



HAL
open science

**Alain Bourdin, Marie-Pierre Lefevre, Patrice Melé :
Les règles du jeu urbain : entre droit et confiance, Paris,
Descartes & Cie, 2006**

Sébastien Ségas

► **To cite this version:**

Sébastien Ségas. Alain Bourdin, Marie-Pierre Lefevre, Patrice Melé : Les règles du jeu urbain : entre droit et confiance, Paris, Descartes & Cie, 2006. Politiques et Management public, 2006, 24 (2), pp.158-162. halshs-00127982

HAL Id: halshs-00127982

<https://shs.hal.science/halshs-00127982>

Submitted on 25 Apr 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Alain Bourdin, Marie-Pierre Lefevre, Patrice Melé : *Les règles du jeu urbain entre droit et confiance*

Sébastien Ségas

Citer ce document / Cite this document :

Ségas Sébastien. Alain Bourdin, Marie-Pierre Lefevre, Patrice Melé : *Les règles du jeu urbain entre droit et confiance* . In: Politiques et management public, vol. 24, n° 2, 2006. pp. 158-162;

https://www.persee.fr/doc/pomap_0758-1726_2006_num_24_2_3207

Fichier pdf généré le 23/04/2018

Alain BOURDIN, Marie-Pierre LEFEUVRE, Patrice MELÉ : LES RÈGLES DU JEU URBAIN : ENTRE DROIT ET CONFIANCE, Paris, Descartes & Cie, 2006.

• *Un travail collectif innovant*

Le concept de confiance suscite un intérêt croissant à la fois chez les chercheurs et chez les praticiens de l'action publique. L'ouvrage dirigé par A. Bourdin, M.-P. Lefeuvre et P. Melé aborde cette thématique sous un angle original en s'interrogeant sur les rapports entre droit et confiance dans le champ urbain. Plus précisément, les auteurs analysent la manière dont des dispositifs qui qualifient juridiquement l'espace citadin (plan urbain, zonage, co-propriété) sont appropriés par les acteurs locaux dans une dynamique de production de rapports de confiance localisés. Selon ces auteurs, des phénomènes sociaux globaux (individualisation de la société, mondialisation) génèrent un haut niveau d'incertitude qui affecte la confiance dans la capacité des cadres normatifs à réguler et à rendre intelligibles les dynamiques urbaines contemporaines. La confiance dans les dispositifs juridiques est alors reconstruite localement par des acteurs en quête de cadres d'interprétation et d'action stables face à l'incertitude généralisée : le droit constitue alors une des ressources susceptibles de donner un sens à l'action collective et de l'organiser. Ainsi, plutôt que de penser les relations de confiance, inscrites dans la singularité des rapports de proximité sociale, et le recours au droit, qui implique une « montée en généralité¹ » via la manifestation d'une norme externe, comme des régimes d'engagement en situation exclusifs l'un de l'autre, les différents contributeurs étudient les catégories juridiques en tant qu'elles constituent des ressources mobilisées dans les relations sociales afin de construire de la régulation².

L'argumentation repose sur des travaux empiriques approfondis menés par des spécialistes de l'urbain issus de diverses disciplines (aménagement, géographie, sociologie, urbanisme). Ces recherches sont issues pour la plupart d'un programme de recherche financé par le Plan Urbanisme et Construction du ministère de l'Équipement et du Logement. Le volet empirique de ce travail ne se limite pas à la France et comporte une forte coloration internationale : des spécialistes étrangers livrent au lecteur l'analyse de configurations urbaines en Italie, au Portugal, au Québec ou encore au Mexique. Après une introduction volontairement succincte, le texte s'ouvre sur ce que les co-directeurs appellent un « texte de synthèse » (chapitre premier, p. 21-51). Cette expression traduit le degré d'intégration très fort de cet ouvrage collectif. De fait, ce livre n'a pas le caractère éclaté de certains ouvrages tirés de colloques où l'assemblage des textes semble parfois tenir plus de la rationalisation *a posteriori* que d'une véritable réflexion commune en amont. La cohérence du propos traduit un véritable travail collectif basé sur un positionnement paradigmatique commun et un corpus d'hypothèse partagées clairement exposé dans ce texte de synthèse.

