



# GOUVERNANCE, APPARTENANCES SOCIALES ET GESTION DES SERVICES URBAINS

—Alain Bourdin

La littérature sur la gouvernance, en particulier dans sa récente version française, développe trois grandes idées :

Dans les sociétés contemporaines, ce qu'on appelle la société civile, c'est-à-dire l'ensemble des institutions, groupements, organisations (syndicats et associations de citoyens notamment) qui permettent les relations entre la sphère politique proprement dite et l'ensemble de la société, s'atomise ou perd une partie de sa capacité d'emprise sur ceux qu'elle représente. Cela diminue la « gouvernabilité » de ces sociétés et conduit les autorités politiques à développer des techniques plus fines de gouvernement (dans une perspective économique, pour réduire les coûts de transaction<sup>1</sup> et dans une perspective politique pour augmenter l'*accountability*<sup>2</sup> de leur action) et à organiser aussi efficacement que possible les relations avec des acteurs qui défendent des intérêts particuliers et limités.

L'action publique n'est pas le seul fait de l'État et encore moins de l'État gouvernemental. Outre la réaffirmation de l'autonomie de l'État judiciaire, on a vu, assez récemment, émerger de nombreuses autorités étatiques indépendantes (en France, notamment avec le statut des Autorités Administratives Indépendantes). Mais, au-delà, s'affirme l'idée du partenariat entre le secteur public et le secteur privé. Celui-ci recouvre d'ailleurs, selon les cas, l'intervention d'entreprises privées à but lucratif dans l'action publique, comme déléguataires, partenaires ou prestataires, ou la coopération avec des organismes à but non lucratif, ONG, fondations, groupement d'habitants.

La négociation sous toutes ses formes devient centrale, qu'il s'agisse d'établir des coalitions entre acteurs très constitués (entreprises, collectivités territoriales, etc...) et ajustant leurs intérêts, ou de développer de longs processus de concertation et de consultation avec les usagers, les habitants, les citoyens. Les Américains privilégient les arrangements à court terme, de type contractuel, même si le seul langage commun est celui du contrat, c'est-à-dire d'un engagement par rapport à une gestion de risques. En France – patrie de la théorie du référentiel – on insiste sur l'ensemble de perceptions, de connaissances et de croyances communes (ce qui définit un référentiel) auxquelles se réfèrent des acteurs qui coopèrent, ce terme n'impliquant pas une coalition d'in-

térêts, mais un travail en commun qui n'exclut pas les jeux d'opposition. Ces trois idées donnent lieu à de véritables dogmes, qui ont cependant leurs limites.

## Une interprétation de la gouvernance

La notion de gouvernance repose sur l'idée que gouverner aujourd'hui consiste à coordonner une multitude d'acteurs pour produire un minimum d'intérêts communs dans une société très fragmentée. Certains ne s'interrogent même pas sur la fragmentation, prise comme une donnée, d'autres estiment qu'elle est irrésistible et qu'il convient de l'accompagner au mieux, d'autres enfin pensent lutter contre elle en donnant à la coordination un caractère très collectif et mobilisateur (avec l'idée d'une concertation permanente).

C'est là renoncer à deux interrogations liées, ouvertes à l'action comme à la recherche. En effet l'on admet implicitement le caractère inéluctable et univoque de la fragmentation et l'on omet de s'interroger sur l'un des attributs du politique : la capacité instituante. Or, la fragmentation est un phénomène divers, complexe et, s'il se rattache à des tendances lourdes, cela ne signifie pas qu'il en soit la conséquence inéluctable. La recomposition des sociétés urbaines mérite quand même quelques réflexions et elle ne s'arrête sûrement pas à la virtuosité dans la constitution de coalitions ou dans la consultation à l'infini. Par ailleurs on sait bien que le politique crée la société autant qu'il est créé par elle et que, même pour assurer les fonctions régaliennes les plus classiques, l'ordre intérieur et la sécurité extérieure, il faut agir sur la société. Cette action instituante, même si nombre d'idéologies contemporaines (croyance aveugle aux communautés et aux identités, religion de la demande sociale, interprétations radicales et hâtives des contraintes de la

*Page de gauche : la fraîche appartenance à la Nation, fête de la Fédération, 1790.*

1. Pour l'école néo-institutionnaliste, les coûts de transaction désignent l'ensemble des coûts qui résultent de la relation contractuelle.

