

Gilles Jeannot

FAIRE DU GÉNÉRAL AVEC DU SINGULIER

LES CHEFS DE SERVICE D'UNE DDE ET L'AMÉNAGEMENT

En vue d'améliorer les relations entre les services publics et les usagers, la recherche a multiplié les descriptions fines du travail des agents en contact avec le public : chauffeurs de bus, guichetiers, policiers ou agents d'ambiance. On a ainsi appris comment il est délicat de conduire un bus, de rendre la monnaie et d'assurer le calme en même temps, ou comment faire coller une règle abstraite et un individu particulier, ou comment face à un conflit familial opter dans l'instant entre conciliation et répression, ou encore comment se débrouiller d'un emploi qui demande d'être présent sans rien avoir à faire de particulier.

La description matérielle de l'activité des personnes situées plus haut dans la hiérarchie et qui n'ont pas de contact avec un public dans le cadre d'une relation de service n'a pas fait l'objet d'investigations équivalentes. De ces agents on étudie habituellement les « stratégies », les « jeux de pouvoir » ou les efforts de professionnalisation. Mais on ne sait pas grand chose de ce qu'ils peuvent faire de manière matérielle avec des « dossiers », des « cartes », des « règlements »... Everett Hugues (1970) conseillait dans l'étude des métiers de traiter de manière équivalente les « fiers » et les « modestes ». On suivra ici son conseil en interrogeant l'activité de cadres supérieurs de l'administration territoriale avec la même curiosité que celle mobilisée auprès d'agents de base.

On s'intéressera ici aux chefs de services, directeurs adjoints et chargés de missions thématiques d'une direction départementale de l'Équipement, celle des Bouches-du-Rhône en s'attachant plus particulièrement à leur contribution à l'aménagement¹. L'activité de ces mêmes agents a été présentée de manière plus classique dans cette revue (Jeannot et Margail, 1998), ce qui a été l'occasion d'informer sur les spécificités du contexte géographique et institutionnel local ainsi que sur les prises de position de la DDE. On retrouvera ainsi la marque de certaines initiatives locales particulières comme la confection d'un atlas de l'agglomération ou la réalisation de diagnostics territoriaux.

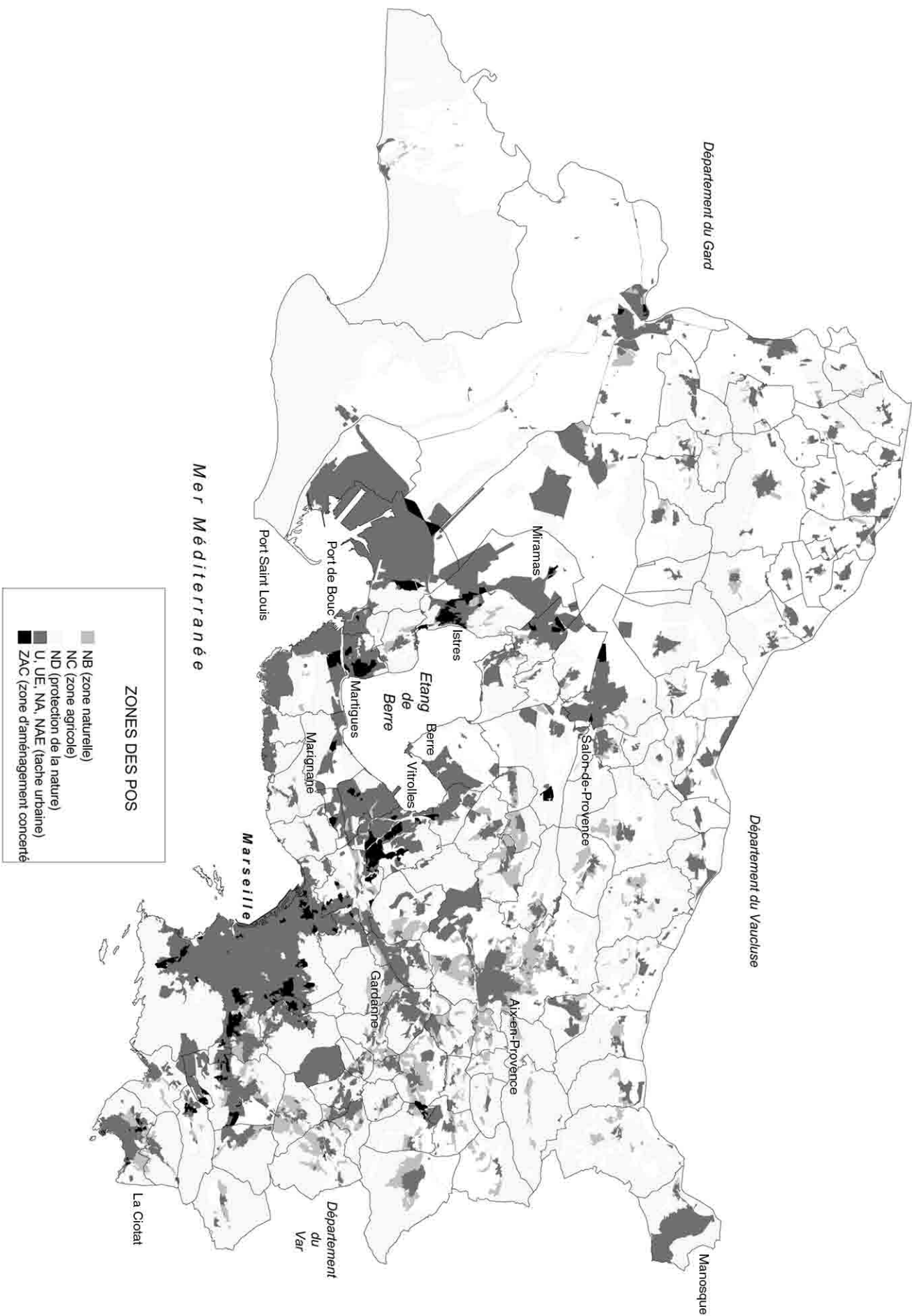
Toutefois l'attention sera ici portée principalement sur ce qu'il y a de plus banal et routinier dans l'activité de ces fonctionnaires et qui pourrait se retrouver dans de nombreuses directions départementales de l'Équipement.

