

## DIRECTION DE LA PROSPECTIVE DU GRAND LYON MILLENAIRE 3

### FICHE DE SYNTHÈSE : La proximité octroyée...et après ?

13.10.2003

#### Question de méthode

Ce travail a été réalisé par un groupe de veilleurs de Millénaire3 : Geneviève Bernardin (veille sur les domaines cohésion sociale et citoyenneté), Sandra Decelle (environnement), Florence Le Nulzec (développement urbain et gouvernance), et ponctuellement Bruno Bigourdan (économie). Chaque veilleur a contribué à l'identification des enjeux, problématiques et a apporté des éléments de questionnement et de connaissance dans son domaine de veille. En parallèle au travail collectif, une recherche documentaire a permis d'identifier et de prendre en compte l'ensemble des articles, ouvrages, études produits en France sur le thème de la proximité depuis une dizaine d'années. Cédric Polère a coordonné l'ensemble du travail et rédigé la synthèse qui suit.

La proximité n'est pas une des **valeurs** mise en avant dans la tradition républicaine française. S'il n'est pas impossible qu'elle entre un jour dans le panthéon des valeurs, elle est aujourd'hui essentiellement un **principe d'action** (Alain Etchegoyan, *Les Echos*, 30.7.2002) appliqué à de très nombreux secteurs de l'action publique, mais pas seulement : démocratie, police, gendarmerie, justice, soins, médias, services, commerces, emplois, action culturelle, lieux de culte, tourisme, gestion urbaine et sociale... « de proximité » donc. Cette notion est de plus en plus présente dans le discours politique, « la proximité » et « de proximité » étant devenus de véritables mots valises depuis le milieu des années 1990. Certains commentateurs ont parlé de « fétichisme de la proximité », d'autres du nouveau « culte de la proximité ». L'usage inflationniste du terme renvoie-t-il à une mutation globale des modalités de l'action publique, en cours ou à venir ? Est-ce plutôt un éphémère lieu commun de la communication politique qui disparaîtra d'ici quelques années ? Est-ce encore un terme qui sert d'écran à des enjeux plus fondamentaux (le sociologue A. BOURDIN considère ainsi qu'il masque l'enjeu central de la constitution d'un espace politique local) ?

Cette synthèse vise à éclairer le sens et les usages de cette notion : garde-t-elle une unité sémantique dans ses divers contextes d'usage ? Quels champs du social et du politique recouvre ce terme, et à quels enjeux renvoie-t-il ?<sup>1</sup>

#### Pourquoi parler de proximité octroyée ?

Décentralisation et participation : le retour du local

De manière trop brève, car il n'est pas possible ici de développer ces points, nous dirons que la vie sociale et ses institutions tend à s'organiser « naturellement » à partir de l'individu, de ses relations (de parenté, de travail, d'amitié, d'appartenances multiples...), inscrites dans un territoire. La construction de l'Etat en France, parachevée au cours du 19<sup>ème</sup> siècle, est venue inverser le sens de la perspective, en remettant en cause les systèmes d'administration locale préexistants. La société n'est plus construite et gérée à partir d'un niveau local ou micro-local, mais depuis un centre étatique, ayant compétence pour édicter valeurs, normes, règles et contrôler leur application. La décentralisation mise en œuvre depuis le début des années 1980 a progressivement remis en cause ce modèle démocratique opérant sur des modes verticaux d'imposition. Par ailleurs, alors que depuis une quarantaine d'années on assistait à des expériences multiples de développement de la participation dans les villes françaises, la participation dans l'action publique s'est généralisée. De nouvelles lois (SRU, Voynet, Vaillant) ont

---

<sup>1</sup> Cette synthèse reste centrée sur l'action publique et l'accès aux services. Elle n'aborde pas la problématique distincte de la modification du rapport de nos sociétés à l'espace et au temps, induite par le développement des transports rapides et des nouveaux moyens de communication et d'information (sentiment d'avoir « le monde à la portée de la main », « proximité électronique », etc).

imposé la concertation, avec les conseils de quartiers et la réforme des procédures de consultation d'urbanisme par exemple.

Une « proximité descendante »

La proximité semble être une réponse institutionnelle à un besoin exprimé par les individus-citoyens. Mais il s'agit le plus souvent moins de reconnaître initiative et parole individuelle et collective, que de faire entrer cette initiative et cette parole dans un cadre qui est une émanation non des citoyens, mais des pouvoirs publics. La proximité dont il est tant question vient fréquemment « d'en haut », elle est octroyée : la mise en place des conseils de quartiers par exemple, obligatoires de par la loi du 27 février 2002 dans les villes de plus de 80 000 habitants, n'est pas le fait des habitants mais des élus municipaux, contrairement aux comités de quartier, nés de l'auto-organisation des citoyens ; dans le cadre des conventions de gestion sociale et urbaine des quartiers (défavorisés), les habitants sont également « invités » à participer à la gestion de leur environnement, selon des formules prédéfinies. Le cadre de la concertation est rarement construit collectivement avec les citoyens ou habitants, et la prise en compte de son contenu, c'est-à-dire des propositions émises, reste du ressort du politique. Dans quelle mesure peut-on dépasser le stade de la proximité octroyée et arriver à l'exercice d'une participation au sens plein des citoyens, gage d'une véritable démocratie locale ? Dans quelle mesure les objectifs de participation affichés par le discours sur la proximité peuvent-ils prendre le pas sur des objectifs plus implicites ? Par exemple, la participation des habitants dans les quartiers en Développement Social urbain (DSU) vise souvent davantage leur « socialisation-responsabilisation » que l'accroissement de leur pouvoir de décision).

La démocratie de proximité : un concept non identifié

La question se complique encore si l'on remarque que la « démocratie de proximité » qui donne son intitulé à la loi de février 2002 n'est pas un concept très clair. Car si l'on sait à peu près, tant sur le plan théorique (il suffit de consulter un manuel de sciences politiques) que pratique ce que sont la démocratie participative, la démocratie locale, la démocratie directe, il est beaucoup plus difficile de savoir ce qu'est la « démocratie de proximité ». S'il s'agit d'une démocratie plus participative, est-ce par la généralisation de la participation des habitants à la gestion de leur quartier, telle qu'on la pratique dans le cadre de la politique de la ville ? Est-ce une version dégradée du projet de démocratie locale et participative ? Que signifie, dans le discours sur la « démocratie de proximité », le remplacement de la figure du citoyen par celle de l'« habitant », du « citoyen-habitant » ou du « citoyen-usager » ?