2. Ce terme habituellement traduit par responsabilité correspond plutôt à l'idée d'une action fiable, dont on peut rendre compte.

globalisation etc) la minimisent, continue d'exister et il n'y a aucune raison d'y renoncer (sauf à supprimer toute autorité politique), ni de cesser de s'interroger sur la manière dont elle s'exerce et pourrait s'exercer.

Au contraire, un intérêt possible de la notion de gouvernance par rapport aux sciences et techniques du management urbain est de donner à cette action instituante toute son importance dans la réflexion et dans la pratique. Le management urbain (en particulier dans sa dimension publique) traite fort bien de tout ce qui concerne le partenariat, les coalitions, la concertation et il nous montre comment associer ces pratiques désormais inévitables avec les techniques modernes de gestion des entreprises, les nouveaux modes de conception et d'organisation des projets, les nouveaux savoirs sur la ville. En revanche les questions de la gouvernance peuvent être celles de l'unité de la ville, de la construction des appartenances sociales et des modes de vie, de la représentation des groupes et des individus, en d'autres termes de l'action instituante par rapport à la fragmentation.

## Un enjeu pour les villes : l'appartenance sociale

Derrière le vocabulaire très divers dans lequel s'expriment nombre de grands débats sociaux actuels : communauté, identité, ethnie, exclusion, citoyenneté... se cache toujours la question de l'appartenance : qui est membre de quel groupe, à quelles conditions devient-on membre, que se passe-t-il lorsque l'on cesse de l'être ? Le caractère récurrent de ces questions n'a rien d'étonnant car le modèle républicain français d'appartenance se trouve sérieusement remis en cause.

Il se caractérisait par le primat des grands groupes nationaux corporatifs (agriculture, éducation nationale, etc.) sur les groupes territoriaux, toujours petits (la ville ou le village existant bien plus que la région) et par une appartenance nationale fondée sur une définition très spécifique du rapport entre sphère publique et privée. Celles-ci étaient totalement séparées, la religion se trouvait d'un côté et l'instruction (l'École) de l'autre, ce qui n'est pas si fréquent (la religion étant plus privée et l'école plus publique en France que dans des pays voisins<sup>3</sup>). L'appartenance nationale – incluse dans la sphère publique – était fondée sur le partage d'une langue (le français « national ») très homogène et sur un ensemble de références communes, historiques (les Gaulois, Jeanne d'Arc, Napoléon...), culturelles, cognitives, mais aussi civiques et politiques, les convictions profondes étant renvoyées vers la sphère privée. Cette appartenance nationale que diffusait l'École, même contestée ou brocardée, servait de modèle pour la construction des autres. Les facteurs de conflits d'appartenance (par exemple la religion) étaient renvoyés au privé. Avec le système républicain de l'égalité et la conception française des services publics, cela contri-

buait à limiter la concurrence des appartenances. Le processus d'institutionnalisation des groupements (par la loi et les subventions) permettait de donner une place à chacun, en évitant la constitution de monopoles.

Or l'on assiste à la fragmentation des appartenances. La mobilité géographique, l'instabilité de la famille, même si celle-ci manifeste sa force, sous une forme qui privilégie les choix électifs et le fonctionnement en réseau, la flexibilité dans le travail, tout cela affaiblit les appartenances traditionnelles. Les partis de gouvernement voient leur audience diminuer, l'Église catholique n'encadre que 10 à 20 % des Français, le sentiment d'appartenance de classe baisse et le taux de syndicalisation s'est stabilisé depuis une dizaine d'années à un niveau très bas<sup>4</sup>. Les grands groupes corporatifs perdent de leur cohérence : le monde enseignant éclate et son ancien syndicat, la FEN, n'est plus dominant ; l'appartenance au monde agricole elle-même s'affaiblit. Le parti communiste et la CGT structurent de moins en moins la classe ouvrière et les banlieues rouges.

## Désappartenance croissante des grandes métropoles

La montée de la désappartenance est attestée par de nombreux auteurs. Les travaux de Robert Castel ou Serge Paugam<sup>5</sup> notamment montrent comment la perte du travail, l'isolement familial conduisent à l'affaiblissement des relations, jusqu'à ce que l'individu ne se sente plus membre de rien. Cela se produit à des moments de rupture, mais aussi insidieusement, à l'occasion d'un déménagement<sup>6</sup> ou lorsqu'on prend sa retraite<sup>7</sup>.

