



Contexte

Conférence et table ronde, Collège de France, Paris,  
12 juin 2017

Objectif

Réunir des spécialistes de la ville, historiens et techniciens, pour échanger sur les rapports entre politique et technique dans le gouvernement et la production de la ville

### Introduction

#### P. BOUCHERON

Être le titulaire de la chaire G. DELEUZE de la Fondation Bordeaux Université sur le projet urbain fut une expérience profitable du fait de l'interfécondation entre théorie et pratique, du rassemblement d'acteurs variés autour d'un projet commun. Nous avons voulu terminer par ce thème du « bon gouvernement » du projet urbain, en nous intéressant aux **questions les plus techniques** de celui-ci, porteuses des **enjeux politiques de demain**, comme si la **distinction weberienne entre bureaucratie et pouvoir**, apparue peu à peu dès que des ingénieurs se constituèrent comme corps de l'Etat dans l'Italie du XII<sup>e</sup> siècle, **s'étrécissait sous nos yeux**. Cette transformation des rapports politiques et techniques du point de vue des sciences politiques urbaines va donner lieu à une première salve d'intervention, d'abord celle de G. PINSON, professeur de Sciences Politiques et responsable scientifique du Forum Urbain, puis Jean-Yves TOUSSAINT, architecte, sociologue, urbaniste, et Sophie VAREILLES, ingénieure, urbaniste, enseignants chercheurs à l'Université de Lyon, UMR 5600 Environnement Ville Société, LabEx IMU, INSA de Lyon, F-69621. G. PINSON et moi-même modèrerons ensuite une Table ronde rassemblant un architecte K. BASBOUS, un élu local, J.R. ETCHEGARAY, maire de Bayonne, B. SCHMITT, secrétaire général de SYSTRA, et L. VADELORGE, historien à l'université de Marne la Vallée.

### Transformation des rapports politiques et techniques du point de vue des sciences politiques urbaines

#### G. PINSON, « Elus, bureaucrates et ingénieurs dans la gouvernance urbaine »

Très tôt dans l'histoire de la ville et de sa gouvernance se posa la question des rapports entre des acteurs détenteurs d'un pouvoir ou d'une légitimité liés à de modes de désignation et des acteurs intervenant dans la gestion et la production de la ville, détenteurs d'un savoir spécialisé, technique.

M. WEBER parla de « **bureaucratie** », s'intéressant aux processus de dépersonnalisation, de dépatrimonialisation du pouvoir, cadrés par des règles impersonnelles créées, entretenues et modifiées par des acteurs spécialisés recrutés sur de la maîtrise de compétences. Ces acteurs incarnent progressivement l'Etat autant que les acteurs d'un pouvoir politique. La bureaucratie de M. WEBER est ainsi le constat de **nouvelles formes de légitimité et l'émergence d'un groupe social particulier capable de résister au pouvoir politique** et d'imposer ses propres logiques dans la gouvernance de l'Etat. Détenteurs d'un savoir spécifique, ces acteurs deviennent détenteurs d'un pouvoir pouvant s'opposer au « prince ». Ce terme de bureaucratie prend une connotation péjorative avec les travaux en sociologie des organisations (M. CROZIER, *Le phénomène bureaucratique*), montrant des logiques propres fonctionnant sur la reproduction de routines, de répression de l'initiative, de l'innovation, pouvant opposer une résistance au pouvoir des élus. Avec l'extension croissante de l'intervention de l'Etat dans des domaines techniques, **la question bureaucratique devient la question technocratique**. Entre dans ce champ de préoccupation le travail des ingénieurs pouvant imposer leurs visions, préoccupations et intérêts aux acteurs politiques. La ville, lieu de coexistence de groupes sociaux, a généré **l'invention de techniques, de codifications**, permettant de cadrer leurs relations. Espace politique, elle est aussi constitué d'espaces matériels (infrastructures, réseaux, etc.) nécessitant la

**mise en œuvre de savoirs techniques** pour leur réalisation et gestion, imposant le pouvoir technique dans la gouvernance de la ville. Comment les rapports entre pouvoirs politiques et techniques ont-ils évolué à partir du second XX<sup>e</sup> siècle ? D'abord, le pouvoir technique dans les villes françaises est très pesant au travers du génie urbain d'Etat. À partir de 1970, la maîtrise d'ouvrages publics urbaine, une capacité des élus à entrer dans le contenu des politiques urbaines pour mettre le pouvoir technique **au service d'un projet politique**, sont montées en puissance. Aujourd'hui nous sommes confrontés à des défis liés à la complexification juridique des contrats de gestion de la ville, à la smart city et à des défis liés à des mécanismes de fusion entre monde politiques et techniques.