Historique : le mot proximité apparaît en 1479, du latin proximitas, de proximus au sens de ressemblance, affinité, parenté (du 15<sup>ème</sup> au 16<sup>ème</sup> s.). Il est d'abord utilisé dans le vocabulaire juridique, puis à partir du 16<sup>ème</sup> s., qualifie aussi des objets dans l'espace, puis, des événements dans le temps.

### Eclairage sociologique de la notion de proximité

**La proximité renvoie au processus de construction sociale de la distance.** Tous les chercheurs soulignent qu'il convient de dénaturer la notion de proximité, ne pas l'associer systématiquement à la distance et à la proximité spatiale, et comprendre ses dimensions socialement construites.

**La proximité est une notion éminemment subjective : « la proximité est un jugement de valeur qui porte sur une perception de la distance »,** la distance étant une expression du rapport entre deux objets distincts dans le Droit, l'Espace et le Temps. Elle le caractérise quantitativement par la mesure à partir d'une unité établie arbitrairement : la seconde, le mètre, le nombre de générations dans une famille... La distance est quantitative là où la proximité est qualitative. La première se penche sur un étalon objectif là où la seconde exprime un sentiment subjectif » (Le BOULCH : 3).

**La notion d'importance est attachée à celle de proximité** : ce qui est proche pour moi, ici et maintenant, lié à ma vie quotidienne, à mon travail, etc., est plus important pour moi que ce qui est lointain, ailleurs, autrefois ou plus tard (A. Shütz et A.T. Hall).  
On peut aussi différencier des **proximités positives** (dont l'objet est voulu par l'individu), de **proximités négatives** (l'objet est subi).

**Définitions connexes à celle de proximité** (Jean-Marie HURIOT, La ville ou la proximité organisée, Anthropos, 1998)

**La promiscuité** est « caractérisée par une mesure de distance faible (en particulier par une distance "objective" faible, une relation bilatérale entre les entités et une valeur négative, conflictuelle ». La promiscuité va jusqu'à nier la distance.

**La ségrégation** est « caractérisée par une mesure de distance plus ou moins lâche en ce qui concerne la distance "objective", une forte distance "subjective" (sociale par exemple), et une valeur négative (rejet de l'entité ou des entités dominées par l'entité dominante) ».

**Le voisinage** est « caractérisé par une mesure de distance faible (objective et subjective), la relation étant ici bilatérale, avec une valeur positive, presque d'équilibre ».

## **La proximité : au moins quatre grands contextes d'usage**

A priori, l'utilisation sociale ou politique du terme de proximité intervient pour désigner des réalités différentes, antérieures souvent à l'utilisation de ce terme, inscrites dans des temporalités indépendantes. On distinguera, dans le contexte français, quatre grands domaines :

### 1 – Le fonctionnement de la démocratie locale.

Le point de départ étant le souci de répondre à la crise de la démocratie représentative, en améliorant son fonctionnement, notamment par l'introduction d'une dose de démocratie participative. La proximité va de pair, ici, avec la poursuite de la décentralisation.

### 2 – La gestion sociale des quartiers défavorisés.

Le point de départ étant l'interpellation des habitants des quartiers d'habitat social pour revendiquer leur participation à la gestion de ces derniers (années 1960-70), la décentralisation de la gestion HLM (années 1980), puis le DSU au niveau des quartiers, et la politique de la ville à une échelle plus globale. Ces dispositifs visent à apporter des réponses aux plus près des problèmes rencontrés dans les quartiers défavorisés (incivilités, vacance, dégradations et perte d'attractivité, sentiment d'abandon des habitants) et à redonner de l'efficacité à l'action publique et/ou collective. Dans ce cadre, on parle de gestion de proximité depuis les années 1980 et de gestion sociale et urbaine de proximité (GSUP) à partir de 1995.

### 3 – Les nouveaux services aux particuliers ou services de proximité.

Le point de départ étant un processus général de délégation des tâches domestiques à des personnes extérieures aux ménages et le fait que dans la vie urbaine, un certain nombre de besoins émergent et ne sont pas assurés (la France ayant en ce domaine un retard par rapport à de nombreux pays). Les phénomènes comme l'allongement de l'espérance de vie (besoins plus importants des retraités nécessitant des soins à domicile), la hausse continue de la population active et du travail des femmes (71 % des femmes travaillent et sont contraintes de déléguer certaines tâches quotidiennes), les exonérations fiscales accordées aux particuliers, contribuent à accélérer la demande dans ce secteur d'activités qui est en lui-même ancien. Un des enjeux majeurs de ces services est de passer d'une réponse « massifiée » aux demandes à une réponse adaptée et individualisée.

### 4 – Les services publics « classiques ».

Tant en matière de justice, de police, que de santé, de transports, ou d'éducation, les services publics sont confrontés à l'enjeu de la proximité, dans des zones (quartiers défavorisés, zones

rurales...) où ils n'apparaissent pas assez implantés ou peu accessibles aux habitants. La question de la proximité est essentiellement celle de l'accessibilité à ces services. On remarquera aussi que tant dans le cas des services aux ménages que dans celui des services publics, la proximité est un vecteur de qualité de vie.

### **Un engouement « nouveau » pour des pratiques déjà connues**

La problématique de la proximité est présente depuis des décennies :

- La proximité est traditionnellement au centre de l'identité « professionnelle » des maires et des élus locaux
- Les instances de démocratie locale ont une histoire importante, en France et ailleurs. Les Comités d'intérêts locaux de l'agglomération lyonnaise par exemple sont issus, depuis 1880, de la mobilisation de citoyens pour la gestion des questions posées par leur environnement immédiat, voirie, desserte, etc. (AMZERT 2001)
- La proximité est un thème politique très prégnant dans la France des années 1960, issu des mouvements associatifs dans le domaine de l'urbanisme notamment, et de mouvements politiques (les groupes d'action municipale, à Grenoble par exemple)
- Depuis plus d'un demi siècle, l'activité relationnelle « de proximité » est le commun dénominateur des travailleurs sociaux

L'éclatement des domaines couverts par la proximité est manifeste dans le discours social et politique, dans les textes législatifs, ainsi que chez les scientifiques. Car si de plus en plus de disciplines s'intéressent à la notion de proximité et analysent son statut, elle ne renvoie pas à une perspective intégrée, et n'est reconnue comme concept que par quelques chercheurs.

