

# Quand le plan mène la danse

Ce qu'en dit la littérature en science politique

Julien WEISBEIN



1. LAGADEC Patrick, « La question des plans. Entre points d'appui et pièges stratégiques », *Cahier du Département d'Économie de l'École Polytechnique*, n° 2009-40, p. 4.



2. LASCOUMES Pierre et LE GALÈS Patrick (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004.



3. PINSON Gilles, *Gouverner la ville par projet. Urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009.

Qu'est-ce que planifier veut dire ? Les dictionnaires nous apprennent qu'il s'agit d'« organiser selon un plan déterminé », c'est-à-dire d'agir selon une sorte de script mûrement défini. Le plan auquel le planificateur – ici les pouvoirs publics – se plie peut donc être considéré comme un assemblage du possible et du souhaitable qui s'exprime dans une sorte de *vademecum* organisant les procédures à mener, leur calendrier ainsi que les acteurs qui en ont la charge. Établi au présent pour mieux baliser l'avenir, il a également à voir avec la question de l'incertitude : planifier, c'est réinjecter de la cohérence et de la certitude face à des événements déstructurants et déstabilisants, bref c'est revenir à un univers sous maîtrise.

On comprend alors que la planification soit une technique ancienne et routinière de gouvernement, d'abord appliquée au domaine économique puis généralisée en matière d'aménagement du territoire dans les années 1960. Avec l'apparition récente de la thématique des risques environnementaux et climatiques, elle a connu une nouvelle jeunesse. « Le Plan est la ligne de défense, la réponse structurée, pour faire face à une crise majeure [...]. Le Plan de crise est en passe de devenir un dispositif autrement plus structurant que par le passé, quand le quotidien semble se tisser désormais à partir de l'addition d'un grand nombre

de plans de toutes natures déployés simultanément. »<sup>1</sup> Cette toile de plans, si ordinaire dans l'urbanisme aujourd'hui, mérite toutefois d'être dépliée et analysée. Or de nombreux travaux récents en science politique permettent de voir comment cette logique généralisée de la planification influence les conditions de la gouvernance urbaine en France.

## Planificateurs en plan

Comme tout instrument d'action publique, cette planification des enjeux urbains traduit d'abord une certaine philosophie politique<sup>2</sup>. Pour la planification des risques, comme les inondations ou les catastrophes industrielles par exemple, c'est la primauté, plutôt souhaitée qu'effective d'ailleurs, de l'État qui ressort – renvoyant ici à son périmètre régaliens ultime (assurer la protection des biens et des personnes et coordonner les opérations de sécurité). Mais pour les questions plus ordinaires que les urbanistes traitent (déplacements, logement, aménagement de l'espace, loisirs, gestion des réserves foncières, etc.), c'est une autre logique de dépolitisation et de technicisation qui transparait. Pour Gilles Pinson, les villes européennes sont désormais gouvernées « par projet »<sup>3</sup>. Par ce terme (qui concurrence de plus en plus celui de plan), il entend à la fois qu'elles ont su s'émanciper de la tutelle jusqu'alors écrasante des États centraux, mais

surtout qu'elles se pensent et s'administrent selon des stratégies plus adaptées, pragmatiques, proactives et partagées. À le lire, la gouvernance urbaine traduit surtout une transformation plus générale de l'action publique, naguère « substantielle » (c'est-à-dire entièrement tournée vers la définition d'une norme que les pouvoirs publics feront respecter), et désormais de plus en plus « processuelle » (c'est-à-dire bornée à définir des règles du jeu pour que d'autres acteurs, comme les collectivités territoriales, les entreprises ou les associations puissent résoudre ensemble les problèmes auxquels ils sont confrontés). Autre grand changement contextuel, cette nouvelle action publique urbaine est maintenant multiscalaire, c'est-à-dire qu'elle se déploie sur plusieurs échelles, dont chacune doit s'articuler aux autres, de la plus locale (souvent la commune, parfois même le quartier) à la plus globale (souvent l'Union européenne, parfois même la planète). Cette logique de poupées gigognes entraîne alors une exigence de cohérence entre les plans qui se fixent à ces différents niveaux, renforçant ainsi l'aspect très procédural de ces documents. Autre conséquence, l'aspect très chronophage de l'activité planificatrice doit également être mis en exergue puisque

