

La proximité en science politique : un concept pour étudier Bruxelles ?

Ludivine DAMAY, Olivier PAYE

Introduction

Comme les autres contributions au séminaire¹, le présent texte a pour objet d'éclairer la manière dont une branche particulière des sciences humaines, la science politique dans ce cas-ci, traite de la proximité, dans la perspective de construire une approche interdisciplinaire pour analyser ce phénomène dans le contexte de la Région bruxelloise. A cette fin, notre contribution s'articule autour des parties suivantes. Dans un premier temps, nous situerons d'abord rapidement les objets et questionnements caractéristiques de la science politique dans le cadre desquels une étude politologique de la proximité est appelée à se déployer (1), afin d'y situer la place que les études politologiques récentes réservent à la proximité (2). Constatant que celle-ci est peu importante (encore qu'il semble qu'elle tende à croître) et qu'elle s'assimile davantage à un objet qu'à un concept, nous chercherons dans un deuxième temps de quels concepts plus courants de science politique on pourrait rapprocher la proximité. Pour ce faire, nous nous doterons d'une définition minimale de la portée de cette notion (3), puis évoquerons 5 notions politologiques courantes qui problématisent des phénomènes qui ont un lien avec la proximité (4). Enfin, dans un dernier temps, munis de ces ressources, nous dessinerons les contours de ce que pourrait être une approche politologique de la proximité, appropriée à l'étude des phénomènes sociopolitiques bruxellois. Nous le ferons d'abord sur un plan (purement) théorique (5), ensuite, à partir d'un cas d'étude, en l'espèce, la circulaire intégration-immigration de 2005, brièvement analysé selon quelques angles d'attaque constitutifs d'une problématique politologique de la proximité (6)

1. La science politique : ses objets et questionnements centraux

La science politique s'organise autour d'une question centrale, celle du gouvernement des hommes, ou du Pouvoir, dont la « concrétude » réside dans cette gamme particulière d'activités sociales qui ont vocation officielle à assurer un ordre commun des conduites dans un ensemble humain donné. « Décidées » par « les dirigeants », ces activités sont mises en œuvre par une batterie d'« exécutants », l'administration publique, à laquelle, par extension, la science politique peut être conduite à s'intéresser aussi. De même, elle peut ainsi s'intéresser aux personnes et groupes qui cherchent à influencer l'orientation de ces activités, soit sans chercher à en présélectionner les responsables en leur sein, les « groupes d'intérêts »

¹ Le présent texte a servi de support à une communication présentée le 19 mai 2005 dans le cadre du séminaire « Proximité » du Réseau de recherche interdisciplinaire sur Bruxelles des Facultés universitaires Saint-Louis. Faute de temps, il n'a pas été possible aux auteurs de retravailler le texte en vue d'en produire une version actualisée qui aurait notamment pris en compte les travaux politologiques ultérieurs qui, en nombre croissant, ont porté sur, ou intégré, la notion de proximité. Par exemple : BACQUE, M.-H., REY, H., SINTOMER Y. (Sld.), *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, Paris, La Découverte, 2005 ; ROSANVALLON P., *La Légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*, Paris, Le Seuil, 2008.

ou « groupes de pression », soit en cherchant à les présélectionner puis à encadrer leurs actions futures, les « partis politiques », soit en participant « directement » à la sélection de ces responsables, les « citoyens/électeurs ». Elle peut aussi s'intéresser à ceux qui « simplement » expriment une opinion quant au Pouvoir, à ses actions et à celles qui cherchent à l'influencer, les « mouvements sociaux », « l'opinion publique », ou bien encore à ceux qui relayent et commentent certaines des actions et opinions dont il a été question précédemment, les médias, la presse politique. A un bout plus formel de la question du gouvernement des hommes, la science politique peut aussi s'intéresser aux institutions ou aux normes, officielles (juridiques) ou non, qu'elles soient proposées (idées et idéologies politiques) ou établies (constitution, lois, régulations paralégales...), qui sont censées canaliser plus ou moins durablement la production des activités par lequel le/un Pouvoir s'actualise. A un bout plus matériel de la question du gouvernement des hommes, la science politique peut également s'intéresser à la portée effective de ces activités de/du Pouvoir sur les conduites réellement produites par les membres d'un groupe donné et donc à l'ordre social effectif, à la réalité sociale que celles-ci matérialisent². C'est dans ce cadre général de questionnement qu'est appelée à prendre place toute investigation politologique sur la, ou en termes de, proximité.

2. La proximité en science politique : un objet plus qu'un concept

Sans nous être livrés, pour des raisons de temps, à un inventaire systématique des usages de la proximité dans les différents secteurs spécialisés de recherche en science politique, nous pouvons avancer que la notion n'appartient pas aux concepts auxquels les politologues ont couramment recours (à l'instar de démocratie, gauche/droite, citoyenneté, fédéralisme, etc.). En considérant l'un des secteurs qui a le vent en poupe dans la littérature politologique d'expression française, « l'analyse de l'action publique »³, nous constatons néanmoins que la notion connaît des mobilisations scientifiques, croissantes, en écho à un usage devenu très dense de cette référence à la fois dans les discours des acteurs politiques et dans les dispositifs d'action publique, et ce, à partir de la fin des années 80 et du début des années 90.

