

L'expertise entre connaissances, *coaching* et communication

Le conseil aux collectivités territoriales

Jean-Roland Barthélémy

L'expérience personnelle¹ de bien des chercheurs et prestataires d'études auprès des collectivités locales conduit à constater depuis quelques années le glissement progressif des missions, qui sortent du cadre des compétences techniques (apport de connaissances, expérience dans la mise au point de politiques publiques) pour devenir des missions d'accompagnement de plus longue durée. Mais cette évolution ne permet pas pour autant de tirer parti d'une meilleure adaptation des propositions faites au contexte local. Le cadre dans lequel s'élaborent les décisions est figé par des dispositifs d'interventions nationales ou régionales sur l'urbain. Les conditions sont réunies pour mettre en place des politiques plus fines et plus efficaces, mais les façons de penser restent généralistes, sectorielles et bien peu calées sur les réalités du terrain. La communication a progressivement pris la place de l'analyse et de l'effort de planification stratégique.

Des missions plus longues et plus larges

À la fin des années 1970, les modèles du notable ou du maire constructeur ont perdu du terrain. Chacun tournés vers l'action, ils déléguaient l'analyse des situations comme les solutions techniques à leurs services ou conseillers. Nous avons vu apparaître alors des configurations nouvelles, par exemple la posture de « élu-technicien », qu'il s'agisse d'un élu ayant une compétence professionnelle ou d'un technicien « éminence grise » d'un élu avec lequel une symbiose forte s'établit. Tel était le modèle de nombreuses villes et départements, dont les politiques innovantes apparaissaient au niveau local².

À la fin des années 1990, une nouvelle organisation suppose une coopération avec des experts extérieurs plus intégrée (Callon, Lascoumes, Barthes, 2001 ; Lascoumes, Le Galès, 2004) : d'un côté, des partenaires extérieurs des collectivités redeviennent des « co-producteurs » de la ville,

comme nous l'avons observé pour l'aménagement³, où des groupes privés réalisent des études, acquièrent des terrains, participent à des réflexions très en amont des collectivités avant tout mandat ou procédure de sélection.

De l'autre, la commande des collectivités recherche une réelle prestation d'accompagnement, sur longue période⁴. Il n'est plus rare que les missions s'étalent sur plusieurs années, touchent des sujets directement politiques ou organisationnels, comme la recherche de subventions, des missions de coordination interne, la recherche de partenaires, la mise en œuvre d'une politique etc.

Le fait que les structures organisationnelles aient traversé une période de changement continu pendant plus de 15 ans (Oblet, 2005), avec des transferts de compétences, et la création des communautés a accentué cette demande d'appui global. La structuration des services internes n'a en effet pas été anticipée par le législateur : ni la mise en place

1. Le présent article n'a pas de prétention scientifique. Il est essentiellement une réaction « à chaud » fondée sur l'expérience personnelle. Le thème du rôle de l'expertise auprès des politiques territoriales nécessiterait une approche beaucoup plus analytique quant aux fonctions couvertes et à la notion de politique locale. Voir par exemple les communications aux journées sur « Les politiques publiques à l'épreuve de l'action territoriale » (AFSP, 15 et 16 juin 2006), notamment la communication d'Hélène Reigner qui insiste sur la nécessité d'un retour à l'interdisciplinarité. Cf. aussi Gilbert et Barthe « L'expertise, plus qu'un outil d'aide à la décision pour la puissance publique », 2005, 9 pages.

2. Voir la recherche collective menée en 1983 par la Fondation des Villes *À quoi servent les études urbaines ?* (Direction de la Construction) sur la base d'une quinzaine de monographies.

3. « Mandats publics, leviers privés » (Fondation des Villes, 2006), recherche menée dans le cadre d'un programme du PUCA sur la production de la mixité par les aménageurs privés.

4. Voir les recueils de recherches publiés par le PUCA sous la direction de Robert Prost, *Projets architecturaux et urbains*, Tome I « Mutations » des savoirs dans la phase amont, 2003.

Les Annales de la recherche urbaine n°104, 0180-930-X, 2008, pp.95-99
© MEEDDAT, PUCA



Jean-Roland Barthélemy

Le programme municipal standard : le petit lotissement de maisons individuelles

de filières de professionnalisation pour les métiers liés aux politiques urbaines, ni les conditions de transfert des personnels qualifiés des institutions existantes. Dans le meilleur des cas, ce sont les villes centres qui mettent leurs cadres à la disposition des communautés, mais le plus souvent les jeunes diplômés constituent l'essentiel des nouvelles structures.