La description du savoir-faire de ces responsables administratifs ne va pas sans difficultés. La focalisation des recherches sur des situations de travail en contact avec des usagers, outre une conjoncture particulière de la commande de recherche, s'explique aussi par des raisons méthodologiques. La délimitation de la situation de contact a en effet facilité des méthodes fondées sur l'enregistrement et la verbalisation associée (Borzeix, 1998) ou sur l'accompagnement. Ces métiers du public sont aussi des métiers publics qui se donnent à voir largement dans les situations de face à face ou qui se déploient dans des espaces publics. La question est plus délicate pour les agents du haut de la hiérarchie. On est pris, pour ce type de fonctions, entre deux périls. De Montmollin (1986) a depuis longtemps ironisé sur les tentatives d'applications de descriptions tayloriennes à des travaux de bureau (« je décroche le combiné du téléphone, je compose le numéro... »). D'un autre côté, ces professionnels ne sont pas avares de caractérisations de leur travail dans des fiches de postes, des « bilans de compétences » ou de multiples colloques. Ces définitions sont le plus souvent faites en termes fonctionnels très vagues (assurer l'interface, coordonner, animer, assurer la cohérence...) et ne nous apprennent que peu de choses sur la manière dont ils s'y prennent pour atteindre ces fins. Face à ces périls, la méthode retenue repose sur un entretien dont le point de départ est le commentaire de l'agenda (ses pleins

1. 14 entretiens ont été ici analysés. Tous les secteurs et en particulier les routes et le secteur juridique ont été pris en compte et pas seulement les services plus directement attachés à l'aménagement.

DEPARTEMENT DES BOUCHES DU RHÔNE

Plan d'Occupation des Sols



comme ses vides). En effet, dans des fonctions où la pratique relationnelle est importante, une bonne part de l'activité laisse une trace dans ce carnet dont l'agent ne se départit pas. L'agenda n'est pas utilisé ici comme base de reconstitution d'un budget temps (Mintzberg, 1973, Benguigui, Griset et Monjardet, 1977) mais comme embrayeur permettant à la personne interviewée de se confronter avec sa pratique et de la verbaliser. L'évocation d'une rencontre appelle alors celle d'un dossier ou d'une carte que l'on peut demander de présenter et de commenter.

Voir le territoire

Confrontés à la demande insistante de décrire ce qu'ils font « vraiment », ces cadres mettent en avant une forme de débrouillardise située à la jonction entre une capacité à « voir », à saisir les informations, à sentir immédiatement les choses et les hommes, et une capacité à faire feu de tout bois pour résoudre un problème posé. La capacité à voir s'exprime souvent sous la forme d'expertises plus ou moins formelles à propos de dossiers qui circulent dans les services. C'est le poids d'une formation initiale mais surtout de l'expérience accumulée au long de la carrière. Il s'agit à la fois de recueillir un certain nombre d'informations et de les mettre en forme pour qu'elles prennent sens. Cette activité est rendue plus accessible à l'observateur à travers l'usage des cartes propre aux métiers de l'aménagement.

Des cartes pour mettre en relation

En effet parler de capacité à voir n'est pas qu'une formule rhétorique de la part de ces agents. Il s'agit souvent de voir sur un document ce qui est ou ce qui sera dans la réalité. La plupart des agents interviewés ont d'ailleurs des cartes affichées dans leur bureau. Ces cartes sont rarement là pour « décorer », elles sont des instruments de travail. Le commentaire des cartes affichées, ou de celles qu'ils présentent pour illustrer un dossier, offre un accès à l'activité d'aménagement qui varie selon l'échelle d'intervention de chacun. Ainsi, par exemple, s'il s'agit de répondre à une demande de permis de construire, une photographie aérienne permet de savoir immédiatement dans quelles conditions la parcelle de terrain peut être reliée aux voiries existantes. Mais pour des réflexions sur la stratégie d'aménagement du territoire, des cartes ouvertes au-delà des frontières nationales seront mobilisées.