C'est d'abord dans la pratique politique et dans ses expressions médiatiques, que se sont diffusées des expressions telles que « police de proximité », « justice de proximité », « services de proximité », « infrastructures culturelles de proximité », « mairies/administration de proximité », « gestion urbaine de proximité », « élu de proximité », « la commune, institution politique de proximité/lieu par excellence des politiques de proximité », « démocratie de proximité » (Loi Jospin 2002), « plans de

² Pour une présentation plus détaillée de la science politique et de ses objets, voir CANTELLI, F., PAYE, O., « *Star Academy : un objet pour la science politique ?* », in Yves Cartuyvels (Ed.), *Star Academy : un objet pour les sciences humaines*, Bruxelles, Presses des Facultés universitaires Saint-Louis (Travaux et recherches, 50), 2004, pp. 65-89.

³ Pour des raisons de temps, nous n'avons pu examiner de manière quelque peu approfondie que ce secteur-là des recherches en science politique, et encore, en ne le scrutant que dans sa veine francophone. Voir « L'analyse politique de l'action publique : confrontation des approches, des concepts et des méthodes », *Revue française de science politiques*, 2005, n°1, n° spécial édité par MULLER P., PALIER, B., SUREL, Y ; MULLER, P., SUREL, Y., *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien, 1998. La notion d'« action publique » engage un changement de perspective par rapport à l'usage des termes « politiques publiques ». Dans cette approche « *sont prises en compte à la fois les actions des institutions publiques et celles d'une pluralité d'acteurs, publics et privés, [...] agissant conjointement, dans des interdépendances multiples, au niveau national mais aussi local et éventuellement supranational, pour produire des formes de régulation des activités collectives [...]* » (BOUSSAGUET L., JACQUOT S., RAVINET P. (Sld.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po, Paris, 2004, s.v. « Sociologie de l'action publique », p. 413).

prévention de proximité » (Plan Michel 2003), « réseau des villes de proximité »⁴. Même s'il y a un lien fort entre référence à la proximité et niveau local ou décentralisé d'action publique, la proximité est également mobilisée à d'autres échelons institutionnels. Qu'il s'agisse de l'Union européenne, dans le livre blanc sur la gouvernance de 2001⁵, ou la communication sur la politique européenne de voisinage de 2004⁶. Ou qu'il s'agisse de l'ONU, le rapport de 1995 de la Commission Brandt sur la gouvernance globale intitulé « Notre voisinage commun »⁷ ou dans le rapport de 2004 des personnalités de haut niveau sur les relations entre l'ONU et la société civile (« Rapport Cardoso »)⁸.

La densité des références « indigènes » à la proximité conduit la science politique à lui faire une place, avant tout comme objet d'étude, comme en témoigne par exemple l'inscription d'un enseignement intitulé « Politiques de proximité » dans le DES en analyse interdisciplinaire de la construction européenne que les FUSL coorganisent avec l'UCL, ou la création, en Suisse, d'un Observatoire du local et des politiques de proximité. Cette appropriation de la proximité comme objet peut s'opérer sur un mode déconstructif de distanciation critique, comme en témoignent deux appels à communication récents, communément intitulés « La 'proximité' dans le champ politique : usages, rhétoriques et pratiques » (remarquez l'usage des guillemets entourant la proximité)⁹. L'un d'eux commencent par cette introduction :

« Le constat au principe de ces journées d'études est le suivant : le terme de proximité fait l'objet d'un véritable fétichisme dans le champ politique. Son usage inflationniste ne peut que frapper. La proximité, invoquée, martelée et déclinée sur tous les modes par des acteurs politiques très divers, est devenue un mot magique sans cesse mis en avant. La locution "de proximité" donne lieu à une véritable prolifération d'usages (...). Ce nouveau mot totem est ainsi devenu un incontournable dans le lexique et le répertoire politique. Autour de cette notion aussi prégnante que sémantiquement indéterminée semblent se cristalliser de nouvelles représentations de la légitimité politique. Le mouvement affecte autant le discours du personnel politique que les dispositifs d'action publique. C'est par la proximité érigée en impératif catégorique que les liens sociaux et politiques sont appelés à être refondés, que la démocratie représentative est invitée à se ressourcer. C'est aussi par elle que l'action publique doit renouveler sa raison d'être et que les processus de décision et de traitement des problèmes doivent être modifiés en profondeur. Le succès social et politique de la proximité est à la mesure de ses ambiguïtés. Il est permis d'ailleurs de douter de la consistance de cet objet »¹⁰.

⁴ Il s'agit du réseau Appella qui a notamment organisé à Liège, le 26 novembre 2002, un colloque intitulé « Commune et proximité : des expériences à partager » (liege.be/colloque/lesactes.htm).

⁵ Commission européenne, COM(2001) 428 final, juillet 2001 (eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/com/2001/com2001_0428fr01.pdf).

⁶ Commission européenne, COM (2004) 0373 final, mai 2004 (eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52004DC0373:FR:HTML).

⁷ Commission de la gouvernance globale, *Our Global Neighborhood*, Oxford, Oxford University Press, 1995.

⁸ Assemblée générale des Nations Unies, A/58/817, 11 juin 2004 (senat.fr/uip/onu/uip-onu/cardoso.pdf).

Dans le cadre de cette communication, et vu l'objet du séminaire, nous nous concentrerons toutefois sur les mobilisations de la notion de proximité dans les travaux concernant l'espace politique national et ses échelons infraétatiques.

⁹ Il s'agit d'un appel à communications pour un atelier du Congrès de l'Association française de science politique (AFSP) à Lille en septembre 2002, et d'un autre, pour un colloque organisé à l'Université de Lille 2 les 18 et 19 septembre 2003.