Un point positif est la mise en place d'outils et de temps d'évaluation : ici, l'expertise trouve son rôle par excellence ; l'origine de ces démarches se trouve dans le partenariat entre collectivités ou avec l'État, et dans les règles spécifiques à certaines procédures (européennes ou légales). La culture de l'évaluation, qui suppose un certain recul sur les processus officiels de décision, est encore très peu diffusée dans des domaines comme l'aménagement urbain, l'action économique, ou la gestion locale en général et l'évaluation continue n'est pas encore intégrée aux programmes. Il en résulte des dispositifs encore très superficiels de suivi, qui mettent l'accent sur l'obligation de moyens. Lorsqu'intervient une évaluation, elle doit entièrement construire un dispositif d'observation ou se fonder sur des informations indirectes. Mais il est très net qu'un changement est en cours et qu'il devrait porter ses fruits.

Enfin, les agences d'appui aux collectivités se comportent de plus en plus de façon autonome, produisant leurs propres dispositifs d'examen de la pertinence des politiques menées au niveau local, voire agissant en lieu et place des

collectivités : c'est le cas de certains établissements publics fonciers, d'agences parapubliques régionales ou départementales, de SEM d'aménagement ou des prestataires de services publics (Lorrain, 1991 ; Massardier, 1996). Face à ces agences, les collectivités ont autant besoin d'un appui compétent que face à l'État centralisé des années 1970, pour défendre une analyse qualitative et précise de leur situation locale contre celles issues des méthodes de ces agences, souvent purement techniques. Une partie non négligeable de l'expertise mobilisée par les collectivités vise à organiser une réponse locale face à la résurgence des « normes », des outils d'aide à la décision que portent ces organismes.

Quel sens ont ces besoins continus d'appuis après plusieurs phases de décentralisation ? Il est bien sûr difficile de structurer des services de collectivités face à la multiplication des domaines d'intervention, à la taille réduite des territoires et au maintien d'une partie des services les plus compétents dans les communes les plus grandes. Le recours de plus en plus fréquent au principe de la délégation⁵ pose la question de son contrôle et de la mise en cohérence des multiples interventions dans la conception urbaine. Mais les dispositifs d'appel à la compétence et au

5. À des entreprises privées ou à des prestataires techniques extérieurs.

conseil extérieur sont enfermés dans le cadre inadapté des marchés publics, plutôt conçu pour les travaux que pour l'achat de matière grise, et ne placent pas cette coopération de longue durée dans un cadre adapté.

La perte de connaissance fine du territoire

Cette évolution renvoie également à la perte de connaissance concrète du « terrain » de la part des décideurs et des institutions. C'est un mouvement de fond, qui se poursuit continûment depuis trente ans, avec la mobilité des acteurs locaux comme la montée des principes généraux dans les politiques locales. La connaissance concrète des territoires et des activités humaines perd chaque jour du terrain. La fonction du prestataire extérieur est souvent d'apporter tout simplement un savoir élémentaire, qui pourrait résulter du simple fait d'arpenter les rues, d'observer, de parler avec les habitants, de connaître les acteurs. C'est devenu une entrée en matière permanente pour celui qui mène une étude : « vous êtes le premier à venir nous parler », « enfin nous allons avoir le temps d'échanger »...

Les politiques locales sont menées le plus souvent à partir d'un savoir limité sur le territoire, qui empêche une traduction pertinente des principes et idées venues d'en haut ou de « bonnes pratiques », de plus en plus diffusées par les guides des administrations centrales. Elles recourent abondamment à des références systématiques et théoriques : « produire du logement ou offrir plus de foncier détendra le marché », « remplir une coupure de l'urbanisation permettra de relier les quartiers périphériques », « l'accession à la propriété relance les trajectoires résidentielles », « le locatif périurbain diversifie la population ». À un discours généraliste produit à l'échelle nationale répond une application locale, sans « acculturation ». Il est probable que cette évolution provienne de la place tout à fait excessive qu'a pris le droit dans les politiques locales et dans l'approche des élus⁶. Cela se comprend par la référence aux débats (et carrières) nationaux, mais aussi par la formation des personnels locaux. La seule lecture des épreuves des concours de la fonction publique territoriale en dit long sur la domination de la vie des institutions locales par la pratique du droit. L'action publique s'est nettement recentrée autour de l'application des lois (nationales !), même s'il subsiste toujours une certaine malléabilité locale⁷. Les aspects juridiques des politiques urbaines sont indispensables mais peuvent-ils recouvrir les objectifs d'un projet urbain ? Nous sommes loin de l'approche territoriale « fondée » sur le contexte local, qui avait été le principal objectif de la décentralisation.

