

actes

des Universités d'été de l'ADGCF

Du territoire de projet aux politiques de proximité :

l'intercommunalité face à ses nouvelles responsabilités

4 et 5 juillet 2013 - Le Grand-Bornand



En partenariat avec





Edenred France

Edenred, conçoit et développe depuis plus de 50 ans pour les entreprises et les collectivités, des produits et services innovants destinés à faciliter la vie de tous, tout en répondant aux exigences des politiques sociales. Notre offre de services s'articule autour des avantages aux agents et citoyens, de la récompense et la motivation, de la gestion des frais professionnels et des programmes sociaux publics.

Spécifiquement pour les collectivités locales, Edenred France contribue à la mise en place de prestations d'action sociale motivantes pour les agents du service public en contribuant à leur bien-être au travail tout en favorisant l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée.

Dans le cadre de la distribution d'aides sociales, les solutions Edenred permettent de s'assurer de la performance des actions engagées grâce à une meilleure affectation et une plus grande lisibilité des aides accordées auprès des citoyens bénéficiaires.



Focus

Baromètre Edenred IPSOS

Depuis 2004, Edenred réalise annuellement avec IPSOS une enquête auprès d'un large échantillon de salariés en France et dans plusieurs pays Européens. Ce baromètre a pour objectif d'établir un diagnostic de l'opinion des salariés sur leur bien-être au travail, leur satisfaction et motivation professionnelle, leur relation à leur employeur...

Cette enquête permet de mieux comprendre l'évolution des besoins des salariés grâce à des questions spécifiques sur des thématiques RH-clés du moment comme l'employabilité, l'allongement de la vie professionnelle ou encore les discriminations.

Un focus spécifique aux trois Fonctions Publiques est réalisé afin de mieux cerner la relation au travail des agents publics. Cette année encore les résultats montrent que la relation au travail des agents de la Fonction Publique demeure plus positive que celle des salariés du privé.

De plus, par rapport à l'an passé le sentiment d'être heureux ou accompli dans son travail progresse.

Avoir un travail incite les agents à développer une perception plus positive de leur devenir malgré un niveau de confiance empreint de prudence face à un avenir collectif qui semble incertain.

Pour en savoir plus sur
le **baromètre 2013**,
nos équipes au
0810 795 795
(prix d'un appel local)

↓ÉDITORIAL

Par **Pascal Fortoul**, président de l'Association des directeurs généraux des communautés de France



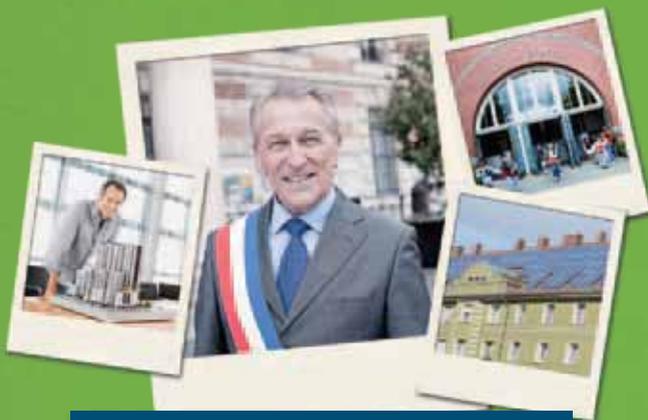
« L'intercommunalité n'entre pas simplement en proximité : elle la réinvente »

Démocratie participative, collectivités qui répondent aux besoins réels et quotidiens, création de lien social... La proximité s'impose aujourd'hui comme origine de la légitimité des politiques publiques locales : elle devient même le nouveau ressort des interventions des intercommunalités qui s'écartent de plus en plus du fonctionnement en mode « projet » stricto sensu.

Il faut dire que les restrictions budgétaires que nous connaissons, corrélées aux mutations très importantes auxquels sont soumis nos territoires, ont lourdement affecté l'organisation des services publics locaux. Elles ont conduit les intercommunalités à investir le champ de la proximité en soutien des communes, donnant encore plus d'épaisseur au bloc local.

Or, parce qu'elle articule le politique et le fonctionnel, le territorial et le réticulaire, parce qu'elle incarne une formule novatrice d'administration locale correspondant aux enjeux de l'époque, c'est-à-dire à l'émergence d'une société de l'« hypermobilité », aux flux, aux transits, une société où l'espace se déterritorialise et où les temps vécus se désynchronisent, l'intercommunalité n'entre pas simplement en proximité : elle la réinvente.

Ce sont précisément ces processus d'innovation portés par les communautés qui, tenant compte des recompositions générales des temporalités et des distances territoriales, rendent plus performant et plus équitable le service public local, qu'explorent les actes des 6^{es} Universités d'été des directeurs généraux d'intercommunalité que vous tenez entre vos mains.



ÊTRE UTILE AUX COLLECTIVITÉS

C'EST VOUS AIDER À RÉDUIRE VOS CONSOMMATIONS D'ÉNERGIE

Retrouvez les solutions énergétiques les plus adaptées
au développement de votre territoire sur :

collectivites.gdfsuez-energiesfrance.fr

GDF SUEZ

Energies France

Être utile aux Hommes

Pour en savoir plus,
FLASHEZ CE CODE



L'énergie est notre avenir, économisons-la !

↓ SOMMAIRE

| | |
|---|-------|
| Introduction..... | p. 8 |
| La proximité, nouvelle axiomatique des politiques publiques : y croire, s'y résoudre ou s'en méfier? | p. 9 |
| Services publics, développement local, citoyenneté : l'ère de la « proximité »? | p. 15 |
| Entre rhétorique et pratique, l'intercommunalité à l'épreuve de la proximité | p. 19 |
| La proximité, quelle articulation avec le citoyen-usager? | p. 21 |
| Manager les politiques de proximité | p. 23 |
| Séance plénière: synthèse de l'après-midi | p. 26 |
| Allocution d'ouverture: le dialogue région-communautés | p. 29 |
| L'intercommunalité, « échelle de proximité » des politiques régionales | p. 30 |
| Le volet intercommunal du projet de loi de décentralisation, info ou intox? | p. 33 |

LA LETTRE DU CADRE

TERRITORIAL

NOUVELLE
FORMULE



La Lettre du cadre évolue et devient :

+ pratique

avec des outils à votre disposition pour balayer l'ensemble des questions managériales et décrypter l'actualité dans les domaines RH, finance et juridique

+ stratégique

avec des éléments de réflexion pour vous aider à intervenir avec pertinence auprès de vos élus et appréhender les politiques de demain

+ communautaire

rédigée par les territoriaux pour vous faire partager leurs prises de positions, points de vue, savoir-faire et expériences professionnelles

Plus d'informations sur www.lettreducadre.fr

ÊTRE UTILE À LA VILLE DE SAUMUR

EN S'ENGAGEANT À SES CÔTÉS DANS LA LUTTE CONTRE LA PRÉCARITÉ ÉNERGÉTIQUE

GDF SUEZ Énergies France conseille et accompagne les collectivités locales en leur apportant des solutions sur mesure. C'est le cas notamment avec la Ville de Saumur, pour qui GDF SUEZ Énergies France a mis en place un diagnostic territorial de précarité énergétique. Retour sur ce partenariat avec le Maire de Saumur, Michel Apchin, et l'expert GDF SUEZ Énergies France.



INTERVIEWS

Michel Apchin
Maire de Saumur

Pourquoi avoir choisi GDF SUEZ Énergies France pour vous accompagner ?

M.A. : Pour aider la population de Saumur à lutter contre la précarité énergétique, nous avons besoin d'identifier les familles concernées. Pour cela, GDF SUEZ Énergies France dispose d'un outil d'analyse puissant qui permet de cerner les habitats entrant dans le champ de notre action. Et au-delà de cet outil, GDF SUEZ nous aide à convaincre nos partenaires du bien-fondé de la démarche et de son efficacité.

Comment ce programme est-il perçu ?

M.A. : Les familles sont très satisfaites et même étonnées qu'une municipalité fasse une telle démarche. D'autant plus qu'elle est proactive ; nous n'attendons pas que les gens demandent de l'aide. C'est nous, grâce à l'outil de GDF SUEZ Énergies France qui leur proposons. Et c'est évidemment très bien perçu.



Christophe Larapied
Responsable commercial
GDF SUEZ Énergies France

En quoi consiste votre diagnostic territorial de précarité énergétique ?

C.L. : Il s'agit d'un outil innovant qui permet de cartographier à la maille de l'IRIS* la précarité énergétique d'un territoire et de dénombrer les personnes éligibles au tarif spécial de solidarité (TSS).

Quelle est la nature de votre partenariat avec la Ville de Saumur ?

C.L. : Nous travaillons main dans la main avec la ville et l'ensemble de ses partenaires (Conseil général, CCAS, bailleurs, associations). Au-delà de cette cartographie, un plan de bataille avec l'ensemble des acteurs est mis en œuvre pour engager les actions permettant d'éradiquer, ou du moins de stabiliser, la précarité énergétique.

*Ilot Regroupé de l'Information Statistique (INSEE).

LES POINTS FORTS DE LA MÉTHODOLOGIE GDF SUEZ ÉNERGIES FRANCE

- * Consommations annuelles de gaz constatées de nos clients
- * Extrapolation des consommations de gaz aux autres énergies de chauffage
- * Évaluation des dépenses d'énergie en intégrant tous les usages
- * Localisation des ménages bénéficiaires du tarif spécial de solidarité
- * Expertise en matière d'analyse statistique et géomarketing
- * Rapidité d'exécution (4 à 6 semaines tout compris)

Retrouvez nos solutions sur collectivites.gdfsuez-energiesfrance.fr

Regardez la VIDÉO de l'interview en flashant ce code



L'énergie est notre avenir, économisons-la !

GDF SUEZ
EnergiesFrance
Être utile aux Hommes

actes

des Universités d'été de l'ADGCF

JEUDI 4 JUILLET 2013



↓ INTRODUCTION

Par **Pascal Fortoul**, président de l'ADGCF
et **Frédéric Pin**, vice-président de l'ADGCF en charge des Universités d'été



Comme le souligne Pascal Fortoul lors de son allocution d'ouverture, cette sixième édition des Universités d'été des directeurs généraux d'intercommunalité intervient dans un contexte particulier, mêlant optimisme et interrogations.

Optimisme, parce que du PLUI généralisé au processus de mutualisation renforcé, en passant par un socle de compétences communautaires consolidé, l'avant-projet de loi de décentralisation et de réforme de l'action publique proposait des avancées réelles pour la dynamique communautaire. Interrogations, parce que l'annonce par le Premier ministre de la scission du projet de loi en trois textes distincts (métropoles/régions et développement économique/solidarité territoriale) et de son étalement dans le temps laisse dubitatif. « Dans ce clair-obscur législatif, que restera-t-il du volet intercommunal ? » se demande ainsi le président de l'ADGCF. Le débat reste ouvert mais « au regard de ce qu'apporte aujourd'hui l'intercommunalité dans les domaines du logement, des transports, du développement économique, de l'urbanisme, de la petite enfance, de la santé, nous ne voulons pas qu'elle serve une fois de plus de variable d'ajustement » martèle-t-il. « Du projet aux politiques de

proximité : l'intercommunalité face à ses nouvelles responsabilités » : c'est d'ailleurs le thème retenu pour ces 6^{es} Universités d'été : « les échanges que nous allons avoir durant ces deux jours devraient parfaitement l'illustrer : l'intercommunalité est aujourd'hui l'échelle des solutions et des réponses en matière de conception et de mise en œuvre des services publics locaux », conclut ainsi Pascal Fortoul.