La « nébuleuse de la réforme » de CHR. TOPALOV interroge sur **l'urbanisme comme pratique politique et discipline scientifique**. L'urbanisme est né sur fond de croyance en la technique comme moyen de redresser la machine urbaine et les âmes qui y vivent, sous l'égide de la science et de la bureaucratie. Cette science émerge notamment dans le cadre du socialisme municipal. Cet « âge des maires » prend fin vers les années 1930 avec une recentralisation du contrôle de l'Etat sur l'urbanisme. **Bureaucratie et technocratie sont très présentes dans l'émergence de l'urbanisme**, selon les modalités d'un ancrage local fort (alliances avec les élus). Lors des Trente glorieuses, les ingénieurs d'Etat entrent dans la gouvernance de la ville et relèguent à des rôles secondaires les élus urbains. Cette centralisation naît de la création de structures, d'institutions, d'organisations et de procédures (création du ministère de la reconstruction et de l'urbanisme, création de la procédure des ZUP, création du ministère de l'équipement en 1966, etc.), accentuant des logiques de standardisation. Des services techniques municipaux deviennent alors auxiliaires des services de l'Etat et des services locaux deviennent étrangers à la politique locale. Les élus urbains désertent le champ des politiques publiques urbaines, désormais affaire de l'Etat. Les élus s'occupent essentiellement du contrôle du fief, de la constitution de leurs poches électorales et laissent à l'administration la production des politiques publiques. **Les mondes de la technique et de la politique deviennent assez étrangers**. À partir des années 1970, les luttes urbaines contre les premiers dysfonctionnements des grands ensembles et l'émergence des nouvelles gauches urbaines désirant politiser la vie locale se traduisent par la volonté de nouveaux élus de reprendre la main sur l'administration. S'en suit la **vague de 1977**, rupture dans ces rapports entre politique et technique au niveau local. Les nouveaux maires sont des militants. Ils reprennent la main sur les politiques urbaines pour contester les politiques de l'Etat et mettent à la tête des services de délégation des adjoints chefs de service. C'est une **reconnexion du politique et de la technique**. Elle se traduit par des réorganisations administratives visant à faire exploser les directions générales des services techniques et dans une politisation de l'administration municipale. Naissent alors des batailles épiques : à Nantes, A. CHENARD appuyé par des techniciens militants va lutter pied à pied contre l'administration d'Etat et ce qui restait dans le corps municipal d'alliés de l'Etat pour imposer le tramway. **Le projet urbain est l'accomplissement de cette reprise en main du technique par le politique**. Il peut être celui d'A. MASBOUNGI, mais aussi la planification stratégique. Dans les années 1980, les villes évoquent la planification pour réaliser des réserves foncières mais aussi pour se donner une vocation culturelle et économique. Elles se demandèrent, dans un contexte de plus en plus concurrentiel, quelle ville, quelle société elles voulaient être et quel projet spécifique développer. La planification sert alors à activer la société civile et l'administration pour créer une identité et un projet politique, ce qui passe par les **cinq caractéristiques du projet urbain** : le dépassement d'une approche générique et standardisante de l'urbanisme, considérer la ville comme une société à mobiliser et non seulement comme un espace à aménager, une approche interactionniste, itérative, incrémentaliste, délibérative et pragmatique de la planification, une volonté de dépasser les frontières transsectorielles et la réhabilitation du leadership politique dans la conduite des processus de politique urbaine. Pour fabriquer la ville que l'on désire, le projet doit être mis avant la procédure. Ainsi voit-on émerger une génération d'élus que J.P. GAUDIN nomme des technotables, qui tirent **leur légitimité autant de leur capacité à produire du projet et une représentation de la société** que de leur capacité à fabriquer des clientèles électorales. Aujourd'hui, pour qu'A. JUPPE soit réélu, il est moins important qu'il aille capter des clientèles que de faire les quais de la Garonne, ce qui génère une identification attrape-tout (à la ville, à ses réalisations majeures et à son maire). Il est plus rémunérateur de travailler sur un projet urbain, un *story telling* et sur l'insertion de leur ville dans la compétition internationale. Ces **leaders prennent le pas sur les pouvoirs techniques** qu'ils mettent à leur service.

Émergent également des **mécanismes de fusion des pratiques et des identités** des élus et des techniciens, eux-mêmes devenus plus politiques. Depuis 2010, nous sommes confrontés à une action publique urbaine se heurtant à des modalités complexes de contractualisation avec les prestataires de services. Aujourd'hui une maîtrise d'ouvrage très pointue sur le plan juridique est nécessaire pour cadrer les contrats établis avec des prestataires gérant un stade, une université, etc. Les villes, qui ont mis trente ans à se constituer une maîtrise d'ouvrages publics urbaine,

sont obligées de se réarmer pour construire une **compétence technique, notamment juridique**, pour gérer les contrats. J. BRAITHWAITE nous situe dans un *Regulatory capitalism* où les processus de politique publique sont menés dans le cadre de dispositifs légaux, juridiques, contractuels de complexité croissante favorisant des grandes organisations capables de gérer ces complexités-là. En retour, les villes ne sont pas en mesure de recruter des juristes capables de tenir tête à ces organisations. L'autre type de défi concerne tous ceux relatifs à **l'application des technologies et des pratiques numériques aux pratiques urbaines**. Les entreprises du *Platform capitalism* (Airbnb, UBER, etc.) sont capables de proposer des services aux utilisateurs de la ville et de se poser en tiers de confiance, mais cette relation ne passe plus par les pouvoirs publics, et la collectivité ne peut jouer son rôle d'autorité organisatrice. Ainsi, les efforts faits par le Grand Lyon pour ajuster les pratiques des automobilistes, notamment CORALY, sont détruits par des interfaces comme WAZE qui n'ont pas besoin d'avoir de rapports avec la collectivité. De même, sur les questions d'*Open data*, les collectivités locales ont dû ouvrir toutes leurs données pour être plus transparents, plus démocratiques et permettre à des *starts up* de développer des services. Elles rendent disponibles des données utilisées par des acteurs privés qui parfois n'offrent rien en retour. Les collectivités connaissent **un grand déficit d'expertise, de savoir-faire, de compétences**, pour développer ce type de services. La **fusion des mondes politiques et techniques** est un autre défi. Des élus urbains s'investissent dans le fond des dossiers, se légitimant en lançant des projets qu'ils sont capables de mettre en œuvre. D'autre part, les techniciens sont de plus en plus politiques. Derrière beaucoup de grands maires existent de grandes figures techniques, comme L. THERY à Nantes. Sont-ce aussi des figures politiques ? Ces acteurs partagent des registres d'action, des pratiques et des ancrages sociaux. N'évoluons-nous pas vers des **oligarchies urbaines technocratiques** ? Les acteurs qui font la ville sont restreints et recrutés dans le top du management des grandes agences, des services urbains ou métropolitains et des politiques. Ces oligarchies sont-elles hors-sol ? Les élus ont recours à l'expertise pour compenser une difficulté croissante à comprendre la société, faute d'ancrage dans la société urbaine. Ceci amène souvent les élus à ne pas voir le **décalage entre les discours, les pratiques, les réflexions qu'ils partagent entre élus et techniciens et le reste de la société** ainsi qu'à justifier par des discours plutôt techniques des évolutions qu'ils jugent nécessaires. Les élus, les experts, les architectes indiquent la métropolisation comme prix à payer pour le développement durable, pour être visible dans la mondialisation, pour sauver la campagne environnante, etc. Pour les classes populaires, ce discours est compliqué à entendre. Un travail académique reste à faire sur la question du populaire et de la métropole mais aussi auprès de ces cercles élitaires sur la métropolisation. Les élus urbains sont **plus impliqués dans la dimension policières** des politiques urbaines et **moins investis dans la dimension politiques**. Cette vogue du projet urbain a permis que se reconstituent des liens entre élus et techniciens ou institutions urbaines. En revanche, si les nouveaux élus ont une plus grande capacité à se représenter le territoire, ce qu'il est et devrait être, ils ont **perdu en capacité à représenter le territoire**. Les Américains réfléchissent sur l'émergence de ces oligarchies technopolitiques hors-sol. Depuis vingt ans, ils parlent de « régime urbain » pour qualifier ces réseaux de politiques publiques entre élites politiques, techniques et parfois économiques, qu'ils nomment des *growth coalitions*, associant ceux qui ont intérêt à la croissance urbaine. Le problème des politiques serait d'être touchés par des logiques d'entre-soi. Ils auraient seraient devenus une corporation isolée ayant développé des intérêts propres. Cependant, les cercles techniques, les universitaires aussi sont pris dans ces logiques d'entre-soi qui en font des acteurs hors-sol.