On notera aussi que, dans chaque discipline, la notion de proximité est « testée » en tant que nouvel analyseur : étude en sociologie des échanges et interactions sociales caractéristiques de la proximité, ou de la ville, qui est l'expression par excellence d'une proximité organisée dans le but de maximiser les interactions ; étude en sciences économiques du rôle de la proximité dans les stratégies des entreprises, dans la R&D et l'innovation (grappes et clusters), etc.

**Dans les sciences économiques**, l'approche en termes de proximité (on parle de l'économie de proximité, de l'épargne de proximité...) rencontre un succès grandissant, en France comme ailleurs. Elle entre dans la tradition de l'analyse spatiale qui a pour objet d'introduire l'espace dans l'analyse économique. Après la conception néoclassique de l'entreprise nomade, se déplaçant à la recherche des moindres coûts, et d'un engagement territorial a minima, on assiste à la prise en compte croissante du territoire dans la production de ressources et d'innovations (interactions entre acteurs, apprentissages collectifs, dimension historique des trajectoires d'entreprises). Le territoire lui-même est moins vu comme un réceptacle d'activités que comme une construction. Par ailleurs, les économistes étudient le rôle de la proximité dans la coordination des agents économiques, et montrent en particulier que la proximité n'est pas une donnée, mais un « relationnel » organisé par les acteurs.

Néanmoins, quelques points de jonction entre ces domaines peuvent être identifiés. Ceci atteste l'hypothèse selon laquelle « la proximité » renvoie à un principe d'action relativement unifié, susceptible de s'appliquer à l'ensemble des quatre domaines.

### **La notion intègre quelques principes fondamentaux**

Dans les différents domaines où la notion est utilisée, la proximité qualifie des objectifs, des méthodes et leviers d'action ainsi que des enjeux plus ou moins communs (cela est cependant moins vrai pour les services de proximité aux ménages, qui relèvent en partie d'autres logiques). Dans tous les cas, l'approche en termes de proximité renouvelle conceptions et pratique des acteurs :

1) Le **désir de proximité**, « aspiration à la reconstitution de liens maîtrisables et conviviaux » (BELLET, KIRAT, LARGERON 1998) **est sans doute alimenté par les multiples phénomènes qui éloignent l'individu des pouvoirs de décision, ou amoindrissent le pouvoir des acteurs locaux et même des Etats** (mondialisation libérale, phénomènes de concentration d'entreprises, construction européenne...) , ou encore remettent en cause l'identification de l'individu à un territoire (virtualisation du rapport au monde et à l'Autre par la communication électronique, déconnexion grandissante entre espace de travail et d'habitat par les transports rapides, multiappartenance identitaire...).

L'injonction de la proximité est alors paradoxale quand il est question de démocratie de proximité par exemple, car « c'est en effet au moment où les projets et les décisions sont tirés vers des échelons stratégiques de plus en plus lointains (intercommunalités, Europe...), dont le contrôle démocratique est encore en chantier, que la proximité est proclamée comme pratique régénératrice du lien politique » (Les Cahiers du DSU, sept. 2002).

**Dans cette perspective, la proximité peut apparaître comme un discours accompagnant l'éloignement effectif des lieux de décision (ce que l'on verra plus loin avec les services publics de proximité), voire même comme un leurre destiné à empêcher la mise à jour des véritables lieux de décision.**

L'éloignement de la décision est aussi lié à la nature des systèmes organisationnels : « On cherche d'autant plus à établir ou à rétablir la proximité que, précisément, le fonctionnement de notre société dans tous les domaines conduit, par la technicisation des rapports, à un éloignement des citoyens de la décision, ou à un sentiment d'extériorité, voire d'étrangeté à l'égard des décisions » (PONTIER 2002). Le désir de proximité peut être alors un désir de compréhension et d'accessibilité à des institutions au fonctionnement trop abstrait ou complexe.

Enfin, le désir de proximité, quand il est exprimé par l'individu, peut aussi procéder du sentiment, souvent fondé quand ce dernier dispose de peu de ressources, de ne pas avoir de « prise » sur son habitat, son cadre de vie ou de travail, sur le fonctionnement des institutions, depuis l'école jusqu'à la justice, et finalement que l'ensemble des processus de décision et des lieux où elle s'opère sont hors de sa portée. Ce sentiment de « déprise » intervient alors même que des phénomènes vont dans le sens contraire : volonté de choisir son environnement par exemple (engouement pour la maison individuelle) et individualisation croissante des pratiques en général ; citoyens de plus en plus éduqués, aptes et demandeurs pour participer à la décision politique.

2) **Chaque fois, le discours de la proximité énonce une volonté de rapprocher un service (public ou privé) ou une institution des citoyens, habitants ou usagers** : rapprochement entre le citoyen et sa justice, ses élus, entre les usagers et les services publics, entre des ménages et des services domestiques, etc., en réponse à des formes d'éloignements excessifs :

- Distances géographiques (question des implantations, de l'accès, de la présence proche)
- Distances temporelles (raccourcir les délais de prise en compte, d'information, etc.)
- Distances sociales (prise en compte de tous les individus dans un souci d'égalité réelle ou de résultat, qui implique de consacrer davantage de moyens aux individus les plus démunis, pour lesquels l'accès au politique, aux services publics, à la justice est plus difficile)
- Distances relationnelles (favoriser la compréhension et lisibilité de l'action sans se réfugier dans des modes relationnels qui favorisent le contraire)

3) **La question de l'organisation des pouvoirs locaux est au cœur de la plupart des contextes d'utilisation de la notion de proximité** : dispositifs d'action publique (fonctionnement de l'espace public local, des services publics, des politiques publiques, de l'aménagement du territoire) ; fonctionnement de la démocratie représentative ; construction de la légitimité politique et de l'intérêt général ; processus de décision et de traitement des problèmes.

L'intérêt pour le concept de proximité pourrait traduire la redéfinition du statut de la sphère locale, en lien avec les pouvoirs croissants qu'elle exerce, et une tendance à l'éloignement des politiques locales des schémas traditionnels des politiques publiques.