Dans la foulée, Frédéric Pin rappelle que les Universités d'été sont fondées sur trois grandes séquences : « le temps conceptuel tout d'abord, avec la présence d'universitaires et de chercheurs ; le temps du témoignage ensuite, avec les apports de professionnels extérieurs au monde des collectivités territoriales françaises ; enfin, le temps de l'échange, avec les deux ateliers organisés autour des pratiques des directeurs généraux de communauté ». Le vice-président de l'ADGCF poursuit : « Cette année, nous avons décidé de porter notre réflexion sur une notion spécifique, la « proximité » ». En effet, apporter des réponses à une demande sociale toujours plus pressante dans un contexte de raréfaction de la ressource publique, tel est le défi que doivent aujourd'hui relever les intercommunalités et qui sous-tend leur montée en responsabilité dans le champ des politiques de proximité. Pour Frédéric Pin cependant, « la proximité n'est pas suffisante pour garantir la performance. Celle-ci interroge celle-là, mais ne s'y réduit pas ». À cet égard, la réforme des périmètres d'action porte une contradiction : d'un côté, il faut piloter l'action publique à des échelles plus larges ; de l'autre, le citoyen demande plus de proximité. « Ceci interroge, et interrogera dans les années à venir l'organisation du bloc communal, que ce soit sur le partage de compétences ou sur les moyens de mutualisation. Il faudra bien sûr répondre à cette question en s'associant avec nos collègues et les élus des communes : la question de la proximité, c'est en effet la question de la coconstruction et de la co-élaboration d'outils communs pour mener les politiques locales. Sans un partenariat dynamique entre les différents acteurs d'un territoire, celui-ci en souffrira, et la performance des politiques publiques également » précise Frédéric Pin.

Par ailleurs, il souligne l'engagement du CNFPT aux Universités d'Eté de l'ADGCF avec la présence des élèves administrateurs qui assureront un travail d'animation et de synthèse sur les ateliers du jeudi après-midi et la retranscription des actes. Il remercie ensuite le CNFPT pour sa validation des journées de formation.

La proximité, nouvelle axiomatique des politiques publiques : y croire, s'y résoudre ou s'en méfier ?



Marie-Christine Jaillet,
Directrice de recherche au CNRS,
LISST (Laboratoire interdisciplinaire
solidarités, sociétés, territoires) :
Université de Toulouse, CNRS,
EHESS)

La sociologue Marie-Christine Jaillet interroge la notion de « **proximité** », ses usages et l'évolution de sa signification dans le temps. Elle rencontre aujourd'hui de nouveaux enjeux, tels que la relégitimation de l'action publique, la question de la mixité et la territorialisation des politiques publiques et sert aussi de base à la construction et la justification d'identités.

Il est des mots qui surgissent dans le champ des politiques publiques, suffisamment protéiformes et labiles pour faire consensus, même si on finit par ne plus savoir vraiment ce qu'ils recouvrent. Le mot proximité est de ceux-là, mais il n'est pas le seul. On peut en citer d'autres avec lesquels, pour le moins, il entre en résonance : territoire, territorialisation, mixité, partenariat, projet, contractualisation, médiation... À l'instar des politiques publiques qui doivent désormais être territorialisées, tout, ou presque tout, doit aussi être de proximité : les emplois (de proximité), les commerces (de proximité), les services (de proximité), la gestion urbaine (de proximité), et bien sûr la démocratie (de proximité). Intuitivement, on peut supposer que l'addition de ces différents « mots-valises » peut finir par dessiner une nouvelle axiomatique de l'action publique censée renouveler ou refonder la définition et la conduite des politiques publiques.

“s'agit-il d'un simple re-toiletage, « ré-habillage » ou relookage”

Il n'est donc pas sans intérêt de prendre le temps de s'arrêter vraiment sur les mots de l'action publique, de leur prêter suffisamment attention pour en reconstituer la généalogie, pour identifier les différents registres de sens qu'ils peuvent mobiliser, ce, afin de tenter d'apprécier ce qui est en jeu : s'agit-il d'un simple re-toiletage, « ré-habillage » ou relookage au « goût du jour » de l'action publique, ou s'agit-il d'un signe et d'indices qu'il lui faut répondre à de nouveaux enjeux ? Si l'on retient cette seconde hypothèse, il faut alors se demander quels sont-ils ? C'est un peu à cette exploration que je vous invite à propos de la proximité : d'où vient ce mot ? Quels sont les registres qu'il recouvre ? Pourquoi est-il aujourd'hui à ce point mobilisé ? Est-il adapté aux enjeux pour lesquels il est requis ?

Mon propos ne sera pas construit de manière logique et linéaire, mais j'ai à cela des excuses, tant la proximité est une notion polysémique, kaléidoscopique, souvent utilisée de manière métaphorique. Je ne saurais ici, dans le temps qui m'est imparti, en épuiser tous les fils. Aussi, n'étant en mesure de n'en saisir et dérouler que quelques-uns, je procéderai par collage de fragments de raisonnement ou d'analyse, par tableaux successifs : après un petit détour historique pour une mise en bouche, je soulignerai, dans un premier temps, comment la proximité géographique est aujourd'hui remobilisée pour rendre plus efficace l'organisation spatiale de l'offre de services, comment elle l'est également pour sa supposée efficacité économique, et enfin, pour son « efficacité » sociale ; dans un deuxième temps, j'exposerai comment, dans le champ des politiques publiques, la proximité rencontre la question de la relégitimation du politique, puis celle de l'injonction à la mixité et celle du territoire ; enfin, dans un troisième et dernier temps, je reviendrai sur la manière dont la proximité est convoquée comme une ressource supposée être refondatrice de l'identité sociale.

1. Un tout petit détour historique

La consultation du dictionnaire historique de la langue française nous apprend que le mot proximité est emprunté au ^{xiv}^e siècle au latin *proximitas* qui indique à la fois le voisinage spatial, mais également au figuré, l'affinité, la ressemblance, supplantant un mot de l'ancien et moyen français qui signifiait parenté, droit de lignage. Au ^{xiv}^e siècle, c'est la seconde acception qui a été privilégiée, la proximité désignant alors la parenté proche. Aujourd'hui, dans le discours de sens commun, le terme proximité exprime essentiellement la notion spatiale de voisinage et, par transposition, il désigne, sur le plan temporel, ce qui est proche dans le temps. Il n'est pas inutile de remarquer cette double généalogie, la première relevant d'une acception matérielle, métrique, la seconde clairement positionnée dans le champ social des relations interpersonnelles.

2. À quelles fins mobilise-t-on la proximité appréciée dans sa dimension géographique? Quelques exemples...

Le plus évident, le plus familier aussi, est celui de l'organisation spatiale de l'offre de services et d'équipements. La proximité est alors comprise dans une acception métrique. Elle est éventuellement objectivable et mesurable. Ce qui est proche est ce qui se trouve à courte distance. Voilà qui paraît simple. Encore que, premièrement, l'appréciation de ce qui est géographiquement proche peut varier considérablement d'un individu à l'autre, selon son âge, sa capacité à se déplacer et ses modes de déplacement, son mode de vie. Ainsi, même lorsque la proximité relève d'une catégorie physique apparemment objectivable, elle mobilise de fait une dimension subjective; deuxièmement, le développement, voire même la quasi-généralisation de la mobilité, et plus particulièrement de l'automobilité qui donne à chacun la capacité de se déplacer facilement, librement et vite, modifie considérablement l'appréciation de la

proximité: celle-ci ne s'évalue plus à l'aune de la seule distance kilométrique, mais à l'aune du temps consacré au déplacement, indépendamment de la distance. Est donc devenu proche ce qui est accessible facilement, c'est-à-dire dans un laps de temps bref, et ce, même s'il faut parcourir, pour accéder à ce bien, cet équipement ou ce service, une distance supérieure à ce que l'on considère être la proximité, au sens du voisinage.

“ des populations captives qui n'ont plus ou n'ont pas la capacité à se déplacer ”

Remarquons au passage que la mobilité est devenue une compétence sociale et un attribut qui participe de l'hyper-individualisation. Elle permet aux groupes sociaux les mieux pourvus, d'être proches de tout, indépendamment de la question de la distance: ils peuvent en effet se déplacer à toutes les échelles, de l'échelle microlocale à l'échelle planétaire, en utilisant tous les modes de déplacement possibles: pédestre, cycliste, automobile, ferroviaire, aérien. Dès lors, l'injonction à développer une offre de proximité, qu'il s'agisse des services ou des équipements, n'est-elle pas une manière de répondre aux besoins des individus dont la mobilité est empêchée pour des raisons économiques, mais aussi en raison d'un handicap, qu'il soit ou non lié à la survenue du grand âge. En termes plus politiques, on peut alors se demander s'il faut privilégier, au regard de sociétés de moins en moins territoriales et de plus en plus inscrites dans des logiques de flux, le droit à la mobilité pour lever les obstacles à celle-ci, ou privilégier l'installation de services et d'équipements de proximité destinés aux populations captives qui n'ont plus ou n'ont pas la capacité à se déplacer. On se souviendra, à ce propos, qu'une partie des habitants des quartiers de la géographie prioritaire a vu dans l'effort consenti par les politiques de la ville pour rattraper, par le développement d'une offre de proximité, le sous-équipement de leurs quartiers, une volonté implicite de les y assigner à demeure et de les « empêcher » de se rendre ailleurs en ville comme le ferait tout autre habitant. Par ailleurs, alors que les nouvelles technologies de l'information et de la communication participent à la déterritorialisation de la société, l'accès à certains services publics ou marchands ne suppose plus aujourd'hui de se déplacer dans la mesure où celui-ci peut se faire de chez soi à condition d'être connecté: ainsi du développement du e-commerce qui permet de remédier pour partie à l'éloignement de certaines fractions du territoire des pôles commerciaux et à leur absence de desserte par les transports en commun. Si les études montrent que nos concitoyens ne convertissent pas l'ensemble de leurs pratiques d'achat au e-commerce, celui-ci constitue néanmoins une ressource supplémentaire qui élargit le champ des possibles et vient modifier un certain nombre de comportements et d'habitudes.

Il y a, bien sûr, d'autres motivations au développement d'une telle offre de proximité: en particulier la volonté politique, depuis la loi SRU et largement confirmée depuis par le Grenelle de l'environnement, de ralentir la société de la vitesse et de l'hyper mobilité, de la convertir aux vertus des courtes distances et des modes doux

de déplacement. La vitesse est en effet considérée comme étant génératrice de coût pour la collectivité (elle suppose la création et l'entretien de nouvelles infrastructures de transport), pour les ménages (la part consacrée aux déplacements pèse de plus en plus sur le budget des ménages, en particulier pour les plus modestes d'entre eux). Elle est aussi génératrice de nuisances pour la planète (épuisement prévisible des énergies fossiles, trop fortes émissions de CO₂) et donc peu compatible avec les exigences actuelles du développement durable.

Mais ce n'est pas le seul registre mobilisé dans l'injonction à la proximité spatiale. Celle-ci est aussi recherchée pour sa supposée efficacité économique: elle a nourri une série de politiques publiques visant par exemple au développement des systèmes productifs locaux, des pôles de compétitivité, des technopoles, des pépinières... sur le pré-supposé que le regroupement sur un territoire donné d'agents économiques et leur mise en réseau sont une des conditions de l'efficacité économique. De nombreux travaux ont montré à ce propos que la proximité géographique n'y suffisait pas; que l'efficacité de tels regroupements tient autant à la manière dont ces agents coordonnent leurs activités, à la qualité des relations qu'ils entretiennent entre eux, à leur adhésion à un système de normes et de valeurs communes. Par exemple, l'efficacité des districts industriels du nord de l'Italie s'explique pour partie par les relations de parenté entretenues par les micro-entreprises familiales qui les composent.