La carte a d'abord une fonction de projection d'informations liées au territoire et de repérage des transformations en cours. Contrairement à l'automobiliste qui utilise une carte toute prête pour choisir son itinéraire, les cartes doivent le plus souvent être élaborées par ceux qui les utilisent. L'application de certains articles d'une loi de protection de l'environnement

repose, par exemple, sur une connaissance des ressources et du cadre paysager d'un site protégé, de manière à ce qu'un promeneur qui découvre ce site n'ait pas la désagréable surprise de voir se profiler à l'horizon de disgracieuses constructions. « Nous avons entrepris de faire faire par un organisme scientifique un relevé de toutes les espèces de flore à protéger et par un paysagiste sorti de l'école de Versailles un repérage des paysages caractéristiques, avec le soutien méthodologique d'un juriste qui précisait ce qu'il fallait démontrer en droit. Le paysagiste a dû aller sur place définir mètre par mètre la ligne de crête : ce que vous voyez et ce que vous ne voyez pas du site protégé ». Tout ceci permet alors au responsable de l'application de cette loi de savoir directement de son bureau si une parcelle est concernée ou non par des règles de co-visibilité et éventuellement de « porter à connaissance », d'informer les responsables municipaux. Souvent il faut aussi aller sur le terrain pour compléter des données par exemple lorsque un plan d'occupation des sols dessiné sur un fond de carte ancien reflète mal l'urbanisation existante ou pas du tout le dénivelé. Et de manière générale, le métier implique aussi bien de se donner les moyens de compléter une carte imprécise que de raisonner sur une carte en partie fautive (Descolonnes, 1996, p. 95-122). L'informatisation de la cartographie, avec les systèmes d'information géographique, ouvre des possibilités nouvelles. Elle permet de mettre en relation des données issues de services différents, ou de mémoriser différents états successifs d'une carte. C'est ainsi par exemple que le responsable du service juridique, lors de la mise à jour des cartes des plans d'occupation des sols, conserve les couches passées pour se donner les moyens de mobiliser des informations non seulement sur l'état actuel de la règle mais aussi sur son histoire.

La cartographie permet aussi d'apprendre des choses par la mise en relation, ordonnée selon l'espace, d'informations disparates (Dagognet, 1977, Goody, 1979). Les effets d'apprentissage sont particulièrement marqués lorsqu'on met en relation des données issues de domaines distincts de l'action publique. La projection de données issues du service en charge de l'environnement sur les différents indicateurs (pollution, risques industriels, bruit...) a ainsi permis de mettre en évidence des relations entre la qualité de vie au sens environnemental et la ségrégation sociale, rarement évoquées dans le débat sur l'action publique. Ces dernières cartes, jugées explosives, n'ont jamais vraiment quitté le bureau de celui qui les a établies.

Anticiper l'intercommunalité

C'est qu'en effet les cartes peuvent non seulement permettre de voir, mais aussi donner à voir, montrer à d'autres. Ceci sur un mode de dénonciation, comme

dans les derniers cas évoqués, ou sur un mode plus pédagogique. Un des instruments les plus remarquables de ce point de vue est la carte de consolidation des plans d'occupation des sols. Celle-ci est constituée par l'agglomération des cartes représentant les plans d'occupation des sols des différentes communes du département en simplifiant les catégories de manière à faire apparaître les grands types d'usage de l'espace à une échelle supra communale. Là non plus, une telle carte n'est pas donnée d'emblée car les règlements de définition des zones varient selon les communes. Il a donc fallu construire une trame commune de mise en équivalence. Cette carte, en cours d'élaboration, est déjà utilisée pour attirer l'attention d'une commune sur les relations à établir avec les communes avoisinantes : « Quand j'ai un problème d'intercommunalité, je fais tirer cette carte pour trois ou quatre communes à une échelle très précise au dix millièmes par exemple et on discute alors sur la cohérence intercommunale ».

Dans de tels exercices se pose de manière continue la question du choix des catégories d'analyse du territoire. Ceci peut être illustré dans le cas étudié par un débat interne aux services lors de la confection de « diagnostics territoriaux ». La DDE étudiée, comme un certain nombre d'autres depuis quelques années, a en effet engagé une réflexion collective sur le territoire qui se traduit par un découpage symbolique du département en un certain nombre de « territoires à enjeux », destiné à éclairer la déclinaison des différentes interventions du service. Cette réflexion qui s'est déroulée sur une année a été l'occasion de mettre en évidence la diversité des engagements sur le territoire et deux lectures de celui-ci associées à deux manières d'aborder la pratique de l'aménagement. La première version de cette partition a été établie par les ingénieurs responsables des subdivisions infra-départementales qui assurent en particulier les fonctions de prestations aux communes (entretien routier, petits aménagements...) et d'application routinière des règles d'urbanisme. La seconde version est due aux responsables des services aménagement du siège départemental en charge des opérations d'aménagement de plus grande ampleur. Le découpage établi à partir du point de vue des subdivisionnaires (mais qui ne recoupe pas le découpage organisationnel de celles-ci) était fondé sur un principe de ressemblance. Des communes présentant les mêmes caractéristiques générales démographiques ou économiques et donc susceptibles de faire appel aux mêmes services ou interventions régaliennes ont alors été rassemblées. Ici une zone entourant un site paysager majeur et à ce titre concernée par de nombreux dispositifs de protection des paysages, là une zone de fort développement économique avec de nombreuses demandes de créations de zones d'activités. Par la suite, sous l'influence des responsables aménagement du siège, le découpage a évolué vers des territoires d'inter-

