

## La proximité pour s'isoler

Le chantier de « modernisation des services » à la communauté urbaine de Lille (2000-2003)

« L'immobilisme communautaire avance très vite ! »

Un fonctionnaire communautaire à propos du chantier de modernisation, extrait d'entretien, le 28/03/2002.

« Il est une chose incontestable, et c'est même un fait de l'histoire, mais auquel nous ne rendrons pas justice aujourd'hui : le résultat final de l'activité politique répond rarement à l'intention primitive de l'acteur. On peut même affirmer qu'en règle générale, il n'y répond jamais et que très souvent, le rapport entre le résultat final et l'intention originelle est tout simplement paradoxal ».

Weber (M.), *Le savant et le politique*, Union générale d'éditions, coll. 10/18, 1963, p. 165.

Effet performatif de ses invocations récurrentes<sup>1</sup>, la proximité semble avoir quitté ces dernières années le seul terrain de la rhétorique politique pour s'expérimenter comme nouvelle catégorie floue de l'action publique locale. Outre les « directions » et autres « missions de la proximité » – qui ont fleuri sur les organigrammes des collectivités locales – les chantiers de réorganisation des services sont souvent l'occasion d'intégrer cet objectif de « renforcement de la proximité » et de le décliner dans des dispositifs *ad hoc*<sup>2</sup>. A la contrainte traditionnelle pour les organisations de célébrer leur rationalité ou de se conformer formellement aux standards bureaucratiques environnants<sup>3</sup>, se serait ajoutée celle d'être « proches » de leurs administrés et d'en donner des gages<sup>4</sup>.

Au-delà de cette inflation nominale aisément repérable, et de la tentation de n'y voir qu'une « novlangue » (où les ministères de la paix cacheraient inmanquablement des ministères de la guerre), il paraît nécessaire de quitter le point de vue de l'analyse « intralinguistique » des discours et de mesurer comment se traduit cette injonction à la proximité dans les dispositifs d'action publique qui s'en réclament. Que devient la « proximité », quand de rhétorique politique qui paye aisément ses créanciers de mots ou de rétributions symboliques, elle est soumise à l'épreuve de l'action publique ?

<sup>1</sup> LEFEBVRE R., « Rhétorique de la proximité et "crise de la représentation" », *Cahiers Lillois d'Economie et de Sociologie*, n° 35-36 « Les nouvelles politiques locales », 2001, p. 111-132.

<sup>2</sup> Sur la montée en puissance et la déclinaison de cet impératif, voir WELLER J.-M., « L'épreuve de proximité. Le travail administratif et le néo-management », communication au VIIe congrès de l'association française de science politique, Table-ronde n°3 « Pour une science politique de l'administration », 18, 19, 20 et 21 septembre 2002.

<sup>3</sup> Sur ce point, voir l'article fondateur de MEYER J., ROHAN P., « Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony », *American Journal of Sociology*, n° 83, 1977, p. 340-363.

<sup>4</sup> Pour une présentation critique de cette injonction, voir DUPONT E., « Territorialisation des services publics : la proximité en question », communication au colloque « Territoire et proximité : moteurs de la modernisation du service public dans les communes », Montreuil, 23 février 2000.

Cette approche « praxéologique » de la proximité conjure le risque de régression vers l'infini que court toute entreprise d'exégèse philologique, si elle ne trouve pas un point d'appui dans l'analyse des pratiques issues –mais également constitutives– de ces discours<sup>5</sup>.

Quelques questions liminaires baliseront notre réflexion :

- 1) Dans quel contexte institutionnel apparaît l'injonction à la proximité, quels en sont les porte-parole et quels sens lui prêtent-ils ? Ici comme ailleurs, un point de vue nominaliste et constructiviste s'impose.
- 2) Comment les acteurs politiques et surtout administratifs (moins étudiés jusqu'à présent) interprètent-ils et traduisent-ils cette contrainte dans des dispositifs et à quels types de « disputes<sup>6</sup> » donne-t-elle lieu ?
- 3) Quels sont les effets mesurables de cette injonction en matière d'action publique ? Génère-t-elle une évolution des pratiques et/ou des dispositifs induisant un rapport renouvelé entre gouvernants et gouvernés ?

Par plusieurs aspects, les structures intercommunales font figure de « cas limite » pour étudier la traduction et la mise en forme de la proximité comme catégorie d'action publique :

- D'abord parce qu'elles pourraient apparaître à divers titres comme les institutions de l'« anti-proximité » : le mode de désignation de leurs élus (au suffrage indirect), la technicité présumée de leurs compétences (voirie, assainissement, traitement des résidus urbains, urbanisme réglementaire), tout comme la faible publicité de leurs débats semblent les cantonner aux marges de la démocratie locale<sup>7</sup>. S'ajoute à cela l'histoire singulière de ces institutions, conçues durant l'entreprise de modernisation administrative de l'après-guerre comme un moyen de conjurer le poids des intérêts particuliers dans les politiques urbaines et de promouvoir une nouvelle légitimité rationnelle et fonctionnelle<sup>8</sup>.

- Pourtant, les compétences traditionnelles de ces structures les placent en première ligne des interpellations des habitants. Il suffit d'avoir assisté à une seule réunion publique pour prendre la mesure de la place centrale qu'occupent les questions liées aux services publics urbains dans les controverses entre élus et habitants<sup>9</sup>, souvent disqualifiées sur le mode de l'ironie par de nombreux observateurs ou professionnels de la vie politique<sup>10</sup>. Si ces interpellations renvoient souvent à des prérogatives communautaires, elles transitent la plupart du temps par les mairies qui assument un rôle de courtage et d'intermédiation<sup>11</sup>.

- Dernier élément qui justifie de s'intéresser à ces institutions, leur rôle croissant dans les politiques publiques locales. Quelques données budgétaires suffisent pour illustrer le déplacement qui s'est opéré ces dernières années, dotant ces institutions de l'essentiel des ressources en matière d'investissement public local. Ainsi, le budget consolidé de la communauté urbaine (CU) de Lille pour 2003 frôle les 1600 millions d'euros, à comparer

---

<sup>5</sup> Voir PADIOLEAU J.-G., « Praxis d'une science sociale de l'action publique », BAECHLER J., CHAZEL F., KAMRANE R. (dir.), *L'acteur et ses raisons. Mélanges en l'honneur de Raymond Boudon*, 2000, PUF, Paris, p. 340-350.

<sup>6</sup> Au sens où Luc Boltanski et Laurent Thévenot emploient cette notion dans leurs travaux sur les économies de la grandeur pour évoquer les conditions de fixation des accords.