4) **L'objectif de donner davantage de pouvoir aux individus-citoyens-habitants**, et ceci au niveau local où se déroule l'essentiel de la vie quotidienne, est transversal à tous les domaines, sauf celui des services de proximité. Pour que l'individu soit plus impliqué (dans la vie de son quartier, la vie politique, le fonctionnement des services publics), il faut lui offrir la possibilité de peser sur les choix qui le concernent et d'être acteur, donc partie prenante des résultats obtenus. Ce pouvoir accru passe notamment par le souci du point de vue des habitants-usagers-citoyens et par la participation et la concertation.

5) **La proximité est souvent mise en avant pour répondre à des dysfonctionnements**, parfois à des situations de crise (dysfonctionnement des quartiers défavorisés, de la démocratie, des services publics). Ces dysfonctionnements se manifestent par des formes diverses de désengagement et de contestation : désaffection des urnes et votes de protestation particulièrement forts dans les quartiers populaires, désengagement par rapport à la vie du quartier et à sa « gestion », violences, non accès aux services publics. Cela manifeste aussi un déficit de confiance et de crédibilité porté au fonctionnement de l'action publique.

6) **En tant que principe d'action, la proximité est directement reliée à l'enjeu de l'efficacité**, en réponse aux dysfonctionnements évoqués. La proximité vise à améliorer la **qualité du service**, par une meilleure articulation entre les acteurs, à la bonne échelle d'action (ce qui implique transversalité et décloisonnement), par la prise en compte en temps réel des attentes ou problèmes, par le recours à l'évaluation, afin d'apporter rapidement la meilleure réponse. On peut y voir une méthode pour l'exercice du principe de responsabilité.

#### **Le cas de la justice : comment la proximité a fait son chemin...**

Les études d'opinion montrent le divorce entre les attentes des Français et leur justice. Dans l'ensemble des services publics, la justice est régulièrement classée dernière en termes de performances : 29 % de la population estime que la justice fonctionne bien (Les Français et la justice, CSA, avril 2001).

Alors que depuis 1945, les juges pour enfants allaient directement au contact des personnes concernées, la justice de proximité est restée cantonnée à la justice « mineure ». D'autant plus qu'une centralisation de la justice est intervenue en 1958, afin de lutter contre le phénomène notabiliaire. Elle a néanmoins privé le système de justice de ses terminaisons locales et de son assise civile, indispensables à son bon fonctionnement.

La volonté d'aller vers une justice de proximité depuis les années 1980 se manifeste par des expériences (permanences judiciaires dans des quartiers réputés difficiles), la création des conseils communaux de prévention de la délinquance (CCPD) en 1982, puis la création des maisons de justice et du droit (MJD), à partir de 1990 dans des communes éloignées des tribunaux et dans les quartiers défavorisés. Ces maisons donnent rapidement des réponses aux « petits » litiges civils et aux infractions légères dans un contexte de multiplication des incivilités et assurent une présence judiciaire (Voir *Problèmes politiques et sociaux*, n°869, 25 janvier 2002, La justice de proximité).

Néanmoins, la dynamique suscitée par le développement de la gestion de proximité ne concerne qu'une partie infime de l'institution, et transforme peu ses logiques (WYVEKENS et FAGET 2002).

## **I - La proximité, leurre ou nouvelle forme de l'engagement citoyen ? La démocratie de proximité**

### **Proximité et confiance**

Les Français manifestent souvent leur désir d'avoir des élus « proches d'eux ». Quand ils qualifient ainsi leurs élus, cela souligne leurs qualités d'écoute, de compréhension, et le fait que le pouvoir ne les a pas trop éloignés de leurs concitoyens.

Plus l'élu représente une entité territoriale de grande taille, plus la confiance que lui porte le citoyen est faible. Ainsi, les maires ont une cote de confiance qui est largement supérieure à celle des autres personnels politiques, conseillers généraux et régionaux, sénateurs, députés européens et députés. Elle est de 70 %, soit près du double (36 %) de celle des conseillers européens (Enquête Sofres, 6 et 7 octobre 2000, *Problèmes politiques et sociaux*, n°865, 2 novembre 2001, « les français et la politique »).

Les élus donnent plusieurs types de réponse à la volonté des citoyens d'avoir des hommes politiques « plus proches » d'eux.

Sur un plan symbolique, la proximité s'exprime par la présence lors de grandes manifestations populaires, la médiatisation de déplacements sur le terrain, ou encore par des discours qui manifestent la prise en compte de questions concrètes, dans un langage « qui est celui des Français »... La dimension symbolique (le plus souvent médiatique) de la proximité est plus importante à mesure que l'éloignement physique de l'élu par rapport à celui qu'il représente grandit (il est par exemple difficile à un Président de la République d'être effectivement présent sur tous les terrains).

En revanche, nombre d'élus locaux, maires et adjoints, sont présents physiquement sur le terrain (on a parlé récemment de « génération terrain » concernant les jeunes élus qui se consacrent de manière entière et pragmatique à leur mandat local).

Pour autant, est-ce que ces formes directes ou indirectes de présence suffisent pour que les élus soient effectivement « proches » de leurs électeurs ?

### **Le manque de proximité élus-citoyens est fondamentalement lié à deux facteurs : la prégnance de la citoyenneté abstraite ; l'existence de « classes politiques »**

1 - La figure républicaine du citoyen s'est élaborée, en France, par détachement de l'individu vis-à-vis des intérêts particuliers, corporatistes et communautaires. Le citoyen et son représentant (l'élu) sont censés s'abstraire des relations de proximité, considérées comme autant de liens de dépendance et de sujétion.

Or, des changements majeurs (déjà mentionnés : généralisation de la participation, décentralisation) sont intervenus dans les modes de régulation politique et des services publics. Ils transforment la figure de la citoyenneté, valorisant l'engagement en actes, au niveau local. Néanmoins, la portée effective de ces changements reste difficile à évaluer, ne serait-ce qu'en raison du vide conceptuel et procédural qui entoure la question de la place de la démocratie participative dans un système où seule la démocratie représentative est instituée (L. BLONDIAUX, *Les Cahiers du DSU* sept. 2002). Va-t-on par exemple, comme on le dit parfois, vers une « démocratie délibérative » ?