¹⁰ Texte extrait du second appel à communication mentionné à la note précédente

Parallèlement, à cet abord déconstructif de la proximité érigée en objet d'observation (dont il sera à nouveau question dans la dernière partie de cette contribution, lorsque nous ferons « tourner » une approche critique de la proximité appliquée à un cas d'étude bruxellois), la recherche politologique tend aussi à s'engager dans la voie de la reconstruction conceptuelle (et problématique), mais plus timidement, et apparemment en s'appuyant pour ce faire surtout sur des ressources de disciplines voisines, sociologie et économie principalement¹¹. Une double ambition de déconstruction/reconstruction de ce type s'affiche par exemple dans l'intitulé d'un colloque récemment tenu à Montréal sur le thème « La proximité : catégorie politique, catégorie sociologique »¹² (remarquez l'adjectif politique qui a été préféré à « politologique »).

Pour les besoins du séminaire, nous avons pour notre part cherché dans le stock conceptuel même de la science politique s'il n'existait pas des outils analytiques dont la portée croisait celle de la proximité et qui pouvaient donc aider à construire une problématique « proprement » politologique de la proximité. Pour savoir « où chercher », nous avons eu besoin de nous doter d'une définition minimale de la notion de proximité qui nous permettait en même temps de faire des liens entre la proximité et des cadres analytiques et problématiques habituels de science politique.

3. Portées politologiques possibles

Pour savoir vers quels concepts politologiques nous diriger, nous nous sommes dotés d'une définition minimale de la notion de proximité entendue dans un sens général ordinaire : situation d'une personne ou d'une chose à une distance relativement réduite d'une autre personne ou d'une autre chose.

La notion de proximité introduit donc à une problématique de la distance, au plan statique, et de l'éloignement/du rapprochement, au plan dynamique, et ce, entre des termes qu'il y a lieu de définir au préalable, et selon une appréhension de la distance qui peut être de teneur variable : distance géographique/territoriale, temporelle, sociale (culturelle, économique...), comme l'a souligné Jean Rémy en introduction de l'exposé fait en ouverture de ce séminaire.

D'un point de vue politologique, les termes entre lesquels peut s'envisager cette relation de distance peuvent être soit des acteurs politiques entre eux, soit des acteurs politiques et des personnes « ordinaires », soit même des personnes « ordinaires » entre elles, puisque le

(calenda.revues.org/nouvelle3265.html).

Voir aussi : MONCOMBLE, F., « La proximité », *EspacesTemps.net*, Mensuelles, 16 octobre 2002 (espacestems.net/document357.html).

¹¹ Voir par exemple, la proposition de communication sur « La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale ? » introduite pour les Quatrièmes journées de la proximité (17-18 juin 2004) par Fabienne Leloup et Laurence Moyart des Facultés catholiques de Mons (Fucam) et Bernard Pecqueur de l'Université Joseph Fourier de Grenoble. On y lit notamment : « *La proposition utilisera méthodologiquement la proximité comme notion centrale de l'analyse des coordinations d'acteurs dans un cadre territorial. La proximité est par hypothèse dans ce papier le fondement de la définition de ce que pourrait être la gouvernance territoriale* ».

¹² Il s'agit d'un appel à communications lancé par le Comité de recherche (formé à la fois de sociologues, d'économistes et de politologues) « Politiques et collectivités locales » de l'AISLF (Association internationale des sociologues de langue française) et par l'atelier « construction sociale de la proximité » du Groupe d'intérêt scientifique « Socio-économie de l'habitat », en vue d'un colloque qui fut organisé à Montréal les 8-10 mai 2002.

politique a pour intention ou pour effet d'assurer l'existence d'un certain monde social idéal ou souhaitable.

Si l'on retient comme termes de référence de la relation de distance sinon les acteurs politiques entre eux (le domaine serait trop large, embrassant la proximité idéologique, stratégique, d'intérêt...), du moins les acteurs publics entre eux, la dichotomie du proche et du lointain recoupe sans s'y réduire la dichotomie de la complémentarité et de l'antagonisme entre les instances/acteurs institutionnels et administratifs (ayant des compétences juridiques, des moyens d'action, des cultures et des traditions très variables).

Si l'on retient comme termes de référence d'une part, les personnes « ordinaires » et d'autre part, les acteurs politiques agissant, à titre privé ou public, en leur nom, la dichotomie du proche et du lointain recoupe sans s'y réduire la dichotomie microcosme (politique)/macrocosme (social) qui peut prendre différentes figures : action spécialisée/action non spécialisée, action autorisée (au sens de bénéficiaire de l'autorité)/action non autorisée, etc. Cette dernière dichotomie joue un rôle structurant dans le mode de fonctionnement des acteurs politiques dans leur présentation d'eux-mêmes, de leur rôle, de leurs actions politiques et ce, particulièrement dans le cas des acteurs publics (mandataires et fonctionnaires).

Enfin, si l'on retient comme termes de référence de la relation de distance les personnes « ordinaires » entre elles, la dichotomie du proche et du lointain recoupe sans s'y réduire d'autres dichotomies classiques en science politique comme celles du semblable et du différent, de l'égal et de l'inégal, de l'inclus et de l'exclus qui toutes jouent un rôle structurant dans la définition (formelle et matérielle) d'une communauté politique de référence (à partir de laquelle s'envisage dans le contexte de la Modernité occidentale, l'établissement de mécanismes de gouvernement ultime des êtres humains) et de ses modes d'intégration ou de cohésion sociale.