<sup>7</sup> Pour plus d'éléments sur la construction et l'entretien de la clôture intercommunale voir N. BUE, F. DESAGE, L. MATEJKO, « L'intercommunalité sans le citoyen. Les dimensions structurelles d'une moins-value démocratique », dans R. LE SAOUT, F. MADORE (dir.), *Les plus-values de l'intercommunalité*, Presses Universitaires de Rennes, à paraître (second semestre 2004).

<sup>8</sup> Sur cette entreprise administrative et politique, voir D. DULONG, *Moderniser la politique. Aux origines de la Vème République*, L'Harmattan, 1997, et P. LE LIDEC, *Les maires dans la République. L'association des maires de France, élément constitutif des régimes politiques français depuis 1907*, Thèse pour le doctorat en science politique, université Paris 1, 2001.

<sup>9</sup> Voir par exemple NONJON M. et ETHUIN N. dans LAGROYE J., LEHINGUE P., SAWICKI F. (dir.), *Mobilisations électorales* (titre provisoire), PUF/CURAPP, 2004 (à paraître).

<sup>10</sup> La question des « crottes de chiens sur les trottoirs » résume dans de nombreux propos les revendications profanes de « basse-politique » jugées peu légitimes, renvoyant ceux qui les expriment à leur incapacité à « monter en généralité ».

<sup>11</sup> Voir NAY O., SMITH A., « Les intermédiaires en politique. Médiations et jeux d'institution », dans NAY O., SMITH A. (dir.), *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action politique*, Economica, 2002, p. 1-21.

avec les 330 millions d'euros de la ville de Lille pour la même année. Ce mouvement est également sensible du point de vue de la progression comparée de leurs ressources. Alors que le budget de la ville centre triplait (en francs constants 2002) entre 1968 (date de création de la CU de Lille) et 2002, celui de la communauté était multiplié par six<sup>12</sup>. De façon assez paradoxale, les discours sur la proximité tendent à se focaliser sur le rôle des mairies, au moment même où l'essentiel des enjeux et des ressources en matière d'action publique locale semblent se concentrer au niveau des structures intercommunales.

Une immersion au sein de la CU de Lille pendant un an sous la forme d'un stage<sup>13</sup>, nous a permis de suivre « de l'intérieur » un chantier de réorganisation des services dont l'un des maîtres mots était justement le « renforcement de la proximité », avec toutes les incertitudes et les ambiguïtés que peut revêtir un tel projet. Nous avons pu assister à de nombreuses réunions des groupes de travail constitués pour l'occasion<sup>14</sup> auxquels ont participé au total plusieurs centaines de fonctionnaires<sup>15</sup>, et dont l'objectif revendiqué était de traduire et de décliner dans l'organisation administrative cette commande politique. Il faut immédiatement souligner que ce chantier de réorganisation des services n'a pas fait l'objet du même investissement de la part des élus. S'ils étaient à l'origine du chantier, ceux-ci s'y sont finalement peu impliqués, se contentant de valider (ici d'infirmier) les grands axes retenus par les fonctionnaires. Les multiples tentatives du maître d'œuvre de ce chantier de réorganisation<sup>16</sup> pour constituer un groupe de travail composé d'élus n'aboutiront pas. Cette étude de cas illustre donc à merveille les conclusions de J. March et P. Olsen, montrant que les gouvernants tendent à se désintéresser des projets de réforme une fois ceux-ci lancés, les profits symboliques de telles démarches reposant sur la symbolique du changement induite plus que sur ses résultats<sup>17</sup>.

Dans un premier temps, nous reviendrons sur la mise à l'agenda de cette réforme organisationnelle et sur le sens de la demande de proximité des élus. La loi de renforcement et d'amélioration de la coopération intercommunale de 1999 (dite « loi Chevènement »), en renforçant les prérogatives des intercommunalités par rapport aux communes et en ouvrant la perspective de l'élection prochaine de ses représentants au suffrage universel direct n'est pas pour rien dans cette mise à l'agenda. Nous montrerons néanmoins que, contrairement aux apparences, cette dernière participe à une stratégie d'« endiguement » des effets de la loi plus qu'à une volonté de démocratiser l'intercommunalité<sup>18</sup> chez ses porte-parole (I). L'analyse des débats sur la définition de la proximité et ses déclinaisons montrera ensuite combien elle est investie d'une multitude d'enjeux, largement dépendants des positions politiques et administratives occupées dans l'édifice institutionnel communautaire et des problèmes

---

<sup>12</sup> Le budget primitif de la ville de Lille passe ainsi de 726 millions de francs (en francs constants 2002) en 1968 à 1943 millions de francs en 2001. Le budget primitif de la CU (budget général + principaux budgets annexes) passe quant à lui de 1700 millions de francs en 1968 (francs constants 2002) à 10 000 millions de francs en 2003. Pour prendre la mesure de l'importance de ce déplacement, il faut ajouter que la part de l'investissement est beaucoup plus importante dans le budget communautaire (supérieure à 50%) que dans le budget municipal (moins de 25%).

<sup>13</sup> Dans le cadre d'une thèse en voie d'achèvement consacrée à l'étude des processus d'institutionnalisation et d'intégration du pouvoir intercommunal.

<sup>14</sup> 21 réunions ont été observées au total auxquelles s'ajoutent des réunions de la direction générale (regroupant les directeurs) et une réunion spéciale de la commission du président consacrées à cette question. Les groupes de travail composés de fonctionnaires se sont d'abord réunis lors du premier semestre 2001 pour faire des propositions de réorganisation aux élus, puis se sont de nouveaux réunis lors du second semestre pour travailler sur la mise en œuvre des propositions avalisées politiquement.

<sup>15</sup> A raison d'une vingtaine de fonctionnaires cooptés par groupe de travail, de catégorie A très majoritairement.

<sup>16</sup> La mission de réflexion est confiée au directeur général du service voirie/signalisation (l'un des plus importants de la CU en personnel et en budget), ancien responsable technique du service métro et considéré comme le bras droit du directeur général des services, lui-même ancien directeur du service métro.

<sup>17</sup> Voir notamment MARCH J.G., OLSEN J.P., « Organizing Political Life: What Administrative Reorganization Tells Us about Government », *American Political Science Review*, 77, 1983, p. 281-296.

<sup>18</sup> Sur ce point, voir DEMAYE P., « La recherche de la démocratie intercommunale », dans CURAPP, *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, PUF/CURAPP, 1999, p. 237-270.

singuliers qui se posent à chaque acteur (II). Nous nous attarderons enfin sur la dimension paradoxale de cette injonction, reflet de l'entre-deux dans lequel se trouve l'institutionnalisation des établissements publics intercommunaux<sup>19</sup> et qu'on peut résumer ainsi : comment renforcer l'intercommunalité et sa territorialisation sans affaiblir le rôle des communes ? Cette quadrature du cercle aboutit finalement à une neutralisation par les élus des éléments les plus innovants du projet de réforme proposé par les fonctionnaires et, *in fine*, au renforcement de la clôture de l'institution intercommunale par rapport aux citoyens (III).