Le prestataire d'étude est aussi confronté à l'impossibilité de transmettre son savoir dans toute sa richesse. Le filtre hiérarchique intervient parfois comme réducteur, d'autant plus que la situation institutionnelle est plus complexe : à

chaque transmission, la tâche des services consiste à résumer le message, au point qu'il devient rapidement insipide et se trouvera alors enrichi des généralités citées plus haut qui le rendront définitivement déconnecté des réalités. Cela peut s'expliquer par la place prise par la stratégie de communication dans la politique locale, stratégie qui met au second plan le message pour se centrer sur sa forme. Nous pourrions nous demander où se trouve aujourd'hui la marge de manœuvre pour parler des réalités locales : d'un côté le retour en force des logiques techniques spécialisées, de l'autre la nécessité de communiquer, enfin la place prise par le droit dans la construction des politiques.

Prenons le cas de l'évaluation des besoins en logement dans la région Île-de-France. Des objectifs très ambitieux sont définis à l'échelle régionale, à partir de calculs théoriques réalisés à partir des seules données statistiques. Ils retiennent des ambitions décalées d'avec la réalité, par exemple sur les créations effectives d'emploi ou l'évolution démographique. Ni les hypothèses, ni la déclinaison locale ne sont explicites, ce qui signifie l'usage abondant de ratios généraux de répartition qui sont loin d'être neutres (comme le ratio d'habitants par emploi créé qui dépend du type d'emploi et a des incidences d'autant plus grandes que le territoire est étroit ou spécialisé). Le travail concret de rapprochement avec les capacités de production et l'organisation de l'espace n'est même pas envisagé ou bien repose sur des données irréalistes. Par ailleurs, les communautés élaborent avec les communes des programmes locaux, à partir d'une approche de terrain, souvent issue d'analyses locales des besoins et des capacités de réalisation. Lorsque les deux démarches se confrontent, elles sont incompatibles et aucun compromis clair n'est discuté. Soit les deux documents se juxtaposent comme si les écarts pouvaient se résoudre dans la durée, soit un affichage double est produit (l'un à usage local et l'autre régional). Pourtant, les véritables enjeux pourraient être l'objet d'une approche en commun : quels sont réellement les besoins, comment répartir localement la production, comment diminuer les migrations alternantes ?

Bien sûr, il existe des exceptions. Certaines villes restent des laboratoires de politiques bien adaptées, souvent innovantes : Lyon, Grenoble, Rennes, ... Ce sont souvent les mêmes qui reviennent en modèles, rarement imités. N'oublions pas que l'essentiel de la croissance se fait aujourd'hui dans le périurbain, qui n'est pas souvent le mieux doté.

6. À l'opposé, certaines collectivités se sont dotées d'un système d'action fondé sur la notion de projet urbain. Cf. Patrice Godier, Guy Tapie avec la collaboration de Catherine Chimits, « Projets urbains, acteurs et processus : tendances européennes ». Et Pinson Gilles « Projets de ville et gouvernance urbaine. Pluralisation des espaces politiques et recomposition d'une capacité d'action collective dans les villes européennes » *Revue française de sciences politiques*, vol. 56 (2006), 4 et Evette, Terrin, 2006.

7. Sur l'« argument territorial » : Franck Scherrer, *Figures et avatars de la justification territoriale des infrastructures urbaines*, 17 pages (inédit).

Enfin, les informations sur les réalités de la vie quotidienne sont de plus en plus inadaptées : quasi disparition d'une statistique publique fiable, multiplication des sources d'information normalisées mais contradictoires, accès impossible aux informations les plus significatives à des échelles fines, argument répété de la confidentialité ou du recentrage sur les missions premières de gestion.