La désappartenance n'affecte pas que les « exclus » : le travailleur flexible risque de ne plus guère se sentir membre de son entreprise, l'appartenance familiale peut se perdre dans la diversité des modes de vie de ses membres, et, plus généralement, l'habitant des métropoles peut se sentir extérieur à son quartier, à son groupe professionnel, aux organisations de loisir qu'il utilise comme client.

Cette absence d'appartenance n'entraîne pas la perte des relations purement individuelles et électives,

3. La Grande-Bretagne reconnaît officiellement les religions. Elle admet que se développent dans les écoles des pratiques spécifiques pour les musulmans : prière, séparation des garçons et des filles à la piscine, viande hallal...

4. Moins de 15 %.

5. Voir par exemple Paugam S., dir. *L'exclusion, l'état des savoirs*, Paris, La Découverte, 1996, et Castel R., *Métamorphose de la question sociale*, Paris, Fayard, 1985.

6. Cette désaffiliation insidieuse peut être observée partout, par exemple dans des cités fort calmes (et sans immigrés) de Calais, Brest etc.

7. La thèse en cours de Sophie Rouay Lambert (UMR 7543 – Département T.M.U) analyse les cas d'anciens sous-officiers de carrière (notamment légionnaires) ayant actuellement plus de cinquante ans et qui, isolés au sortir de l'armée, ont fini par entrer dans le monde des sans-abris, bien qu'ils disposent des moyens financiers pour se loger.

contractuelles, ou fonctionnelles. Celles-ci peuvent être nombreuses, diversifiées si les individus possèdent une grande compétence sociale, c'est-à-dire une capacité à entrer en relation et à maîtriser les relations. Le film *Denise au téléphone* nous en donne une idée, qui nous montre un réseau de relations dans lequel les appartenances restent virtuelles, imaginées à partir de la conversation. Les relations ne passent plus par la référence à un groupe d'individus que l'on connaît physiquement, elles ne reposent plus sur un répertoire de présupposés et de sous-entendus qui rendent l'accès difficile (on apprend à appartenir au groupe) mais qui, ensuite, deviennent une protection et facilitent les relations. Vivre sans appartenance est exaltant pour ceux qui en ont les moyens (psychologiques, intellectuels et sociaux<sup>8</sup>) et pénible pour ceux qui doivent sans cesse construire difficilement de nouvelles relations. Cela reste de toutes façons dangereux, en rendant plus difficile le rapport avec les normes sociales, toujours extérieures, et en facilitant tous ces comportements incertains que l'on regroupe souvent sous l'appellation de « perte des repères ». Les appartenances stables facilitent la construction des relations sociales, la désappartenance fragilise les individus qui la vivent et contribue au sentiment d'insécurité des autres, dans la mesure où elle favorise des comportements hors normes, imprévisibles ou incompréhensibles.

L'offre d'appartenance est diversifiée et importante dans les métropoles, mais ses habitants ne sont pas égaux devant la désappartenance. Étudiant la population de grands ensembles des années soixante dans un article devenu célèbre<sup>9</sup>, Jean-Claude Chamboredon et Madeleine Lemaire remarquaient notamment que les cadres maîtrisaient un ensemble de savoir-faire permettant d'entrer rapidement en relation avec des inconnus, alors que pour les ouvriers, la prise de contact se faisait lentement par échange de services. Cela nous rappelle qu'adhérer est un processus difficile, tout comme construire des relations sans s'adosser à une appartenance.

Chez les victimes d'une désaffiliation radicale, se développent parfois des tentatives de construction d'appartenances de substitution, fragiles, paradoxales, dont témoignent ceux qui connaissent bien les SDF et dont le film *Une époque formidable* donnait une image. Chez d'autres la désappartenance s'accompagne d'un nihilisme larvé<sup>10</sup>, à moins qu'ils ne se contentent de l'appartenance virtuelle qu'offrent les grands événements médiatiques comme le Mondial, à laquelle on accède plus facilement.

## Le triomphe de l'entre-soi ?

De nouvelles appartenances apparaissent également, sous des formes très diverses. Cependant, une grande tendance domine, celle de la constitution d'appartenances exclusives. Si l'on en juge par la littérature américaine, la société des métropoles contemporaines serait essentielle-

ment marquée par les mouvements ethniques et ce que Mike Davis appelle la « révolution des *Nimbies* »<sup>11</sup>. Dans *City of Quartz*<sup>12</sup>, ce dernier raconte l'histoire des mouvements de propriétaires-occupants de Los Angeles. Pour augmenter ou préserver la valeur de leurs biens immobiliers, ces derniers ont pratiqué la ségrégation, la défense de l'environnement, la lutte contre les équipements



Vers la ville des marques ?