2 - Le fait que les citoyens ressentent un manque de proximité de leurs élus est ensuite lié au fait que leurs représentants (les maires font figure d'exception relative) sont rarement une émanation du corps social en son entier, mais appartiennent ou finissent pas participer à ce que l'on appelle une « classe politique » : « Quand nous revendiquons des élus proches de nous, nous entendons surtout par là qu'ils soient en mesure de connaître nos problèmes, de comprendre nos attentes, et que leurs actes attestent que leur vraie priorité est de nous rendre la vie meilleure. Il se pourrait bien que le meilleur moyen de favoriser cette proximité là consiste tout simplement à élire des représentants qui soient davantage "comme nous" avant les élections, et qui conservent

d'avantage une vie "comme la nôtre" après les élections » (J. GENEUREUX, « Refonder la politique », [www.unecertaineidee.net/dossiers.asp?a=3&i=462](http://www.unecertaineidee.net/dossiers.asp?a=3&i=462)).

### **Les conseils de quartiers sont institués, mais leur pouvoir réel reste incertain (Loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité)**

La loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité est directement issue des propositions du rapport de la commission pour l'avenir de la décentralisation, dit rapport Mauroy (17 octobre 2000). Le texte, adopté selon la procédure d'urgence, est le fruit d'un consensus qui a écarté plusieurs réformes.

Seul le titre premier de la loi est consacré à la démocratie de proximité (le titre II est consacré aux conditions d'exercice des mandats locaux, le III aux compétences locales, le IV à la participation du public aux grands projets, le V à la réforme du recensement, le VI e le VII à la protection de l'environnement).

Le quartier est reconnu par la loi comme « cellule de base de l'engagement citoyen ». Les conseils de quartiers sont rendus obligatoires dans les 49 communes de plus de 80 000 habitants ; les conseils municipaux sont libres de les organiser comme ils l'entendent ; ils sont consultatifs (pour ne pas qu'il y ait opposition entre démocratie représentative et participative).

L'objectif poursuivi par les conseils de quartier est de « favoriser l'implication des habitants dans la vie locale en leur offrant la possibilité de donner leur avis sur les sujets concernant leur quotidien ». Au-delà, les objectifs sont ceux de la démocratie participative : amélioration de la gestion locale du fait de la participation des habitants ; action sur le lien social ; approfondissement de la démocratie.

La loi a également vocation à donner aux habitants de nouveaux outils de contrôle des services publics (en relançant les commissions consultatives des services publics locaux) et étend le droit des élus au sein des assemblées locales (d'expression et de création de missions d'information et d'évaluation).

### **La loi suscite deux grands questionnements : légitimité démocratique et pouvoir des conseils de quartiers**

1 - Le premier, au cœur des conflits qui ont entouré l'adoption de la loi, est celui du mode de production de la légitimité démocratique. Le débat a opposé deux visions : celle qui considère l'élection comme le seul moyen de produire la légitimité (des élus et de leurs décisions) ; celle qui considère que l'élection ne suffit pas, et qu'il n'y a pas de légitimité (des décisions par exemple) sans concertation et démocratie participative.

Les maires ont très majoritairement défendu la première position, considérant dans leur ensemble que seules les élections, bases de la démocratie représentative, permettent au peuple souverain de s'exprimer, et que les conseils de quartiers risquaient d'amoindrir leur légitimité (alors que cela pourrait au contraire la renforcer). Ils s'opposaient également à la désignation de l'exécutif des communautés urbaines au suffrage universel et au fait que la proximité puisse être l'affaire de ces établissements publics.

2 - Le second enjeu découle directement du souci de la plupart des élus de ne pas voir remettre en cause leur pouvoir effectif de décision. Le risque existe que le conseil de quartier soit, dans bien des cas, réduit à un rôle mineur dans le fonctionnement de la démocratie locale.

Selon des analyses récurrentes (ADELS 2003 - Revue Territoires, Les Cahiers du DSU sept. 2002), l'utilisation effective de la proximité en France tend à restreindre localement la prise en compte des problématiques (« citoyens, mêlez-vous des voiries et des fêtes de quartier, nous occupons du reste... »), alors que le conseil pourrait être saisi de questions plus larges, touchant à des évolutions sociétales (culture, éducation, etc.), qui dépassent la stricte échelle du quartier. Le risque existe donc que la proximité se limite à la gestion des « petits aménagements », des crottes de chien, du bruit, etc., enjeux certes importants (on sait que le bruit est aujourd'hui un des premiers soucis des Français), mais qui ne touchent pas les grands choix politiques.



## Les limites actuelles de la démocratie de proximité

C'est ici qu'il faut revenir à la question de la différence entre démocratie locale et démocratie de proximité. La retraduction de la « démocratie locale » en « démocratie de proximité » semble induire une perte par rapport à ce que sous-tend la première notion, car l'approche en termes de proximité ne change pas les fonctionnements sur le fond. L' élu est renforcé dans sa position, et reste par exemple le seul garant du débat démocratique et de l'intérêt général, alors que l'idée de démocratie locale est davantage de l'ordre de la construction partagée. Comment faire évoluer les systèmes participatifs tels qu'ils existent aujourd'hui, très souvent très centrés sur la personne du maire « qui vous écoute et qui vous veut du bien » (CREDOC 2001) ? Ces remarques sont portées à partir des expériences actuelles et des analyses qu'elles suscitent, et ne présument pas des évolutions à venir.

En outre, la démocratie de proximité concerne spécifiquement les quartiers des grandes villes. Or, est-il concevable que la démocratie locale puisse être ainsi restreinte ?

Ensuite, le risque d'instrumentalisation ou encore de blocage de la participation par des échelons intermédiaires ou supérieurs est souvent relevé, en France comme à l'étranger.

A Genève, au bout de cinq ans d'existence, le conseil de quartier de la Jonction, a pris l'initiative de se saborder, pour ne pas devenir un « alibi de la démocratie locale » ; au-delà des difficultés rencontrées auprès des habitants (motivation des habitants, présence de « consultés professionnels »), c'est l'inertie des collectivités publiques, le manque de relais politiques, et l'attitude technocratique et condescendante des élus face aux projets présentés qui ont conduit à abandonner l'expérience (ADELS 2003).

Enfin, dans les faits, le fonctionnement des conseils de quartiers pose encore un certain nombre de questions qui tiennent à leur statut et à leur organisation (comment se fait par exemple l'articulation entre les conseils de quartier et les commissions municipales), qui devraient être rapidement résolues.