Il est intéressant de noter à quel point des évolutions apparemment techniques et nationales peuvent avoir un effet paralysant pour la réflexion locale. L'INSEE ne produit plus de recensement général depuis 1999, sauf sur quelques informations de base, d'ailleurs incomplètes. Toute la problématique des migrations (définitives ou alternantes) est désormais rendue difficile en raison de l'échelonnement des recensements selon les communes et par tranches. L'accès à des nouvelles sources (exploitation des DADS-CLAP, Filocom, certaines informations des CAF, transactions par le fichier des notaires) est possible, mais très fermé, soumis à une multitude de limites en raison du secret statistique, du manque de moyens informatiques, ou très coûteuse. Réciproquement, les données fournies évoluent peu, alors que les enjeux ont changé depuis vingt ans : la mobilité, la qualité des logements et de l'environnement, la notion de précarité et de trajectoire, les informations financières auraient dû faire leur irruption dans les observations.

Il se produit alors un télescopage permanent entre la multiplication des références à des situations emblématiques (l'insécurité, le mauvais état des logements, les impayés, les accidents de la vie, la précarité et les déplacements...) et l'absence totale d'informations locales de base sur l'un quelconque de ces phénomènes. Seul le traitement par cas que produit la presse locale, la mémoire des habitants ou de lourds traitements d'informations « secondaires⁸ », apportent un minimum de signaux. Tout est donc réuni pour créer le décalage entre les discours et ce que vivent les habitants.

Le résultat est une pauvreté croissante des documents d'orientation, souvent rédigés trop rapidement et sans liens avec le corps juridique du document, lui surabondant. Si la société ne se gouverne pas par décret, pour quelle raison les documents de planification urbaine s'appuient-ils à ce point sur l'arsenal juridique, au détriment du projet (le PADD par exemple), que l'on considère comme accessoire car « non opposable » ?

Les risques du règne de la communication

Ce constat d'échec de la transmission des savoirs sur le territoire aboutit généralement à deux pistes : celle de la communication qui présente le risque majeur de « l'influence » du média sur le message, et celle de la pédagogie dans la durée, qui pose la question des limites du politique et du technique. L'expert a-t-il la légitimité pour ainsi tenter de faire évoluer les points de vue ? Ne risque-t-on

pas de voir le discours communicant prendre le dessus, avec ses contraintes, ses habitudes de manipulation par la forme, particulièrement lorsque l'on a recours à l'image ? Un nombre croissant de prestations dites d'expertise, particulièrement dans le développement durable ou la planification urbaine d'agglomération, sont en fait de l'animation et de la communication⁹, avec la nécessité de recourir majoritairement à des spécialistes du débat communicant, à côté des experts techniques spécialisés. Ils ont pris la place autrefois occupée par l'urbaniste, le sociologue ou le spatialiste.

Cette évolution pourrait être un progrès, car il faut bien admettre que le domaine de l'urbain était fermé par sa pseudo-technicité. Mais si l'on compare avec les pratiques des autres pays développés, quel décalage ! La communication y intervient généralement après l'analyse fine, les études ont les moyens ou le temps d'être approfondies et les territoires disposent d'outils réels pour comprendre, se projeter dans l'avenir, argumenter. Les structures institutionnelles sont généralement stables, elles ont une histoire, des services historiquement présents, moins d'élus et de collectivités bien sûr, plus de débats avec les populations, moins de réunions institutionnelles et de contraintes formelles.

Prenons l'exemple de la planification urbaine aux Pays Bas (Barthélemy, 2001). Après une période où les plans avaient une optique très nationale, elle est devenue plus fine, avec des plans par secteurs (transports, logement, économie, etc.) qui s'articulent entre eux à l'échelle locale. Cela signifie que toute réflexion nationale finit par parvenir à relancer le débat local, parce qu'il est nécessaire d'adapter certains aspects de la planification spatiale en fonction du contexte d'ensemble. Menées à des échelles d'agglomération, les expertises techniques sont généralement lourdes, mais doivent s'ouvrir au débat local et au dialogue avec les autres plans sectoriels. Elles doivent donc être sérieusement argumentées et susceptibles d'être utilisées par tous. Pour le cas français, il suffit de réfléchir à ce qui peut être sous-entendu par la « compatibilité » d'un programme local de l'habitat et d'un schéma directeur, puis des PLU, tous d'échelle, de durée et de langages différents, pour comprendre que tout est réuni pour qu'il n'y ait jamais cette mise en cohérence. De même, les aspects « gestionnaires » des politiques urbaines, qui étaient prises en compte à une certaine époque¹⁰, ne sont jamais abordés dans les documents d'urbanisme, qui ne chiffrent pas la dépense nécessaire et la capacité de la collectivité à y faire face.