#### J.Y. TOUSSAINT, « Ville et technique. Observations en milieu d'ingénieurs. »

Quels sont les rapports entre politique et technique dans la production de la ville ? Séparer politique et technique La ville et l'urbanisation constituent des mondes d'objets en partages entre les urbains. Ces objets définissent les capacités d'agir individuelles et collectives, ils forment les instruments de la vie quotidienne (Henri Lefebvre ; Henri Raymond). Leur existence tout comme la puissance d'action qu'ils octroient relèvent de l'activité politique. Dans une situation de généralisation de l'urbain qui se traduit par la massification des gens et des objets sur des surfaces habitables restreintes, il convient de s'interroger sur les modes de régulation de cette puissance et donc sur le régime de domination qui tend à se généraliser avec l'urbain. L'observation en milieu d'ingénieurs tend à favoriser l'hypothèse de la généralisation d'un régime bureaucratique de domination.

Cette contribution prend la forme d'une série de réflexions et de conjectures sur les rapports entre techniques et politiques à partir de l'observation des mondes urbains actuels. Compte tenu du format, ces propositions sont peu nuancées et peu

discutées.

« **Observations en milieu d'ingénieurs** » ? Il s'agit d'observer le phénomène urbain à travers le mode d'existence des objets et dispositifs techniques qui les constituent. Les villes et les mondes urbains ou urbanisés sont des mondes formés d'objets assemblés en dispositifs techniques et spatiaux : espaces publics urbains infiniment variés (rues, parcs, jardins publics, squares, etc.), des automobiles, des bus, des abris bus, des métros, des tramways, des vitrines remplis de marchandises, des arbres, des trottoirs, des passages cloutés, des bouches à égouts, des boîtes au lettre, des fontaines, des émergences de réseaux, etc., un vertige d'objets. La liste est longue et même s'il s'agit d'un domaine fini, son énumération est impossible.

**Les instruments de la vie quotidienne** : L'expérience de la vie urbaine montre que nous ne pouvons conduire la moindre activité sans requérir une foule d'objets et de dispositifs techniques et spatiaux. Une rue, celle que nous empruntons pour une simple promenade, est assemblage d'objets (chaussée, trottoir, bordure, caniveau, bateau, arbres, émergences de réseaux, signalétiques, passage clouté (ou protégés), etc. Ce sont tous ces objets assemblés en dispositifs techniques et spatiaux qui décident de la promenade, par les trajets qu'ils ordonnent, les projets de promenades qu'ils autorisent. Les objets définissent nos capacités d'agir, individuelles et collectives. Ils sont en ce sens les instruments de la vie quotidienne : ustensiles, outils, instruments, appareils, machines, etc.

**Instrumentation, instrumentalisation, fabrication et usage**. La technique apparaît comme Janus, double : technique(s) de fabrication et technique(s) d'usage. Celui qui fabrique n'est pas fatalement celui qui use, la fabrication d'un objet ne requiert pas la même technique que sa manipulation : piloter n'est pas fabriquer (et inversement). La fabrication de n'importe quel objet requiert la manipulation d'autres objets – i.e outils, instruments, appareils et machines. Autrement dit, toute fabrication (comme activité) requiert l'usage d'objets, et tout usage (comme relevant d'une activité) requiert des objets et constitue une forme de fabrication : faire, agir, participer au monde. La technique apparaît comme un double processus : instrumentation et instrumentalisation, pour le premier, dotation en objets en vue d'activité, pour le second, mobilisation (utilisation) des objets dans les activités.

**Dispositif technique, dispositif organisationnel, dispositions somato-cognitives** : L'existence des objets et dispositifs techniques requiert symétriquement l'existence d'organisations (plus ou moins étendues). La fabrication, le fonctionnement, la maintenance, l'obsolescence et la destruction des objets relèvent d'une grande diversité d'organisations (entreprises, commerces, services après-vente, transports, services financiers et bancaires, atelier de réparation, de maintenance, assurances, entreprises spécialisées dans le démontage, retraitement, recyclage, rudologie, etc. sans oublier toutes les organisations chargées de la formation, de l'éducation, de la recherche). Tout dispositif technique et spatial est symétriquement un dispositif organisationnel. En cela il est bien difficile de séparer les dimensions techniques et les dimensions politiques dans les activités humaines et ceux d'autant que les objets participent des dispositions somato-cognitives. La manipulation d'objets implique de cultiver des dispositions tout à la fois somatique et cognitive (André-Georges Haudricourt, André Leroi-Gourhan, Ernest Kapp, etc.). Les objets et dispositifs cultivent nos dispositions somato-cognitive et en cela ils participent de nos capacités à agir, à exister.