L'ouvrage se situe clairement dans une perspective actionniste et constructiviste. À l'opposé d'une approche de type déterministe qui verrait

¹ Boltanski L., Thévenot L., *De la justification : les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard, 1991

² Reynaud J.-D., *Les règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale*, A. Colin, Paris, 1989.

dans les agents locaux les jouets et les produits du contexte dans lesquels ils évoluent, les auteurs envisagent les individus comme des acteurs qui participent à la production et à la construction des situations dans lesquelles ils sont engagés. De ce point de départ, découle la thèse principale du livre : la confiance dans les catégories juridiques est construite dans les interactions localisées. Pour les auteurs, la légitimité et l'autorité impersonnelle du droit ne suffisent pas à fonder la confiance dans les catégories juridiques, celle-ci doit être (re)construite collectivement en situation. Autrement dit, la confiance dans la norme juridique naît dans l'usage collectif et localisé du droit, elle découle de « l'intercompréhension pratique des normes juridiques¹ » (P. Pharo, cité p. 33) ou encore d'un apprentissage collectif. La confiance apparaît alors moins comme une institution dotée d'un pouvoir régulateur que comme un construit social situé. Elle ne s'apparente « ni [à] la confiance délocalisée dans le droit comme institution, ni [à] la confiance localisée du contexte pré-moderne, celle de la communauté locale ou du quartier traditionnel » (A. Bourdin, M.-P. Lefeuvre, P. Melé, p. 45) car elle est issue d'un processus interactif de constitution. Le livre introduit le concept de « localisation » pour désigner ce processus de construction sociale de la validité locale des règles juridiques. Le reste de l'ouvrage est divisé en trois parties découpées en fonction du type de situations étudiées : la mise en œuvre de grands projets urbains, la mobilisation d'habitants contre des dynamiques urbaines perçues comme des nuisances, l'appropriation collective d'espaces résidentiels privés.

- *Le droit comme ressource : matrice de confiance, outil de défiance*

L'ouvrage se révèle très instructif et très convaincant dans sa description et son analyse des multiples usages du droit en situation. En effet, pour les auteurs, le droit ne constitue pas une puissance régulatrice qui s'impose d'elle-même, de par son autorité impersonnelle, mais une ressource qui ne devient effective que quand des acteurs locaux l'activent. Le cadre juridique est de fait envisagé comme « un texte disponible » (P. Melé, p. 215) soumis à l'interprétation de ceux qui le mobilisent. De fait, le droit ne commence à jouer un rôle central dans les interactions localisées que quand l'ordre local antérieur est remis en cause.

Les différentes contributions montrent clairement que le sens de la relation entre droit et confiance dépend de l'usage qui est fait des catégories juridiques en situation. Le droit peut ainsi constituer une ressource cognitive mobilisée afin de garantir l'intercompréhension des partenaires publics et privés engagés dans de grandes opérations urbaines (A. Bourdin, p. 93-125) ou des programmes de requalification (J. Dubois, p. 55-91). Le droit constitue alors un cadre d'interprétation fournissant une définition commune de la situation. Il instille également de la confiance dans la prévisibilité et la durabilité de l'activité collective et ouvre la porte à une coordination horizontale de type contractuel. A ce titre, son usage participe de la constitution d'une confiance dans l'action et dans le futur : il participe à la lutte contre l'incertitude. Le rôle cognitif du droit est particulièrement souligné dans les contributions consacrées aux incertitudes générées par la mise en place

¹ Pharo P., « Le droit ordinaire comme morale ou commerce civil », in Chazel F., Commaille J., *Normes juridiques et régulations sociale*, LGDJ, Paris, 1991, p. 249 (cité p.33).

d'une frontière entre privé et public sur le *waterfront* Génois (A. Gazzola, p. 127-147) ou dans des situations de co-propriété (M.-P. Lefevre, p. 277-312 ; J.P.S. Nunes, p. 245-276).