4. Concepts politologiques voisins

Il nous semble que l'on retrouve des approches relativement voisines de celle qui pourrait être menée en terme de proximité en lien avec une série de concepts plus couramment utilisés par la science politique contemporaine : la subsidiarité (dans l'organisation/le déploiement des pouvoirs publics), l'efficacité (dans le fonctionnement des pouvoirs publics), la citoyenneté (locale, à des niveaux multiples), et la gouvernance (locale, à des niveaux multiples, territoriale). Présentons rapidement, de façon successive, ces concepts, en montant leurs liens de parenté avec la notion de proximité.

Le concept de subsidiarité sert à déterminer à quels « niveaux de pouvoir » tel problème ou tel secteur d'action publique (les compétences juridiques et les moyens administratifs financiers et humains qui lui sont liés) doit se situer de façon à apporter une plus-value (selon des critères à définir) par rapport à l'hypothèse où il serait situé au niveau d'action publique le plus bas (sans que celui-ci ne corresponde nécessairement à une définition institutionnelle existante précise et équivalente)... c.à.d. « le plus proche » des citoyens/utilisateurs. Dans le monde francophone, ce type de réflexion est davantage l'apanage de juristes publicistes (théorie constitutionnelle des pouvoirs publics) et d'économistes (allocation optimale des ressources pour la production de biens publics) que de politologues « pur jus », mais ce n'est pas du tout le cas dans le monde anglo-saxon.

Le concept d'efficacité est cher aux spécialistes du management public qui regroupent outre des politologues orientés « administration publique », des sociologues de l'organisation, des ingénieurs de gestion (pour reprendre l'intitulé belge) et des économistes. Ces dernières années, il s'est traduit, dans la pratique, dans une quête de l'amélioration de la qualité des services produits par les organes publics. Dans le contexte d'un régime démocratique, le fait pour des personnes de produire des injonctions à destination d'autres personnes, du fait que les premières détiennent une parcelle de l'autorité publique, est assimilé à la production d'un service certes particulier à destination de clients/usagers/consommateurs. La proximité joue dans ce contexte un rôle de critère de référence tant en amont de la programmation de l'action publique (élaboration des modalités de l'action publique) qu'en aval (mise en œuvre de l'action publique)¹³. Faute d'une familiarité suffisante avec ce genre de cadrage, mêlant le plus souvent considérations descriptives et prescriptives, nous n'allons pas développer davantage notre propos. En revanche, nous allons dire quelques mots des pratiques de mise en œuvre de ce crédo managérial, étant donné qu'elles commencent à faire l'objet d'études spécifiques menées sous le libellé « les relations de service »¹⁴.

Issu de la sociologie politique, ce concept est emprunté à Goffman¹⁵. A la suite de cet auteur, Gadrey définit les relations de service comme des « *relations qui se nouent entre des individus, à l'occasion d'une prestation de service, délivrée par les uns (A) à l'intention des autres (B), à propos d'un problème ou d'une réalité (C) sur laquelle on demande à (A) d'intervenir* »¹⁶. Les études portant sur les relations entre fonctionnaires et usagers dans différents secteurs de l'action publique mettent en lumière un certain nombre de transformations induites par la volonté de « se rapprocher des usagers ». Ce rapprochement est fait au nom des dérives d'une administration ancienne qui ne permettait pas d'individualiser les traitements. Ses études éclairent toutes les difficultés qu'il y a pour un fonctionnaire d'être proche - pour favoriser la parole, l'écoute, l'autonomie - tout en étant tenu de représenter l'institution et d'exercer la loi. La difficulté est de trouver « une gestion de la bonne distance », en modulant les régimes d'engagement¹⁷. La proximité est un terme emblématique de la modernisation du service public qui a engendré une instabilité par rapport au travail des fonctionnaires. Autrefois, la manière de trancher relevait d'une rationalité qui se voulait purement rationnelle-légale. La nécessité de travailler « rapproché » engendre de nouveaux savoir-faire qui ne sont pas formalisés, et qui n'évoluent pas à l'intérieur d'un cadre déontologique préétabli. Ces nouvelles manières de faire sont instables et peu « justifiées », ce qui offre des appuis à la critique et au malaise des fonctionnaires, lesquels peuvent y faire face, par exemple en adoptant des règles éthiques.

¹³ « L'échelle de proximité comme gage d'efficacité fonde (...) la rhétorique d'un Etat rapproché » (MONCOMBLE, F., *Op. cit.*).

¹⁴ Voir le n° spécial « Relations de service et secteur public » de la Revue *Pyramides*, n°7, Printemps 2003, en particulier LACOURT, I., MAGDALIJS, C., « Introduction », pp. 11-18.

¹⁵ GOFFMAN, E., *Asiles, Etudes sur la condition des malades mentaux*, trad. fr, coll. « Le sens commun », Paris, Minuit, 1968.

¹⁶ GADREY, J., « Les relations de service et l'analyse du travail des agents », *Sociologie du travail*, 1994, n°3, pp. 380-389.