## I/ La proximité, matrice ambiguë et protéiforme du chantier de réorganisation des services

« Le problème, c'est que les élus n'ont pas posé de questions, ils ont donné des réponses. Ils nous ont dit : "on veut des pôles de proximité !". Maintenant, on se demande ce qu'on va mettre dedans... »

Un ingénieur du service urbanisme lors d'un groupe de travail sur la modernisation des services, 13/06/01.

C'est par une délibération cadre votée le 20 novembre 2000 et intitulée « Réussir le renforcement et la modernisation de l'intercommunalité » qu'est lancé le chantier de réorganisation des services de la CU de Lille, placé sous les auspices du renforcement de la proximité. Le contexte institutionnel dans lequel il prend place a son importance pour comprendre les raisons de cette mise à l'agenda politique et ce qu'en attendent les conseillers communautaires. La loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale de juillet 1999, dite « loi Chevènement », prévoit un certain nombre de transferts de compétences des communes vers la CU<sup>20</sup>, qui seront effectifs le premier janvier 2001, sous réserve d'avoir été acceptés par une majorité des deux tiers des conseils municipaux des communes membres de l'assemblée. Pierre Mauroy, président du conseil de communauté, sait les maires des petites communes réticents à ces transferts de compétences. Il confie la mission d'en préparer les modalités à H. Ségard, président du groupe GADEC<sup>21</sup> qui se fait fort de les convaincre. Ce dernier organise de nombreuses réunions dans lesquelles il entreprend de rallier les maires à la perspective des transferts en leur donnant un certain nombre d'assurances quant à la prise en compte des revendications municipales dans le cadre d'une intercommunalité remaniée. Le texte de la délibération du 20 novembre s'en fait largement l'écho :

[Il faudra :]

- « rendre les communes partenaires du développement pour maintenir la gestion de proximité en appliquant le principe de subsidiarité qui consiste à répartir au niveau le plus pertinent l'exercice de chaque compétence,
- développer une pratique de concertation permanente avec les communes pour que l'implantation de projets sur leur territoire *ne puisse se faire sans l'avis de la commune concernée*,
- proposer un exercice partagé et décentralisé de certaines compétences
- créer et faire vivre la concertation avec tous les acteurs du développement métropolitain, élus, partenaires économiques, associatifs<sup>22</sup> ».

La modernisation des services y est présentée comme l'une des « conditions de réussite » des évolutions institutionnelles. Le renforcement de la proximité fait figure de

---

<sup>19</sup> Acteurs au rôle croissant dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques locales (et soumis de ce fait à des interpellations de plus en plus fréquentes des élus), ils restent peu en prise avec la population et relégués politiquement au second plan derrière les communes. Voir BUE N., DESAGE F., MATEJKO L., art. cité.

<sup>20</sup> Parmi lesquelles, le développement économique, l'organisation des grands événements culturels et sportifs, la gestion de certains espaces naturels d'envergure métropolitaine.

<sup>21</sup> Le Groupe d'Action Démocratique et d'Entente Communautaire compte alors une cinquantaine de conseillers communautaires sur 170, parmi lesquels une très grande majorité de maires de petites communes.

<sup>22</sup> Extrait de la délibération.

thématique récurrente dans cette délibération, qui prescrit notamment la mise en place de « pôles de proximité » dont la définition du contenu précis et des missions est laissée pour plus tard : « La réflexion qui sera menée avec les maires sous l'autorité du président de la CU permettra de définir le contenu des missions des pôles de proximité, leur mode d'organisation de même que, par voie de conséquence, la refonte de l'organigramme communautaire. A partir de ces réflexions, le Président présentera au conseil de communauté l'organisation nouvelle des services communautaires<sup>23</sup> ». Tout juste le texte précise-t-il à leur sujet : « Chargés de mettre en œuvre sur le terrain les stratégies de développement communautaires, ils assureront une interface réactive et efficace entre les communes et la CU<sup>24</sup> ». Les propos un peu désabusés du Directeur Général des Services lors d'une réunion de direction générale traduisent bien l'incertitude qui prévaut : « La commande des élus c'est "plus de proximité", mais ça ne va pas plus loin pour l'instant ».

L'objectif est cependant suffisamment flou pour rallier à lui l'ensemble des élus. Parmi ces derniers, on trouve en effet les plus faiblement dotés en ressources institutionnelles – qui voient dans la réorganisation des services la perspective d'une simplification des procédures – mais également les plus dotés d'entre eux (les vice-présidents députés-maires) – pour lesquels les pôles de proximité préfigurent les futurs arrondissements sur lesquels pourrait s'exercer leur influence dans le cadre d'une élection des conseillers communautaires au suffrage universel direct. L'histoire de la mise à l'agenda consensuelle de la proximité à la CU s'apparente donc à un *quiproquo*, tant la notion semble investie d'objectifs contradictoires, sans que ces contradictions n'apparaissent immédiatement. *Cet exemple montre par ailleurs que la rhétorique de proximité est loin de renvoyer nécessairement chez ceux qui s'en saisissent à la question du lien politique entre gouvernants et gouvernés<sup>25</sup>.*

Force est ainsi de constater que citoyens ou habitants sont loin d'être au cœur de cette demande politique de « proximité ». Elle reflète bien davantage la volonté de « maires entrepreneurs<sup>26</sup> » d'assurer la permanence de leur rôle, dans une institution intercommunale en transformation qui menace de s'émanciper d'eux. S'ils sont globalement parvenus à domestiquer les compétences techniques traditionnelles de l'institution – à force notamment de régulations croisées avec les services techniques territorialisés de la CU –, les maires des petites communes craignent en effet que les nouveaux transferts n'entament cette influence. Leur demande de proximité apparaît donc comme une voie détournée pour revendiquer le maintien de la prééminence communale, d'une façon plus légitime qu'en appelant au maintien d'une « logique de guichet » largement stigmatisée<sup>27</sup>.