Cependant les relations entre droit et confiance sont loin d'être univoques : le droit peut constituer, entre certaines mains et dans certains contextes, un outil de défiance mobilisé afin de remettre en cause la légitimité d'une action ou d'un projet (E. Duhau, p. 151-175 ; A. Germain, p. 177-206 ; P. Mélé, p. 207-242). Il n'est plus alors activé comme un instrument cognitif garantissant la compréhension mutuelle mais comme un outil de justification dans un conflit. Ces contributions s'attachent ainsi à l'appropriation des qualifications juridiques de l'espace dans des contextes où des riverains se mobilisent pour défendre leur « qualité de vie » ou la valeur foncière de leur propriété face à un élément qui vient perturber l'ordre établi (extension d'un aéroport, nuisance sonore, installation d'un lieu de culte). Le droit intervient dans ces situations conflictuelles comme un outil qui permet d'asseoir et de légitimer des revendications ou des positions : son interprétation devient objet de controverse et de négociation. La mobilisation du droit constitue dans cette perspective un acte défensif dans un contexte de défiance : si le droit est convoqué comme garantie et protection, c'est bien que la relation de confiance ou d'indifférence originelle est brisée. Dans sa contribution sur les conflits liés à l'aménagement de lieux de cultes dit « ethniques » dans certains quartiers de Montréal, A. Germain souligne bien la dialectique permanente entre défiance (ou méfiance) et confiance dans la mobilisation des qualifications juridiques concernant l'espace. Le zonage apparaît comme un moyen pour une certaine classe de propriétaires de se prémunir des effets de la mixité fonctionnelle et de la mixité sociale. Instrument de défiance vis-à-vis de certaines populations, le zonage vise parallèlement à redonner confiance aux propriétaires en régulant le marché immobilier et « en balisant l'ordre des possibles dans l'espace de proximité » (A. Germain, p.180) dans un contexte de bouleversement rapide de l'espace urbain. Facteur d'exclusion, instrument de défiance pour certaines populations, le zonage constitue, du point de vue d'autres catégories sociales, une matrice de confiance à même de réduire l'incertitude sur la valeur foncière et la « qualité » sociale et environnementale du voisinage.

Bien entendu, les populations ainsi marginalisées peuvent également recourir au droit et invoquer certains principes juridiques pour tenter de se protéger. Cependant, le livre montre qu'il existe des disparités sociales dans la perception du droit comme une ressource. Bien sûr, l'usage du droit implique une « montée en compétence » (A. Bourdin, p. 114) et un apprentissage qui suppose un certain capital culturel. Mais les raisons du « non-recours » au droit peuvent se révéler plus complexes. A. Germain note qu'au Canada les communautés d'immigrés récents sont généralement réticentes à mobiliser les instruments juridiques pour résoudre leurs problèmes à la fois par déficit d'organisation, par préférence culturelle pour les relations personnelles mais aussi par souci « de ne pas faire de vague » (« quand on émigre, il est préférable de se tenir coi » - A. Germain, p. 204).

- *Ambivalence du concept de localisation*

À travers la notion de localisation du droit, « les Règles du jeu urbain » met donc en lumière des dynamiques d'appropriation du droit dans des opérations de construction de cadres collectifs d'interaction et d'intercompréhension. Cependant, le même terme désigne également des processus de mobilisation défensive où le recours au droit intervient dans un contexte de défiance marqué par un conflit public sur la légitimité de l'action.

En désignant ces deux types de processus sous un même vocable, les auteurs entretiennent à notre avis une confusion entre deux « régimes d'action¹ » différents : le régime du plan et le régime de l'action en public. Le régime du plan est typiquement celui d'acteurs engagés dans un projet commun et préoccupé par la réussite de l'action collective. Dans ce régime, le droit apparaît comme une boîte à outils dans laquelle il est possible de puiser l'instrument le plus approprié à l'action : c'est le cas quand les acteurs publics et privés négocient, dans le cadre d'une concertation par exemple, sur le cadre juridique approprié pour un projet urbain. Il s'agit alors de trouver le montage juridique qui garantisse une bonne inter-compréhension et satisfasse au mieux les intérêts des différents partenaires. C'est alors dans la négociation et la contractualisation que se construit la confiance dans les conséquences opérationnelles des dispositifs juridiques. La localisation, prise dans ce premier sens, apparaît alors très proche des processus d'apprentissage collectifs mâtinés d'échange chers au CSO.