## **II – La proximité comme recherche d'efficacité de la gestion sur le terrain (la GSUP, gestion sociale et urbaine de proximité)**

On parle de Gestion Sociale et Urbaine de Proximité depuis 1995, dans le cadre des programmes de réhabilitation de logements et deancements de projets urbains. La GSUP se présente comme un dispositif complémentaire des actions de la Politique de la Ville et du renouvellement urbain. Une circulaire du 31 décembre 1998 a rendu obligatoire l'inscription du volet « gestion urbaine de proximité » dans les contrats de ville.

La GSUP vise à améliorer le cadre de vie des habitants et à accroître l'attractivité des quartiers. C'est aussi une méthode pour gérer les quartiers au plus près des problèmes (qualité du service apporté au quotidien, réactivité de la réponse pour la propreté, la réparation, les demandes variées des locataires...), avec la participation la plus large possible des acteurs et des habitants à cette gestion. La GSUP apparaît aujourd'hui comme un enjeu majeur dans la mise en œuvre de la politique de la ville, directement lié à celui de la participation des habitants.

On remarquera qu'il n'est question de GSUP que dans les zones « sensibles », c'est-à-dire dans les quartiers de la politique de la ville et dans les immeubles identifiés comme « posant problème ». Le préambule de la note de cadrage du 2 juin 1999 (« Une démarche gestion urbaine de proximité ») commence d'ailleurs en ces termes : « Un certain nombre de quartier d'habitat social présentent des dysfonctionnements en matière de gestion [...] ».

Néanmoins, alors que l'usage général rend synonymes « gestion de proximité » et « GSUP », certains acteurs distinguent les deux notions, considérant que la première, plus large que la seconde, devrait concerner l'ensemble des quartiers, et non les seuls secteurs en DSU. La gestion de proximité est alors comprise au sens de gestion au quotidien de l'ensemble des aspects de l'espace de vie des habitants. Les acteurs de la politique de la ville souhaitent en général une extension des procédures de GSUP à l'ensemble des territoires urbains.

### **L'enjeu de l'extension de la GSUP perce dans les définitions**

« La gestion urbaine et sociale de proximité est un dispositif qui s'applique aux territoires en contrat de ville. Sa particularité est de traiter un territoire dans sa globalité en prenant appui sur l'habitant en tant qu'usager de ce territoire. Tout peut donc être traité à partir de cet angle : les espaces extérieurs, la propreté, la sécurité, l'animation, la qualité et l'accessibilité des services, les transports, la santé, etc. » (*Territoires*, déc. 2002).

« La gestion urbaine de proximité est une réponse qualitative que les pouvoirs publics, les villes et les bailleurs sociaux peuvent apporter aux attentes de la population, par une démarche dynamique intégrant leur participation active ». « La gestion urbaine de proximité est l'ensemble des actes qui contribuent au bon fonctionnement du quartier. A ce titre, elle concerne divers acteurs qui doivent coordonner leurs actions pour améliorer, en priorité, les conditions de vie des habitants<sup>2</sup>. » (Note de cadrage, juin 1999)

« La gestion urbaine de proximité concerne la mise en œuvre coordonnée et cohérente de services urbains privés ou publics sur un quartier donné » (Actualité HLM, juin 2001).

Alors que les deux premières définitions correspondent aux textes officiels, la troisième donne à la GSUP une extension plus large, susceptible de concerner l'ensemble des zones urbaines et non les seuls quartiers en DSU.

---

<sup>2</sup> Soit principalement quatre acteurs institutionnels : le bailleur, en charge de l'aménagement et de l'entretien de son patrimoine foncier ou bâti ; les collectivités locales, responsables de la gestion des équipements, des services et infrastructures ; le département et la CAF, dans l'accompagnement social ; l'Etat, garant de la cohésion sociale à travers les politiques territoriales et des services qu'il gère (sécurité, justice, poste, éducation).

## **Les objectifs poursuivis par la GSUP sont multiples, mais centrés sur la qualité de vie des habitants**

La note de cadrage du 2 juin 1999 qui précise la problématique et la mise en œuvre opérationnelle des conventions de GSUP, énonce les objectifs suivants :

- Améliorer la qualité de vie des habitants (services rendus aux habitants-locataires sur tout ce qui concerne leur environnement quotidien)
- Lutter contre la perte d'attractivité des quartiers, contre la vacance, notamment en apportant une image plus valorisante des quartiers (ce qui implique par exemple un travail sur la propreté, des aménagements...)
- Mieux coordonner les actions des bailleurs entre eux, avec les collectivités locales, et clarifier les modalités de gestion entre propriétaires immobiliers et collectivités locales ;
- Améliorer la formation, la valorisation et le soutien aux agents de proximité
- Pérenniser la valeur économique et l'intérêt social des investissements consentis sur le bâti et les espaces extérieurs dans les quartiers d'habitat social, assurer la qualité des investissements

On ajoutera que la lutte contre l'insécurité (et le sentiment d'insécurité) forme un objectif majeur de ces conventions, même s'il est rarement affiché comme tel. Au titre d'objectif secondaire, on trouve la création d'emplois nouveaux ouvrant sur des possibilités d'insertion.

### **Qu'est-ce qu'une convention de gestion urbaine de proximité ?**

Les conventions contractualisent des dynamiques locales partenariales, plus ou moins préexistantes et développées selon les territoires.

La GSUP a connu plusieurs « générations » de conventions. La première génération, à l'initiative de l'Etat, au milieu des années 1990, répondait au besoin de ce dernier d'avoir une lisibilité d'ensemble des actions menées par les bailleurs sur les quartiers ; elles sont alors répertoriées dans une convention (par exemple, en 1995-1996, Vaulx-en-Velin et Vénissieux dans l'agglomération lyonnaise). La deuxième génération (par exemple La Duchère, Decines et Rillieux-la-Pape en 1997-1998), à l'initiative de la collectivité, recherchait davantage de cohérence dans les actions menées en proximité dans le cadre de la politique de la ville. La troisième génération, basée sur le management de projet et des plans d'actions, commence à se formaliser dans certaines des conventions signées à partir de 2001. Cette démarche est inspirée de la gestion participative des entreprises (motivation des personnels, gestion par objectifs, rapports moins hiérarchiques, mise en réseau des structures, amélioration du fonctionnement des services par la prise en compte des points de vue des usagers). Ces conventions se caractérisent aussi par des préoccupations élargies par rapport aux conventions antérieures, et un travail partenarial avec les personnels des organismes bailleurs, des personnels de proximité, agents de développement, etc.. Dans tous les cas, les logiques territoriales jouent un rôle considérable : portage politique plus ou moins fort, nombre de bailleurs très variable sur le territoire, participation plus ou moins importante des habitants.