**Technique et politique** : en pratique, en observant les objets aux mains des urbains, il est difficile sans devenir très abstrait de séparer dans les activités ce qui relèverait d'une dimension technique et d'une dimension politique. Si l'on se réfère aux paradigmes que le mythe de Prométhée mobilisé dans la querelle qui oppose Socrate et Protagoras, la politique vient après que les humains aient appris à fabriquer et utiliser des objets, après qu'ils aient appris à construire des enceintes et s'y abriter de la sauvagerie. Les objets démultipliant les capacités d'action et la puissance individuelle et collective, aucune cité ne peut naître : l'hubris s'empare des hommes qui s'autodétruisent. La politique vient y remédier. Sur ordre de Zeus, Hermès est dépêché pour apporter le sens politique aux humains, à savoir, la capacité à réguler la puissance obtenue par la manipulation des objets et, de la sorte, permettre non seulement de construire des remparts mais d'y demeurer dans des cités. La politique est une technique, un art – une science appliquée de la sociologie comme le propose Marcel Mauss. Mais surtout, de manière quasi générale, la technique et la politique forment les appareils de domination : l'une octroyant la puissance (à commencer par les armes), l'autre l'exerçant et, parfois, la régulant. L'histoire des conjurations bourgeoise singularisant l'urbanisation européenne (Max Weber) illustre ce propos.

**Le « projet » comme forme singulière d'organisation**. L'observation des projets de requalification des espaces publics urbains lyonnais depuis le début des années 1990, nous ont confirmé dans l'idée que le projet d'aménagement urbain est une instance qui a pour vocation d'enrôler un vaste ensemble d'organisations dans le but de doter les urbains en dispositifs

techniques et spatiaux. Trois grandes catégories d'organisations sont enrôlées : maîtrise d'ouvrage, maîtrise d'œuvre, entreprises de réalisation, auxquelles il faut ajouter les gestionnaires et concessionnaires de réseaux et de plus en plus souvent les médias, la publicité et les instances de médiation à destination des publics urbains, mais aussi les laboratoires de recherche, les prestataires de formation. Toutes ces organisations, services, sous-services, spécialisés et séparés doivent être coordonnés.

**Projet, objets, activité et bureaucratie :** Les travaux de M. Weber, à la lumière des intuitions de Cornélius Castoriadis et de Claude Lefort, montrent que la bureaucratie prospère partout où se développent les tâches de coordination – Simone Weil en avait fait état au début des années 1930. Dans les modes de fabrication « modernes » caractérisés par une division et une spécialisation du travail : cette séparation s'est accentuée avec un accroissement de la spécialisation des travailleurs. Dans l'activité de fabrication, technique et politique ne sont pas séparées, seule sont séparés ceux qui fabriquent et ceux qui usent des objets fabriqués. Les premiers sont les « fabricants », les seconds forment les « publics » (au sens de John Dewey et dans les systèmes « démocratiques » issus des révolutions XVIII<sup>e</sup> siècle). Les « publics » mandatent les « fabricants » pour s'occuper des affaires de la cité, dont, la production des instruments de la vie quotidienne. Le mandat reçu par les fabricants est octroyé d'une part par l'élection (personnel politique, personnel nommé), d'autre part, par la possession d'un diplôme (métiers, professions) ; ce mandat est valide dans les temps sociaux réservés au « travail », à l'activité économique et politique. Mais le projet tend à le retourner au profit des fabricants, transformant les publics en usagers, dont il faut coordonner l'activité avec la fabrication. C'est sans doute ce que Michel de Certeau avait identifié en distinguant dans les processus de fabrication et de réception, les stratèges et les tacticiens. C'est aussi l'essentiel des réserves formées par Jacques Godbout dans la démocratie des usagers.

**Projet et extension du processus de domination bureaucratique dans la gouvernance urbaine et les modes de gouvernement en général.** Cette dernière intuition s'appuie notamment sur la promotion de l'implication des usagers dans le projet. L'appel à la concertation, à la participation et à l'implication des publics est moins souvent le fait des publics que des acteurs assurant la direction des projets (politiques, administrations, chercheurs, concepteurs, entrepreneurs, etc.). Cet appel s'appuie généralement sur une injonction paradoxale : l'injonction, au sein du projet, de tenir compte des usages et des usagers dans le processus d'instrumentation. Cette injonction est relayée par tout ce qui compte en conseiller en management, de coach et autres spécialistes du design, de l'ergonomie, voire des chercheurs. Cette injonction a son pendant organisationnel : (re)-mettre l'humain au centre de l'organisation. Ces injonctions ne manquent pas d'humour et de goût pour le paradoxe, puisqu'elles font l'aveu de fait qu'il existe des manières avérées de fabriquer des objets qui seraient hors des usages par des organisations qui ne serviraient pas les humains : objets qui seraient donc hors des usages et organisations qui seraient a-sociaux. Dans tous les cas ces injonctions ont pour effet de justifier l'extension de la coordination et notamment la prise en charge dans le projet des usages, de leur explicitation et de leur normalisation : habiter n'est plus le problème de celui qui habite, mais de celui qui construit. Il faut désormais coordonner les activités des publics avec celle de la fabrication de manière à ce que le projet produise une offre en objet adéquate à une demande à satisfaire. Autrement dit, la question n'est pas de satisfaire à des fins, à des objectifs, à des vouloirs, mais de transformer les moyens en fins et de priver de la sorte les publics de toute possibilité d'action en privant les objets d'efficience.