Cependant la notion de localisation désigne aussi dans cet ouvrage des processus normatifs (et pas simplement cognitifs) au cours desquels des catégories juridiques et des principes juridiques fondamentaux (tels la propriété ou la liberté de culte) sont mobilisés par les acteurs pour donner une légitimité à leurs revendications. Le recours localisé au juridique s'apparente alors à un processus de « montée en généralité » caractéristique de l'engagement dans le régime de l'action en public. Dans ce régime, l'action n'est pas évaluée en fonction de sa réussite (potentielle ou actuelle) mais par rapport à sa conformité vis-à-vis de conventions collectives relatives à « l'action juste ». Alors que dans le régime du plan, le droit constitue un instrument au service de l'action, il est mobilisé ici par des citoyens afin de manifester une contrainte à laquelle l'acte contre lequel ils se mobilisent doit se soumettre. Les principes fondateurs du droit sont invoqués en tant qu'ils constituent des conventions collectives indépendantes des situations localisées et susceptibles de soumettre l'action publique à une épreuve de justification. L'usage du terme localisation apparaît ici doublement problématique. Tout d'abord, ce type de recours au droit présuppose une « confiance » *a priori* dans la capacité contraignante des conventions juridiques. En outre, la mobilisation localisée du droit apparaît alors comme un moyen de « délocaliser » ou « désingulariser » la situation au sens où l'opération cognitive vise à montrer en quoi le cas particulier ressort de la règle générale.

Ces observations remettent partiellement en cause une des thèses de l'ouvrage qui voudrait que le droit ne soit plus le « garant d'un ordre figé »

¹ Thévenot L., *L'action au pluriel. Sociologie des régimes d'engagement*, Paris, La découverte, 2006.

mais soit devenu un simple « instrument de régulation » (quatrième de couverture). Il semble en effet que le droit puisse être saisi soit comme un outil de régulation soit comme une ressource de justification, ce qui soulève la question de l'articulation de ces deux régimes d'action : sous quelles conditions et comment passe-t-on, dans un sens ou dans l'autre, du régime du plan à une critique qui mobilise l'opinion publique en invoquant des définitions du bien commun ?

Malgré les quelques réserves que peut susciter l'usage du concept de localisation, « Les règles du jeu urbain » n'en constitue pas moins un ouvrage de grande qualité, stimulant sur le plan théorique et instructif sur le plan empirique. La réflexion menée autour de la relation entre confiance, défiance et droit, articulée à des études de terrain approfondies, apparaît, sous de nombreux aspects, novatrice. Les spécialistes des politiques urbaines mais aussi, de manière plus large, les chercheurs intéressés par une réflexion structurée sur les dynamiques de régulation dans les interactions localisés peuvent, en tout état de cause, se plonger dans la lecture de ce livre en toute confiance.

Sébastien SÉGAS
CERVL - Pouvoir, Action Publique, Territoire
CNRS/ Sciences Po Bordeaux

Steve JACOB : INSTITUTIONNALISER L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES. ETUDE COMPARÉE DES DISPOSITIFS EN BELGIQUE, EN FRANCE, EN SUISSE ET AUX PAYS-BAS, Presses Interuniversitaires Européennes - Peter Lang, Bruxelles, 2005.

Steve Jacob, professeur de science politique à l'Université Laval à Québec, nous livre en un peu plus de 260 pages une version remaniée de sa thèse de doctorat. L'ouvrage porte sur l'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques. Le matériau empirique étayant la démonstration est traité dans un cadre comparatif international analysant et mettant en regard les dispositifs officiels nationaux d'évaluation en Belgique, en France, aux Pays-Bas et en Suisse.

Le principal intérêt de cet ouvrage, bien écrit, consiste à faire le pari d'un parti pris théorique « hyper-institutionnaliste » pour juger du développement de la pratique de l'évaluation des politiques publiques dans un pays donné. L'auteur, surtout dans le chapitre deux, présente sa boîte à outils analytique qui combine les trois institutionnalismes désormais classiques (sociologique, historique et économique) avec des éléments d'approches organisationnelles et réseaux. Ces approches présentent l'avantage opératoire de rendre compte des marges de manœuvre des acteurs individuels et collectifs pouvant être à l'origine de changements institutionnels, dont ceux consistant à inscrire durablement la pratique de l'évaluation dans une configuration préexistante.

Bien que conceptuellement bien défendue, l'approche hyper-institutionnaliste de Steve Jacob est trop complexe pour permettre d'en suivre l'application de