Elle est aussi recherchée parce qu'elle aurait une efficacité sociale: elle favoriserait l'interaction sociale, le lien social. Arrêtons-nous un moment sur cette question pour constater:

- qu'entrer en relation a longtemps supposé une proximité physique, le face-à-face ou la coprésence en un même lieu. Ce qui n'est plus le cas aujourd'hui: le développement du téléphone, des moyens de communication à distance et plus largement l'explosion aujourd'hui des nouvelles technologies de l'information et de la communication (smartphones...) permettent de s'affranchir de la proximité, de multiplier les liens faibles et à distance. Mais la déspatialisation du social par l'accélération des échanges à distance ne fait pas disparaître de manière mécanique le besoin de contacts en face-à-face. Faut-il y voir l'effet de la « loi proxémique » formulée par Abraham Moles selon laquelle l'individu attache toujours plus d'importance à ce qui est proche qu'à ce qui est éloigné, qu'il s'agisse d'un objet, d'un événement, d'un être...;
- que la proximité spatiale (le côte à côte) ne garantit en rien à elle seule l'instauration d'un échange social. L'échange social suppose qu'à la proximité spatiale s'ajoutent une proximité sociale, l'appréciation donc d'une similarité, la reconnaissance d'une ressemblance. Pour qu'elle soit acceptable socialement, il faut que la proximité soit maîtrisée, c'est-à-dire qu'elle permette une juste distance: contrainte. Dans ce dernier cas, elle risque fort d'être appréciée comme de la promiscuité et de générer, a minima, du désagrément, voire de provoquer soit une situation conflictuelle, soit de la mise à distance, du retrait ou de l'évitement.

Si l'on observe ce qui se passe dans les sociétés contemporaines, qui se caractérisent par la faculté donnée au plus grand nombre de se déplacer facilement, on constate que cette faculté de mobilité permet de s'affranchir des contraintes de la proximité spatiale, d'une cohabitation non choisie. Elle permet aux individus d'aller vers une proximité choisie, qu'il recherche plutôt du côté du semblable, de la similarité que du côté de l'altérité. L'analyse des stratégies résidentielles développées par ceux qui ont les moyens d'en avoir permet d'identifier une logique de l'appariement électif, de l'entre soi, c'est-à-dire la construction d'une proximité (au sens du voisinage) où chacun cherche à habiter et vivre au quotidien avec qui lui ressemble, en se tenant à distance de ce qui est trop différent socialement et culturellement, parce que la différence inquiète. Elle est moins vécue comme une ressource que comme une menace.

“ une proximité choisie ”

Les relations sociales s'organisent donc à partir d'un principe d'homophilie, de proximité sociale. Néanmoins, si la proximité spatiale, a fortiori lorsqu'elle est forcée, n'induit en rien de manière mécanique de la proximité relationnelle, elle peut renforcer des liens préexistants. Elle n'est donc pas sans effet ou sans intérêt. De même, il ne faut pas conclure trop vite du développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) qui permet de s'affranchir de la coprésence physique, qu'il abolit celle-ci comme pouvant jouer un rôle dans l'établissement ou la facilitation de relations. Pas plus qu'il ne faut conclure de la généralisation de la mobilité qui permet elle aussi de s'affranchir de la contrainte de la proximité, qu'elle annihile celle-ci en tant que ressource à disposition des ménages. Les modes de vie combinent expérience de la mobilité et de la proximité. Ce, d'autant que du côté de la philosophie, la proximité renvoie à la notion de présence qui la radicalise puisqu'être présent, c'est être dans un lieu, c'est être là, ici et maintenant au fondement, pour les philosophes, de l'existential.

Venons-en maintenant à la manière dont, dans le champ du politique et des politiques publiques, la proximité rencontre un certain nombre d'enjeux.

3. Quand la proximité rencontre d'autres enjeux

3.1. Le processus de relégitimation de l'action publique

La proximité est devenue aujourd'hui un attribut jugé indispensable à l'efficacité de l'action publique. Il faut y voir à la fois les effets de la montée des collectivités locales et des pouvoirs locaux qui a été amplifiée par les lois de décentralisation mais qui s'engage bien avant, dès la fin des années 1960 avec la valorisation de la thématique du développement local et de l'autogestion, la reconnaissance de l'émergence d'un pouvoir local assis sur les revendications de groupes sociaux qui remettent alors en question le caractère régalien et descendant des politiques publiques et aspirent à être associés à la chose publique. Les élections municipales de 1977 en particulier signent l'appétit de la « nouvelle petite bourgeoisie urbaine » pour la gestion des affaires publiques locales. Il faut aussi y voir une manière pour l'État de refonder sa légitimité, face aux critiques dont il fait l'objet, en particulier sa lourdeur bureaucratique, son inertie et le caractère aveugle au territoire de nombre de ses actions. Pour autant, l'échelon local n'est pas exempt de tout risque bureaucratique ou technocratique.

*“ étancher la soif
démocratique du
« peuple » ”*

Mais cette recherche d'une plus grande proximité n'est pas qu'une réponse, dans le champ des politiques publiques, à une refondation rédemptrice des principes de l'action, elle semble également être une réponse à une demande sociale dont l'expression se fait plus en plus pressante : les citoyens, dans un monde devenu plus complexe, déconcertant et incertain, globalisé, attacheraient une importance particulière à la proximité de leurs élus. La France « d'en bas », pour reprendre l'expression célèbre d'un ancien premier ministre, souffrirait de la distance qui la séparerait de la France « d'en haut », soit ces élites qui les gouvernent, sourdes à leurs préoccupations parce que trop éloignées. La proximité serait ainsi devenue une nouvelle valeur cardinale non seulement de l'action publique, mais également du politique. Dans le champ du politique, elle n'aurait pas pour seule vertu de venir relégitimer les représentants du peuple, elle viendrait refonder une démocratie devenue défaillante, en invitant les citoyens de base à s'impliquer dans la définition et la conduite des affaires locales. La démocratie de proximité, par la participation, aurait pour mission de revivifier une démocratie par délégation qui ne suffit plus aujourd'hui à étancher la soif démocratique du « peuple ».

On le voit, la proximité est convoquée à tout propos et sans que jamais cette convocation ne suscite doute ou interrogation. Elle procède de ces évidences de « bon sens » bien difficiles à remettre en cause.

3.2. Quand la proximité rencontre l'enjeu de la mixité

Face au risque d'une « fracture sociale », d'une fragmentation de la société, induite pour partie par l'accentuation des polarisations sociales dans les espaces urbanisés, la « mixité », par le biais de la proximité (puisqu'il s'agit de rapprocher dans la ville, des groupes sociaux que la ségrégation tient éloignés) est donc censée favoriser le « mélange » ou le « brassage » social. Elle contribuerait ainsi à « retisser un lien social » que l'évolution des villes et des sociétés contemporaines distendrait et fragiliserait. Un tel parti pris s'enracine dans la croyance « magique » que le développement des interactions sociales nécessite au préalable une certaine proximité physique entre individus ou groupes sociaux socialement différents, voire même que la proximité spatiale est une condition suffisante à leur établissement.

*“ la proximité
géographique ne crée
pas en soi de lien ”*

Ainsi, les interactions individuelles ou entre groupes qui résulteraient de la mixité sociale produiraient, par effet de proximité (de côtoiement), de l'interconnaissance et de la socialité pacifiée. Or, nombre de travaux ont montré combien les interactions dites mixtes, surtout lorsqu'elles sont forcées, sont flottantes et angoissées, agressives et embarrassées, parce qu'elles supposent des ajustements permanents aux différences mutuelles, l'apprentissage réciproque des codes et des normes propres à chacune des parties. Elles font plutôt courir le risque que la différence ne puisse être suffisamment surmontée pour permettre l'échange, la communication, rendant donc les parties vindicatives ou provoquant au contraire leur rétraction. La mixité, loin de rapprocher, peut au contraire aviver les différenciations et

contribuer à éloigner. Mais ne soyons pas univoque, elle peut aussi contribuer à rendre familier (donc proche) ce qui semble étranger (donc éloigné) en favorisant l'expérience de « l'approvisionnement » (au sens où l'entend le renard lorsqu'il s'adresse au Petit Prince: « Le petit Prince: ... Qu'est-ce que signifie « approvoiser »? C'est une chose trop oubliée, dit le renard. Ça signifie « créer des liens... »). La proximité géographique ne crée pas en soi de lien, si, au préalable, ceux-ci ne sont pas situés dans des cadres (le travail, la vie associative...), mais elle peut pendant les renforcer.

Ainsi, la proximité résidentielle entre des groupes sociaux différents risque de provoquer soit des frictions soit un repli sur soi quand elle est imposée. Et elle l'est, en particulier dans les cités de la géographie prioritaire qui incarnent de manière emblématique la figure de la fracture sociale. Elle y inspire les programmes de démolition/reconstruction censés favoriser le retour à une plus grande diversité. Dans ce contexte particulier, la « mixité » sociale est convoquée pour faire éclater la trop forte ressemblance entre les habitants. Cette proximité est jugée, là, nocive, source possible d'un « communautarisme » qui serait peu compatible avec le modèle républicain de l'intégration. Toutes les formes de proximité ne se valent donc pas!

3.3. Quand la proximité rencontre le territoire et la territorialisation des politiques publiques

La thématique de la proximité fait souvent écho à la volonté de territorialiser les politiques publiques. Il s'agit là d'adapter le contenu des politiques aux spécificités des dynamiques sociales, économiques et politiques qui ont fabriqué et fabriquent encore le territoire, adaptation sans laquelle il ne saurait y avoir d'efficacité pour les politiques publiques. Cette volonté enregistre la reconnaissance de la diversité socio-économique des territoires. Celle-ci est accentuée par la décentralisation qui a autorisé les élus locaux à développer des politiques qui qualifient différemment les territoires et les mettent en concurrence. Elle est également accentuée, dans une économie ouverte, désormais mondialisée, par le « libre jeu » de flux économiques devenus extrêmement mobiles, versatiles, de moins en moins régulés par l'État. Le risque est grand de voir se cristalliser durablement de nouvelles fractures territoriales que la création d'un ministère consacré symboliquement à l'Égalité des Territoires et non plus à leur équipement ne suffira pas à atténuer.

Avec la décentralisation, la définition des politiques publiques se heurte plus frontalement aux revendications fondées sur les spécificités locales, elle conduit à devoir ménager les identités territoriales. La territorialisation des politiques publiques produit alors un principe d'accommodation des politiques aux singularités du local. C'est ainsi que l'on passe de politiques où s'appliquait une norme intangible, à des politiques dont le contenu doit être recontextualisé et s'adapter, dans la proximité, aux besoins locaux. Pour autant, cela ne dit rien de l'échelle pertinente de cette territorialisation et vous savez combien cette question de l'échelle « pertinente », de la « bonne échelle » a suscité de débats et de controverses. Sans revenir longuement sur ces débats, on peut considérer qu'il n'y a pas UN territoire pertinent, mais bien des périmètres d'action à géométrie variable en adéquation chacun au champ d'intervention ou d'action considéré.

“ il n'y a pas UN territoire pertinent, mais des périmètres d'action à géométrie variable ”

Mais à se vouloir trop proches, les politiques publiques ne risquent-elles pas d'adhérer au territoire au point d'en épouser les seuls intérêts de ses acteurs? Or, si l'action publique est encore porteuse d'un intérêt général, ou dit en d'autres termes, d'un « bien commun », il lui faut peut-être veiller à garder une certaine distance avec les intérêts locaux, à se désencastrer de la proximité.