8. Économiques également, du moins peut-on faire l'hypothèse que la construction permanente d'un réseau de relations flexible coûte plus cher que l'appartenance centrée sur un petit nombre de groupes.

9. « Proximité spatiale et distance sociale : les grands ensembles et leur peuplement » in *Revue Française de Sociologie*, vol. XI - 1, 1970.

10. Selon une enquête présentée par Louis Chauvel dans le n° 200 de *Futuribles* (1995), environ 10 % d'habitants de l'est de l'Île-de-France considèrent que la vie n'a pas de sens et 12 % sont favorables à une action révolutionnaire violente. L'est de l'Île-de-France arrive en tête des régions européennes pour ces réponses.

11. De *Not in my back yard* (NIMBY) : pas dans mon jardin.

12. Traduit de l'américain par Michel Darteville et Marc Saint-Upéry, Paris, La Découverte, 1997.

publics, tout en instaurant un contrôle interne rigoureux dans leurs cités<sup>13</sup>. Lorsqu'ils obtiennent la création de communes indépendantes ne regroupant que des quartiers de même type, ils y développent une gestion minimale (limitation drastique des services publics et régle-

et faisant appel à l'identification et à la similitude culturelle et sociale. L'intégration sociale ne repose alors ni sur des normes ou des valeurs dépassant les individus (comme dans une organisation ou un mouvement religieux) ni sur une position dans un système de diffé-



À quand le bus bain de soleil ?

rences (comme dans une société villageoise) mais sur la similitude revendiquée des individus et des intérêts communs qu'elle entraîne : avec une telle limitation des différenciations, un groupe ne peut que rarement atteindre une taille importante.

Baucoup de facteurs favorisent le développement des logiques exclusives : les idéologies individualistes, les incertitudes du postfordisme, c'est-à-dire d'une économie flexible qui n'assure plus une stabilité des positions et une mobilité sociale ascendante, l'insécurité créée par la désappartenance des autres, mais aussi les modèles de management actuellement utilisés<sup>16</sup>, et la liste ne s'arrête pas là. C'est pourquoi ses formes sont multiples : à côté des propriétaires *Nimbies*, on trouve l'entre-soi ethnico-culturel ou religieux, un entre-soi « de promotion » dans des

mentations très contraignantes) qui a pour objectif d'empêcher toute intrusion, de préserver l'environnement et la qualité de la vie, et de faire monter les valeurs foncières. Les mêmes s'opposent aux programmes sociaux ou au *bussing*<sup>14</sup>, militent pour la limitation des impôts et le désengagement de l'État.

L'exemple emblématique des *Nimbies* nous montre un processus à l'œuvre dans nos sociétés : le développement d'une démocratie de propriétaires essentiellement soucieux de sortir le plus possible d'un jeu social et d'un espace ouverts pour organiser leur propre enfermement. Le phénomène n'est d'ailleurs pas radicalement nouveau, la ségrégation et l'enfermement social ont au contraire une longue histoire, cependant l'on est frappé par l'absence totale de projet, autre que strictement consumériste, par rapport au reste de la société, par l'exigence de conformité absolue et le repli sur des groupes de petites dimensions, qui sont plus nouveaux. Mais cet exemple risque de nous faire oublier la diversité d'expression des logiques exclusives. Celles-ci se retrouvent aussi bien dans les nouvelles affirmations familiales, autour de l'intérêt individuel absolu des enfants, que dans des mouvements ethniques, religieux, dans les quartiers, dans des groupes de loisir, des réseaux, des « bandes », des « tribus » à la vie éphémère.

Partout l'on retrouve les mêmes caractères : une relation très consumériste, c'est-à-dire associant la recherche de la qualité, la volonté de choisir et la méfiance, vis-à-vis du monde environnant, l'affirmation d'intérêts particuliers totalement indifférente à l'intérêt général<sup>15</sup>, et surtout la valorisation d'un type de lien avec les autres fondée sur des relations primaires, celles que l'on trouve dans la famille, dans les groupes d'amis,

petits groupes-réseaux, par exemple ceux qui essaient d'inventer des activités économiques nouvelles ou marginales dans des secteurs difficiles, et bien d'autres encore.