Le profil d'Henri Ségard et des élus qui portent le projet de modernisation des services au sein de son groupe mérite qu'on s'y arrête : quadragénaires, issus pour la plupart de catégories socioprofessionnelles libérales diplômées<sup>28</sup>, ils ont progressivement remplacé les maires agriculteurs au sein du GADEC, conséquence du renouvellement démographique de leurs communes périurbaines, devenues progressivement résidentielles<sup>29</sup>. Leur profil social les

---

<sup>23</sup> *Ibidem.*

<sup>24</sup> *Ibid.*

<sup>25</sup> Comme le suggère Philippe BEZES : « Une doctrine n'a donc pas seulement du succès en vertu de certaines de ses propriétés argumentatives intrinsèques ni parce qu'elle correspond à un intérêt, mais parce qu'elle peut constituer, pour le réformateur, une théorie qui lui permet de résoudre le problème auquel il est confronté, compte tenu des ressources cognitives dont il dispose » ; « Les hauts fonctionnaires croient-ils à leurs mythes ? », in *RFSP*, vol. 50, n°2, avril 2000, p. 307-332.

<sup>26</sup> Pour reprendre la catégorie développée par Christian LE BART dans *La rhétorique du maire entrepreneur*, Pédone, 1992.

<sup>27</sup> Un rapport récent de la chambre régionale des comptes (*Les communautés urbaines. Rapport au président de la république suivi des réponses des administrations et des organismes intéressés*, novembre 2001) vient alors de critiquer sévèrement la « remunicipalisation de fait » de certaines compétences communautaires et les pratiques de répartition proportionnelle des crédits.

<sup>28</sup> H. Ségard est pharmacien.

<sup>29</sup> Nous nous permettons de renvoyer à DESAGE F., « Une commune résidentielle suburbaine en pleine campagne. Contraintes de notoriété, clôture des enjeux et disqualification sociale de l'adversaire », dans LAGROYE J., LEHINGUE P., SAWICKI F. (dir.), *Mobilisations électorales, op. cit.* (à paraître)

incline à endosser le rôle de « technotable<sup>30</sup> », porteurs de dossiers et faiseurs de projets, plus que celui d' « élu de terrain ». H. Ségard, à l'issue d'une réunion publique électorale à laquelle nous assistions dans le cadre d'une autre recherche<sup>31</sup>, nous confia ainsi combien cet exercice l'ennuyait, insistant sur le fait que le rôle d'un élu « n'était plus de serrer des pognes » mais « de faire avancer les dossiers ». Quelques semaines plus tard, en entretien, il nous répéta de nouveau : « Etre maire, ce n'est pas être hôtesse d'accueil à la mairie !<sup>32</sup> ».

Il ne faut donc pas se méprendre sur le sens de la revendication de proximité chez ces élus : elle réclame la consolidation de leur rôle de courtier des intérêts municipaux dans l'institution communautaire<sup>33</sup> bien plus qu'elle ne propose d'introduire le citoyen dans la machine. Par ailleurs, et même si ce rôle leur apparaît moins gratifiant, ces élus perçoivent bien l'intérêt de préserver le quasi-monopole municipal sur la relation aux habitants, quitte à repenser l'intervention communautaire afin qu'elle joue pleinement son office sans trop le faire savoir, leur permettant de s'en imputer les mérites. Les mairies sont confrontés au besoin croissant de recourir aux services communautaires pour répondre aux interpellations des habitants mais entendent rester le point de passage obligé de ces derniers. Cet extrait d'entretien avec le directeur général des services de la ville de Roubaix reflète cette situation ambiguë :

\_ « Comment faites-vous pour gérer les demandes de « proximité » quand il s'agit de compétences communautaires ?

\_ Aujourd'hui, quand nous avons un problème de « nid de poule », c'est soit sur le domaine municipal ou communautaire. Quand c'est sur notre domaine, on donne un délai à l'utilisateur pour répondre et agir. Quand le trou est dans le domaine communautaire, on informe les services de l'unité territoriale de la CU mais on ne peut pas donner de délais. Il y a réinterpellation de la CU si ce n'est pas fait, c'est la seule chose que l'on puisse faire. Récemment, le directeur général des services de la CU de Lille est venu avec deux de ses directeurs. On leur a dit : « on est prêt à jouer le partenariat si le schéma de la CU est compatible ». Nous devons pouvoir donner un délai à l'utilisateur. (...) On est dans une situation un peu ambiguë dans laquelle on doit parler à la place de la CU à l'utilisateur. On a essayé d'expliquer cela au plus haut niveau des services techniques communautaires mais ce n'est pas évident<sup>34</sup> ».

Cette ambiguïté est constamment présente dans les débats qui précèdent la délibération sur la modernisation des services. Ainsi, la proximité y est justifiée tantôt par le souci des maires de trouver une institution plus réactive à leurs demandes et plus facile d'accès, tantôt au nom du rapprochement de la CU et de ses habitants. Ces deux extraits d'intervention d'élus lors du bureau du 15 janvier 2001 en témoignent :

\_ C. Decocq (Président du groupe UMP en CU, conseiller municipal de Lille) : « Je crois qu'il faut changer un peu et réfléchir à notre mode de relations avec les habitants. Les gens sont de bon sens dans notre communauté, qu'ils soient dans les services ou chez les élus, ils comprennent bien qu'avec ces nouvelles compétences et ce long chemin vers la métropolisation, et le nouveau rôle des maires, cela pose le problème suivant : est-ce que la communauté va s'adresser directement aux habitants ? Et si tel est le cas, que doit faire le maire ? Avec quelle complémentarité ? Et si tel est le cas, qui représente la communauté ? (...) ».

\_ B. Roman (Président du groupe socialiste en CU, adjoint au maire de Lille) : « Maintenant, il faut que nous allions de plus en plus vers une appropriation du service public par les habitants de la CU, cela dépend naturellement des élus, cela dépend aussi de la manière dont les services se mettent à disposition de cette volonté de servir le service public local ».

Pour le dire autrement, tout se passe comme si l'amélioration du lien entre l'institution et le citoyen servait de prétexte pour justifier une démarche de réorganisation qui concerne essentiellement la relation entre la communauté et les maires. C'est cette confusion

<sup>30</sup> Selon l'expression de Jean-Pierre GAUDIN dans *Gouverner par contrat. L'action publique en question*, Presses de sciences po, 1999.

<sup>31</sup> BUE N., DESAGE F., MATEJKO L., « Enjeux (inter)communaux ? Constitution, traduction et euphémisation des questions intercommunales lors des élections municipales de 2001 dans la communauté urbaine de Lille », dans LAGROYE J., LEHINGUE P., SAWICKI F. (dir), *op. cit.*

<sup>32</sup> Réalisé le 7/03/2001.

<sup>33</sup> Sur cette dimension centrale de l'activité politique locale, voir NAY O. et SMITH A. (dir.), *Le gouvernement du compromis...*, *op. cit.*

<sup>34</sup> Extrait d'entretien, réalisé le 13/05/2003.

permanente sur le sens de la proximité qui conduit les fonctionnaires – chargés de traduire cette commande politique ambiguë – à se saisir de la question de la relation aux habitants, pourtant à peine évoquée dans la délibération cadre, et pour cause.