4. La proximité comme « ressource » sociale et identitaire

Le recours à la proximité dans le champ des politiques publiques doit aussi être compris comme une réponse, à composante identitaire, à l'insécurisation continue des individus dans un monde de plus en plus complexe, incertain où ils sont à la recherche d'un enracinement protecteur et apaisant: dans une société en pleine mutation où resurgit le risque, ce recours contribuerait à les réassurer, en les ancrant dans une communauté de base, susceptible de générer, à partir de ses ressources d'interconnaissance et de solidarité, du lien social.

Derrière cette composante identitaire de la proximité se profilent deux figures idéales: celle du village et celle du quartier, l'une et l'autre parées des vertus de proximité, d'équilibre, d'interconnaissance, par opposition à la ville métropolitaine et tentaculaire chargée de tous les maux, déshumanisante et abrasive. Mais rappelons

que la société villageoise (comme celle du quartier) n'est pas que le cadre familial où s'exprimeraient une fraternité sociale et une solidarité de proximité. Elle est aussi le lieu d'une différence souvent irréductible entre autochtones et allochtones, d'un contrôle social qui sait se faire tatillon, d'une tradition qui pèse sur les individus au risque d'écraser toute individualité. Le recours à la proximité peut-il être un substitut au désajustement croissant entre les besoins d'une économie marchande mondialisée qui ménage de moins en moins les individus et les exigences identitaires de ceux-ci? Pour autant, la proximité a sans doute une place dans le registre identitaire, dès lors que celui-ci met en jeu les modes d'appartenance collective. A y regarder de plus près, elle est mobilisée au moins de deux manières :

- Elle peut l'être comme une ressource élective en connivence avec l'aspiration d'individus, de plus en plus soumis à des injonctions contraignantes de performance et d'efficacité, à disposer de lieux de vie à distance des problèmes de la société, où retrouver des relations choisies sans contrainte ou effort, où installer les siens pour les protéger. Mais la fabrication de cette territorialité de proximité (dans laquelle ne sont pas pour autant circonscrites les relations sociales des individus qui la construisent), parce qu'elle obéit à un processus d'appariement électif, conduit à une fragmentation sociale accrue de l'espace et à une lisibilité plus marquée des différenciations sociales. L'espace urbain se morcèle (par le développement par exemple des lotissements qui constituent chacun une sorte de « club » dont le droit d'entrée est plus ou moins élevé selon la taille des lots et le prix du foncier) et se hérissé de nouvelles frontières (par le développement par exemple d'enclos résidentiels à l'instar des « résidences fermées »).

- Elle peut être mobilisée dans une logique réactive, comme un refuge face à une marginalisation sociale croissante. C'est ce qui advient pour certains groupes sociaux, à la fois pauvres ou précaires, immigrés ou issus de l'immigration, relégués dans les territoires disqualifiés des grandes cités HLM. La discrimination dans l'accès à l'emploi comme au logement à laquelle ils sont confrontés, la disqualification sociale qu'ils subissent ont alors pour effet de les renvoyer au seul marqueur social qui ne se dérobe pas, à savoir le quartier ou la cité. Le risque est alors celui d'un enfermement dans le local et dans une proximité souvent subie qui étouffe et asphyxie, parce qu'elle inscrit dans des rapports d'assujettissement à des autorités familiales ou claniques, voire éventuellement ethniques, contraires à l'aspiration à l'autonomie que porte la plupart des individus dans les sociétés développées, qu'ils aient une place au centre ou en marge de la société. Quelle qualité d'insertion, ou d'intégration, peut produire cette assignation à la proximité à l'heure où le projet des individus est de rechercher leur propre épanouissement, à distance des tutelles familiales ou communautaires?

La volonté de prendre appui sur le territoire de proximité, parce qu'il serait le support d'une communauté de vie, est d'autant plus illusoire aujourd'hui que les modes de vie contemporains sont de moins en moins inscrits dans un territoire resserré sur une communauté: ils s'organisent en effet moins à partir de la proximité et du voisinage qu'à partir de la mobilité qui a élargi les horizons de vie, dilaté le territoire des circulations et des pratiques, ignorant les frontières, les dépassant, faisant éclater l'unicité de l'espace du quotidien et des relations. Celui-ci obéit davantage à des logiques réticulaires qui recomposent autrement la proximité.

“ inventer une autre figure que celle de la proximité ”

On comprend bien que cet appel au territoire et à la proximité a sans doute à voir avec la volonté de retisser le fil de la cohésion sociale dans des sociétés guettées par le risque de désolidarisation. Mais réinscrire les individus dans le lien social, à partir du territoire, ne suffit pas à « faire société », au regard des stratégies d'évitement et de recherche de l'entre soi qui se développent aujourd'hui, aboutissant à la constitution d'un espace mosaïque fragmenté et socialement polarisé.

Comment contester la nécessité de retrouver du lien là où la distanciation se fait plus grande? On pourrait cependant opposer à cette survalorisation de la proximité que dans des sociétés de plus en plus complexes, mobiles, la proximité avec ce qu'elle suppose d'attachement et d'ancrage n'est peut-être pas un principe refondateur suffisant à lui seul. Ce retour, souvent métaphorique, à la proximité procède d'une sorte de réminiscence nostalgique de formes d'organisation de la société qui prenaient en charge de manière plus efficace l'encadrement et le contrôle social des individus, mais qui sont aujourd'hui en grande partie révolues et qui ne seraient plus acceptées par celles et ceux qui auraient à les subir. S'il faut repenser, sous l'effet de la mondialisation, le cadre d'un contrat social adapté à la société post-industrielle, il convient peut-être d'inventer une autre figure que celle de la proximité pour organiser les conditions d'un juste rapport entre les individus, comme entre les individus et les différentes instances de la société. Au modèle fusionnel de la proximité répond désormais l'exigence de la « bonne distance ».

Services publics, développement local, citoyenneté: l'ère de la « proximité »?

La notion de « proximité » s'est imposée comme un gage d'efficacité pour l'action publique. Elle interroge de fait les intercommunalités et, plus largement, les opérateurs de services, dans leur rapport à l'espace et au temps, c'est-à-dire dans le lien qu'ils entendent tisser avec l'habitant-usager.



Jacques Savatier, directeur des affaires territoriales et du service public du groupe La Poste



Louis-Marie Boulianne, chercheur, Communauté d'études pour l'aménagement du territoire EPFL/CEAT



Animation par Joseph Carles, maître de conférences à l'IEP de Toulouse, adjoint au maire de Blagnac et conseiller communautaire à la communauté urbaine du Grand Toulouse.

Jacques Savatier

La Poste française - Entreprise des services de proximité aux particuliers et aux territoires

Depuis le début des années 2000, les pouvoirs publics ont confirmé l'orientation stratégique de La Poste comme entreprise de services de proximité. La plupart des autres postes en Europe et dans le monde ont fait des choix différents. En Allemagne, DHL est devenue un des trois grands logisticiens mondiaux, ainsi la poste allemande n'a plus de banque et n'a donc plus de réseau de bureaux de poste. C'est le cas aux Pays-Bas, en Angleterre. À l'inverse en Italie, La Poste s'appuie sur son activité bancaire et d'assurance, le courrier et surtout le colis ne

représentent qu'une part minime de son chiffre d'affaires. Aux États-Unis d'Amérique, US Postal est resté dépendante de son seul service courrier. Le choix effectué par la France répond à une attente forte et sans doute spécifique, qui trouve son origine dans sa géographie, son histoire et sa sociologie. Il témoigne de l'importance que revêt la prise en compte de la proximité dans les politiques publiques du pays.

C'est parce qu'il a été fait ce choix de la proximité que La Poste est confrontée aux tensions qui s'exercent sur les activités de services, à l'évolution des besoins aux quotidiens des Français, aux demandes des collectivités publiques. C'est ce choix qui a conduit à transformer les services financiers de La Poste, en créant, début 2006, La Banque Postale, banque des particuliers et du développement territorial. C'est ce choix

qui l'implique dans des **missions d'intérêt général** que sont le service universel du courrier, la distribution de la presse, l'aménagement du territoire et l'accessibilité bancaire. Mais aussi dans la **logistique urbaine**, le **financement** du secteur public, le développement du commerce électronique, la téléphonie mobile, le service aux particuliers, aux entreprises et aux collectivités.



Les activités traditionnelles de La Poste sont très impactées par l'**avènement de la société numérique** qui bouleverse les usages et modifie les comportements. Cette nouvelle révolution perturbe les équilibres économiques anciens. Ainsi le courrier enregistre une baisse de ses volumes de 25 % depuis 2008. Cette évolution négative se poursuit au rythme annuel de 6 à 7 %. Le nombre de plis et de lettres distribués en 2020 ne devraient représenter que la moitié des 18 milliards d'objets traités en 2008. La fréquentation des guichets, malgré la croissance de La Banque Postale, diminue au même rythme au profit des automates, des centres d'appels et des solutions via internet. Certes le commerce électronique offre de nouvelles opportunités pour le colis et l'express. Mais elles ne compensent pas la baisse du chiffre d'affaires de l'activité historique, évolution structurelle accélérée par la conjoncture de crise économique.

L'**économie des missions de services publics** s'en trouve déséquilibrée en particulier dans les territoires ruraux et les zones urbaines sensibles. D'autant qu'elle est confrontée à deux mouvements qui traversent le pays depuis plusieurs décennies :

- la libéralisation des services publics marchands qui a entraîné la disparition des monopoles et leur puissant mécanisme de péréquation ;
- la décentralisation inachevée limitée presque exclusivement aux services publics anciens délégués (eau, assainissement, ordures ménagères, transport urbains ou régionaux...), à l'inverse de l'activité postale qui doit exercer son rôle d'opérateur de service de proximité, sans autorité organisatrice locale.

Là où le marché n'y pourvoit pas sans régulation et où l'État est lointain, il en résulte **un risque pour le service public qui génère un fort sentiment d'abandon**. Il s'agit donc de répondre non seulement par une offre de service contemporaine, économiquement viable, mais également en termes d'identité, d'appartenance et de cohésion.

Dans les territoires urbains où s'exercent de fortes pressions concurrentielles La Poste doit repenser et adapter sa présence et son offre pour répondre aux attentes beaucoup plus individualisées de sa clientèle. Elle diversifie ses lieux d'accueil, s'associe aux projets de **logistique urbaine** et se montre attentive à l'évolution des initiatives numériques qui impactent l'exercice de ses activités.

Dans les quartiers de la politique de la ville, les 12000 agents de La poste constituent la principale force d'inclusion sociale **au service d'une population souvent précarisée**. Ainsi La Banque Postale verse chaque mois plus de 800 millions d'euros de prestations sociales qui l'obligent à moderniser ses implantations, à développer avec les acteurs de la politique de la ville des actions d'accompagnement des clientèles les plus fragiles, et à investir dans des équipements d'accès aux services financiers qui permettent de réduire l'insécurité et les incivilités.

L'**inversion démographique dans les zones rurales** oblige à trouver un modèle

économique pérenne pour répondre à une population en forte croissance, rajeunie et à revenu souvent modeste, qui aspire à des services de type urbain comme le reste de la population.

Les évolutions liées à la société y mettent à mal les modèles anciens construits sur la présence physique sectorisée. Dans les communes de moins de 2000 habitants dont la population totale a augmenté de plus de 12 % entre 1999 et 2010, il convient donc d'y substituer **une approche multisectorielle associant accueil physique et accompagnement numérique** dans laquelle La Poste peut jouer un rôle d'opérateur de référence en s'appuyant sur tout ou partie de son réseau constitué sur les 32000 communes concernées de 10000 points d'accueil, dont 6700 déjà mutualisés, et de 14000 tournées de facteurs.