**Conclusion : projeter pour ne rien changer.** Le projet qui est un moyen particulièrement efficace de se donner un avenir en construisant ici et maintenant les conditions de cet avenir (Jean-Pierre Dupuy), construit les conditions d'un présent perpétuel (une forme pratique de la fin de l'histoire ou de la fin des grands récits, c'est-à-dire aussi de la fin de toute possibilité de changer, d'imaginer et de vouloir un autre monde, meilleur si possible).

Le projet ne projette plus que les moyens de la projection, constituant l'action en impossibilité, l'horizon du changement en pur destin. L'impuissance généralisée, ou, pour être moins chagrin, les difficultés à changer, par exemple, à changer l'urbanisation pour répondre aux défis environnementaux, ne sont que les effets d'une situation où tous les moyens d'actions sont devenus des buts (des fétiches mêmes), paralysant de cette manière l'ensemble social en limitant l'efficience des instruments de la vie quotidienne. Le « bouchon » à l'entrée ou à la sortie des grandes agglomérations sur les grands axes, la rue bloquée par l'hypertrophie de la mobilité devenue fin en soi, devenu paradigme même de la bonne vie, et de fait un monopole (Ivan Illich), témoigne au quotidien dans le déchaînement des klaxons, les tourbillons de particules de diesel et autres produits dérivés de la combustion, de l'impuissance à avancer. Ainsi les automobiles toujours plus puissantes, plus efficaces, plus fiables, plus confortables et plus sûres sont de plus en plus immobiles, lentes pour avoir été imaginées pour elles-mêmes et pour les illusions qu'elles procurent, produites comme si chacune était la seule à rouler sur les routes du monde (les publicités automobiles mettent rarement en scène plus d'une automobile et toujours sur une belle route qui

découpe les plus beaux paysages à rêver que la terre possède).

Le projet comme pratique généralisée contemporaine manifeste le développement d'une domination bureaucratique d'autant plus implacable qu'elle s'avère impersonnelle : un appareil. Cette domination n'est pas liée à une éventuelle collusion du technique et du politique, mais bien plutôt au fait que ces deux modalités instrumentales se trouvent au cœur des mécanismes de puissances dans l'action (puissance des instruments et de ceux qui en maîtrise la production). Cette situation absurde (insignifiante pour parler comme C. Castoriadis) où l'instrument de la puissance devient la puissance elle-même semble avoir été observées et décrites par tous ceux qui ont cherché à comprendre les folies totalitaires qui ont sévi au XXe siècle et qui continue à sévir ici et là, et à qui, la crise environnementale ouvre sans doute des horizons illimités de dérasons.

### Table ronde : « Politique, technique et administration dans la production et le gouvernement des villes »

J.R. ETCHEGARAY, maire de Bayonne

Je fais partie de ces militants élus en 1977. Je suis maire de Bayonne et président de la communauté d'agglomération Pays Basque qui regroupe 158 communes. Il faudrait insister sur **la loi de décentralisation de 1982**, dont, dans une lecture un peu trop historico-juridique, on pourrait se dire qu'elle s'est accompagnée de la décentralisation de compétences importantes, notamment en matière d'urbanisme. On a assisté à un repositionnement des services déconcentrés, en particulier du corps des Ponts et Chaussées qui dominait dans les territoires et leur apportait des services considérables, une tutelle technique, une ingénierie technique qui nous fait défaut. Aujourd'hui, je constate ce désastre, en particulier dans les territoires ruraux. Nous cherchons à **retrouver cette ingénierie**. Dans cette période de décentralisation, nous avons vu la **dissociation entre la tutelle technique qui n'existait plus et la tutelle juridique qui demeurerait**. Dans les années 1980, les représentants de l'Etat n'ont pas acté la décentralisation si facilement, tout en n'ayant plus les moyens d'assurer les services que les collectivités attendaient. Les territoires urbains se sont dotés de ces services et ont créé cette ingénierie, pour peu que les communes fassent 10, 15 ou 20 000 habitants, mais pas les territoires ruraux. Dans mon intercommunalité, 2/3 des communes ont moins de 1 000 habitants. D'autre part, j'ai assisté à ce que vous avez appelé l'émergence d'oligarchies technopolitiques hors-sol dans mon syndicat de l'eau qu'il a fallu professionnaliser pour résister à la toute-puissance de grands groupes, c'est-à-dire **se doter de moyens techniques**. Pour avoir une bonne délégation de services publics, il faut savoir rédiger le cahier des charges, ce qui suppose de l'expertise. Nous allons la chercher dans des bureaux d'études mais aussi chez nos propres agents qui ont des niveaux de connaissance très élevés aujourd'hui. Cette technicisation désormais très importante ne nous met pas à l'abri de l'oligarchie. En effet, dans ces syndicats de l'eau, par exemple, une administration se met en place avec des techniciens et des élus qui fonctionnent en symbiose, une véritable oligarchie, au sens où les sociologues l'entendent. Dans mes responsabilités, je prends garde à ce que la commande politique reste à la communauté d'agglomération. **Le pouvoir n'appartient pas à un syndicat des eaux, puisqu'il ne le tient que de la collectivité qui le lui a confié**. Ce glissement existe, on peut avoir un entre soi qui s'installe sans que la politique ou les orientations générales telles qu'elles ont été fixées ou voulues ne soient entendues. Sur les processus de contractualisation, on assiste aujourd'hui à un repositionnement des rapports du contrat entre les co-contractants. Il est nécessaire de faire en sorte que le service public soit géré via une convention. Ce que vous concédez à un syndicat ou à un établissement public, vous pouvez par le contrat, vous en priver. La technique vient à notre secours, elle est bonne conseillère mais peut être dangereuse dans les rapports de pouvoir. Cette professionnalisation des syndicats de production d'eau potable et de gestion des services publics est aussi nécessaire dans les rapports public-privé mis en place. Il appartient à l' élu d'être vigilant et proche des techniciens. **Les glissements existent lorsque l' élu laisse la place**. Si l' élu s'investit dans sa fonction, les services en sont ravis. Il existe un problème entre technique et politique mais pas entre élus et techniciens.