¹⁷ BREVIGLIERI, M., PATTARONI, L., STAVO-DEBAUGE, J., « Quelques effets de l'idée de proximité sur la conduite et le devenir du travail social », *Revue suisse de sociologie*, vol. 29, n°1, 2003, pp. 141-157. Les considérations reprises dans le texte s'appuient également sur les résultats d'un dispositif de recherche mis en place dans le cadre du Centre d'études et de recherches en administration publique (CERAP) de l'ULB et qui, à plusieurs reprises en 2002-2003, a réuni des chercheurs et fonctionnaires. Voir : CANTELLI, F., DAMAY, L., DERBAIX, B., LACOURT, I., « Tensions dans l'administration : entre modèle pyramidal et managérial », *Cahiers Marxistes*, n°225, Août-septembre 2003, pp. 73-95.

Le concept de citoyenneté est d'origine très ancienne et fait partie du fonds commun historique des concepts polititologiques. La citoyenneté désigne un rapport d'intégration (formelle ou effective) de personnes dans une communauté politique, la Cité. Appréhendé dans sa face pratique, il est voisin du concept, d'origine sociologique, d'intégration sociale, si ce n'est que ce dernier, bien que renvoyant souvent implicitement aussi à la communauté politique, ne renvoie pas spécifiquement aux modes politiques d'inclusion d'une personne dans un groupe. La « communauté politique », à laquelle renvoie la notion de citoyenneté, désigne un groupe humain au nom duquel un Pouvoir s'exerce sur les conduites des membres d'une population vivant sur un territoire. Dans notre tradition historique d'Etat-nation, la communauté politique est la nation et le lien d'intégration, la nationalité au plan formel, et la citoyenneté, de façon plus générale.

La citoyenneté marque donc un rapport de proximité politique entre des personnes au nom desquelles et sur lesquelles un Pouvoir a vocation à s'exercer. Dans la littérature politologique, il est généralement admis que ce rapport de proximité comprend deux plans : un plan symbolico-identitaire et un plan juridico-pratique¹⁸. Sur plan symbolico-identitaire, la proximité se marque par la reconnaissance de l'appartenance à un groupe de référence au nom duquel une organisation politique étatique est établie sur un territoire. Sur un plan juridico-pratique, la proximité se marque par la reconnaissance et l'exercice de droits et de devoirs particuliers en tant que membres de ce groupe de référence : droits de résidence sur le territoire de l'Etat, droits à la protection diplomatique à l'étranger, devoir de porter les armes, obligation de loyauté envers la patrie, etc. dont des droits et des devoirs de nature ou de portée politique : droit de vote et d'éligibilité, droit d'opinion, d'expression, de réunion, d'association, de manifestation, droit d'accéder à des emplois publics, obligation de vote, etc. et plus récemment, droit en matière de consultation de documents officiels, droits de se faire entendre au travers de procédures de consultation, etc. Ajoutons que bien qu'établie fondamentalement à un niveau « national », celui d'un Etat, la citoyenneté « classique » peut coexister avec des formes de citoyenneté situées à des niveaux infraétatiques (à l'échelle d'entités fédérées, par exemple) ou interétatiques (la citoyenneté européenne, par exemple, et les droits spécifiques qui lui sont liés : droit de séjours, de vote et d'éligibilité aux élections européennes et communales, droit à la protection diplomatique, etc.)... et même « paraétatiques » (la citoyenneté sociale, bâtie sur une appartenance au « monde du travail » et donnant lieu à l'exercice de droits particuliers tels le droit de vote et d'éligibilité aux « élections sociales »).

Le concept de gouvernance est plus large que celui de citoyenneté. De naissance récente, sa portée terminologique n'est pas (encore) très stabilisée¹⁹. Dans son emploi destiné à désigner des modes empiriques particuliers d'exercice du Pouvoir, le mot 'gouvernance' implique notamment l'idée d'une coproduction (tant au moment de l'élaboration que de la mise en œuvre) de l'action publique sur un mode partenarial associant des acteurs politiques de statut différent, aussi bien publics (issus de divers niveaux institutionnels, d'exécutifs ou d'assemblées, d'organismes publics relativement autonomes ou intégrés au sein de la fonction publique classique) que privés (marchands ou non marchands). A la différence de la communauté politique visée par la citoyenneté, la communauté d'action publique unie par la gouvernance n'est pas définie a priori. Le rapprochement des personnes, et l'ouverture à leur

¹⁸ LAUTIER, B., « Citoyenneté et politiques d'ajustement. Quelques réflexions théoriques suscitées par l'Amérique latine », in B. Marques-Pereira, I. Bizberg (Sld.), *La citoyenneté sociale en Amérique latine*, Paris, L'Harmattan, 1996, pp. 23 et s. ; Numéro spécial « citoyenneté », *Sextant*, n°7, 1997.

¹⁹ PAYE, O., « La gouvernance : D'une notion polysémique à un concept politologique », *Etudes internationales*, vol. XXXVI, n°1, mars 2005, pp. 13-40.

intention de possibilités de participation au Pouvoir, ne repose pas comme dans la citoyenneté sur des titres juridiques stables (comme la nationalité ou le domicile), mais bien sur une reconnaissance au cas par cas, à conquérir, jamais donnée, comme « parties prenantes » (ou « intéressées ») d'un secteur d'activités, du développement d'un territoire, ou d'un problème particulier. De même, le ressort de cette participation politique ne repose pas sur un état sanctionné des opinions exprimées par les personnes ainsi réunies (comme le vote lors d'élections) mais bien sur « le rapprochement des points de vue » et la production de consensus entre les différentes « parties prenantes ».