L'entre-soi n'est donc pas seulement, comme le laisse un peu vite penser l'exemple *nimby*, l'expression d'un milieu social limité préoccupé de s'enfermer pour se préserver, mais une logique beaucoup plus générale, avec des versions créatives et innovantes (à Silicon Valley ou dans les banlieues), d'autres plus tournées vers l'admiration mutuelle ou le *cocooning* social etc. Il n'en reste pas moins un facteur considérable d'atomisation des sociétés, symétrique de la désappartenance.

## Gérer la transformation des appartenances

Entre-soi et désappartenance désignent un enjeu social majeur pour les sociétés métropolitaines. Comment organiser une vie sans appartenances ? On

13. qui va parfois jusqu'à réglementer les visites, interdire la présence de jeunes enfants dans les familles qui accèdent à un certain type de lotissement etc.

14. Déplacement des élèves (essentiellement noirs) par autobus pour assurer la mixité des écoles.

15. Non seulement on défend des intérêts particuliers, mais l'on pose l'intérêt particulier comme la mesure de toute chose, ce qui finit par rendre suspect tout discours sur l'intérêt général.

16. Les travaux de Claude Girault sur France-Télécom montrent que le passage d'une procédure écrite bureaucratique à une gestion orale flexible (à base de nombreuses réunions) aboutit en fait à un enfermement des équipes professionnelles dans un univers lourd de sigles incompréhensibles pour les non initiés, de présupposés et de sous-entendus multiples.

voit bien que dans ce cas tout ce qui concerne l'organisation des relations, en particulier entre inconnus, donc l'urbanité, la civilité, devient essentiel. Comment créer de nouvelles appartenances ? En accompagnant la logique de l'entre-soi et en essayant de la faire déboucher sur un minimum de coopération sociale ? En favorisant d'autres formes d'appartenance plus flexibles, multiples et qui utiliseraient partiellement les appartenances virtuelles offertes par les médias et la télématique ?

Ces voies peuvent être explorées parallèlement. Elles ne concernent pas la seule vie privée<sup>17</sup>, mais bien les autorités publiques dans l'exercice de leur pouvoir instituant. La lutte contre l'exclusion, la volonté d'instaurer la mixité sociale dans l'habitat, l'aménagement de l'espace public, la gestion des services publics, l'aménagement du territoire, la sécurité etc. sont en relation directe avec ces questions.

De nombreuses politiques publiques sont explicitement destinées – au moins en partie – à avoir un effet sur l'appartenance.

Tout d'abord celles de l'éducation. Pendant longtemps l'École et les activités socio-éducatives ont fortement contribué à produire des appartenances inscrites dans le modèle républicain français. Aujourd'hui, à la fois en raison d'évolutions endogènes et de transformations extérieures, cet ensemble s'avère d'une efficacité relative pour éviter la désappartenance et encore plus pour contrecarrer ou simplement limiter les logiques exclusives. L'École fragmentée et communautaire (quelle que soit la manière dont se définit la communauté) peut réussir. Le réalisme impose peut-être d'en tenir compte mais l'on est loin du modèle républicain.

Les politiques du logement, notamment dans la période récente avec l'idée de mixité, participent à cette action. Mais leur efficacité sur ce plan reste à prouver : la mixité bien conduite peut éviter la radicalisation de l'entre-soi, elle favorise une diversité d'expériences probablement bénéfique pour le développement d'appartenances multiples et pour une vie sociale sans appartenances ; cependant cela ne constitue rien de plus qu'un contexte qui peut devenir favorable<sup>18</sup> et il n'y a certainement pas d'effet mécanique en la matière.

Les politiques de l'emploi (en particulier des emplois aidés sous conditions) favorisent l'appartenance à l'entreprise, celles de l'insertion créent parfois de l'appartenance chez les exclus. Celles du développement local s'appuient sur des appartenances qui existent (ou que l'on réinvente) pour leur donner un nouveau dynamisme, mais cela concerne surtout des régions rurales.