B. SCHMITT, secrétaire général SYSTRA

SYSTRA est une société qui fait du design d'infrastructures de transport. Comme société d'ingénierie, on représente environ 5% de la valeur du projet. Lors de la refondation de SYSTRA il y a six ans, nos actionnaires ont voulu lui redonner un nouvel élan en dissociant ceux qui ont l'actionariat de ceux qui dirigent l'entreprise et depuis nous avons triplé notre chiffre d'affaire, embauché 500 ingénieurs, acheté neuf sociétés à l'étranger. Nous sommes donc

une société taillée pour la mondialisation. L'an dernier nous avons environ 50% de notre chiffre d'affaire en France, nous sommes donc immergés dans les pratiques que nous venons d'évoquer. L'expérience à l'international est intéressante aussi (maîtrises d'ouvrage parfois très sophistiquées, implantation d'installations dans des pays sans système de transport public, etc). Nous sommes dans des rapports où des équilibres se constituent par le contrat mais parfois nous avons à recréer ces équilibres. Nous avons vu **l'importance du concept d'intégrité**, dans le sens de garantir de la sécurité. Nous voulons être reconnus pour notre honnêteté et proposer les meilleures solutions possibles pour le public. Nous nous heurtons à des connivences diverses. Il a donc fallu travailler sur des **dispositifs anti-corruption**. Quand on travaille dans 70 pays, on se trouve confronté à cette question. Nous voulions faire émerger ces préoccupations et parvenir à les réguler afin qu'elles ne nous atteignent pas. La corruption se refabrique selon des formes intelligentes et complexes. Il existe des connivences, des ententes, des choses qui font qu'on puisse se retrouver presque involontairement dans de tels mécanismes. Aujourd'hui, nous voudrions nous adresser à nos ingénieurs, avec le projet SPIRIT. À tête de SYSTRA, le directoire estime qu'il est légitime à définir la stratégie de l'entreprise. Les ingénieurs travaillent à SYSTRA pour leurs propres raisons. Les visions *top-down* et *bottom-up* pourraient diverger ou de ne pas être alignées sur tous les points. Nous aimerions comprendre mieux ce qu'il en est de cet alignement, pensant que s'il est bon, la boîte sera productive, et que s'il n'est pas bon, nous générerons du mécontentement, de la frustration et des incidents. **Parfois, nos actions génèrent des frustrations chez nos ingénieurs** : relations avec le politique, relations avec les constructeurs, relations avec différents environnements, etc. Contre la corruption, nous avons créé des forums de déontologie où les gens de l'entreprise confrontés à une problématique peuvent porter leur problème, avec la mise en place des systèmes de *non retaliation*, dans lesquels nous garantissons à la personne qui signale un problème que jamais son nom ne sera connu, qu'elle n'aura pas de difficultés, etc. Tout cela est traité par un comité d'éthique auquel on donne un statut et dont on garantit l'indépendance. Beaucoup de choses s'expriment. Nous voulons aujourd'hui nous intéresser à des préoccupations techniques, ce moment où l'ingénieur se dit qu'on veut lui faire faire des choses qui ne lui plaisent pas. Nous trouvons que ce type de frustrations techniques devraient arriver à se gérer et à s'exprimer autrement parce que les sous-jacents sont souvent très intéressants et nécessitent d'être discutés. Nous essayons d'inventer un type de forums où les ingénieurs de la société pourront venir discuter de leurs problématiques dans des espaces sécurisés comme nous l'avons fait pour le *business*.

Des outils transforment actuellement la manière dont on travaille, ce qu'on appelle **la maquette numérique**, laquelle est un ensemble de données qu'on rassemble sur un objet. Maîtriser ces données donne une puissance considérable : elle permet de concevoir l'objet mais aussi de penser la façon dont l'objet va évoluer dans le temps. Aujourd'hui, pour les entreprises comme nous, **la puissance du data management pose des questions éthiques**. On rassemble une quantité phénoménale de données sur les gens, mais on les partage avec qui, comment, pourquoi, dans le *cloud*, etc ? On peut notamment penser aujourd'hui des véhicules complètement autonomes, grâce à la puissance de gestion des données que va permettre le *cloud*. On peut imaginer des projets comme *hyperloop* où des gens vont être transportés à 500km/h dans des capsules sous vide avec des mécanismes de sustentation magnétiques. Pourquoi ? Pour qui ? A quelles fins ? Beaucoup de gens pensent que ça ne peut pas marcher mais tout le monde se précipite pour être dans l'affaire. Nous travaillons sur la sécurité de ce projet, problème gigantesque et non résolu aujourd'hui. Ça nous a apporté une grande notoriété alors qu'on se pose des questions sur notre capacité à le mener à bien.

Toutes ces réflexions entamées depuis quelques années partaient d'un point de vue : **un grand système de transport est toujours un gros problème politique** pour quelqu'un. Les enjeux sont importants, les maires le savent. Que veut dire cette espèce de neutralité des ingénieurs qui voudraient se tenir à distance tout en faisant partie, sont sur des réseaux où ils le discutent et ont finalement **de plus en plus envie de donner leur avis et de s'engager**. Notre devise chez SYSTRA est « la confiance transporte le monde ». Nous sommes conscients que se lancer dans ces grands projets est un risque important. Notre *business* est d'essayer de donner de la confiance à ceux qui se lancent.