## **II/ Quand les fonctionnaires communautaires se saisissent de la commande : la proximité au prisme des attentes administratives**

« La commande politique c'est : "on veut des pôles de proximité, on confie au président la charge de réfléchir". Ça c'est la délibération. Ça peut être choquant mais ils ne savent pas ce qu'ils veulent. Il faut être réaliste. Le maître d'ouvrage ne sait pas toujours ce qu'il veut et quelle est la commande. Il va discuter avec les services techniques pour savoir ce qui est possible. Là, c'est un peu ce qui se passe. Le politique nous dit : "il nous faut des acteurs de terrain, à vous de nous dire ce que vous pouvez nous apporter". Maintenant, on est au point du retour. C'est à nous de dire : "sur les pôles, on peut s'organiser comme ceci, comme cela..." ».

Extrait de l'intervention du directeur chargé de la mission de modernisation des services, réunion d'un groupe de travail « proximité », le 14/06/01.

Les fonctionnaires sont saisis d'une commande politique les incitant à réfléchir aux missions des huit pôles de proximité souhaités par les élus et à faire des propositions sur leur organisation. L'ambiguïté originelle de la commande traverse les premières réunions des groupes de travail<sup>35</sup> : qu'est-ce qu'être proche en CU mais, surtout, être proche de qui ? Des habitants, des services municipaux, des associations ou des maires et sur quels types de politiques ? Cette indétermination initiale laisse la place à une certaine autonomie dans l'interprétation de la commande. Tout est ainsi réuni pour que le chantier de réorganisation des services devienne le réceptacle d'un ensemble de revendications en suspens dans l'organisation.

Les premières discussions au sein des groupes se focalisent sur le problème de la fragmentation du processus décisionnel, conséquence de la prééminence donnée aux choix municipaux. Condition de la régulation politique consensuelle de l'institution<sup>36</sup>, et donc fonctionnelle politiquement<sup>37</sup>, cette absence de hiérarchisation centrale des priorités est diversement appréciée.

Les ingénieurs des unités territoriales<sup>38</sup> (UT) ont en effet construit une large part de leur influence à partir des relations « collusives<sup>39</sup> » qu'ils entretiennent avec les maires. Tant que ces derniers avaient la maîtrise complète des crédits voirie de leur commune<sup>40</sup>, ils les

<sup>35</sup> Le travail de ces groupes est organisé autour de cinq thématiques : « proximité, réactivité, maîtrise d'œuvre/maîtrise d'ouvrage, conduite de projet, gestion du patrimoine ». 28 réunions seront organisées lors du premier semestre 2001, auxquelles participeront 250 agents au total.

<sup>36</sup> La CU de Lille est gérée depuis 1989 par exécutif de coalition associant la gauche (PS, PC, Verts) et la droite (UDF, RPR puis UMP).

<sup>37</sup> Sur la fonctionnalité organisationnelle de l'ambiguïté des choix, voir MARCH J., « Rationalité limitée, ambiguïté et ingénierie des choix », dans MARCH J. (dir.), *Décisions et organisations*, Les éditions d'organisation, 1991, p. 133-161.

<sup>38</sup> Les unités territoriales sont des antennes déconcentrées de la CU créées en 1983. La CU comporte ainsi quatre unités territoriales, regroupant les services de la voirie et de l'assainissement par sous-secteur d'intervention.

<sup>39</sup> Au sens où Michel Dobry parle de « transactions collusives » pour définir les relations qui s'instaurent entre différents secteurs sociaux ; *Sociologie des crises politiques, la dynamique des mobilisations multisectorielles*, FNSP, 1986.

<sup>40</sup> Pour faire face aux revendications des maires et à la difficile constitution des services communautaires, le président de la CU met en place au début des années 1970 un mécanisme qui porte le nom d'« enveloppes voirie ». Celui-ci consiste à attribuer aux maires la responsabilité du choix des programmes concernant leur commune, à partir d'une enveloppe budgétaire calculée au *pro rata* de ce que représente la longueur des voies de la commune sur l'ensemble du patrimoine communautaire. Ce mécanisme est souvent présenté comme un emblème de la reprise en main de la CU par les communes.

sollicitaient largement pour les conseiller sur la programmation des travaux, partageant avec eux un rôle de maîtrise d'ouvrage<sup>41</sup> et court-circuitant les services centraux. Un chef d'UT résume cette situation lors d'une réunion :

« Avant on travaillait en UT avec les mairies. On y avait trouvé une grande souplesse, nous avions un interlocuteur qui avait l'argent. On parlait de l'intérêt particulier du maire pour arriver à l'intérêt général. Aujourd'hui, on part de la situation inverse : dès lors qui validera la commande ?<sup>42</sup>».

Le rapport critique de la chambre régionale des comptes de 1999<sup>43</sup> – dénonçant ce qu'elle considère comme une remunicipalisation de fait d'une compétence communautaire – oblige les élus à remettre en cause ce principe des « enveloppes voirie ». En pointant le risque juridique encouru par les ingénieurs – assurant une mission qui n'est pas de leur ressort – ce rapport incite par ailleurs ces derniers à participer sans trop rechigner au chantier de réorganisation. S'ils sont ceux qui profitaient le plus de la situation précédente, cela ne les empêche pas de déplorer lors des réunions la charge croissante que représente le traitement des interpellations d'habitants<sup>44</sup>, qu'ils assument sans moyens spécifiques et en étant contraints de s'effacer derrière les mairies<sup>45</sup>.

Sans surprise, les ingénieurs des services centraux sont beaucoup plus favorables à une réorganisation des services qui leur apparaît comme un moyen de se réapproprier une maîtrise d'ouvrage dont ils ont été largement dépossédés par les unités territoriales. Ils prônent ainsi la mise en place de pôles de proximité moins dépendants des élus et porteurs d'un projet communautaire opposable aux maires et élaboré au niveau central.

Les services centraux qui ne sont pas représentés dans les unités territoriales, comme l'urbanisme ou le développement économique, craignent quant à eux que la constitution de pôles de proximité ne se traduise par leur dispersion sur le terrain, les soumettant davantage à la domination des services techniques et aux pressions des maires.

Soulignons enfin que la thématique du renforcement de la proximité sert de prétexte à certains représentants des services fonctionnels (administration générale, services juridiques, direction des ressources humaines) pour porter à l'agenda de la réforme des thématiques plus classiques, issues du « néo-management public »<sup>46</sup>. On n'a peut être pas assez souligné la compatibilité de ses topiques (« réactivité », « rationalité », « clarté », « projet ») avec celles de la proximité.