dépendance. Des communes de profils très différents sont alors rassemblées du fait qu'elles sont concernées par une même question d'aménagement considérée comme majeure. Le site paysager évoqué précédemment se trouve associé à la ville dont il est aussi la zone d'habitat; une vallée est saisie dans son ensemble, les zones en développement et celles qui ne le sont pas. Ce dernier découpage est un instrument régulièrement utilisé par les services aménagement du siège, il sert de trame implicite à la rédaction de divers avis associés à des documents d'urbanisme et se retrouve dans des pratiques routinières comme le plan de classement des dossiers.

D'autres types de documents

L'usage des cartes a été développé ici parce qu'il rend visible ce qui souvent ne l'est pas. Cela n'est toutefois qu'une des figures possibles de la constitution d'un accès à une réalité qui ne se donne pas d'emblée. Dans certains domaines de l'action publique cet instrument de représentation apparaît moins crucial. C'est le cas dans un secteur connexe, comme le logement : la maîtrise de données comptables des sociétés HLM ou la connaissance précise de l'état du peuplement des différents parcs de logements y importent plus que des données cartographiées.

Dans les différents exemples d'usage des cartes développés précédemment, il apparaît que le regard porté sur le territoire est toujours pragmatique (Dourlens, 1995), directement corrélé à la mobilisation de ressources d'intervention sur celui-ci. La mise en relation et la mise en forme des données à travers des cartes est directement reliée à une visée de liaison pratique entre des actions locales et des fins plus générales. Ceci se retrouve dans les deux grandes composantes traditionnelles de l'aménagement : les interventions dans le domaine du droit des sols et de la planification et la production d'infrastructures, en particulier routières.

Prendre au sérieux la règle

Pour Pierre Grémion (1976) et pour les nombreux auteurs qui l'ont suivi, l'usage de la règle (loi, norme technique, conditions de subvention) résume l'activité des fonctionnaires territoriaux. Dans cette approche, la règle est toujours une ressource première offerte au fonctionnaire de niveau moyen ou supérieur, susceptible d'être transgressée au nom d'arrangements avec les notables locaux. Ces arrangements, selon ce modèle, autorisent à la fois une plus grande autonomie des fonctionnaires en question et aussi une plus grande efficacité globale de l'action en permettant aux fonctionnaires territoriaux de coller aux réalités locales « représentées » par ces notables. En poussant l'argument, la règle semble alors être faite pour être effacée : « Ainsi le fonc-

tionnaire territorial cherche-t-il moins à appliquer la règle qu'à l'assouplir et l'adapter» (p. 185).

Utiliser les règles

Les éléments rapportés dans l'enquête révèlent d'autres usages de la règle qui prennent en quelque sorte celle-ci plus au sérieux sans toutefois se ramener à une simple application. Une première attitude consiste à utiliser un point particulièrement dur de la règle – fut-il marginal – pour imposer une évolution d'attitude plus globale mais moins cernable juridiquement, comme cela a été illustré par Nicolas Dodier (1988) à propos des inspecteurs du travail. Le développement le plus souvent désordonné d'importantes zones commerciales le long des voies d'accès aux agglomérations suscite l'inquiétude de ces fonctionnaires d'État. Les instruments spécifiques d'intervention dans ce domaine étaient considérés comme insuffisants, ce qui a suscité la mobilisation détournée de règles plus contraignantes concernant la sécurité de l'accès. «On a déjà réussi à bloquer pendant un an et demi le développement de la zone commerciale périphérique en disant «on est désolé, les voies actuelles ne permettent pas la desserte avec une voiture de pompiers le samedi après-midi. On a refusé tous les permis de construire».. Mais ce blocage n'a pu être que limité dans le temps, les conditions d'accès seront ensuite améliorées et l'interdiction levée. Ces fonctionnaires s'interrogent alors sur les risques inhérents à l'usage de tels «fusils à tirer dans les coins».