**K. BASBOUS**, architecte, École nationale d'architecture de Paris-Val de Seine

Le projet urbain ne se limite à un ensemble d'infrastructures ou d'organigrammes. La forme urbaine est la responsabilité des architectes. Je vois trois notions dans le programme de la journée : le mot **gouvernement**, qui est une belle notion, établie, liée à l'action, auquel se substitue peu à peu la notion un peu trouble de **gouvernance**, très post-moderne, qui vient du monde de la gestion, du monde anglo-saxon et qui parle de concertation entre le

public et le privé, et la notion de **projet urbain**. Quel projet urbain peut être conçu et conduit dans la gouvernance telle qu'on l'entend aujourd'hui ? Le win-win est une escroquerie. **Le pouvoir ne se multiplie pas mais se partage**, selon une ligne qui se déplace et traduit l'état de la société. Elle existe entre les élus, les experts, le marché et ses acteurs. Dans la gouvernance, j'ai l'impression que le pouvoir se cache, se déguise et perd sa franchise. La gouvernance dissimule derrière sa façade un peu collaborative le **masque double du pouvoir, chargé à la fois de dissimuler le pouvoir des groupes immobiliers et un certain impouvoir ou renoncement des élus**. Si on refuse de lier le projet urbain à la notion d'intérêt général en matière d'espace public, de structuration de la ville, la formule projet urbain peut se prêter à l'art du trompe l'œil politique. Comment mesurer la générosité et l'intérêt général dans une manifestation bâtie et commandée ? En tant qu'architecte et enseignant en architecture, je m'intéresse essentiellement à la forme urbaine et à sa capacité à **représenter la société, à initier des transformations sociales** ou, dans un autre sens, à **conforter des rapports de pouvoir** qui s'établissent implicitement. Un projet d'architecture dit ce qui compte aux yeux de ceux qui le commandent. D'autre part, cette idée de fabriquer de l'imaginaire de l'identité des villes est totalement nouvelle. Les villes n'ont-elles pas vendu leur mythe pour une sorte d'attractivité par des dispositifs commerciaux et autres, qui en réalité installent cette concurrence effrénée. Enfin, le mot de « smart city » ne serait-il pas une escroquerie de langage puisque la **ville connectée est la meilleure ouvrière de la société de la surveillance** ? Si on associe de manière organique l'intelligence à la consolidation des libertés, comment appeler cette ville des capteurs qui s'installe ? D'autre part, la métropole n'a-t-elle pas la nostalgie du village ? Avec les dispositifs comme UBER, se faire appeler par son prénom en ville est quelque chose de rétrécissant sur un plan social. Le droit à l'anonymat en ville n'est-il pas comme le droit à l'oubli sur Internet ?

Voilà quelques points que je souhaitais vous faire partager, principalement celui des habits du pouvoir qui sont souvent une dissimulation. Nous sommes dans une époque de cécité à l'égard de l'espace. Quand j'entends la mairie de Paris parler de « pont habité », quand je vois l'idée de remettre des boutiques sur les ponts ou d'occuper le terre-plein de l'Avenue Foch pour aménager des grands projets, je me pose la question de cette capacité à ne pas voir l'espace, à **ne pas considérer le paysage comme une valeur sociale**.

P. BOUCHERON : On pourrait **discuter la nouveauté du marketing urbain**, parce que dans une histoire longue existent bien des précédents à la capacité qu'on eut, depuis le Moyen Âge, les villes, leurs gouvernants et leurs entrepreneurs à projeter très au loin la marque, donc l'attractivité de la ville, y compris et surtout les cités italiennes.

**L. VADELORGE**, historien, Université de Marne la Vallée

La notion de projet urbain et les évolutions très récentes évoquées aujourd'hui ne sont pas encore des objets d'histoire : les archives ne sont pas encore suffisamment déposées, inventoriées. Pour l'historien, il faut écarter la question des origines, qui est toujours un piège, parce qu'elles sont plurielles, diverses et difficiles à dater, et se poser celle **des évolutions récentes**. Concernant la période du municipalisme triomphant de la III<sup>e</sup> République, E. BELLANGER, sur cette question de l'administration municipale, révèle qu'alors qu'on crée une École Nationale d'Administration municipale, existe déjà **un pouvoir technique intéressant à étudier dans son rapport à l'espace**, en particulier en région parisienne. On peut aussi attendre d'un historien qu'il caractérise les périodes clés comme les Trente Glorieuses et les charnières comme la décentralisation. Mes travaux sur l'histoire du Ministère de l'Équipement **nuancent la charnière de 1982** : des principes fondamentaux sont établis mais les Directions Départementales de l'Équipement restent en place encore une vingtaine d'années. Les transferts entre la fonction publique d'État et la fonction publique territoriale dans le domaine de l'équipement et de l'urbanisme ne sont pas si nombreux. Dans les années 1980, on entre dans un cycle d'alternance politique plus marquée. Certes, **les élections municipales de 1977** sont l'émergence d'une nouvelle génération politique de gauche, mais **les élections municipales de 1983** permettent celle d'une nouvelle droite tout aussi jeune qui a également son mot à dire dans le domaine de l'urbanisme. On peut enfin demander à l'historien d'aider à la réflexion sur ce qui se passe actuellement par comparaison avec les époques passées. Pour les années 1950, 1960 et 1970, plutôt que parler d'un âge d'or de la technocratie, comme l'a fait J.C. THOENIG dans *L'ère des technocrates*, j'évoquerais plutôt **un idéal type de la technocratie**, approché dans les années 1960 mais jamais complètement réalisé. Pour comprendre, prenons quatre entrées. D'abord, toutes les archives montrent que **les maires ne se couchent pas devant les ingénieurs des Ponts ou le pouvoir gaulliste** à partir des années 1960. L'Association des maires de France est très virulente : communistes et gaullistes ruent dans les brancards. Les besoins d'équipement sont cependant si importants