Traditionnellement les services publics contribuaient à l'appartenance, d'abord en localisant l'appartenance nationale (ou en intégrant à la nation les appartenances locales) avec la poste, les chemins de fer etc., puis en créant de l'appartenance de quartier avec les équipements des années soixante. Même si la raréfaction des services publics en milieu rural et le destin plus ou moins glorieux de nombre d'équipements de quartier n'incitent pas *a*

*priori* à faire des services publics le principal vecteur d'une action sur les appartenances, une révision s'impose cependant à partir d'une idée simple : les villes actuelles constituent des réseaux de services dans lesquels les frontières entre l'individuel et le collectif, le privé et le public sont de plus en plus ténues et incertaines, la vie sociale s'organise massivement dans un rapport aux services – les rythmes quotidiens d'une famille sont au moins autant définis par le rapport aux services que par le travail –, n'est-ce pas aujourd'hui une politique des services qui peut avoir le plus d'influence sur l'appartenance ?

## Usagers des services et appartenances

Quelques pistes de réflexion sont esquissées ici, qui, malgré les liens évidents qu'elles entretiennent, ne constituent pas un argumentaire cohérent.

N'importe quelle famille organise sa vie quotidienne dans un rapport aux services : les transports en commun, la crèche, le restaurant d'entreprise ou le traiteur, ceux auxquels on accède dans les équipements de loisir et de sport, mais également les multiples réparateurs et dépanneurs, la banque, les multiples formules d'aide à domicile, le pressing et bien d'autres encore. Construire son mode de vie, c'est mettre de l'ordre dans ces relations, les maîtriser suffisamment pour en être satisfait. Beaucoup d'habitants des métropoles n'y parviennent pas : un mode de vie instable, non maîtrisé se traduit par le surendettement, le recours aux tranquillisants, un sentiment d'insécurité et d'incertitude etc. À moins que l'on ne résolve la difficulté par l'adhésion à un groupe exclusif, imposant des normes de comportement très précises.

Un mode de vie maîtrisé (ce qui n'a rien à voir avec un style de vie rangé !) est une condition nécessaire pour développer des relations sociales sans appartenance ou pour vivre sans difficultés des appartenances multiples. Quand on se noie dans les difficultés d'utilisation des services, on n'a aucune chance de réussir à établir ces relations. Or, si les difficultés rencontrées proviennent parfois des individus, il arrive également qu'elles soient provoquées par les services eux-mêmes. Au contraire, la

17. Dans un article intitulé « Pour le pluralisme des formes de la vie privée », consacré au PACS, et publié par *Le Monde* du 25 septembre 1998,

V. Munoz-Dardé et F. de Singly montrent bien pourquoi et comment les modalités de reconnaissance par l'État de certains liens agissent sur les appartenances qui peuvent en découler. L'évocation d'un univers totalement libéral, dans lequel l'État ne reconnaîtrait plus le mariage mais seulement la condition de parent, qui clôt leur article, illustre ce que sont les appartenances exclusives : le mariage (religieux) n'aurait aucun caractère public et renverrait vers les époux et leur groupe familial ou religieux, alors que le mariage civil (comme le PACS) est porteur d'une appartenance sociale nationale, à l'évidence non exclusive, même si certains ont rêvé et rêvent encore de lui donner ce caractère.

18. Alors que dans certains cas, l'on peut se demander si les grands ensembles ne constituent pas un contexte défavorable, producteur d'une désappartenance malheureuse et même pas d'un entre-soi mobilisateur (sinon subversif).

capacité de mobiliser facilement des services simplifie considérablement la construction des relations. C'est ce qui permet aux membres de la *jet set* de vivre leurs diverses appartenances et de pouvoir développer des relations très flexibles, mais la question n'est pas si différente pour l'habitant métropolitain.

En facilitant la relation avec les divers services, en particulier en évitant leur morcellement et la multiplication des interlocuteurs, en donnant à l'utilisateur des moyens de contrôle sur les prestations qui lui sont proposées, on crée des conditions favorables au développement d'appartenances multiples ou à la réalisation d'une insertion sociale sans appartenance.

Les usagers constituent un groupe, habituellement latent. Ses membres ne se reconnaissent que rarement comme tels, ils veulent bien que l'on agisse en leur nom, mais ils ne s'engagent pas véritablement dans ce groupe, d'autant qu'aucun processus d'adhésion ne leur permet de passer clairement de la situation d'élément d'une catégorie à celle de membre d'un groupe. Dans un système commercial concurrentiel, il faut fidéliser sa clientèle.