Contrôler la légalité en amont

Entre une telle volonté de durcir la règle et la plus traditionnelle pratique de l'arrangement se dessine une autre manière de prendre au sérieux ces règles. Cette orientation n'est pas séparable d'une évolution sensible du contexte local à ce propos. En effet on observe un retournement de la relation entre les élus locaux et l'administration. Quinze ans après la décentralisation, les élus sont particulièrement inquiets suite à des mises en cause de projets ou de décisions par des recours contentieux. Ils attendent des services de l'État non plus qu'ils arrondissent les angles mais qu'ils leur garantissent la «sécurité juridique» de leurs actes. «Les communes sont très en demande d'une sécurité juridique de leurs opérations, parce que le contentieux tend à se développer, les associations deviennent plus puissantes et l'accès aux tribunaux a été largement facilité. Et c'est vrai qu'un plan d'occupation des sols annulé ou un plan d'aménagement et d'équipement qui donne lieu à remboursement des participations, cela peut être très problématique pour les finances communales ou pour l'instruction des actes d'urbanisme». Cette tendance est validée dans le

département observé par une enquête commandée par la DDE auprès de ses interlocuteurs. Celle-ci révèle que les élus locaux mettent cette question en tête de leurs préoccupations. Le service juridique peut alors se poser en conseil des élus et leur permettre de respecter les règles les plus essentielles de forme et de fond. «L'originalité du mécanisme c'est que finalement on a ce qu'on pourrait appeler quasiment un contrôle de légalité intégré tout au long de la procédure. Il n'y a pas de couperet final du genre <vous avez mal conduit votre procédure, y a un gros problème dans le rapport de présentation, on refuse le plan d'occupation des sols et vous reprenez à zéro>. Là on essaie effectivement de faire en sorte d'accompagner la commune en légalité tout au long de la procédure». Il est possible alors de faire prendre en compte au passage certains éléments portant sur le fond des règles et de revenir progressivement sur des arrangements antérieurs. Ainsi par exemple, dans une volonté de faciliter le maintien d'une population d'agriculteurs sur le territoire, on avait pu laisser inscrire dans certains plans d'occupation des sols une clause autorisant les descendants d'agriculteurs à construire sur le terrain de l'exploitation familiale. Ceci était devenu, dans des zones touristiques à forte pression foncière, l'occasion de constructions qui allaient bien au-delà de ce qui était entendu dans l'arrangement initial. Dans ce cas les services juridiques se donnent comme objectif, au fur et à mesure des révisions des plans, de supprimer progressivement de telles clauses illégales. On retrouve de la même manière cette volonté de revenir sur des dérives passées dans le domaine des permis de construire accordés dans des zones inondables².

Encadrer le personnel d'exécution

Ce retour à une plus grande rigueur dans la définition des documents d'urbanisme ne vaut cependant que s'il est accompagné d'une évolution concomitante dans l'application. Une méthode consiste alors à stabiliser une jurisprudence interne en multipliant les occasions d'échange entre les agents chargés de l'instruction, pour le compte des mairies, des demandes individuelles comme les permis de construire. «En matière d'application du droit des sols, de permis de construire, toutes les notes qui ont été diffusées ces dernières années sont regroupées, on en a régulière-

2. Les argumentations juridiques sont complétées dans une attitude comparable par des argumentations économiques. C'est alors la préoccupation d'équilibre des finances communales qui est la cible. C'est ainsi, pour ce dernier aspect, qu'une étude mettant en évidence le décalage entre l'offre de zones aménagées pour les activités économiques et le flux d'installation d'entreprises nouvelles a pu être invoquée pour convaincre les communes de sortir d'une logique coûteuse de concurrence et de sur-offre.

ment de nouvelles et on prend garde à dire cela annule telle note, etc.» L'attention se déplace alors de la discussion avec les élus à la conduite d'une équipe d'inspecteurs de permis, dont on sait qu'ils peuvent développer leur propre lecture de la loi favorable aux élus (Duran, Hérault, 1988) ou à certains demandeurs anciennement implantés (Warin, 1995).

Faire sortir un projet d'infrastructure

L'engagement direct dans des réalisations d'infrastructures et d'aménagement est le volet plus «ingénieur» de ce ministère «technique». Le moment qui va de la décision de principe, de construire une infrastructure de transport ou un bâtiment, à l'achèvement des travaux, loin d'être un moment de mise en œuvre passive apparaît aussi comme une occasion où des évolutions sont possibles.

Capacité d'adaptation et ténacité

Lorsque le projet est de la responsabilité directe du service (maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre), le premier objectif est d'éviter que le projet ne s'enlise ce qui peut être fréquent en milieu urbanisé. Avoir du métier c'est alors savoir «opérationnaliser», «faire que les projets concrets sortent». «Il faut avoir l'information, c'est pas évident qu'on l'ait. Et puis une fois qu'on a l'information il faut savoir agir derrière, savoir actionner ce qu'il faut, quand il faut et c'est plus facile finalement que de bloquer un train qui est déjà parti». Il s'agit aussi, par une ténacité certaine, de mettre de l'ordre dans la «tyrannie des petites décisions». Ce qui peut s'accomplir par la capacité à mettre en relation des éléments a priori disparates. L'un des ingénieurs nous présente ainsi une vision optimiste d'un célèbre modèle de sciences politiques (Cohen, March et Olsen, 1972) : «Il est connu que la cellule d'études stratégiques est une cellule poubelle. C'est tout à fait valorisant de mon point de vue. C'est une cellule où aboutit tout ce qui n'a pas pu être traité dans les grilles préalables des cellules ou des subdivisions qui traitent de gros projets. Qui dit cellule poubelle dit croisement permanent des informations poubelles et c'est là précisément où se fait la stratégie en croisant des informations en provenance d'associations, d'élus, d'autres services, etc. [...] Notre doctrine c'était : <avec une action je règle dix problèmes>. Bien sûr par rapport au problème majeur posé, ma réponse n'est pas l'optimale. Mais elle est l'optimale dans une sorte d'optimal général».