Le concept générique de gouvernance connaît de multiples déclinaisons spécifiques. Evoquons-en deux. L'expression « gouvernance à niveaux multiples » permet d'envisager de manière globale l'action de gouvernement, dans sa totalité ou dans tel secteur d'action publique donné, au-delà des espaces institutionnels d'action divers dont elle peut provenir (l'OMC, l'UE, l'Etat fédéral, les Régions... en ce qui concerne la politique économique et commerciale, par exemple). La notion de « gouvernance territoriale » désigne l'ensemble des mécanismes et acteurs de la gouvernance qui prennent pour support et objet un territoire, qui peut être de composition variable selon les secteurs ou les problèmes « à traiter », et qui ne coïncide pas nécessairement avec les limites administratives préinstitués (cfr. « pays », « bassin », « quartier », « zone »...). Dans ce contexte, la gouvernance est mise en lien avec la notion de territorialisation qui ne reflète pas qu'une question de localisation géographique²⁰.

Passons à présent au volet plus « pratique » de l'exposé, en esquissant ce à quoi pourrait ressembler une étude politologique de l'action publique bruxelloise. Proposons d'abord, in abstracto, un cadre théorico-méthodologique de portée générale, avant de donner à voir l'application d'une approche en termes de proximité d'un cas d'étude particulier.

5. Proposition de grille d'analyse générale

L'idée serait d'analyser différents dispositifs d'action publique, appliqués ou envisagés, à partir d'une grille de lecture qui pourrait être articulée autour des 6 entrées suivantes :

- Les termes de la proximité : voir supra, partie 3.
- Les registres de proximité : il s'agirait de différencier le terreau sur lequel s'établit la proximité : est-ce un registre territorial (lieu de résidence, lieu de travail, lieu de loisirs...), social (communauté nationale, locale, linguistique, de travail) ou fonctionnel (en fonction du lien « d'intéressement » à un secteur d'activité, un lieu de vie ou un 'problème social particulier à résoudre') ?
- Les cadres de proximité : il s'agirait de différencier les cadres institutionnalisés (en distinguant les préexistants et les nouveaux) et non institutionnalisés (territorialisés et non territorialisés, par exemple).
- Les instruments de proximité : il s'agirait de différencier les procédures formelles d'implication, les techniques de participation utilisées (la réunion de quartier, le sondage en marchant...), les réalisations...

²⁰ « Les collectivités locales deviennent territoriales quand elles acquièrent le statut d'espace d'expérimentation et d'intégration des priorités d'action » (*Dictionnaire des politiques publiques, Op. cit., s.v. « Territoire/territorialisation »*).

- Les opérateurs de proximité : quelles sont les forces individuelles et collectives, et leurs propriétés sociales, statuts juridiques et moyens économiques qui peuvent être vecteurs de rapprochement (en ayant préalablement défini de quel type de rapprochement il s'agissait), quelles sont celles qui résistent ou qui agissent dans le sens d'une distanciation plus grande ?
- Les contextes de proximité : quels sont les éléments de structurels et conjoncturels (institutionnels et extra-institutionnels) qui sont plus propices que d'autres à l'établissement d'une dynamique de proximité.

Pour terminer, nous allons donner une idée ce que peut donner une approche politologique en termes de proximité, en prenant un cas d'étude bruxellois, et en le décodant à partir d'une série d'angles d'attaque constitutifs d'une problématique politologique de la proximité.

6. Approche politologique appliquée à un cas d'étude

Le cas d'étude porte sur le dispositif « intégration-cohabitation » institué par une circulaire de la Commission Communautaire Française (COCOF) qui tire ses origines de la création, en 1990, de ce qu'on a appelé le « Fonds Picqué »²¹. La circulaire établit un programme qui s'adresse aux communes de la Région bruxelloise et alloue des fonds qui sont à utiliser en partenariat avec les associations implantées sur le terrain local pour mener des projets facilitant l'intégration et la cohabitation des différentes communautés locales. Dans le texte de la circulaire, le vocable « proximité » apparaît à une seule reprise, avec l'idée qu'il faut déployer « *des pratiques de solidarités, notamment par le développement d'actions d'économie sociale et de proximité* »²². En revanche, d'autres notions font référence à cette proximité : les communautés locales, les quartiers fragilisés, la ré-appropriation de l'espace local, les espaces publics locaux, la concertation locale... Si nous avons retenu ce dispositif, cela est dû à son caractère révélateur, à plusieurs égards, de transformations notables de l'action publique contemporaine que peuvent aider à révéler une analyse en termes de proximité.

Nous avons construit celle-ci autour des 4 angles d'attaques suivants : analyser les discours politiques pour déconstruire le terme de proximité (a), analyser la mise en œuvre de politiques localisées (b), analyser la construction des catégories territoriales (c) et analyser les relations de proximité entre les fonctionnaires, les citoyens, les associations, les élus (d).

a) Les discours laissent clairement percevoir une similarité avec ce qui a été mentionné supra, à savoir que la proximité et le local sont des nouveaux mots d'ordre légitimant l'action publique. Cet appel au local se rencontre de manière plurielle dans la politique instaurée par la circulaire : il est à la fois la catégorie de base de l'action, par la construction des quartiers prioritaires, mais aussi, en même temps, revendiqué comme étant la solution opportune aux

²¹ Ce dispositif a fait l'objet d'une recherche menée par Ludivine Damay, dans le cadre d'un mandat « Prospective Research for Brussels » de la Région bruxelloise. Voir : DAMAY, L., *L'action publique en faveur de l'insertion des populations d'origine étrangère dans la Région de Bruxelles-Capitale : nouvelles formes de l'action publique et évaluation des initiatives*, Rapport final de recherche, septembre 2003, 109 p.