Le garage, pause café

Pour ce faire on crée souvent des dispositifs de rémunération de la fidélité (depuis la carte de fidélité du coiffeur jusqu'à la carte Fréquence Plus d'Air France), et ces dispositifs sont souvent accompagnés d'un discours de l'appartenance (on constitue un groupe des clients habituels) qui finit par se justifier dans des manifestations effectives. De la même manière que les grands magasins londoniens des années soixante cherchaient les moyens de développer un sentiment d'appartenance chez leurs vendeuses pour éviter un *turn over* alors considérable, les prestataires actuels essaient de développer de tels sentiments chez leurs clients. A l'évidence cela se réalise d'autant plus que l'on est en mesure d'offrir une gamme de prestations suffisante et personne ne risque de se sentir membre du groupe des clients de l'une des deux principales chaînes spécialisées dans la livraison des pizzas à domicile. Si le livreur de pizza appartenait à la Compa-

gnie dont vous prenez les bus ou le tramway, s'arrêterait devant votre porte avec un minibus lorsque vous souhaitez disposer d'un service de transport à la demande, se chargeait de vos paquets délicats et vous prenait vos billets de cinéma, les choses iraient peut-être autrement. À condition toutefois que ce prestataire mette en place les dispositifs qui vous rendront membre de la collectivité de ses clients. Certes, se sentir membre du groupe des usagers d'un transporteur ne constitue pas une appartenance bien riche, encore que, si ce transporteur vous relie au reste de la ville, s'il vous offre en outre quelques services porteurs de sens, cela ne soit pas forcément anecdotique: les expériences de quelques exploitants de réseaux de transports urbains dans les «quartiers sensibles», où ils développent des emplois nouveaux, le montrent. Mais cela pourrait s'appliquer à des services vecteurs de significations suffisamment fortes pour servir de base à une véritable appartenance. Dans nombre d'activités culturelles, il existe un système d'abonnement, mais il est rare qu'il soit combiné avec d'autres prestations et qu'à partir de là on fasse en quelque sorte une

offre d'appartenance: celle-ci se construit «spontanément» chez certains usagers (on le voit par exemple à Toulouse avec l'orchestre) mais ne s'élargit pas. Or, on peut imaginer des systèmes de fidélisation associant une diversité suffisante de services (comme cela existe parfois sur un plan purement commercial) dans des domaines différents et accompagnés d'une manifestation claire de l'adhésion au groupe et d'une forte incitation à l'accomplir. Tout cela peut constituer une trame d'appartenances fondée non sur l'activité professionnelle, la localisation ou la tradition, mais sur la consommation, moins en tant qu'accès à des biens qu'en tant que construction d'un mode de vie. Des exemples existent déjà, et les autorités publiques peuvent, en la matière, notamment à travers les services publics, jouer un rôle considé-

nable. Évidemment cela ne va pas sans difficultés et notamment celle-ci, qu'il est plus facile d'exprimer en termes commerciaux: comment fidélise-t-on une clientèle virtuelle?

## La valeur symbolique des services

Il existe des services qui ne servent guère qu'à produire de l'appartenance. Lors d'une enquête qui portait sur les équipements et services et leur utilisation dans une région rurale de faible densité, j'avais constaté que les clientèles se stratifiaient en trois grands groupes: les pauvres et vieillards totalement dépendants de la proximité, les actifs, chefs d'exploitations agricoles modernes, cadres et employés travaillant dans les villes voisines, les «habitants ludiques», résidents secondaires, retraités ou touristes disposant de revenus au moins moyens. Si la

première catégorie se trouvait totalement captive, la troisième et encore plus la seconde dissociaient clairement deux comportements : sur le plan fonctionnel elles choisissaient les services correspondant à des critères de qualité et de choix, ce qui les renvoyait au moins au niveau de la capitale du département, mais elles restaient cependant attachées à des services de proximité, pour de pures raisons de convivialité : il peut sembler paradoxal de défendre l'école de village à laquelle on n'inscrit pas ses enfants, pourtant cela correspond exactement à ce doublement. Ainsi certains services constituent-ils des lieux de manifestation et de production de l'appartenance, cela n'est en rien l'apanage des zones rurales et, à côté d'un maillage fonctionnel, il est très utile d'avoir une véritable stratégie quant à la nature et à la répartition de ces lieux.