Il faut ensuite, lorsque les options sur la définition du projet sont stabilisées, permettre que le programme prévu soit bien accompli. Là encore, il n'y a pas que le

simple déroulement de routines huilées de mise en œuvre. Il faut savoir tenir un cap parmi la multiplicité des petits problèmes quotidiens à traiter pour ne pas voir progressivement mises en cause certaines orientations. «Être là où il faut quand il faut et surtout repérer les endroits où il risque d'y avoir problème». Lorsque le responsable du service des infrastructures choisit par exemple un parti esthétique novateur dans le design d'une voirie urbaine qui inclut en particulier un revêtement clair sur les trottoirs, cela ouvre de multiples difficultés de mise en œuvre. En effet, les entreprises ne sont pas habituellement équipées pour ce type de prestations. Il faut pouvoir imposer un architecte à toutes les réunions de chantier ou prévoir des actions de formation auprès des agents qui contrôleront les travaux pour ne pas risquer, d'arrangements conjoncturels en adaptations locales, de voir le revêtement blanc parsemé de taches de béton bitumineux noir.

Complexifier les problèmes pour s'imposer

Souvent, cependant, les services de l'Équipement n'ont qu'une intervention partielle sur un projet. Ils sont convoqués pour une question particulière qui relève de leur compétence, comme une autorisation de sortie sur une voirie. La démarche consiste alors à refuser de donner une réponse ponctuelle au problème posé et à «compliquer les problèmes». C'est ainsi qu'à une demande liée à un conflit sur un panneau d'affichage on répond par une action générale sur l'ensemble de l'affichage sur la commune. «Faire mousser, c'est prendre une affaire et l'étendre dans tous les domaines dans tout ce qu'il peut y avoir de conséquences ou d'inférences dans un sens ou dans l'autre». Ainsi lorsqu'une entreprise souhaite s'implanter et avoir accès à la voirie... «On a alors posé des questions "pourquoi?", "Comment ils sortiront?", "D'où ils viennent?" "Quel est le recrutement?" et c'est à partir de là que le problème s'est étendu aux autres, aux voisins...». L'intervention repose ici sur une capacité à reformuler une demande et, par là, à ouvrir le nombre des personnes concernées (de l'entreprise qui dépose la demande et de la commune qui la soutient à l'ensemble des acteurs du développement économique et des transports dans la vallée concernée) (Corcuff et Lafaye, 1991). Une telle capacité à «compliquer les problèmes» suppose un prétexte initial d'intervention : «Nous sommes légitimes partout où passent les routes nationales, et tous les endroits importants sont traversés par des routes nationales. D'un autre côté, il y a les petites communes qui font plus facilement appel à nous pour ce qui est de la planification». Ce qui limite nécessairement d'entrée les possibilités d'aborder les questions d'aménagement.

Penser globalement, agir localement

Les descriptions précédentes rapportent, tant sur le versant du voir que sur celui du faire, un certain nombre de méthodes. Derrière celles-ci on retrouve un même problème : comment, à travers des interventions ponctuelles, contribuer à une visée plus générale d'aménagement. En décrivant l'activité de ces responsables de la même manière qu'on l'aurait fait pour présenter celle d'agents en contact avec le public, on fait apparaître une différence autre que celle du statut hiérarchique. Alors que l'activité des agents de base est construite autour du décalage entre une règle générale et la singularité d'une situation particulière, ces ingénieurs et chargés d'études ont plutôt à résoudre le problème symétrique : faire émerger d'interventions multiples désordonnées et contingentes une ligne générale qui puisse se traduire de manière visible et pratique sur le territoire, donner à penser qu'il est administré.

La visée du général

Ces méthodes s'inscrivent dans un investissement de la personne dans l'action. Le savoir-faire se trouve dans la capacité à repérer d'entrée un objet, un problème à traiter, une procédure à saisir susceptibles de permettre des interventions couronnées de succès. L'investissement individuel se retrouve aussi de manière plus laborieuse dans une certaine manière de « tenir » (Ion, 1998, p 101) et « d'éviter les mauvais coups » face à de multiples et fâcheux événements. La capacité à s'orienter ou celle à « tenir » ne se réduisent pas à une somme de procédés ou d'astuces et supposent un caractère plus transversal de la liaison établie entre le singulier et le général. La visée du général est alors inscrite dans les moindres dimensions de l'activité. La liaison entre les différentes composantes ne se joue pas en effet seulement dans le moment propre de la mise en relation. La distinction entre un moment de l'observation, un moment de la mobilisation des différents instruments de l'action administrative et technique et la contribution à une finalité globale ne vaut que pour la clarté de l'exposé. La manière de voir décrite au début n'est pas séparable de la visée finale. La multiplication des observatoires et des systèmes d'information qui restent inutilisés et qui tombent en désuétude marque bien la nécessité de l'inscription de ce lien durant tout le déroulement de l'action. De même, la visée globale est inscrite dans la manière dont les actions routinières sont conduites. L'attitude de ces cadres est ainsi plus adéquatement décrite comme articulation d'une attention focale portée sur des finalités larges et d'une attention subsidiaire portée sur l'action immédiate, décrite par Michael Polanyi (1958) dans une lignée phénoménologique, que comme la déclinaison