²² Région de Bruxelles-Capitale, *Circulaire adressée aux communes sur l'intégration et la cohabitation des communautés locales*, adoptée par l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale, 29 mars 1990. Le dispositif est destiné à être absorbé par un dispositif plus large sur la cohésion sociale, qui devrait prochainement entrer en vigueur. Voir : Commission communautaire française (COCOF), *Décret relatif à la cohésion sociale*, adopté par l'Assemblée de la COCOF, 13 mai 2004.

problèmes d'intégration. Ainsi, le territoire semble être à la fois l'objet et le moyen d'interventions tout comme il semble également concentrer le problème et la solution. Comme le dit Philippe Genestier : « [...] en nommant quartier une fraction de territoire, on peut l'appréhender comme une donnée sociale définie par un espace physique, lui-même en retour qualifié et circonscrit par les comportements et les représentations de ses résidents, que l'on postule en correspondance. On conçoit alors sur le mode de la naturalité l'existence de propriétés intrinsèques à un lieu et à une population érigée en tant que telle. Par cette opération circulaire qui consiste à décréter que le quartier (ou la ville) existe, et qu'en tant que fait existant il pose problème, ce problème devient alors justiciable d'une solution de quartier (ou de ville). »²³ Cette « solution de ville » est portée par les autorités communales qui sont perçues comme les garantes d'une nouvelle efficacité, construite sur la proximité et l'usage des ressources existantes en collaboration avec les autres acteurs présents sur le terrain.

b) Il y a une délégation de missions qui s'opère entre les autorités communales et la COCOF, ces missions n'étant déterminées qu'au travers d'objectifs qui somme toute sont assez imprécis, à charge pour les acteurs locaux de donner une certaine substance à ceux-ci selon une modalité prédéfinie, la commission de concertation. Par ailleurs, on peut également mettre en avant d'autres paramètres importants dans les transformations de l'action publique qui se retrouvent peu ou prou dans cette circulaire : citons simplement la contractualisation, les dimensions réflexives, la multiplication des acteurs, la délibération et le partenariat.

c) Cette question est liée à la territorialisation de l'action publique. La question de la délimitation des frontières des territoires cibles pose évidemment des problèmes importants. Les politiques territorialisées reposent sur des constructions territoriales, objectivées grâce à des procédures statistiques qui sont donc supposées « scientifiques et rationnelles ». Des indicateurs chiffrés (taux de chômage, taux de présence étrangère, qualité de l'habitat, niveau d'éducation, données concernant la délinquance...) sont ainsi collationnés pour fournir des indices de fragilités des territoires classés selon l'urgence et l'importance de l'intervention. A l'évidence, cette démarche renvoie aux écueils inhérents à tout processus de catégorisation : on peut formuler des critiques classiques qui examinent la pertinence d'avoir pris telles informations plutôt que telles autres, d'avoir calculé l'indice d'une manière plutôt que d'une autre. Mais on peut également mettre en lumière les limites des catégorisations par rapport à une réalité qu'elles sont censées représenter alors qu'elles contribuent à les créer. On soulignera dans cette lignée la prétention à cerner la réalité, la substance d'un quartier, une fois que celui-ci s'engouffre dans la géographie prioritaire. « Les utilisateurs du vocable quartier postulent que la chose qu'ils désignent ainsi dispose de manière homogène de propriétés essentielles lui conférant une identité propre et la dotant des attributs de l'entité. Cette démarche consiste [...] à penser qu'à un substantif correspond une substance »²⁴. De plus, le passage à la catégorie « territoire » n'enlève en rien les enjeux de pouvoir liés à la détermination des catégories bénéficiaires. La délimitation des frontières des territoires entraînent « des luttes de pouvoir, de positionnement, pour assurer une influence, pour garantir une légitimité : territorialiser c'est donc agencer ou réagencer des pouvoirs »²⁵. Les jeux partisans trouvent à s'exprimer dans le choix des quartiers ou des zones prioritaires

²³ GENESTIER, P., « Le sortilège du quartier : quand le lieu est censé faire le lien », *Annales de la recherche urbaine*, n°82, mars 1999, p.145

²⁴ GENESTIER, P., *Op. cit.*, p.145

²⁵ AUTES, M., « Le territoire, un nouveau mode de gestion des populations. », in *Le RMI à l'épreuve des faits*, (ouvrage collectif), Syros-Alternatives, Paris, 1991, p. 202 cité dans HAMZAOUÏ, M., *Le travail social territorialisé*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2002, p. 124

malgré une scientification certaine dans la construction catégorielle. Il n'est pas complètement extravagant d'affirmer que certaines combinaisons de chiffres sont privilégiées en fonction des résultats qu'elles produisent sur le papier. Si l'on calcule la corrélation entre d'une part le financement que chaque quartier reçoit – fictivement, puisqu'il s'agit d'un financement communal - dans chacune des communes et la moyenne des indices de fragilité de chacune des communes, on peut affirmer que la corrélation entre les deux existe mais paraît bien faible. La distribution ne respecte donc pas fidèlement la clé de répartition annoncée. Par ailleurs, les catégories territoriales sont parfois des constructions s'éloignant des représentations géographiques usuelles et de la cartographie spontanée des habitants qui ne comprennent pas bien pourquoi telle moitié du quartier est exclue de la zone... Si ces catégories territoriales ne se superposent pas avec la cartographie spontanée, elles ne se recouvrent pas non plus entre elles. Les dimensions et les conformations des territoires changent parfois selon les politiques observées. Enfin, il est certains conflits ou certaines problématiques qui « n'entrent » pas dans un territoire donné et qui ne trouvent donc pas facilement à s'exprimer et/ou être solutionnés à l'intérieur d'une telle politique.

d) Qu'est-ce que la localisation des politiques et les mutations de l'action publique engendrent comme effets sur l'identité des acteurs et sur la configuration de leurs relations ?