Ainsi, la thématique de la proximité et le chantier de réorganisation des services, loin de se focaliser sur la seule question du rapport aux habitants, cristallise un ensemble d'enjeux préalablement constitués, largement dépendants des positions institutionnelles occupées par les acteurs et des problèmes qui se posent à eux dans l'organisation.

La critique de l'illisibilité du projet communautaire et de ses priorités fait néanmoins figure d'antienne consensuelle au sein des groupes de travail et sert de matrice aux réflexions des agents sur la territorialisation des services. Cette intervention d'un jeune ingénieur subdivisionnaire du service urbanisme illustre le type de récriminations maintes fois entendues dans ces réunions :

« Plusieurs fois, je n'ai pas pu répondre à des demandes faute d'une stratégie ou d'une politique communautaire claire. Le temps d'arrivée du courrier c'est une semaine. Ensuite, il faut trois à

---

<sup>41</sup> Pour résumer, en droit public le « maître d'ouvrage » désigne la personne morale responsable de la commande et de la définition du projet et le « maître d'œuvre » celle à qui est confiée sa conception technique et son exécution pour le compte du maître d'ouvrage.

<sup>42</sup> Réunion sur la modernisation des services à l'attention des chefs de services, le 19/12/01.

<sup>43</sup> Rapport cité.

<sup>44</sup> Un membre de l'unité territoriale de Lille estimera lors d'une réunion à 4000 les demandes de renseignements de particuliers leur arrivant chaque année, même si « 95% continuent de transiter par les mairies ».

<sup>45</sup> Lors d'une réunion des groupes de travail, le 28/05/01, un ingénieur au sein d'une unité territoriale avance ainsi : « Je me rends compte que sur 33 communes, on ne peut pas être au courant de toutes les demandes. (...) On reçoit énormément de lettres de riverains. Ils nous écrivent directement, les pétitions nous arrivent. Qui répond ? Le problème c'est que les services techniques des mairies renvoient vers nous. (...) Pour l'instant, ça nous arrive et j'estime que ce n'est pas à nous de répondre ».

<sup>46</sup> Voir J.-M. WELLER, « L'épreuve de proximité. Le travail administratif et le néo-management », art. cité.



quatre semaines pour avoir la signature de l' élu, soit un délai minimum de cinq semaines pour répondre. Ca c'est si on répond « oui, ça va ». Si ça coince... Il faut donc dire aux élus qu'il n'y aura pas de modernisation sans projet communautaire clair<sup>47</sup> ».

La faiblesse des relations directes avec les « usagers<sup>48</sup> » est vécue sur un double mode contradictoire : les fonctionnaires sont à la fois conscients du relatif confort que cette distance leur apporte – limitant la pression directe – et de ses effets pervers, laissant aux mairies le rôle déterminant d'intermédiaire et entravant leur capacité de réaction et d'autonomie. Le directeur chargé du chantier de modernisation le souligne lors d'une réunion<sup>49</sup> :

« Pour l'instant, le courrier arrive en UT mais on fait une réponse au maire qui ensuite répercute au riverain. L'essentiel des demandes transitent par les mairies. (...) Les villes, c'est un peu leur stratégie d'être les interfaces, il ne faut pas l'oublier, elles font des réunions dans les quartiers en ce sens ».

L'idée que les évolutions récentes et à venir de l'intercommunalité justifient de repenser les relations avec les habitants est également omniprésente dans les groupes<sup>50</sup>. A la différence des élus – beaucoup plus partagés sur la question<sup>51</sup> – la démocratisation de l'intercommunalité est largement souhaitée par les fonctionnaires communautaires qui perçoivent le mode de désignation indirect des conseillers comme un facteur de complexification du pilotage politique et de faiblesse communautaire. Les pôles de proximité apparaissent ainsi dans les groupes de travail comme les lieux dans lesquels pourrait s'expérimenter le renforcement de la relation aux habitants, dans la perspective du nouveau mode de scrutin.

Les pôles de proximité sont notamment définis comme de possibles points d'entrées de l'ensemble des demandes externes, émanant des maires mais également des habitants. Une fonction d'accueil, de traitement des courriers leur est ainsi attribuée. La proposition des groupes de localiser les pôles dans les centres des villes principales – en les identifiant par une signalétique communautaire appropriée – traduit bien l'ambition initiale<sup>52</sup>. Une nouvelle fonction est inventée au sein de ces pôles de proximité, celle de « référent territorial ». Dans les premières réflexions, il est chargé de procéder au tri, au classement et à l'instruction des sollicitations concernant son territoire d'intervention (correspondant à plusieurs communes du pôle). Il est donc l'interlocuteur privilégié du maire et des habitants, susceptible de leur apporter des réponses sur les interventions communautaires, l'avancement d'un dossier ou la procédure à suivre pour une démarche. Son rôle consiste donc à porter et orienter les projets des élus dans les services, mais également à les informer des programmes communautaires dans lesquels ils doivent s'inscrire. Les fonctionnaires insistent beaucoup sur cette fonction de garant du projet communautaire, pressantant que le référent pourrait sinon rapidement devenir le *missi dominici* des maires en communauté<sup>53</sup>. Dans le schéma organisationnel mis au point à l'issue de cette première série de réunions, les pôles de proximité sont conçus comme des lieux d'interface, entre les élus et les services communautaires, mais également entre ces derniers et les habitants.

Si les fonctionnaires plaident pour un renforcement de la fonction d'accueil et un meilleur traitement des demandes d'intervention, ils conçoivent rarement le rôle des habitants autrement que comme celui d'« usagers » voire de « clients » des services publics dont la communauté a la charge. Les réflexions sur la déclinaison pratique de la contrainte de

---

<sup>47</sup> Réunion du 13/06/01.

<sup>48</sup> Terme préféré à celui de citoyen ou d'habitant sur le choix duquel nous reviendrons plus loin.

<sup>49</sup> Réunion du 4/06/01.

<sup>50</sup> Rappelons que la perspective de l'élection des conseillers communautaires au suffrage universel direct en 2007 est alors dans tous les esprits.

<sup>51</sup> Sur la réticence des élus à l'élection des conseillers communautaires au suffrage universel direct, voir BUE N., DESAGE F., MATEJKO L., « L'intercommunalité sans le citoyen... », art. cité.

<sup>52</sup> Cette proposition est en rupture avec la situation des unités territoriales, dont la localisation au sein de zones industrielles périphériques entretient la faible visibilité et accessibilité pour la population.