Les copropriétés évoluent ainsi doucement d'une gestion collective (du moins juridiquement parlant) de biens communs à celle de services communs. Des expériences se développent, notamment en Allemagne, qui associent le logement avec la participation à une centrale de gestion de véhicules. Le fait que ces exemples lient la mobilité (c'est-à-dire le déplacement et tout ce qui l'accompagne) et le logement n'a rien d'accidentel, car il s'agit là des deux éléments d'ancrage les plus forts du mode de vie. Les services à l'habiter ou ce que l'on pourrait appeler les services domiciliés, c'est-à-dire tous ceux auxquels l'on accède par l'intermédiaire de sa résidence (on vient vous livrer à domicile, on communique avec vous par l'intermédiaire de votre adresse domiciliaire) sont fortement constitutifs du mode de vie, et nombre de services sont rendus au domicile ou domiciliés, même si l'évolution récente des télécommunications (avec les téléphones et les ordinateurs portables) laisse imaginer un processus d'individualisation et de dédomiciliation de certains services (on le voit timidement à propos de la gestion des comptes bancaires). La gestion de la mobilité, donc l'ensemble des services qui l'accompagne, constitue un enjeu très fort pour les habitants des métropoles.

Gérer ensemble une série de services à l'habitat et à la mobilité c'est donc assurer collectivement la maîtrise des éléments de base du mode de vie, ce qui constitue un support très significatif pour créer un groupe avec de véritables processus d'appartenance. Il est vrai que ce faisant, on n'échappe pas nécessairement à la logique de l'entre-soi et on se trouve bien proche des *nimbies* américains. Cependant, les *nimbies*, comme les habitants des *condos* brésiliens ou de certains nouveaux villages français, organisent ensemble leur clôture par rapport au monde extérieur : gérer ensemble les services qui permettent de s'in-

tégrer au monde urbain n'est pas exactement la même chose, qu'on le fasse dans une perspective «solidaire», ou en restant dans la logique du marché.

## Le pouvoir instituant du politique

L'idée de qualité urbaine s'est développée au cours de ces dernières années. Surtout présente actuellement chez des professionnels de la ville et quelques militants, elle peut facilement rassembler les préoccupations de tous ceux qui sont touchés par le consumérisme. La qualité urbaine devient alors celle des services urbains au moins autant que celle des formes urbaines. Alors que le (ou les) référentiel qui nourrissait la production urbaine et au sein duquel se développaient les débats sur les politiques urbaines (en simplifiant : tout le monde ne voulait pas faire la ville de la même façon, ni la même ville, mais tout le monde partageait la même définition de l'expression : faire la ville) explose, la qualité urbaine fonde un nouveau référentiel. Un référentiel constitue un support d'appartenance et celui-ci, contrairement à ceux qui l'ont précédé, n'est pas appropriable seulement par des spécialistes, techniciens, concepteurs ou politiques, mais également par toute la «classe moyenne urbaine», nébuleuse qui se définit par un ensemble de modes de vies et une capacité de consommation, ainsi que par un niveau (un capital) culturel plus que par une position socio-professionnelle. C'est dire la place qu'il peut tenir dans la constitution d'appartenances urbaines en s'opposant à la logique de l'exclusivité ou en lui faisant contrepoids. Les autorités publiques peuvent contribuer de manière décisive à l'élaboration de l'idée de qualité urbaine et à sa mise en œuvre. À cet égard, diverses expériences européennes (par exemple, en Italie, celles qui portent sur la gestion des temporalités urbaines) présentent le plus grand intérêt.

Sans doute pourrait-on se passer du terme de gouvernance et le renvoyer à ses origines américaines, cependant son utilité peut être de nous faire réfléchir sur les conditions actuelles de l'exercice du pouvoir instituant du politique dans les sociétés urbaines. Celui-ci passe par les politiques publiques les plus communes, mais suppose qu'elles soient abordées sous un autre angle, qui n'est pas celui de l'optimisation économique ou organisationnelle, ni d'ailleurs celui de la croissance du contrôle démocratique, mais plutôt celui de ce que l'on pourrait appeler l'optimisation sociale.

*Alain Bourdin*

> *Alain Bourdin* est professeur à l'Institut français d'urbanisme, directeur de l'UMR (7543) Architecture, Villes, Sociétés, Territoires en mutation. Il publiera en 1999 *La question locale* aux Presses Universitaires de France (collection «La politique éclatée»). Il a dirigé un numéro d'Espaces et sociétés, consacré aux Villes écrites, qui paraîtra également en 1999. Ses recherches actuelles portent sur la maîtrise d'ouvrages, en particulier sur les aménageurs, et sur les services urbains (services à l'habitat et à la mobilité).