Premièrement, ces modalités nouvelles des politiques publiques ont d'abord imprimé leurs marques sur les acteurs administratifs. A l'administration classique de gestion ont été juxtaposées des formes administratives plus centrées sur un rôle de coordination et d'animation. La politique étudiée témoigne de ces évolutions au travers de la mise en place d'acteurs parapublics dont les missions s'apparentent fortement à ces fonctions. La Délégation Régionale Interministérielle aux Solidarités Urbaines (la DRISU) et puis le Secrétariat Régional au Développement Urbain (le SRDU), s'ils ne sont pas à proprement parler des administrations, sont institués par le politique et remplissent des missions d'interface, de soutien, d'organisateur du réseau des différents acteurs impliqués dans les politiques de revitalisations. Les missions locales, malgré leur statut ambivalent de « tiers secteur institutionnel parapublic », peuvent également être rapprochées de ce type d'acteurs étant donné leur rôle de coordination et d'animation des programmes. Cela dit, les formes classiques de l'administration ne disparaissent pas. Le service compétent de la COCOF pour les programmes intégration-cohabitation semble bien loin des administrations de missions. Alors qu'on voudrait lui donner certaines fonctions de coordination et d'évaluation du programme dans la lettre de la circulaire, celui-ci reste fondamentalement une administration de gestion avec les problèmes classiques qui y sont associés (manque de personnel, lourdeur administrative, peu de présence de terrain, cloisonnement des services et des informations, court-circuitage du politique, etc.). Cette situation particulière de l'administration de la COCOF mérite d'être interrogée de manière plus approfondie à l'aune des évolutions de l'action publique.

Deuxièmement, comme nous avons déjà pu le signaler, les nouvelles formes de régulation politique s'incarnent aujourd'hui dans des dispositifs ancrés territorialement. Les communes, étant par excellence l'acteur institutionnel de proximité, apparaissent fortement marquées par ces transformations et cela au travers de plusieurs dimensions. Les autorités communales deviennent les maîtres d'œuvre de ces politiques ancrées localement, nécessitant des compétences de gestion accrues dans le montage et le pilotage des projets. De plus, les acteurs communaux se retrouvent au centre d'un jeu d'acteurs multiples engendré par les politiques partenariales même si la reconnaissance d'autres acteurs légitimes ne va pas toujours de soi dans un contexte traditionnel de méfiance réciproque généralisée. Finalement, la question de

la légitimité des élus communaux au travers de ces programmes est posée : la présence sur le terrain et le travail partenarial complexifient une légitimité originellement centrée sur la représentation.

Troisièmement, la nouvelle donne sociale et les mutations conséquentes de l'action publique entraînent également un certain repositionnement des acteurs associatifs. Les politiques publiques relocalisées, basées sur les partenariats locaux, incitent à créer des relations de proximité accrue entre les autorités communales et les acteurs associatifs. En termes d'identité d'abord, ce nouveau type de régulation politique est souvent analysé comme porteuse de dilemme pour « l'essence » du fait associatif : entre rester autonome et garder leur identité ou travailler en partenariat et perdre leur âme. Or, cette vision des choses, si elle n'est pas fausse, ne rend certainement pas compte de toute la complexité des repositionnements associatifs. Les liens d'interdépendance créés lors de ces partenariats rendent aussi existantes et valorisent les positions des associations au cœur des programmes. Cela dit, la crainte de l'instrumentalisation politique figure au cœur du discours sur et par les acteurs associatifs. Cette appréhension, si elle n'est pas neuve, semble renforcée actuellement par les interdépendances accrues entre les acteurs. Or l'instrumentalisation existante de la part du politique doit être contrebalancée par les capacités des associations à instrumentaliser, à leur tour, ces programmes à leurs profits. De manière générale, les associations peuvent se créer des marges de manœuvres suffisantes en vue de poursuivre à la fois des objectifs propres, des objectifs délimités par les politiques, mais aussi un travail d'élaboration de revendications sociales. La diversité des associations du secteur étudié révèle bien tous ces enjeux : le champ est balayé par des associations relayant des logiques gestionnaires fortes, des associations anciennes - estampillées par les logiques pilariées -, des associations nouvellement créées qui rebondissent sur ces politiques, des associations au projet politique fort ou émanant de citoyens actifs, des associations créées par le politique, des associations avec un rôle d'expertise et de pilotage très important, ...

En guise de conclusion

On le voit, même si à ce stade la science politique semble plus encline à user de la proximité comme d'un objet, soumis à une déconstruction critique, le vocable recèle un potentiel heuristique intéressant, surtout si on le met en lien avec des problématiques et des concepts (plus) courants de science politique qui traitent également de ces relations dynamiques de rapprochement et de distanciation dans la société. Nul doute que la science politique peut apporter une contribution un tant soit peu originale à la construction, que ce séminaire appelle de ses vœux, d'une démarche d'analyse interdisciplinaire de la question de la proximité dans le contexte de la Région bruxelloise.