d'une série de plans emboîtés, fussent-ils variables. C'est ce que synthétise l'un d'eux à propos de la prise en compte des conséquences intersectorielles d'un acte : « Le logeur fait l'assistante sociale, l'instituteur fait le flic, l'éducateur fait l'instituteur [...]. Chacun assurant son métier doit aller en tenant compte des choses plus larges »³.

La structuration du paysage

Les mises en relation entre singulier et général apparaissent cependant toujours comme partielles. Une infrastructure a été mieux conçue, un texte juridique appliqué, un argumentaire élaboré, des élus convaincus de coordonner leurs interventions... on est encore loin de toucher les finalités de l'aménagement telles qu'elles sont énoncées dans l'article premier du code de l'urbanisme. Ces remontées ne prennent leur sens que si elles sont inscrites dans un cadre qui les dépasse. Décrire son métier c'est aussi produire une théorie des effets de ses interventions. Une des expressions traduisant la capacité d'influer d'un secteur sur un autre est le terme « structurant ». « Rapprocher le grand projet urbain du centre ville ça c'est un axe structurant ». C'est un terme classiquement employé pour désigner l'impact des infrastructures de transport sur l'aménagement (Offner, 1993). Il peut être sorti de son contexte. Ainsi, par exemple, sur un dossier d'un paysagiste présenté lors d'une interview, il était porté l'expression « cyprès structurant » pour désigner un alignement d'arbres qui devait non seulement masquer des façades peu soignées mais bien aussi « structurer » le paysage et lui donner un sens qu'il n'avait pas auparavant. Les agents de la DDE puissent ici dans différentes théories d'action qui fondent la pratique de l'aménagement : rôle des transports, rôle de la culture urbaine, effets de la fonctionnalisation... Ces liens n'ont rien de nouveau et c'est d'une certaine manière tout le débat professionnel sur l'aménagement qui se rejoue ainsi. Sans être nécessairement rattachés à un groupe professionnel constitué, les différents agents reproduisent et développent des arguments qui ont été progressivement stabilisés autour des différents instruments de l'intervention publique.

Un enjeu pour le débat professionnel

Les approches ici peuvent être concurrentes et le débat reste toujours ouvert. Cette difficulté se révèle de manière symptomatique dans une certaine manière de mettre en cause les collègues. Parmi ces critiques, les plus récurrentes portent justement sur l'incapacité à

3. Le slogan « *think globally, act locally* », repris dans le titre de cette partie ne rend que partiellement compte de cette double condensation de la pensée et du faire, du global et du local.

effectuer en pratique le mouvement de remontée au général et à la structuration. L'opposition porte typiquement sur la plus ou moins grande proximité à l'opérationnel quotidien. D'un côté se trouvent ceux qui reprochent à leurs collègues de trop coller au quotidien des petites décisions (« faire passer son ruban », « poser des pavés auto-bloquants ») pour ne pas appréhender le long terme et les aspects systémiques du territoire. « Une réhabilitation sans jouer le corps social, c'est quoi, c'est de la technique. Or il ne s'agit pas de technique [...]. Et on restreint le vocabulaire et le langage à une lamelle de réalité, on passe à côté des choses ». De l'autre on trouve la dénonciation des « baba-cool », des « esthètes de la directive territoriale d'aménagement », de tous ceux qui veulent discuter de sujets sur lesquels ils n'ont pas d'instruments directs d'action. « Le plan d'occupation des sols c'est l'organisation du territoire au quotidien, les autres trucs c'est vraiment de la haute stratégie d'aménagement du territoire », « Si le maître d'ouvrage il a pas un rond c'est du pipeau complet », « Ça ne sert à rien de discuter ce que l'on ne maîtrise pas ».