<sup>53</sup> Ils envisagent par exemple leur rattachement hiérarchique direct au directeur général des services, comme un moyen de les prémunir de l'influence directe des maires.

proximité s'appuient la plupart du temps sur des exemples de sollicitations de riverains pour signaler la présence d'un « nid de poule » sur la chaussée ou un problème de réseau d'assainissement bouché. Se dégage ainsi une conception générique de l'« usager » – figure non-confliktuelle dont les besoins ne semblent pas faire problème – relégué au statut peu valorisant du « plaignant ». Le terme de « citoyen » n'est d'ailleurs significativement presque jamais employé dans les réunions. L'« usager riverain » est assigné aux problèmes de son quartier et jamais appelé à se prononcer sur les choix relatifs à la circonscription politique et administrative intercommunale<sup>54</sup>. La problématique de la concertation est ainsi presque totalement absente des réflexions des groupes de travail. Le champ de la proximité s'applique au domaine des services publics plus qu'aux grands projets d'urbanisme ou d'aménagement pourtant conduits par l'institution. La réflexion semble ainsi aboutir à une *fonctionnalisation* de la proximité, les fonctionnaires sollicitant la participation des habitants pour leur signaler d'éventuels dysfonctionnements et pour améliorer la réactivité des services plus que pour les associer à la définition du fonctionnement de ces derniers<sup>55</sup>.

La production des groupes de travail, sans remettre en cause fondamentalement l'économie du rapport de l'institution aux habitants, va néanmoins sensiblement plus loin que la commande politique, étendant la problématique de la proximité aux usagers. On perçoit à la lecture de leurs premières propositions l'ampleur du *quiproquo* entre fonctionnaires et élus sur le sens de la proximité revendiquée : alors que les premiers voient dans la territorialisation des services une occasion d'accompagner l'affirmation du rôle de la CU et d'accroître sa capacité à répondre directement aux usagers, les élus semblent en attendre exactement l'inverse, à savoir la réassurance de leur rôle et de celui des communes<sup>56</sup>. Ce *quiproquo* est rendu possible par l'imprécision de la commande initiale et par la faible participation des élus à la réflexion sur la réorganisation des services. Les fonctionnaires communautaires prennent en quelque sorte leurs rêves de proximité pour la réalité de la commande<sup>57</sup>. Ce n'est que confrontés aux premières propositions issues des groupes de travail que les principaux élus communautaires se décident à les rappeler à l'ordre.

### **III/ Garder la « maison-maire »<sup>58</sup> : la réduction de la portée de la réforme**

Cette politique de réforme évoque le « modèle de la poubelle »<sup>59</sup> : d'une part, les acteurs politiques se désintéressent de la réforme à peine celle-ci lancée, d'autre part, ils ne semblent découvrir que progressivement les effets potentiels de leur initiative<sup>60</sup>.

Le désengagement des élus du chantier de réorganisation se manifeste dans les difficultés rencontrées par le fonctionnaire chargé de cette mission pour obtenir des retours politiques sur les propositions des groupes de travail. Cette situation entraîne de nombreux retards dans le planning prévisionnel et le report de plusieurs échéances. Alors que la nouvelle organisation devait être effective au bout d'un an, elle mettra plus de deux ans à se concrétiser. Le changement du contexte politique et institutionnel est pour beaucoup dans cette prise de distance politique. Le principal élu porteur du projet – le président du GADEC H. Ségard – se trouve en effet marginalisé politiquement après s'être présenté contre P.

<sup>54</sup> On rejoint ici les réflexions de Magali NONJON dans cet ouvrage ou encore de Catherine NEVEU : « La participation et la proximité comme idéologie(s) : aperçus à partir des Conseils de la Vie Locale de Tours », Communication au colloque « Les idéologies des politiques territoriales », Rennes, le 4 et 5 mars 2004.

<sup>55</sup> Voir BUE N., DESAGE F., MATEJKO L., « Enjeux (inter)communaux ?... », art. cité.

<sup>56</sup> Celle là même à l'origine de la fragmentation des lieux de décision et de l'ambiguïté décisionnelle que déplorent les fonctionnaires.

<sup>57</sup> Ce processus n'est pas sans évoquer les réflexions de P. Bezès sur les réformateurs, contraints de faire comme s'ils croyaient à leurs réformes pour engendrer la croyance dans la plausibilité de leur réalisation.

<sup>58</sup> Jeu de mot réalisé par un directeur lors d'une réunion de direction générale consacrée à la modernisation des services.

<sup>59</sup> Voir COHEN M. D., MARCH J. G., OLSEN J. P., « A Garbage Can Model of organizational Choice », *Administrative Science Quarterly*, 17, 1992, p. 1-25.

<sup>60</sup> Initiative ainsi conforme au modèle de la poubelle, la solution (ici la proximité) étant posée avant même la définition du problème.

Mauroy à l'élection du président du conseil de communauté en avril 2001, refusant les propositions de désistement dès le premier tour en faveur de ce dernier. Un directeur nous confia en ce sens lors d'un échange informel : « La commande politique est un peu retombée politiquement avec la disgrâce de l'aiguillon Henri Ségard ». Par ailleurs, la perspective inquiétante pour les maires des petites communes de l'élection au suffrage universel des conseillers communautaires s'éloigne avec l'alternance de 2002, relativisant l'urgence à leurs yeux d'une réforme de la structure administrative.

Unanimes pour revendiquer davantage de proximité et une territorialisation de l'action communautaire fin 2000<sup>61</sup>, les élus convergent donc un an plus tard pour affirmer que la proximité relève d'abord du maire et des mairies et pour remettre en cause tout empiètement de l'établissement intercommunal sur leurs prérogatives. S'ajoute à cela la méfiance de P. Mauroy devant un risque d'autonomisation de certains pôles de proximité sous l'emprise des grands élus du secteur. Les propos d'un directeur lors d'une réunion de direction générale en témoignent : « Au début, la volonté de P. Mauroy était de décentraliser puis, ensuite, il a eu peur de faire un Etat dans l'Etat ».

Amenés à se prononcer sur les propositions des fonctionnaires (plus d'un an après le lancement de la réflexion des groupes de travail), les élus réduisent considérablement la portée de la réforme. Dans un document de synthèse<sup>62</sup>, le fonctionnaire responsable du projet résume ainsi les principales décisions prises lors de la réunion de « coordination communautaire<sup>63</sup> » du 19/11/01 :

- « Les maires doivent garder l'ensemble de leur rôle et les mairies sont les premiers acteurs de la proximité
- il ne faut pas prévoir de nouvelles implantations territoriales pour les services communautaires dans l'immédiat
- Ce sont les huit territoires qui ont servi à l'élaboration du schéma directeur et des plans locaux d'urbanisme qui doivent servir de base à tout le travail de la CU
- Les unités territoriales restent au nombre de quatre et leur découpage territorial doit être revu pour s'adapter aux huit territoires précédents
- Accord de principe pour la désignation de référents dont le rôle reste à préciser ».