chaque plan doit être préparé, mis en œuvre, révisé pour être ultérieurement remis en œuvre et ce, sur plusieurs générations qui s'enchaînent à échéances fixes (essentiellement quinquennales). Pour les agents qui en sont en charge, les calendriers se bousculent et colonisent leur activité, comme le montre l'exemple de la lutte contre la pollution atmosphérique à Toulouse (encadré).

Les plans s'imposent en effet beaucoup aux planificateurs. Ils tendent à véhiculer une certaine représentation du problème auquel ils sont dédiés, amenant ainsi à sélectionner telles ou telles ressources ou corps de savoir pour l'objectiver, et surtout, contraignant les méthodes choisies pour le résoudre. Ainsi, face aux enjeux de plus en plus « collectifs » qui se nouent dans les villes, l'ancien dirigisme de l'urbanisme étatique classique laisse la place à une véritable maïeutique selon laquelle les parties prenantes (riverains, industriels, élus, administratifs et techniciens) peuvent, ensemble, accoucher de solutions optimales. C'est la fin du *top-down* et la consécration du *bottom-up*. Apparaissent alors de nouvelles compétences dans les métiers de l'urbanisme (enquêtes in situ, data visualisation, animation de dispositifs délibératifs...), ainsi que

## Planifier, c'est revenir à un univers sous maîtrise

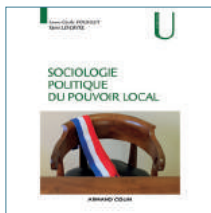


4. LASCOUMES Pierre et LORRAIN Dominique, « Trous noirs du pouvoir. Les intermédiaires de l'action publique », *Sociologie du travail*, n° 49, 2007, p. 1-9.

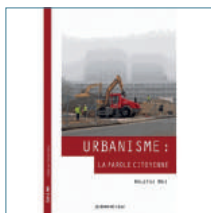
### La planification de la question atmosphérique à Toulouse

Depuis la loi LAURE de 1996 et en passant par le Grenelle de l'environnement, de nombreux instruments ont été développés pour prendre en compte la qualité de l'air au sein des dispositifs de planification urbaine (PPA, PDU, PCET, SRCAE, ZAPA...). Les acteurs interrogés dans le cadre d'une enquête réalisée en 2015 à l'initiative de l'ADEME sur la prise en compte de la pollution atmosphérique à Toulouse constatent, certes, cette inflation normative qui a beaucoup contribué à la reconnaissance de cet enjeu, mais y voient également une source de tensions dans leur activité quotidienne. Ainsi, l'enchaînement, la saturation et l'articulation problématique des plans sont soulignés par nombre d'entre eux, souvent avec la métaphore des « couches » : « Il y a un peu des réticences à tous ces plans car quand

même depuis 2010 on s'en est pris des tartines de plans. Même les schémas, SRCAE, PCET. C'est déjà compliqué et ils nous rajoutent une couche. » Pour ces divers acteurs interrogés, la politique relative à la qualité de l'air semble même parfois relever de l'artifice ou, plutôt, de l'exercice imposé sur la forme, alors que, sur le fond, les difficultés l'emportent. Un agent pointe du doigt « la mouvance des réglementations [...] ces évolutions sont un peu contraignantes [...] surtout quand il y a des reculades sur certains sujets ». Qui plus est, « l'empilement des procédures, l'empilement des contraintes, l'empilement des normes, des objectifs, que ce soit thermiques, constructifs, sécurité incendie, ressources... apportent parfois des contradictions, qui sont difficiles à gérer en termes réglementaires ».



