dans trois agglomérations différentes – le projet Paris-Nord-Est à Paris, le projet de l'Union à Roubaix-Tourcoing-Wattrelos, et le projet Cœur de Ville à Chartres – m'a ensuite permis de valider, de compléter et de généraliser les phénomènes observés, au-delà du cas particulier de la Ville de Paris.

La mise en évidence des phénomènes de régulation « entrecroisée⁹ » dans la structuration des gouvernements urbains

L'organisation des relations entre élus et techniciens avait été analysée dans les années 1970 par Pierre Grémion, qui avait alors mis en évidence le fait que les relations entre élus et techniciens au sein de l'Etat tenaient un rôle majeur dans la structuration du système de production de l'action publique. Cet auteur avait pu montrer notamment que les relations entre les agents de l'Etat déconcentré et les « notables » locaux étaient au cœur de

³ Genestier P. (2001), « Des projets en paroles et en images. La rhétorique du projet face à la crise du vouloir-politique », in Bourdin A., *Espaces et sociétés - Projet urbain, maîtrise d'ouvrage, commande*, n°105-106, pp. 101-124.

⁴ Bourdin A. (2001), « Comment on fait la ville, aujourd'hui, en France », in BOURDIN A., *Espaces et sociétés - Projet urbain, maîtrise d'ouvrage, commande*, n°105-106, pp. 148-166.

⁵ Sur l'investissement du champ de l'aménagement par les nouveaux élus après la décentralisation, voir en particulier Lorrain D. (1991), « De l'administration républicaine au gouvernement urbain », *Sociologie du travail*, n°4, vol.33, pp. 461-484.

⁶ 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 de doctorat en Urbanisme, Paris, École nationale des ponts et chaussées.

⁷ Frebault J. (2005), « La montée en puissance de la maîtrise d'ouvrage urbaine et ses conséquences dans la conduite des projets », in Frebault J., (dir.), *La maîtrise d'ouvrage urbaine*, Paris, Le Moniteur, Collection Ville et Aménagement.

⁸ Convention Industrielle de Formation par la Recherche

⁹ Merci à Alain Faure, qui m'a judicieusement suggéré ce terme.

l'organisation d'un système relativement stable, qu'il qualifiait de « régulation croisée », et qui expliquait la manière dont l'action définie par l'Etat central était adaptée localement à travers les négociations entre ces acteurs. Ce système a fait date : il a servi à caractériser la période, antérieure à la décentralisation, où l'Etat détenait le monopole de la production de l'action publique, et où les collectivités locales n'avaient pas de capacité propre de définir et de porter l'action publique. Or le déplacement du politique au niveau local¹⁰ et l'avènement de la gouvernance urbaine¹¹ ont sensiblement modifié la donne. Les évolutions liées au retrait de l'Etat, à la montée en puissance et à la multiplication des acteurs locaux, ont conduit à remettre en cause la stabilité du système mis en évidence par Pierre Grémion¹². Mais les modèles alternatifs proposés dans les analyses actuelles de l'action publique locale ne prennent pas en compte les relations entre élus et techniciens. Désormais, l'accent est surtout porté d'une part sur les relations entre les élus des différentes institutions, et d'autre part sur les relations entre les élus et les acteurs de la société civile.

Ma thèse a permis de comprendre ce qu'était devenue la *régulation croisée* depuis la décentralisation et la montée en puissance des collectivités locales : les relations entre élus et techniciens sont-elles encore structurantes, et si oui comment, dans ce contexte nouveau où l'Etat n'a plus le monopole de l'élaboration de l'action publique ? J'ai pu montrer qu'il existait deux formes de *régulation politique*¹³ de l'action, entendue au sens de production, par des acteurs politiques, des règles qui définissent et organisent l'action. L'une de ces formes repose sur les négociations et les arbitrages entre des acteurs politiques qui contrôlent hiérarchiquement les structures techniques intervenant dans l'action. Les désaccords entre techniciens peuvent remonter par le biais de la hiérarchie jusqu'aux élus, et un arbitrage politique permet alors d'amorcer un choix. Sans aller jusqu'à cette extrémité, la seule possibilité d'un arbitrage des élus garantit que des règles peuvent être produites en cas de problème. L'autre type de *régulation politique* repose sur l'intervention directe des acteurs politiques, à travers leurs relations extra-hiérarchiques avec les techniciens, dans les débats techniques. Les négociations politiques empiètent alors sur la sphère technique. Ces deux formes de *régulation politique* sont des éléments de stabilisation, parmi d'autres, du système de production de l'action publique urbaine locale. Elles confèrent en outre à l'action publique sa spécificité par rapport à d'autres actions collectives, car elles permettent à des acteurs politiques, revendiquant la légitimité de l'élection dans un système démocratique, de participer à la production des règles qui organisent l'action.

Dans les différents systèmes d'action que j'ai étudié, l'action n'était compréhensible qu'à partir du moment où l'on examinait les relations entre des élus et des techniciens appartenant à des institutions politico-administratives différentes, car ces relations s'organisent au-delà des limites entre chaque institution. J'ai donc observé l'existence de phénomènes de régulation « entrecroisée » entre les différentes institutions locales. Ces phénomènes contribuent à organiser les coopérations entre les nombreux acteurs publics. Ils sont au cœur d'une forme de régulation politique inter-institutionnelle, avec la production de règles relatives à la répartition des rôles dans l'action, stabilisant notamment des communautés inter-

¹⁰ Jouve B. (2005), « La démocratie en métropoles : gouvernance, participation et citoyenneté », *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 2, pp. 317-337.

¹¹ Le Galès P. (1995), « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, vol.45, n°1, pp.57-95.

¹² Duran P., Thoenig J.-C. (1996), « L'Etat et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, vol.46, n°4, pp.580-622.

¹³ J'emploie ici le terme régulation au sens de Reynaud J.-D. (1989), *Les Règles du jeu : L'action collective et la régulation sociale*, Armand Colin, 1989.

institutionnelles d'élus. Dit autrement, ces modes de régulation sont au cœur de l'organisation des gouvernements urbains. Malgré la pluralité des institutions au niveau local, malgré le caractère fragmenté des agendas politiques et des scènes de négociations, l'organisation des relations entre les élus et les techniciens des différentes institutions politico-administrative locales permet de proposer des éléments de stabilisation de la gouvernance urbaine. Cependant, plusieurs formes de *régulation politique* peuvent se cumuler pour une même action, se complétant alors ou entrant en opposition. En outre, les modalités d'intervention de chacun dans l'action s'organisent autour des problèmes à résoudre, et sont donc amenées à évoluer d'autant plus vite que l'environnement est lui-même changeant. À la différence des phénomènes observés par Pierre Grémion, les différentes formes locales de régulation de l'action mises en évidence prennent place dans un contexte beaucoup plus incertain que lorsque l'État était le seul lieu d'élaboration de l'action publique : elles sont à la fois plus mouvantes et plus partielles.