### **Quelles méthodes ?**

La gestion de proximité s'appuie généralement sur un diagnostic de départ<sup>3</sup>, l'évaluation des pratiques des habitants, des problèmes, enjeux, objectifs, moyens apportés par chaque partenaire, afin d'aboutir à un projet local de GSUP et à la signature de conventions partenariales qui précisent les objectifs, la nature des actions, leurs modalités de mise en œuvre, les financements et les modes d'évaluation. La GSUP apparaît de plus en plus comme une autre façon de travailler et de s'organiser à plusieurs acteurs pour arriver à un résultat concerté.

<sup>3</sup> Tel ne fut pas le cas pour les premières conventions. Sur ces territoires, des diagnostics partiels, des bilans d'actions, des évaluations intermédiaires, ont servi à construire les nouvelles conventions.

## Quelle organisation ?

A l'échelle de agglomération lyonnaise<sup>4</sup>, un comité de pilotage définit la stratégie générale et valide les financements ; un comité technique assure le suivi des actions, l'appui aux équipes locales, la formation des acteurs. Sur le plan local, on trouve un comité technique local animé par un chef de projet et une équipe de maîtrise d'œuvre sociale.

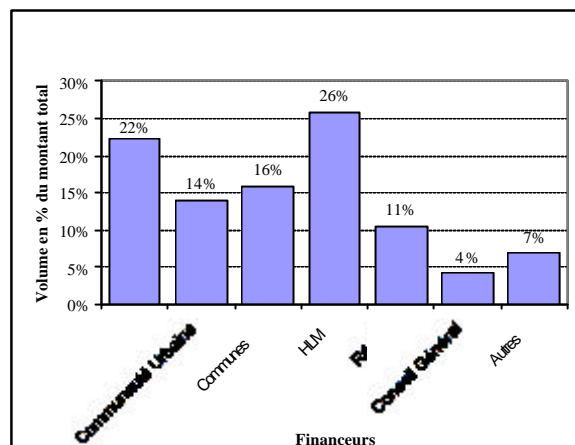
## Quel montant et quels financeurs pour quelles actions ?

Pour l'ensemble des 19 communes de l'agglomération lyonnaise ayant signé une convention, le montant total des programmations 2002 est d'environ 9 millions d'euros, ce qui représente approximativement 12 % du volume d'investissement total du contrat de ville (hors crédits habitat).

Les bailleurs sociaux et l'Etat restent les financeurs les plus importants (respectivement 26 % et 22 % du montant total des actions), aidés principalement par les communes, le Grand Lyon et la Région.

La maîtrise d'ouvrage est assurée très majoritairement par les bailleurs sociaux (78 % du montant) et les actions se répartissent en trois grands types :

- Petits travaux sur le bâti (40 % du montant total)
- Entretien et remise en état des espaces extérieurs (20 % du montant total)
- Renforcement des personnels de proximité, formation (personnel et habitants), ingénierie (enquête, évaluation, assistance), animation... (40 % du montant total) [\(source Grand Lyon\)](#)



## Les enjeux de la GSUP aujourd'hui : participation des habitants, formation de l'ensemble des acteurs, extension des périmètres

- Les appels à la participation sont loin d'être toujours suivis d'effets, alors même que la forte implication des habitants conditionne la réussite des nouveaux contrats de ville
- En décalage avec les discours sur la proximité, les habitants des quartiers défavorisés manquent d'interlocuteurs. On remarque leur soif de se faire entendre
- Le recentrage des objectifs vers la satisfaction de l'habitant-usager relève du souci fondamental de la qualité du service public. Pour autant, n'amènera-t-il pas à assimiler la gestion municipale à celle d'une entreprise (habitants-clients consultés pour les servir au plus prêt de leurs attentes) ?
- Comment former élus et professionnels à la démarche participative alors que certains refusent fortement tout partage de leur pouvoir ?
- La pérennité des dispositifs est chaque fois susceptible d'être menacée par les changements de personnes. Ceci est dû à la nature de dispositifs adaptés à une réalité territoriale tant physique qu'humaine et au fait que la GSUP est fortement appuyée sur des investissements personnels forts de tels ou tels acteurs
- Faut-il établir et étendre l'articulation entre les GSUP et les contrats locaux de sécurité ?
- S'il y a extension de la GSUP hors des quartiers en DSU, comment prendre en charge le surcoût qui est de l'ordre de 35 % de plus qu'en site HLM « ordinaire » (suivis personnalisés, entretien, développement social) ?

<sup>4</sup> Cette organisation est loin d'être généralisée, notamment en région parisienne où les conventions de GSUP sont encore rares et concernent le plus souvent un seul site et un seul bailleur.

### **III – De « nouveaux » services aux ménages (services de proximité)**

Les « nouveaux services », souvent destinés aux ménages, se distinguent des services publics de proximité plus « classiques » comme les établissements scolaires, la police, les équipements sociaux (crèches et haltes garderie, centres sociaux, établissements pour personnes âgées, restaurants collectifs), socioculturels (MJC, maisons de l'enfance), les centres de santé, les postes, les antennes déconcentrées des services municipaux.

Le processus de glissement d'activités de la sphère familiale au travail salarié est à l'origine de la création des services de proximité aux ménages (KAUFMANN 1996). Dans ce processus, on trouve des substitutions directes d'une pratique domestique par une pratique professionnelle (garde d'enfant, pressing, etc.), ainsi que des transferts du familial vers le travail salarié, médiatisés par la fabrication de produits et d'appareils (dans un plat préparé est vendu un temps de travail qui remplace le travail domestique).

#### **Deux définitions complémentaires**

Il n'existe pas de définition générique satisfaisante des services de proximité, en raison de la grande diversité des activités et des prestations, et de la multitude d'enjeux sociaux et économiques, difficiles à préciser. Des auteurs parlent de « galaxie » (Jean Gadrey, spécialiste de l'économie des services), ou de « bric-à-brac » :

« La notion de « services de proximité » traduit une proximité géographique entre l'offre et la demande de services et une proximité relationnelle entre les différents intervenants (prestataires et bénéficiaires) » (Le développement des services de proximité, Crédit local de France, sans date).