8. Les informations secondaires sont issues de fichiers de gestion, dont la destination n'est pas statistique, par exemple un fichier d'allocataires ou de demandeurs de logements.

9. Cf. les recherches du Harvard Negotiation Program (publications de Fisher et Ury sur la négociation raisonnée).

10. Les premiers POS et les plans de référence comprenaient toujours une analyse financière de la commune et l'équilibre de gestion des principaux équipements publics.

Repenser le rôle de chacun

Comment stabiliser la planification urbaine, lui redonner un vrai contenu, en approfondissant la réflexion locale et la recherche de cohérence entre les échelles et les politiques ? La tutelle exercée indirectement par les co-financiers pourrait s'arrêter à des exigences purement techniques et à la mise en place des outils de mise en cohérence. Ceci devrait logiquement déboucher sur des politiques plus adaptées au terrain et plus efficaces. Les outils d'évaluation pourraient jouer pleinement leur rôle et le suivi avoir un sens. Un certain nombre de cas positifs existent en France qui montrent que l'on peut faire mieux avec les outils existants. Ainsi l'agglomération de Lyon a mis en place un schéma

directeur stratégique qui s'appuie sur des observatoires et des flux d'information territoriaux exemplaires.

La place de l'expertise pourrait aussi être repensée pour mieux la valoriser et la tirer de l'impasse de la communication. L'expertise ne peut pas être isolée de l'action publique dans son ensemble. Nous avons besoin d'une meilleure analyse globale des problèmes urbains, qui débouche dans la durée sur de véritables politiques locales appuyées par un suivi continu de la situation. Le cadre juridique et normatif devrait se limiter à préserver les garanties démocratiques pour les citoyens. Enfin, revenir à des approches réellement pluridisciplinaires, intersectorielles et mêlant experts et acteurs permettrait de mieux définir les moyens de réalisation concrète.

Références bibliographiques

Barthélemy J.-R., (2001), « La politique publique des transports : de l'idée alternative à la décision, comparaison France Pays Bas », Fondation des Villes pour le Ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports et du Tourisme, PREDIT.

Callon M., Lascoumes P., Barthe Y., (2001), *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil.

Evette T., Terrin J.-J. (dir.), (2006) « Expertises, concertation et conception dans les projets urbains », éditions de La Villette, *Cahiers Ramau*, n°4.

Fondation des Villes, (1983), *À quoi servent les études urbaines ?*, Direction de la Construction, Ministère de l'Équipement, études de cas et synthèse.

Fondation des Villes, (2006), *Mandats publics, leviers privés*, PUCA.

Journées sur « Les politiques publiques à l'épreuve de l'action territoriale » (AFSP, 15 et 16 juin 2006), communications disponibles par internet.

Lascoumes P., Le Galès P. (dir.), (2004), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.

Lorrain D., (2005), « La firme locale-globale : Lyonnaise des Eaux (1980-2004) », *Sociologie du travail*, vol. 47, n° 3.

Lorrain D., (2004), « Les pilotes invisibles de l'action publique. Le désarroi du politique ? », in Lascoumes P., Le Galès P. (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, pp. 163-197.

Lorrain D., (1991) *L'ingénierie des services urbains, comparaison des structures et évolution dans 6 pays européens*, Ministère de l'intérieur, avec RDI.

Massardier G., (1996), « Expertise et aménagement du territoire », *L'État Savant*, L'Harmattan.

Oblet T., (2005), *Gouverner la ville*, PUF.

Biographie

JEAN-ROLAND BARTHELEMY est directeur de la Fondation des Villes SN. Il réalise depuis plus de trente ans des études urbaines pour les collectivités locales et des recherches ou des évaluations de politiques publiques pour le compte de l'État et d'organismes internationaux. Ses articles ont concerné successivement les économies locales, la production urbaine, les services urbains et environnementaux, le logement.

jrb-fdv@wanadoo.fr