Ces derniers y voient leurs sacoches s'alléger au risque que les réorganisations devenues indispensables ne mettent en danger le lien social qu'ils représentent particulièrement sur les territoires à faible densité de population. Trois pistes permettent d'anticiper ce risque. Elles nécessitent une mobilisation bien au-delà de l'entreprise et de ses marchés actuels :

- « **Facteur service +** » qui consiste à diversifier les services rémunérés apportés par les facteurs à l'occasion de la distribution du courrier.
- « **Factéo** » opération qui conduira, progressi-

vement d'ici à la fin 2015, à équiper d'un smartphone tous les facteurs, acteurs assermentés disposant ainsi de moyens de communication électronique géolocalisables aux services d'acteurs publics et privés.

- « **Le domicile connecté** » où les facteurs participent à la délivrance de nouveaux services au domicile à côté d'autres opérateurs en rénovant cette fonction d'intermédiation et de tiers de confiance reconnue de tout temps à La Poste.

Cette diversification de l'activité du facteur est une des composantes du renouvellement de l'activité courrier. L'autre volet vise, grâce aux filiales du groupe réunies dans DOCAPOST, à **élargir la place de La Poste dans la chaîne de valeur des documents**, de sa fabrication jusqu'à son archivage.

Ainsi La Poste peut-elle compléter son offre dans le champ des services de proximité notamment auprès des collectivités territoriales, comme acteur de la modernisation de l'action publique au titre de **l'externalisation - la dématérialisation - la mutualisation**.

Enfin, depuis l'année 2012, La Banque Postale se positionne sur le financement du secteur public local (collectivités, EPL, hôpitaux), au-delà de son offre traditionnelle aux associations et aux bailleurs sociaux, ses clients historiques. Elle devient **la banque des territoires**.

Ces évolutions permettent au groupe La Poste de consolider son orientation stratégique, quasi unique au monde, d'être un **opérateur des services de proximité, multi-métiers, multi-canal**.



● ● ●
Louis-Marie Boulianne revient sur l'originalité et l'apport de la proximité, au prisme du système fédéral et décentralisé suisse.

Ce système des 3C (communes, cantons, confédérations) est incitatif: n'est traité au niveau supérieur que ce qui ne peut pas l'être au niveau local. Il implique des disparités, étant donné le niveau d'autonomie, et donc une nécessaire péréquation. On peut toutefois remarquer des tendances de centralisation fédérale (imposition de contraintes aux cantons par la démocratie directe, création de nouvelles normes), de concentration (fusion de communes, développement d'agglomérations peu formalisées) et de rationalisation des services publics. Cela provoque une redéfinition des proximités et un décalage entre les espaces fonctionnels et institutionnels.



La notion de proximité est très souvent utilisée par les élus. De ce fait, elle peut conduire à une organisation mal adaptée à la réalité du territoire parce qu'elle mobilise une représentation idéale du quartier ou du village, alors que ce qui caractérise les politiques publiques est la mobilité.

Joseph Carles: *« On recherchait le territoire pertinent; il faut se questionner aujourd'hui sur les territoires pertinents. »*

Au cours de la dernière décennie, les changements de mobilité très rapides correspondent à un changement de génération, qui utilise de plus en plus les transports publics. La prise en compte de la mobilité dans les politiques publiques doit se refléter dans d'autres politiques sectorielles, comme le logement.

Marie-Christine Jaillet

Ce constat de dissociation pour la Suisse entre territoires fonctionnels et territoires institutionnels est valable aussi en France. Faut-il d'abord penser la proximité ou bien l'organisation des échelles qui émergent? Il est essentiel de ne pas passer sous silence la question de la mobilité des individus.

« L'essentiel des conduites individuelles est marqué par cette capacité à jouer dans des logiques de processus d'ancrage et de mobilité: cela modifie l'appréciation distance/proximité. »

Il faut jouer sur le couple distance/proximité, ou enracinement/mobilité dans le champ des relations sociales. Le flux a plus d'importance que le lieu, mais la dimension du territoire n'est en aucun cas abolie par la mobilité. Les sociétés de mobilité ne font pas perdre tout désir

d'ancrage, mais les modalités d'appartenance varient, et l'on assiste à l'apparition de phénomènes de multi-appartenance générateurs de complexité. En effet, tout individu est à la fois travailleur, consommateur, usager et parfois citoyen.

Un exemple de la transformation du rapport au territoire est le télétravail. Les processus de métropolisation et les possibilités de déplacement, permettant

de travailler à distance, posent la question d'une offre de services partagés, prenant la forme de lieux de télétravail.

La mixité est un outil qui permet d'opérationnaliser l'action publique. Derrière, on y trouve le refus du communautaire; notre société a construit des individus dans un rapport avec l'État, ou dans une logique descendante, avec les collectivités territoriales. La démarche participative ne peut pas être questionnée indépendamment de la connaissance de nos traditions politiques: nous sommes dans une démocratie de délégation, et il existe une résistance sociale à la participation. On parle de « capacitation » à la démocratie, on cherche le citoyen raisonnable. Dans ce cadre, deux questions restent en suspens: comment aller vers un modèle démocratique qui redonne de la place au citoyen? Comment réguler l'affrontement entre les intérêts locaux?

Entre rhétorique et pratique, l'intercommunalité à l'épreuve de la proximité



Emmanuel Roux, géographe,
maître de conférences à l'université
Joseph Fourier Grenoble 1

Pour le géographe Emmanuel Roux, la proximité que l'on formalise aujourd'hui s'accorde mal avec les modes de vie contemporains. Les communautés apparaissent comme l'échelon territorial le plus à même de gérer cette problématique.

La proximité est au cœur des préoccupations scientifiques et techniques qui interrogent les intercommunalités. Elle est d'abord une construction politique, mais aussi une expérience sociale plurielle, qui se décline différemment selon les continents. Il est bien sûr question ici du rapport entre les communes et les intercommunalités pour construire des futurs interterritoriaux afin de servir au mieux les citoyens et les habitants. La question de la proximité touche des domaines multiples tels que l'économie ou l'urbanisme, notamment durable, qui la met au service de la mixité. Elle est également au cœur des préoccupations européennes, car sa conception varie fortement d'un pays à l'autre. La proximité questionne l'intercommunalité en matière de projets ou d'objets et de contenus des politiques publiques, de valeurs, de processus. Comme d'autres indicateurs, elle peut être non pertinente dans sa construction, mais pertinente pour apprécier le mieux-être produit par l'intercommunalité.

D'un autre côté, il peut y avoir pour le commun des mortels un petit hiatus avec l'idée que l'intercommunalité est privilégiée. Nos aïeux se sont évertués à se séparer de trop grandes formes de proximité, dont la mondialisation, l'urbanisation, les moyens de communication ont permis de s'affranchir. Prendre de la distance n'est pas nécessairement un mal, ça peut permettre de s'extirper d'une promiscuité sociale. Ce processus

s'est poursuivi au point de risquer aujourd'hui une distanciation des équilibres territoriaux ; nombre de valeurs sont remises en cause. De contrainte, la proximité devient un élément de mieux-être, permettant davantage de démocratie et de solidarité spatiale et sociale.

Dans le même temps, la société, qui a pris ses aises au niveau socio-spatial, ne se retrouve pas nécessairement en phase avec cette notion de proximité, surtout lorsqu'elle s'associe à des contraintes ou à des normes. On assiste à un paradoxe où on souhaite convoquer la proximité et la formaliser alors que pendant longtemps on a cherché à s'en détacher. Ce rôle là est dévolu aux intercommunalités qui prennent de plus en plus de place dans la manière de régir les territoires. Ce questionnement se retrouve dans chacune des compétences associées aux territoires intercommunaux.

La proximité n'est pas uniquement spatiale, elle prend plusieurs formes. Elle est fonctionnelle car chacune des collectivités territoriales est concernée par des dispositifs visant un meilleur fonctionnement sur son territoire. Elle est individuelle car les proximités ne sont jamais égales entre les personnes et dépendent des moyens avec lesquels chacun peut accéder aux différentes activités. Elle est relationnelle, et c'est là que la collectivité a le moins d'emprise, car elle peut susciter cette proximité en créant des synergies par le positionnement des acteurs et des personnes sur les territoires, mais sans certitude de réussite.

Quelques éléments semblent être des chantiers particulièrement importants, et notamment la proximité citoyenne comme conception de l'intercommunalité. Il existe à ce sujet nombre de dispositifs variés, associés à l'écueil sémantique considérant que l'intercommunalité est l'endroit où le citoyen lambda trouvera des réponses à ses questions personnelles. Il y a là un travail à mener tant auprès des élus locaux, qui prennent

parfois l'intercommunalité pour un tiroir-caisse pour leurs projets personnels, que des habitants pour qui elle est quelque chose de très éloigné.

On peut tenter de décliner la façon dont l'intercommunalité va agir avec les communes, considérer qu'elle est la somme des bonnes pratiques dans son rapport aux habitants. La meilleure proximité, ce sont les élus qui peuvent la porter, à la fois au plus proche de leur public mais également dans leur rapport à l'intercommunalité

et aux habitants, en parlant au-delà du territoire dans lequel ils sont élus.

La subsidiarité est objectivement quelque chose de compliqué puisqu'il n'y a pas une unique manière de fonctionner en matière de proximité. Elle doit faire en sorte que les gens se retrouvent au mieux dans leur rapport avec l'échelon local ou intercommunal. On ne peut demander le même travail à l'ensemble des services sur le territoire, il faut plutôt compter sur la complémentarité, sur la façon dont l'information peut monter au sein des services et avec les élus.

Enfin, qu'il s'agisse de la substitution de compétences, de transfert de savoir-faire, de complémentarité dans la manière d'aborder la proximité ou d'articulation, toutes ces propositions sont louables tant qu'elles

ne sont pas trop élitistes en ce qu'elles concernent des gens zélés dans leur rapport à l'intercommunalité et à l'espace, mais laissent de côté le plus grand nombre; qu'elles ne sont pas trop cosmétiques, de grandes démarches sans traduction dans les faits, ou trop technocratiques, mais en phase avec les préoccupations locales. Il est nécessaire qu'elles soient en lien avec la décentralisation et la complémentent. Et surtout, il faut garder à l'esprit que l'intercommunalité ne peut pas tout en matière de proximité.



**LA VOIX
QUI FAIT LA
DIFFÉRENCE**

Le Courrier des maires : le dispositif complet pour **REUSSIR VOTRE CAMPAGNE**

- **CHACUN MOIS,**
Le bulletin d'information et un seul mensuel
- **CHACUN SEMAINE,**
La lettre hebdomadaire électronique d'actualité et de veille juridique
- **CHACUN JOUR,**
L'accès illimité au site www.courrierdesmaires.fr

→ **ABONNEZ-VOUS SUR WWW.COURRIERDESMAIRES.FR**

La proximité, quelle articulation avec le citoyen-usager ?