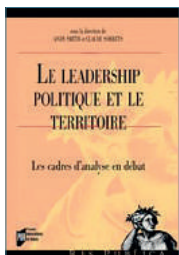
5. DOUILLET Anne-Cécile et LEFEBVRE Rémi, *Sociologie politique du pouvoir local*, Paris, Armand Colin, 2017.



6. NEZ Héloïse, *Urbanisme : la parole citoyenne*, Éditions Le Bord de l'Eau, 2015.



7. EPSTEIN Renaud, *La rénovation urbaine. Démolition-reconstruction de l'État*, Les Presses de Sciences Po, 2013.



8. SMITH Andy et SORBETS Claude (dir.), *Le Leadership politique et le territoire. Les cadres d'analyse en débat*, PUR, 2003.

de nouvelles formations pour en attester (comme le master APTER décrit dans ce numéro). Mais cette logique d'ouverture ne se fait pas au prix d'une simplification des procédures : la technicité des documents demeure, et les savoirs qui président à la définition comme à la mise en œuvre des plans restent extrêmement sélectifs.

### Des trous noirs du pouvoir ?

Est-ce à dire que le politique, entendu comme la capacité à établir des choix engageant la collectivité, se dilue dans cette technicité du plan ? Il faut en fait reconsidérer cette question du pouvoir politique et acter sa transformation. Pierre Lascoumes et Dominique Lorrain avancent à ce sujet l'idée de « trous noirs du politique »<sup>4</sup>. Le terme, emprunté à l'astrophysique, vise en effet à désigner des acteurs et les institutions multiples qui, au-delà d'un rôle technique qui leur assure une place incontournable dans la conduite des politiques publiques, constituent de nouveaux lieux de pouvoir du monde contemporain, au sens où ils ont la capacité d'orienter le comportement des autres par la contrainte et l'influence. Or, malgré leurs prérogatives importantes, ces acteurs restent secrets car positionnés dans des zones d'ombre. Leur pouvoir politique, notamment la détention de la ressource de l'information, est en effet au prix de cette discrétion.

Or c'est bien ce que l'on semble observer concernant la gouvernance urbaine. S'y déploie en effet une inflation des arènes et des institutions dans lesquelles les options et les stratégies de développement urbain sont évaluées, mais celles-ci fonctionnent encore malheureusement souvent à bas bruit social et en vase clos<sup>5</sup>. À travers des cercles d'experts comme les bureaux

d'études ou les réseaux consulaires, mais aussi des groupes plus ouverts comme les Codev, c'est plus un renforcement du rôle invisible des experts qui s'affirme et qui démonte la promesse d'une démocratie urbaine participative. D'ailleurs, même les entreprises de contestation des plans d'urbanisme que portent certains riverains empruntent également ce langage de la technique et de l'expertise pointue, souvent au détriment de considérations plus idéologiques<sup>6</sup>. Finalement, en dépit des injonctions à la gouvernance, à l'horizontalité et à la co-construction, le gouvernement des villes reste tissé de relations de pouvoir. Pour Renaud Epstein, se met ainsi en place à travers la problématique de la rénovation urbaine un « gouvernement à distance », entre l'État central et les territoires<sup>7</sup>. Il parle notamment d'un processus de « démolition/reconstruction » de l'État, par lequel ce dernier (surtout dans son volet ministériel plus qu'administratif) renforce son pouvoir de contrôle tout en l'invisibilisant par des plans, des cahiers des charges, des considérations techniques, et en laissant les acteurs locaux agir à sa place. Basé sur la mise en concurrence entre des territoires, ce type de gouvernement renvoie tout particulièrement à la forme néolibérale qui caractérise de plus en plus l'action publique.

Quelques exemples de maires aménageurs, comme celui de Georges Frêche analysé dans ce numéro, montrent toutefois la résilience du leadership politique<sup>8</sup>. Les dispositifs réglementaires et leurs injonctions techniques peuvent en effet être ajustés à une vision politique, lorsqu'elle est clairement dégagée et partagée. Seule cette dernière peut contribuer à décloisonner les logiques toujours spécifiques qui séparent les divers acteurs qui planifient la ville. ■