à cette période que les élus locaux doivent **transiger** avec l'appareil d'État, impliquant un accord tacite avec ce que propose le régime gaulliste. La deuxième ligne d'entrée concerne les politiques d'État. Quand on pense technocratie, on pense que l'État est monolithique, qu'il a une politique définie, conçue et mise en place comme un rouleau compresseur, le fameux « bulldozer de la rénovation urbaine » des années 1960. Les archives disent qu'au sein du Ministère de l'Équipement n'existe **pas UNE politique mais DES politiques**, parfois très différentes, comme celle d'A. CHALANDON qui voulait libéraliser complètement le sol et celle de P. DELOUVRIER qui, par le biais de l'Agence Foncière et Technique de la région parisienne, essayait de préempter la moitié des sols possibles pour construire les villes nouvelles. Ces politiques cohabitent et font l'objet de **compromis, qui expliquent la manière dont la ville se fait concrètement**. La troisième ligne d'entrée désigne les techniciens. Dans les années 1970, ils étaient des deux côtés. Les techniciens sont aussi des usagers, des citoyens, des militants souvent engagés dans des Groupes d'Action Municipale, dans des formes d'éducation populaire militante. Comment différencier l'ingénieur membre d'un établissement public d'aménagement et le futur maire ou adjoint au maire de la ville, comme à Cergy Pontoise, où la plupart de gens qui prennent la ville en 1977 sont d'anciens responsables de l'établissement public d'aménagement ? Enfin, les fonctionnaires, dans un ministère déconcentré comme l'Équipement, ne suivent pas, le fil de la bureaucratie de M. WEBER sans rien dire. C'est là que commence la critique de la planification urbaine, par le biais du plan construction, puis du plan urbain. Les **fonctionnaires sont des acteurs de l'évolution**. Le projet urbain naît aussi de l'intérieur du ministère qui produit le modèle de la planification urbaine. Les archives nous permettent de juger de l'écart par rapport à un idéaltype dominant qui serait celui de la technocratie et de nous aider à comprendre qu'aujourd'hui **toutes les villes ne sont pas équivalentes**. On ne gère pas Bordeaux comme Lille, ni les villes moyennes. Nous ne sommes pas passés d'un modèle à l'autre si facilement.

**P. BOUCHERON**, historien, Collège de France

Ce qui nous intéresse dans cette question du bon gouvernement du projet urbain est moins de rendre technique l'exercice du pouvoir que de **politiser l'exercice des techniciens de la ville** et de comprendre que le nœud entre technique et politique n'est pas simplement celui entre élus et techniciens mais que **l'ensemble du projet est à considérer politiquement**.

### Discussions

J.R. ETCHEGARAY : Nous avons peu parlé de **la mobilité** pourtant au cœur des politiques urbaines. Toutes les politiques, y compris la politique culturelle, sont interrogées par cette question. C'est un domaine dans lequel nous n'avons pas d'expertise et où notre **professionnalisation dans nos structures est très récente** au Pays Basque, alors même que nous sommes dans un territoire particulièrement attractif, surtout en période estivale. Il nous a fallu gagner en expertise technique et politique et **chercher l'arbitrage de l'opinion** par des réunions publiques. Par rapport à l'intervention de K.BASBOUS, G. DELEUZE s'interrogeait beaucoup dans ses contributions sur la question de l'architecture. Il en parlait en termes de machine de guerre, en considérant qu'il fallait que l'architecture soit créatrice et que les élus aient le courage d'un certain nombre de décisions dans ce domaine. Nous rencontrons des difficultés dans les jurys d'architecture et souvent la politique a du mal à voir le jour. Dans ma commune, la réalisation du musée des Beaux-arts est très difficile, entre la position du ministère de la culture, celle de l'ordre des architectes, etc. Ce n'est pas évident d'avoir un vrai projet urbain avec les procédures mises en place. Nous avons des difficultés à définir un véritable projet urbain avec **des règles juridiques beaucoup trop contraignantes**, même si elles le sont moins depuis la dernière réforme.

G. PINSON : Je me sens obligé de voler au secours de la gouvernance, que je préfère à la notion de bon gouvernement. Certes les systèmes démocratiques, les systèmes de décision, d'imputation des décisions, de mise en responsabilité des élus, basés sur des schémas adaptés à des sociétés immobiles dans lesquelles on vivait et on travaillait dans la commune où on élisait des élus étaient satisfaisants mais ne correspondent plus aux villes mobiles. Certes la gouvernance a une généalogie noire dans le monde de la Banque Mondiale et du FMI, mais elle est un terme très sérieux sur le plan scientifique. Des experts ont fait le constat qu'aujourd'hui les problèmes publics sont transjuridictionnels (la criminalité internationale, le trafic aérien, les mobilités urbaines, etc.). Nous sommes dans un système où la mainmise du couple élu-ingénieur ou élu-architecte sur des dossiers est moins admise et dans lesquels

les processus de décision, d'imputation des décisions, de reddition de compte, sont devenues très complexes. Le terme de gouvernance consiste à accepter de faire le deuil de tous ces mécanismes simples et satisfaisants intellectuellement, éthiquement et politiquement de conduite des politiques publiques dans un monde qui était un monde stable et immobile. FR. GILLI et J.M. OFFNER, dans *Paris, métropole hors les murs*, s'indignaient du fait que les élus parisiens aient décidés de bloquer la ville pendant un an pour construire un tramway sans jamais consulter au-delà des habitants de Paris, alors qu'on peut considérer que la municipalité de Paris a sa fortune faite par l'apport de travail de gens qui habitent toute la métropole parisienne et sur lesquels est finalement retombé le coût de l'immobilité due au tramway. Ils utilisèrent un terme de J. VIARD, celui de « démocratie du sommeil » qui signifie que l'on vote là où on dort. Aujourd'hui, nous aurions légitimité à voter là où nous travaillons, là où nous avons des loisirs, etc. Ce système aujourd'hui très complexe nécessite autre chose qu'une espèce de long remord ou regret de ce qui était les schémas démocratiques dans des sociétés immobiles.