L'intercommunalité invente des scènes démocratiques et des dispositifs de concertation avec la population. Opérateur de proximité, elle doit créer de **nouveaux espaces de dialogue avec les citoyens-usagers afin de mieux ajuster les services aux mutations sociales et sociétales. Une articulation avec les démarches initiées par les communes est indispensable à l'efficacité du bloc local.**

Philippe Andlauer, directeur, parc naturel régional des Causses du Quercy

Corinne Casanova, vice-présidente chargée de l'urbanisme à l'AdCF, vice-présidente de la communauté d'agglomération du Lac du Bourget chargée du logement



Nicole Falcetta, vice-présidente à la dimension sociale et citoyenne des projets communautaires, et communauté d'agglomération du lac du Bourget



Séverine Olliver-Henry, DGS de la communauté de communes de Lanvollon-Plouha



Animation par **Thierry Cot**, délégué régional ADGCF Haute et Basse-Normandie, DGS, communauté d'agglomération Grand Evreux et les élèves administrateurs de l'INET

Introduction : Les intercommunalités se positionnent différemment sur la question de la proximité, qui fixe des objectifs de qualité de service, de démocratie, dans le temps et dans l'espace. Elles peuvent laisser une grande place aux communes, se définissant de ce fait comme un lieu de projet et de réflexion, avec une communication classique et descendante, ou, au contraire, se saisir de cette question, avec des positionnements variables sur la construction avec le citoyen ou l'utilisateur et sur l'ingénierie mise à disposition des communes pour articuler les proximités, avec une communication plus montante que descendante. La deuxième forme concerne surtout les établissements de coopération de plus grande taille. La proximité avec les usagers fait plus débat selon l'intégration des communes et le nombre de compétences transférées en lien avec les citoyens ou les usagers.

Certaines intercommunalités s'intéressent aussi à la proximité en dehors de leur champ de compétence. L'impulsion pour organiser la proximité envers l'utilisateur et le citoyen est favorisée par un DGS unique et une direction de la communication mutualisée. Enfin, les intercommunalités sont parfois construites dans et pour la proximité, par exemple les Sivom ou Sivu qui se construisent sur un domaine précis, et doivent trouver en grandissant leur légitimité dans la réflexion et le projet. La mise en œuvre de la proximité en intercommunalité se fait par des moyens (relais des services publics), par de l'innovation (services en ligne), et par la mutualisation et/ou la territorialisation avec les communes.

Thierry Cot : Quand il y a un dysfonctionnement des services dispensés par une intercom-

munalité, on ne va pas voir le maire. C'est aux directeurs généraux des services d'inventer des outils permettant d'évaluer leur appréciation par la population.

La question de la concertation ou de la relation de la collectivité avec le citoyen-usager est appréciée différemment selon les territoires. Le maire est souvent président ou vice-président de la communauté : une même personne reçoit les doléances des citoyens. Sur certains territoires, il pourrait être logique que le service de proximité se fasse par la commune, sans démultiplier les points de contact avec le citoyen-usager.

« La concertation citoyenne fait aussi partie du management. »

Séverine Olliver-Henry : À la CC de Lanvollon-Plouha, la démarche citoyenne et participative est toujours présente chez le président et les vice-présidents. Même si son siège est excentré, les élus ont réussi à y faire venir les citoyens ; ce guichet unique pour les services publics est un lieu clé de la démocratie participative. Les citoyens siègent à toutes les commissions, il existe un conseil citoyen à l'échelle de la communauté de communes et une association locale initiative des habitants, permet aussi d'animer cela.

Corinne Casanova : Lors de la mise en place d'une concertation, s'adresse-t-on au côté usager ou au côté citoyen des habitants ? En effet, ces



derniers expriment principalement des préoccupations quotidiennes, concernant l'emploi, le logement, etc. Même si elles sont susceptibles d'affecter leur environnement direct, les grandes politiques d'aménagement conduites par les collectivités leur apparaissent comme lointaines, car ils cherchent à satisfaire en premier lieu leurs attentes d'usagers.

Nicole Falcetta : La concertation peut être un moyen de manipulation ; pour la développer il faut savoir ce qu'on ne veut pas faire. Elle repose sur un projet politique, mais aussi sur une méthodologie, avec un cadre dans lequel on va s'adresser aux personnes, des objectifs clairs et un diagnostic honnête et partagé de la situation. Dans les projets, on veut souvent tout jeter, alors que les citoyens possèdent de bons éléments. Pour transformer une situation, il faut d'abord valoriser ce qui est bien, avec un cadre financier et un cadre temporel. Il est dur d'avancer avec les usagers consommateurs, et donc nécessaire de faire émerger « l'expertise d'usage » des usagers utilisateurs car c'est elle qui légitime les différents points de vue. La construction d'un projet est celle de compromis entre utilisateurs.

Philippe Andlauer : Il y a une exigence démocratique dans la relation avec le citoyen ; il faut le rapprocher de la chose publique et contrebalancer la défiance qu'il peut avoir envers les élus en lui montrant ce qu'est leur travail. La communication et la transparence sur ce qu'on fait sont nécessaires. Il faut créer du lien social et faire se rencontrer les gens, leur faire comprendre qu'il y a des enjeux communs et des attentes différentes participant au vivre-ensemble, sans aller à l'encontre des groupes sociaux ou des classes sociales.

Dans les parcs, la concertation intervient avec différentes méthodes invitant l'ensemble de la population à s'exprimer, dans un processus de déclinaison plutôt que de construction. Une véritable action de gouvernance est menée au quotidien avec les élus, les professionnels, les associations et les particuliers, et porte sur l'information, la sensibilisation, la coconstruction, la consultation et parfois la décision.

Une nouvelle forme de gouvernance est à inventer, avec un meilleur équilibre entre ce que pense la population qui n'est pas en charge de la chose publique, et les élus qui le sont. Ces derniers doivent être volontaristes, assumer et mettre en œuvre les questions de gouvernance. Cela nécessite cependant des conditions et des contraintes, le temps des élus n'est pas celui du citoyen. L'élu veut parfois aller plus lentement alors que le citoyen souhaite une réponse immédiate. Au final, la concertation, c'est comme l'éducation : il y a une nouvelle classe chaque année, et il faut toujours réexpliquer et remobiliser les habitants.

Manager les politiques de proximité

Le processus d'intégration du bloc local inscrit de facto les communautés dans la **définition et la gestion des politiques de proximité. Cette dynamique doit être préparée et maîtrisée par le DGS d'intercommunalité et, surtout, menée en lien étroit avec les équipes communales dans la mesure où elle pose la question de la territorialisation des services communautaires.**



Maurice François, directeur général délégué en charge de la cohérence territoriale, Nantes Métropole



Philippe Grandjean, DGS, commune de La Montagne (située sur le territoire de Nantes Métropole)



Animation par **Martine Poirot**, vice-présidente déléguée de l'ADGCF, DGS, communauté de communes du Bassin de Pompey et les élèves administrateurs de l'INET

L'échelle du découpage territorial, le secteur des politiques publiques concerné et les modalités d'association des acteurs sont trois éléments de compréhension de la diversité des approches de l'application de la notion de proximité à leur fonctionnement par les collectivités locales. L'archétype selon lequel la communauté est une

administration de projet, alors que la commune est une administration de proximité, doit être dépassé, car il déforme les représentations réciproques de l'une comme de l'autre. En introduction des débats, Martine Poirot présente quatre exemples de territorialisation des politiques intercommunales.

Communauté urbaine de Toulouse Métropole

- 8 pôles territoriaux sur les compétences de services à la population
- Organisation très décentralisée, large autonomie de gestion laissée aux pôles, réunions régulières avec DGS communaux
- Avantages en termes de services rendus et d'économies de fonctionnement

Communauté d'agglomération de Cergy Pontoise

- 3 pôles territoriaux multithématiques
- Les directions centrales sont des pôles d'expertise
- Les directeurs de territoires associés aux DGA sont l'interface des communes avec la CA

Communauté d'agglomération de Plaine Commune

- Unités territorialisées, déconcentration des services publics de proximité
- Régulation par des conférences de territorialisation animées par le DGS/DGA de l'intercommunalité (rôle d'ensemblier)

Communauté urbaine de Strasbourg

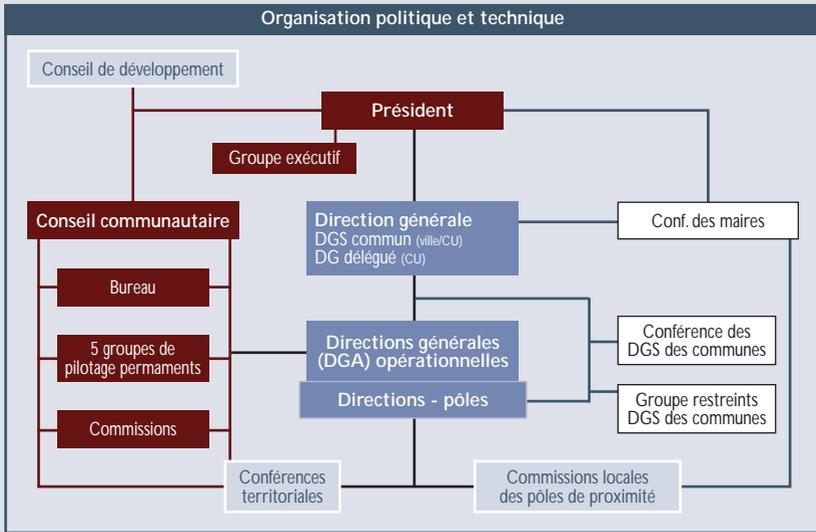
- 6 secteurs intercommunaux, délégation territoriale à un maire
- Services de l'intercommunalité non représentés sur le terrain
- Certains DGS sont coordinateurs de proximité

Pour les élus, la réactivité des services pour la population et un projet commun, respectant les identités communales et les relations de proximité, étaient une condition sine qua non à l'émergence de la communauté urbaine Nantes Métropole.

« L'organisation est consubstantielle du choix de la proximité urbaine. Il faut préserver le lien avec l'habitant/client/usager/ayant droit/bénéficiaire/pétitionnaire ».

démarche reste fragile, notamment avec les mobilités qui suivront les élections municipales, mais aussi parce qu'elle ne concerne que les DG et est encore mal comprise par les services communaux.

Manager la proximité s'impose quelle que soit la taille de l'intercommunalité. Il faut trouver des espaces de cohésion et de dialogue pour gérer l'espace public, afin que les élus et les



Maurice François DG Délégué à la cohérence territoriale – DG territoriales et proximité Nantes Métropole – juillet 2013

La démarche de mise en réseau des DGS a un triple objectif : donner aux DGS des communes une place active dans la conférence des DGS, dans une logique de coconstruction ; formaliser l'organisation avec quatre DGS assurant l'interface avec les directions de Nantes Métropole ; préparer une charte des relations entre la direction de Nantes Métropole et les DGS des communes.

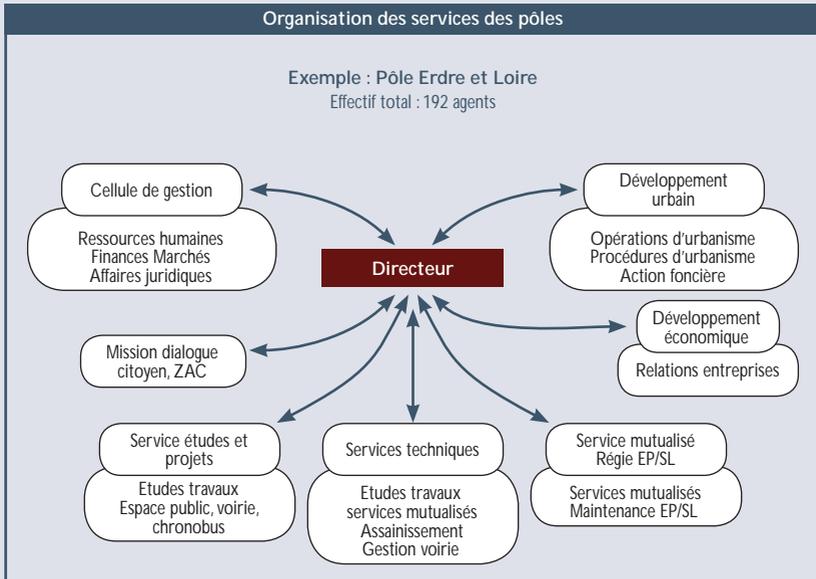
« Le questionnement autour du management des politiques de proximité amène à redessiner les contours des fonctions de DGS, et à imaginer de nouvelles formes de gouvernance et de coopération au bénéfice des citoyens. »

Depuis la mise en place de cette organisation il y a trois ans, le réseau commence à s'enraciner. Nantes Métropole devient plus une instance de concertation que de pilotage. Toutefois, la

populations s'y retrouvent ; un tel dispositif doit être en mesure de traiter le quotidien. La répartition des rôles entre direction centrale et pôles territoriaux s'est ainsi faite en essayant de rompre avec la logique « ceux qui pensent/ ceux qui exécutent ». Il convient de prendre une certaine distance pour trouver le bon positionnement et décliner un projet global selon des aménagements plus locaux. L'objectif de pôles territorialisés est de permettre des coopérations locales en dehors des compétences de la communauté et d'apporter une différenciation sur la politique qu'elle mène. Dans les territoires de faible superficie, il serait intéressant de fournir un guide à l'attention des secrétaires de mairie ou des DGS, qui les accompagnera dans leur rôle de premier maillon de l'intercommunalité et d'interlocuteur privilégié des administrés.