Une félicité non garantie

La remontée du singulier au général est ainsi toujours fragile. Les actions engagées peuvent ne pas aboutir, ou, ayant abouti, la prétention à contribuer par celles-ci activement aux finalités générales de cohérence est toujours susceptible d'être mise en cause par les collègues. De la même manière que les agents de base décrits par Lipsky (1980) vivent dans la souffrance le

décalage entre la fonction qu'ils s'attribuent d'avocat des usagers et la réalité des règles bureaucratiques qui les conduisent à des résultats inverses, ces cadres sont toujours soumis au risque de devoir constater l'échec de cette remontée du singulier au général qui ordonne leur investissement des tâches à accomplir. Cette tension se manifeste alors aussi bien dans la manière dont ils ressaisissent individuellement leur action que dans les relations qu'ils établissent avec leurs collègues. La capacité à élargir est tributaire de cette capacité à agir effectivement au niveau local. Par là, un équilibre est toujours recherché entre la capacité à ouvrir la prétention à la généralité de l'intervention et la fermeture sur ce qui est susceptible d'être « opérationnalisé ». Chacun fait ainsi l'apprentissage des limites possibles de cette remontée du singulier au général. Cette marge d'ouverture ne dépend pas que de l'attitude du cadre mais aussi des ressources qui lui sont allouées avec les tâches confiées. Une théorie sera d'autant plus susceptible d'être soutenue qu'elle est, pour un domaine considéré, validée en pratique. Il y a des « niches » où un service peut trouver des points d'accroches pour être reconnu. Il y a des zones qui peuvent être potentiellement investies par plusieurs services et qui sont l'objet de nécessaires ajustements. Il y a enfin des espaces qui ne sont vraiment abordés par personne : l'exemple le plus symptomatique semble bien la croissance rapide et non contrôlée d'une importante zone commerciale péri-urbaine devant laquelle tous nos interlocuteurs se sont reconnus largement démunis.

Gilles Jeannot

BIBLIOGRAPHIE

Benguigui G., Griset A., Monjardet D. (1997), « La fonction d'encadrement » (numéro spécial), *Formation qualification emploi*, 11.

Borzeix A. (1998), « Comment observer l'interprétation? », in Borzeix A., Bouvier A., Pharo P., *Sociologie et connaissance, nouvelles approches cognitives*, Paris, CNRS éditions, p. 177-194.

Cohen M. D., March J. G., Olsen J. P. (1972), « A garbage model of organizational choice », *Administrative science quarterly*, XVII, p. 1-25.

Corcuff Ph., Lafaye Cl. (1991), « La traduction comme compétence », Dossiers des séminaires TTS, Ministère de l'Équipement, n° 15-16, p.19-36

Dagognet F. (1977), *Une épistémologie de l'espace concret : néo-géographie*, Paris, Vrin.

Descolonges M. (1996), *Qu'est-ce qu'un métier?*, Paris, PUF.

Dodier N. (1988), « Les actes de l'inspection du travail en matière de sécurité : la place du droit dans la justification des relevés d'infraction », *Sciences sociales et santé*, VI, 1, p. 7-28.

Dourlens C. (1995), « Le pragmatisme dans l'action publique aujourd'hui », *Les Annales des ponts et chaussées*, n° 75, p. 25-32.

Duran P., Hérault B. (1988), *L'application du droit des sols entre l'État et le marché*, Ministère de l'Équipement.

Gibert P. (1986), « Management public, management de la puissance publique », *Politiques et management public*, vol 4, n° 2.

Goody J. (1979), *La raison graphique, la domestication de la pensée sauvage*, Paris, Minuit, 272 p.

Gremion P. (1976), *Le pouvoir périphérique, bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Le Seuil.

Hughes Everett C., (1970), « The humble and the proud : the comparative study of occupations », *The sociological quarterly*, vol IX, n° 2.

Ion J. (1998), *Le travail social au singulier*, Paris, Dunod.

Jeannot G., Margail F., (1998), « Le porter à connaissance stratégique, dire de l'État et coordination de l'action publique dans l'aire métropolitaine marseillaise », *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 80-81, p 155-162.

Lipsky M. (1980), *Street level Bureaucracy : dilemmas of the individual in public services*, New York, Russel Sage Foundation.

Mintzberg H. (1973), *The nature of managerial work*, New York, Harper and Row. 1973 (traduction : *Le manager au quotidien, les dix rôles du cadre*, Édition d'organisation, Paris, 1984.)

Montmollin M. de (1986), *L'intelligence de la tâche, éléments d'ergonomie cognitive*, Berne, Peter Lang.

Offner J. M. (1993), « Les effets structurants du transport, mythe politique, mystification scientifique », *Espace géographique*, n° 3, p. 233-242.

Padioleau J. G. (1991), « L'action publique urbaine moderniste », *Politiques et management public*, vol. 9, n° 3, p. 133-146.

Polanyi M. (1958), *Personal knowledge, towards a post critical philosophy*, Chicago, The University of Chicago press.

Veltz P. (1978), *Histoire d'une réforme ambiguë, les plans d'occupation des sols*, Paris, CRU.

Warin Ph. (1995), « L'instruction des demandes isolées de permis de construire » in Quin Cl., *L'administration de l'Équipement et ses usagers*, Paris, La Documentation française, p. 193-218.

Gilles Jeannot, ingénieur des TPE et sociologue, est chercheur au LATTS à l'École nationale des ponts et chaussées. Ses travaux actuels portent sur le travail des cadres dans diverses organisations publiques et la contribution de celui-ci à la délimitation de la chose publique.
<jeannot@descartes.enpc.fr>