Le changement de cap est sensible : les élus décident finalement qu'il n'y aura plus de pôles de proximité. Le nombre des « référents territoriaux » est sensiblement réduit<sup>64</sup> et leur rôle exclusivement recentré sur la relation avec les maires. L'évolution du terme même qui sert à les désigner traduit la révision des ambitions à la baisse. Le « référent » devient simple « relais territorial », cantonné au rôle d'interlocuteur et d'intermédiaire des maires en communauté. Un ingénieur de l'urbanisme qui a participé aux groupes de travail exprime ainsi ses doutes sur les ressources de ces relais et sa déception quant à la diminution progressive de leur rôle<sup>65</sup> :

« On ne retrouve que des morceaux épars de l'ambition initiale dans le chantier de réorganisation. Il s'est réduit comme peau de chagrin au fur et à mesure. On va voir comment fonctionnent les relais... Ce n'est pas à eux de formuler la commande. On n'est donc pas sorti de l'auberge. Je les plains. On est parti de l'idée des pôles de proximité avec un vrai budget pour faire de la maîtrise d'ouvrage et on est passé à autre chose. Quand P. Mauroy s'est rendu compte qu'on allait faire de la décentralisation et pas seulement de la déconcentration, le chantier s'est réduit comme peau de chagrin. On a du pouvoir ici quand on maîtrise les outils et les budgets. Il n'auront ni l'un, ni l'autre<sup>66</sup> ».

Les résultats de la grande réforme annoncée se résument finalement à peu de choses, eu égard à l'énergie dépensée par les fonctionnaires. Le pilote du chantier part en retraite à

---

<sup>61</sup> Même s'ils n'en attendent pas la même chose. Voir *supra*.

<sup>62</sup> Document distribué lors de la commission spéciale du président du 17 juin 2002.

<sup>63</sup> Les réunions de « coordination communautaire » réunissent les présidents des groupes politiques de la communauté et ses principaux vice-présidents, pour évoquer certaines questions importantes.

<sup>64</sup> Huit seulement en tout, contre une trentaine annoncée au départ.

<sup>65</sup> Tant et si bien qu'il n'y eût pas suffisamment de candidatures internes pour pourvoir les huit postes et qu'il fallût recruter à l'extérieur.

<sup>66</sup> Extrait d'entretien, réalisé le 17/02/2003.

l'issue de sa mission, non sans une certaine déception. Plusieurs fonctionnaires rencontrés, comme ce chef d'unité territoriale, n'ont pas manqué de nous exprimer également leur frustration :

« Sur la modernisation, les gens ont pensé qu'on leur demandait leur avis mais qu'il n'était pas vraiment pris en compte. Les choses ont été décidées selon la logique du consensus et les maires ne veulent pas réduire le rôle de leur mairie <sup>67</sup>».

La commande de proximité montre ici ses limites : les élus communautaires ne cherchaient pas tant à visibiliser l'institution communautaire auprès des citoyens qu'à améliorer les conditions et les chances de réussite de leurs propres interventions en son sein. La question qui se pose à eux quand ils lancent le chantier de réorganisation peut se résumer ainsi : comment continuer à contrôler et à s'auto-imputer les interventions intercommunales – de plus en plus décisives dans la résolution des problèmes – sans voir leur légitimité concurrencée par l'institution communautaire ? Il leur apparaît rapidement que le renforcement des relations directes entre cette dernière et les habitants risquerait d'aboutir à l'affirmation de son rôle au détriment des mairies, ce dont ils ne veulent pas. Ce qui se produit entre la phase de lancement du chantier et la remise en cause de ses prémisses n'est que la prise de conscience par les élus de cette dimension paradoxale de leur commande. Le directeur chargé de piloter le chantier de réorganisation résume bien cette situation :

« Le problème de fond, la quadrature du cercle, c'est qu'on voudrait renforcer l'intercommunalité en préservant le pouvoir des maires. Tout le problème est là, ils [les élus] en sont conscients. (...) Il a été clairement dit que le vrai service de proximité demeurerait le maire. C'est une question que l'on pouvait se poser au départ, on n'était pas parti de ça. Maintenant c'est décidé : quand la communauté veut communiquer avec les habitants, elle passe forcément par la commune. (...) On a eu beaucoup de phases dans notre réflexion. On est allé jusqu'à envisager une décentralisation, un rôle de maîtrise d'ouvrage des pôles de proximité... En novembre 2000, les élus demandent huit pôles de proximité sur les territoires mais sans nous dire pour quoi faire. Certaines de nos propositions ont fait peur politiquement. On en est donc arrivé là où on en est <sup>68</sup>».

\*                      \*  
\*

Le chantier de réorganisation des services, placé sous les auspices incertains de la proximité, cristallise une multitude d'enjeux souvent contradictoires, fonction de ce qu'investissent dans cette notion ambiguë des acteurs administratifs et politiques diversement intéressés à la redéfinition du rapport entre l'institution, ses élus et ses ressortissants. Il faut donc réencastrer l'analyse de la proximité dans celle des enjeux institutionnels auxquels sont confrontés ses thuriféraires. Deux résultats contre-intuitifs ressortent de cette étude de cas :

- 1) La proximité telle qu'elle est envisagée et retraduite ici par les services – comme une capacité à répondre plus vite à un problème technique et à améliorer le service rendu à l'« usager » – peut faire l'économie d'une réflexion sur la lisibilité du processus de décision politique et l'implication du citoyen. Ce dernier n'est reconnu que comme consommateur de services publics, à ce titre redevable d'un « service après-vente ». Cette conception instrumentale des institutions publiques, largement inspirée par les théories du néo-management public, est donc parfaitement compatible avec un processus de « dépolitisation » des enjeux de l'action publique intercommunale, devenus « techniques » et « fonctionnels ».
- 2) Le chantier de modernisation des services, lancé au nom du renforcement de la proximité, aboutit à un résultat inattendu : la consécration de l'inaccessibilité de l'institution communautaire pour le citoyen, hors de la médiation de l' élu. Le renforcement des liens entre les élus communaux et la communauté urbaine se paie donc au prix d'une mise à distance durable du citoyen. On peut prédire sans risques qu'il en sera ainsi tant que la préservation du rôle de maire fera figure de Rubicon pour les réformes de l'institution intercommunale.

---

<sup>67</sup> Extrait d'entretien, réalisé le 30/08/2002.

<sup>68</sup> Extrait d'intervention lors d'une réunion de restitution en direction des participants aux groupes de travail, le 11/12/2001.