« La proximité ne reste cependant qu'un moyen, ce n'est bien sûr pas une politique : elle permet de donner du sens aux politiques métropolitaines puisque chacun sur le territoire est associé ». Dans un contexte d'économies imposées, la

proximité ne résistera que si elle peut prouver son efficacité. À Nantes Métropole, 25 % des effectifs ont été redéployés du siège vers les territoires.



Maurice François DG Délégué à la cohérence territoriale – DG territoires et proximité Nantes Métropole – juillet 2013

Séance plénière : synthèse de l'après-midi

Le terme proximité devient un auxiliaire naturel de tous les champs de l'action publique, et laisse presque comprendre que pour qu'elle soit légitimée, la proximité doit être conduite au plus près de l'habitant. Elle permet de relégitimer l'action, de proposer un lien social assis sur la mixité. Elle suppose un phénomène d'ancrage, à



Joseph Carles,
maître de conférences à l'IEP de
Toulouse, adjoint au maire de Bagnac
et conseiller communautaire à la
communauté urbaine du Grand
Toulouse

concilier avec un nomadisme professionnel ou souhaité.

D'un autre côté, cette notion semble construite selon un vivre ensemble qui ne serait pas justement évalué, en décalage avec les évolutions de la société et les modes d'habiter, d'utiliser le service public...

La proximité doit donc être abordée de façon différente selon les spécificités des populations et des territoires, la nature des politiques et la lecture des élus. En outre, elle doit être étroitement liée à la mobilité, et la question de l'accessibilité permet de conjuguer ces deux notions.

On note plusieurs manières de répondre à cette exigence de proximité :

- par l'écoute : utilisation des outils de démocratie participative ;
- par le management : faire des collaborateurs des ambassadeurs de la proximité ;
- par l'organisation : intégrée, elle assure pleinement la proximité ; découpée selon une intercommunalité de mission et une commune en charge de la proximité ; territorialisée, dans l'esprit d'une « clause générale de proximité ».

Une démarche de partage s'impose aujourd'hui : rénover le management de l'intercommunalité peut créer un décalage si les collaborateurs ne sont pas associés. Ainsi, on pourra redéfinir les échelles et revisiter l'ensemble des problématiques de manière pertinente.

Quelques interrogations demeurent en suspens :

- Peut-on sortir d'une vision de la proximité imposée pour aller vers une proximité souhaitée et naturellement éclatée ?
- Peut-on lier l'exigence d'accessibilité à la question des mobilités ?
- Peut-on reconsidérer la question du lien social, en acceptant que le vivre ensemble des groupes sociaux ne corresponde pas à celui qu'on imagine, mais qu'il est choisi ?

actes

des Universités d'été de l'ADGCF

VENDREDI 5 JUILLET 2013



Et si la ville durable passait par ce fil

EDF Collectivités vous aide à maîtriser vos dépenses énergétiques et à améliorer le bien-être de vos concitoyens grâce à nos solutions innovantes.

Contactez **votre interlocuteur dédié** ou rendez-vous sur edfcollectivites.fr.



Allocution d'ouverture : le dialogue régions-communautés



Gérard Perrissin-Fabert,
conseiller régional Rhône-Alpes
et conseiller municipal du Grand
Bornand

Comme le rappelle Gérard Perrissin-Fabert, cette année la région Rhône-Alpes soutient cet événement, devenu un rendez-vous incontournable pour l'intercommunalité française.

La décentralisation consiste à rapprocher le pouvoir du citoyen. En ce qui concerne la répartition des compétences, comment les organiser entre les échelons, sur quel périmètre pertinent ? Qui est le mieux placé pour assurer, seul ou avec d'autres, une compétence avec la meilleure efficacité et au meilleur coût ?

Il serait pertinent de renforcer l'axe régions-intercommunalités, car les régions sont les interlocutrices privilégiées des communautés, qui apparaissent comme les mailles de territorialisation de leurs politiques d'aménagement et de développement. L'organisation territoriale est faite d'empilement coûteux et inefficace, qui concernent les collectivités et leurs nombreux satellites en tout genre. Il y a matière à travailler dans la simplification et la rationalisation. C'est pourquoi l'ambition d'un nouvel acte de décentralisation est opportune.

Il faut pour cela être capable de dépasser les compromis issus des deux premiers actes de la décentralisation, sans céder aux lobbies contradictoires des associations d'élus. L'OCDE, avec le mérite du recul et de l'indépendance, a proposé de simplifier la structure des administrations infranationales françaises, notamment par la fusion des plus petites communes et la suppression des 101 départements français. Ces préconisations peuvent sembler radicales, mais rien n'empêche d'en débattre pour définir les collaborations nécessaires et les périmètres et lieux de décisions pertinents.

« Quelle souffre pour la modernisation de nos institutions et pour la République si nous arrivions à faire cela ! »

Et à la place de ça, nous avons trois textes, qui risquent de mécontenter tout le monde trente ans après les lois Defferre. Sur le plan politique, les associations nationales d'élus réalisent un important travail de lobbying. Les élus ruraux rejettent la dynamique de l'intercommunalité et de la métropolisation et les petites villes vivent l'intercommunalité comme une supracommunalité qui les déposséderait de leurs compétences. Les villes moyennes craignent l'imposition des termes de la démocratie locale par les régions et métropoles et la réduction du fait urbain à ces dernières, alors que les grandes villes essaient pour leur part d'ouvrir ce statut de métropole à un plus grand nombre de collectivités. Les départements et les régions craignent eux qu'on ne leur prenne un certain nombre de compétences et prérogatives.

C'est dans ce cadre de rationalisation des compétences qu'il faut faire des efforts. On ne peut plus se permettre d'attendre, de faire plaisir à beaucoup et au final de mécontenter tout le monde.

Sans vouloir faire une fixation sur les moyens, dans le débat en cours sur la décentralisation, dans la foire actuelle aux compétences, il n'est pas anormal que certains revendiquent le chef de file. Réhabiliter les universités, porter les lignes à grande vitesse, les régions sont prêtes à le faire ; mais qu'on leur redonne l'autonomie fiscale qu'elles avaient auparavant.

Les élus locaux ont la capacité d'insuffler de nouvelles dynamiques, de prévoir les contingences économiques et les évolutions du monde moderne ; il y a une réelle intelligence territoriale. On assiste aujourd'hui à la montée en puissance des intercommunalités, qu'il faut voir comme une chance de transcender les limites communales et d'embrasser un périmètre de réflexion plus large et pertinent. Il faut de l'audace, et ne pas se braquer contre les évolutions.

L'intercommunalité, « échelle de proximité » des politiques régionales

L'intercommunalité invente des scènes démocratiques et des dispositifs de concertation avec la population. Opérateur de proximité, elle doit créer de **nouveaux espaces de dialogue avec les citoyens-usagers afin de mieux ajuster les services aux mutations sociales et sociétales**. Une articulation avec les démarches **initiées par les communes est indispensable à l'efficacité du bloc local**.



Jo Spiegel, président délégué de Mulhouse Alsace agglomération, vice-président de l'AdCF



Philippe De Mester, DGS de la région Rhône-Alpes



David Guéranger, sociologue et politicien, enseignant à l'École nationale des Ponts et chaussées, chercheur au LATTIS (Laboratoire Techniques, territoires et sociétés), université Paris-Est



David Le Bras, délégué général de l'ADGCF



Nicolas Portier, délégué général de l'AdCF

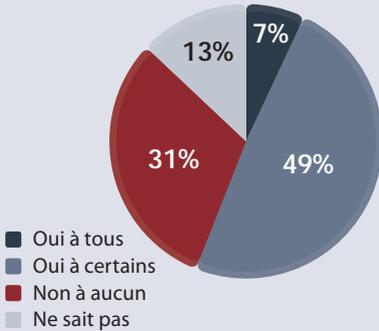
David Le Bras revient sur le tour de France 2013 de l'ADGCF, et sur les coopérations régions-intercommunalités (politiques contractuelles, élaboration des schémas stratégiques...). Dans le projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, le pouvoir de chef de file est traduit plus concrètement, et l'axe régions-intercommunalités est renforcé, notamment via la création des conférences territoriales de l'action publique (CTAP). Les scènes de dialogue actuelles sont les conférences régionales des exécutifs, les instances de concertation des schémas régionaux, les politiques menées de façon contractuelle, ainsi que les comités de programmation et de suivi des fonds européens.

« Dans la vision des DGS, le couple régions-intercommunalités doit s'affirmer et permettre la mise en œuvre d'un « faire ensemble interterritorial » reconnaissant les spécificités locales ». Les enjeux sont de garantir une meilleure coproduction des schémas régionaux, d'en diminuer le nombre et les rendre plus lisibles et plus cohérents et de répondre aux besoins d'ingénierie des intercommunalités, et de réfléchir à la place des « Pays » dans la relation régions-intercommunalités.

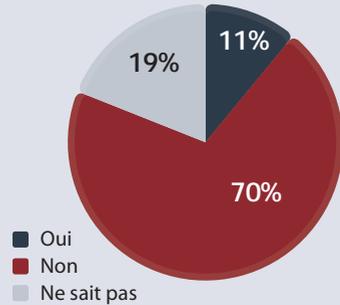
Nicolas Portier analyse aussi ce dialogue, et note que de nombreuses communautés sont insuffisamment associées à l'élaboration des schémas régionaux, ou incapables de suivre en matière d'ingénierie.

Enquête AdCf sur le dialogue régions-communautés (mai 2013)

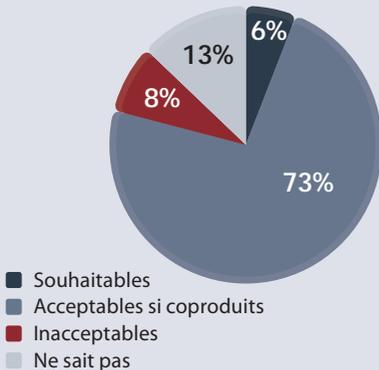
Association des communautés à l'élaboration des schémas



Communautés - 30 000 hab. : votre association a-t-elle été suffisante ?



Des schémas plus prescriptifs vous paraissent :



Quelle échelle de dialogue régions-communautés ?

- **54%** des communautés sont en faveur d'un dialogue organisé entre la région et les communautés **réunies par grands territoires**.

- Lorsqu'elles n'étaient pas directement associées, **61%** des communautés ont été représentées par le **Pays** lors de l'élaboration des schémas.

Dans ce contexte, la volonté des communautés d'être mieux associées est très forte, et il est nécessaire que les schémas stratégiques territoriaux prennent davantage en compte les spécificités des territoires. Il est primordial pour asseoir les relations entre régions et communautés de dynamiser ce dialogue, de simplifier le paysage des documents régionaux, de faire des intercommunalités l'échelle de territorialisation de la stratégie régionale, de s'assurer d'une meilleure prise en compte des projets locaux dans les politiques de la région.

« Les communautés doivent être stratégiques sur leur territoire, et la région a un rôle de mise en cohérence et de soutien de ces stratégies ».

Jo Spiegel

La phase productive de coconstruction est très importante pour préserver le lien entre représentants et représentés. Tout ne peut plus se faire par des discours démocratiques descendants. À l'aulne notamment des enseignements fournis par l'échec du référendum sur le Conseil unique d'Alsace, est revendiquée une grammaire démo-

cratique exigeante, qui permettrait de passer d'une logique descendante à la coproduction, au travers de l'information des habitants, du débat public, des conseils participatifs. Cela correspond finalement à l'exigence d'une démocratie lente et interactive. Une alter-territorialisation est possible.

Nous sommes entrés dans une nouvelle ère où la démocratie de délégation, qui a montré ses limites, doit être accompagnée d'une « démocratie de société ». Il faut réussir cette métamorphose pour y impliquer à la fois les élus et les habitants. Le rôle des DGS est d'avoir une longueur d'avance, en imaginant une organisation plus intelligente au sein des collectivités et entre celles-ci afin de co-produire et gagner à la réciprocité des échanges entre les régions et les territoires, car la France est riche de la diversité de ses territoires.

Les clivages ne sont plus tellement sur l'axe horizontal entre partis politiques à cause des marges de manœuvre restreintes et d'un amenuisement de la volonté politique. C'est une erreur de penser que la vie démocratique s'arrête à l'élection. Les décisions se prennent avec les citoyens et non par décision d'un président d'exécutif local ou du président de la République.

Philippe de Mester

Le lien entre la région et les intercommunalités doit être plus clair. En ce sens, le projet de loi de décentralisation discuté actuellement est décevant : alors qu'on en attendait une simplification et plus de lisibilité, c'est l'inverse qui se produit. Actuellement, le lien est trop complexe et les schémas montrent une limite importante en termes de démocratie. Les Conférences territoriales de l'action publique suscitent un nouveau risque, celui de créer une assemblée à l'échelle de la région sans légitimité démocratique. Ce danger existera même si ces instances seront aussi un lieu d'échanges et de discussion intéressant.

David Guéranger

Le suffrage n'est aujourd'hui plus une garantie démocratique suffisante. Toutefois, la démocratie participative ou la concertation ne constituent pas une panacée, car elles aussi ont des limites ; l'exercice de la représentation démocratique n'est pas une question de bonne volonté, mais de conception et de design institutionnel. Il faut

repolitiser la vie publique locale, retrouver du clivage. L'intercommunalité, du fait de son mode de scrutin, a fait tomber les clivages. Il faut en retrouver qui ne s'inscrivent pas seulement en termes territoriaux, mais aussi en termes sociaux.

« Il faut parvenir à dépasser la question du suffrage pour rendre les élus plus comptables de leurs décisions vis-à-vis des citoyens, pour rapprocher les lieux de l'élaboration de la décision et de participation des citoyens ».

Il est nécessaire de chercher les causes de la crise démocratique, de l'individualisation des citoyens. La démocratie représentative a montré ses limites, et on peut alors soit vouloir se tourner vers autre chose, soit chercher à revivifier la représentativité. En réglant la question de la professionnalisation de la vie politique.

Le volet intercommunal du projet de loi de décentralisation, info ou intox ?



David Guéranger, sociologue et politiste, chercheur au LATTS (Laboratoire techniques, territoires et sociétés), et enseignant à l'École nationale des Ponts et chaussées, université Paris-Est

En introduction de la table ronde dédiée au nouvel acte de **décentralisation et à l'affirmation des intercommunalités** comme échelle de proximité des politiques régionales, David Guéranger propose une lecture sociologique du processus de décentralisation et des dynamiques législatives et normatives qui s'y rattachent.

Dans les discours usuels, le processus de décentralisation associe l'idée de proximité qui garantirait de ce fait davantage de démocratie ; il y aurait ainsi un lien indéfectible entre proximité politique et efficience démocratique. Ce n'est toutefois pas le cas ; ce lien mécanique entre la proximité politique et la capacité à rendre des comptes et à répondre à des attentes est en réalité largement illusoire.

« Le néo-corporatisme des associations d'élus »

Si un degré très avancé de concertation entre gouvernement et élus locaux régit aujourd'hui les politiques et le mouvement de décentralisation, cela n'a pas toujours été le cas. En 1992 par exemple, Pierre Joxe avait engagé le projet de loi ATR sans concerter les échelons locaux ; la réaction plutôt vive des associations d'élus avait finalement forcé cette concertation et l'assouplissement du texte initial. De ce point de vue, les choses ont considérablement évolué au cours des vingt dernières années, les associations d'élus n'ont en effet plus à menacer le Gouvernement pour être concertées. Ainsi, des États généraux de la démocratie territoriale (octobre 2012) qui répondent à l'initiative gouvernementale du troisième acte de décentralisation, qui sont ouverts par le président du Sénat et le président de la République, et qui entendent bien afficher que le gouvernement

ne saurait avoir le monopole des réflexions et des initiatives sur le sujet. En vingt ans sont ainsi apparus une multitude de cénacles qui, à côté des arènes parlementaires, organisent la négociation entre les élus et leurs représentants et certains segments du Gouvernement. En science politique, ce type de système est appelé le néo-corporatisme, en référence à la façon dont les politiques agricoles étaient conçues dans les années 1950-1960, dans un système cogéré par le ministère et des représentants de la FNSEA et du CNJA.

« Des intérêts locaux bien représentés »

Comment s'est installé ce néo-corporatisme en matière de décentralisation ? Pour le sociologue Patrick Le Lidec, l'élément historique déterminant est la fusion en 1925 de deux associations de maires politiquement opposées, l'Association générale des maires de France (conservatrice) et le Bureau permanent des maires de France (républicain), qui aboutit à la création de l'AMF. Cette association unique se retrouve en position de monopole dans les relations avec le ministère de l'Intérieur concernant le local.

Une analyse sociologique des élites politiques permet également d'expliquer ce régime néo-corporatiste. En effet, les élus locaux sont très bien représentés dans les plus hautes sphères de l'État et les liens entre les exercices de fonctions locales et nationales sont très forts. Si le cumul des mandats locaux est une voie d'accès aux mandats politiques nationaux, ces mandats locaux constituent par ailleurs des débouchés professionnels pour des personnes ayant exercé des fonctions gouvernementales. L'exercice de fonctions politiques nationales

ne constitue plus la consécration de la carrière d'un élu, elle est également perçue comme étant un point de passage. Cette forte connexion permet de comprendre pourquoi les intérêts locaux sont toujours très bien représentés sur les politiques de décentralisation.

« Une concurrence entre différentes catégories de représentations politiques »

Depuis une vingtaine d'années, on observe une multiplication des associations catégorielles d'élus locaux, représentant des catégories aussi bien verticales qu'horizontales. Dans le cadre des politiques de décentralisation, ces associations acceptent de remiser leurs différends politiques pour formuler des revendications catégorielles. Elles ne sont cependant pas toutes en mesure de les faire valoir de la même manière ; on voit notamment une hiérarchie dans l'ordre de traitement des revendications des associations locales par le Gouvernement dans l'élaboration du calendrier du projet de loi actuel. C'est aussi la raison pour laquelle le volet intercommunal avait été renvoyé aux calendes grecques, ce qui a poussé les associations d'élus concernés à rechercher d'autres supports et véhicules juridiques pour faire valoir leurs revendications, tandis que départements et régions étaient confortés dans plusieurs de leurs rôles.

Le processus d'élaboration de la décentralisation peut donc être vu comme le fruit d'une concurrence entre différentes catégories de représentations politiques locales pour essayer de récupérer des ressources symboliques, techniques, juridiques et financières.

« Des ressources très variées »

L'épisode du retour sous les projecteurs de la question rurale, s'il a trouvé un terme, montre comment des pétitions de principe peuvent trouver leur place dans la loi. Il y a deux interprétations à cela. La première est que les textes sont aujourd'hui trop techniques ; il est difficile d'en dégager des principes d'organisation clairs, a fortiori lorsque le texte est morcelé en plusieurs volets, comme c'est ici le cas. La pétition de principe réintroduit du « politique » dans un maquis juridique dans lequel il est délicat d'en trouver. La seconde interprétation est que tous les élus ne sont pas aussi bien disposés à l'égard de la loi en préparation ; en fonction de leur situation, les communes peuvent en effet escompter des ressources très variées. Dans le cas de cette pétition de principe, ce n'est d'ailleurs pas forcément l'opposition entre milieu rural et milieu urbain qui est la plus pertinente. L'opposition s'établit entre des communes qui ont beaucoup à retirer des incitations à l'intégration



proposées dans la loi, et celles qui n'ont plus rien à en attendre (notamment parce qu'elles sont déjà dans des EPCI intégrés). L'opposition rural/urbain est finalement une conséquence de ce clivage plus fondamental.

« Quid de la question démocratique ? »

Dans ce mouvement de concurrence et parfois de coopération entre les associations, quid de la démocratie et de son principal dispositif, le suffrage ?

Sur le volet intercommunal, l'histoire de la circonscription électorale est celle d'ajournements successifs. Aujourd'hui, il n'en a pas même été question dans le projet de loi déposé par le Gouvernement, alors qu'en parallèle on multiplie les structures satellites, à l'instar des Métropoles ou des conférences territoriale ou du Haut Conseil des territoires... Les dispositifs perçus comme transitoires ou exceptionnels (sur le plan démocratique) sont en train de se normaliser, de devenir la norme. Quid donc de la question démocratique qui ne réapparaît que sous l'angle de quelques symboles agités de façon chronique telle la commune, héritage des Lumières, symbole de la proximité et de la démocratie incarnée par le maire, personnalité politique réputée « préférée des Français » ? Sur l'enjeu démocratique, on veut compenser l'absence d'un dispositif concret par la réaffirmation d'un symbole de la démocratie qui a dans notre République plus de deux siècles.



« Une politique symbolique »

C'est la question du symbole que j'aimerais poser, pour conclure : la décentralisation n'est-elle pas finalement devenue une politique symbolique, une politique qui consiste principalement à manipuler des symboles ? En science politique, la politique symbolique renvoie à des politiques visant moins à produire des changements qu'à les mettre en scène et à donner le sentiment qu'on veut (ou qu'on voudrait) agir. Les politiques symboliques privilégient le succès des mots à celui des dispositifs. C'est donc dans cette mesure que je demande si la décentralisation n'est pas devenue une politique symbolique.

En effet, toutes les questions essentielles, telles que le cumul des mandats, le découpage cantonal, les dotations financières aux collectivités locales... sont traitées dans d'autres lois que celles de décentralisation, alors même qu'il s'agit d'enjeux décisifs. Le cas du PLUI est un bon exemple qui montre les efforts de certaines associations d'élus pour chercher un autre « véhicule juridique » que les lois de décentralisation, à fuir ces lois dont on anticipe stratégiquement qu'elles vont s'enliser dans les négociations.

Au final, il ne reste dans les lois de décentralisation qu'un foisonnement d'articles extrêmement techniques, déserté par les principes politiques clairs, qui traitent l'enjeu démocratique plus par des symboles que des dispositifs concrets. Entre info et intox, si je refuse de répondre rigoureusement à la question, vous aurez compris de quel côté se tourne mon regard.