« Les services de proximité aux particuliers sont les services rendus aux ménages, à leur domicile ou sur un lieu proche de celui-ci. Ils répondent à des besoins de caractère social, individuel ou collectif. Ces sont les services de la vie quotidienne, les services d'amélioration du cadre de vie, les services culturels et de loisirs, les services d'environnement [...]. Certains comportent une relation avec l'utilisateur de service très forte (garde de jeunes enfants, aide aux personnes âgées...) ; on parle alors de services à la personne. » (ACPE, « Les services de proximité aux particuliers, fiche de synthèse, avril 2001)

Il apparaît que la demande de services aux personnes et d'aide à domicile s'accroît à l'heure actuelle principalement du fait de l'augmentation de la durée de vie moyenne en France et de la disparition progressive des solidarités traditionnelles.

#### **Des services aux logiques « hybrides »**

Les services de proximité présentent des spécificités :

- Mixage des partenariats techniques et financiers, dans un contexte de difficultés de solvabilisation de la demande
- Inscription fréquente dans des logiques de développement territorial
- Appel à différentes formes d'économie (marchande, non marchande, non monétaire)
- Mixage travail salarié/bénévolat
- Le marché des services de proximité est occupé par le milieu associatif et municipal (crèches, CCAS...) et les entreprises privées

#### **Une demande de proximité en augmentation, des services insuffisants**

Dans le département du Rhône comme partout en France la demande de services de proximité s'accroît. Les prestations sont plus nombreuses, cependant, selon les principales fédérations de services aux personnes (ADESSA, ADMR, FNAAFP, FNAID, UNASSAD), les quotas imposés par

les caisses de retraite et les organismes financeurs en général ne permettent pas aux structures de l'aide à domicile et des services aux personnes de répondre de manière totalement équivalente à l'augmentation de la demande.

### **Les principales catégories de besoins non ou insuffisamment satisfaits (Fiche ACPE 2001)**

Aide aux personnes âgées	Aides aux ménages handicapés ou isolés (transports...)
Entretien du domicile (ménage, repassage)	Services liés à l'environnement (déchets)
Garde des enfants	Services de loisir, sport, culture
Accompagnement scolaire	Maintien des commerces en zones défavorisées
Aide aux jeunes en difficulté	Centres multiservices
Sécurité des personnes et des biens	
Aide à l'amélioration de l'habitat et du jardin	

#### **Données INSEE, 1999 (INSEE première, n° 744, octobre 2000) :**

- Le tiers des ménages comptant au moins une personne âgée de 65 ans ou plus à domicile bénéficie d'une aide personnalisée (2,3 millions de ménages)
- Un ménage sur cinq fait appel à une aide professionnelle (y compris pour des soins) pour une durée de 7 heures en moyenne par semaine
- Les principaux intervenants sont les employés de maisons, puis les aides à domicile

### **Les enjeux des services de proximité aujourd'hui : cohésion sociale, insertion et professionnalisation**

- Ces services suscitent l'émergence de nouveaux secteurs économiques en réponse à de nouveaux besoins, et la création d'emplois
- Ils participent au renforcement de la cohésion sociale en structurant des réseaux sociaux
- Ils transforment le rôle du service public local, dans une logique de développement local
- Ils sont un levier d'insertion sociale et professionnelle. Néanmoins, la professionnalisation de ces métiers reste difficile : les associations ayant peu de moyens pour payer leurs salariés, l'évolution professionnelle étant aussi réduite, on reste souvent dans le domaine des « petits métiers ». Ceci pose le problème de la pérennité du service et du manque de moyens par rapport aux objectifs poursuivis.

**Par ailleurs, parmi les différents types d'organismes spécialisés sur les services de proximité, on trouve les régies de quartier.** Elles ont pris naissance au sein des contextes urbains défavorisés afin de répondre aux préoccupations convergentes et complémentaires des habitants et des institutions : amélioration de la qualité de vie et insertion. **Viennent ensuite les associations intermédiaires (AI),** qui couvrent le domaine de l'aide à domicile, et **les associations de service à la personne (ASP),** dans le service aux personnes âgées, la garde d'enfant, etc.

## **IV - L'accès aux services publics (services publics et proximité)**

Le service public peut être défini selon la jurisprudence du Conseil d'Etat comme une « activité d'intérêt général pour laquelle des prérogatives de puissance publique sont mises en œuvre et qui est exercée sous le contrôle de l'administration. L'activité répond à l'intérêt général, c'est-à-dire à un besoin social non satisfait par l'économie de marché auquel il est indispensable de pourvoir ».

**L'accès aux services publics, de même que leur adaptabilité-modernisation et leur efficacité renvoie au souci actuel de la proximité.**

**Interrogés sur les caractéristiques principales d'un service public, les Français mettent en avant deux réponses presque à équivalence, qui soulignent son caractère universel :**

1) un service accessible à tous (36%) ; 2) Un service qui agit dans l'intérêt de tous (35%).

Viennent bien plus loin les réponses « un service assuré par l'Etat », puis « un service qui ne cherche pas à gagner de l'argent » (Eurobaromètre spécial, avril 1997).

Selon les mêmes sondés, les objectifs prioritaires pour les services publics sont : « améliorer la qualité du service offert » (41 %), « diminuer les prix » (23 %), puis « se moderniser », « élargir la gamme de services proposés », « être privatisés ».

**Plusieurs rapports ont suscité la structuration et le développement de services publics de proximité dans les quartiers de la politique de la ville**, en renforçant l'implantation d'équipements, en adaptant le service public aux besoins des habitants, en ouvrant des espaces d'initiatives donnant leur place aux agents et habitants.

On mentionnera principalement le rapport Picard, « L'amélioration du service public dans les quartiers », et le rapport Langlais, Lebeau et de Mazières, « Les services publics de proximité dans les quartiers en difficultés », tous deux rendus en juillet 1991.

Ces travaux ont contribué à faire du service public de proximité un axe central de la politique des quartiers, en reconnaissant notamment l'importance de ces services en tant qu'outil de médiation.

Alors que l'enjeu de la modernisation du service public local est transversal, la problématique des « services publics de proximité » reste le plus souvent appliquée aux quartiers en DSU ainsi qu'aux zones rurales.

**Les Maisons de services publics** ont été mises en place depuis le début des années 1990. On en compte environ 350 en France. Elles offrent aux usagers, en un même espace, l'accès à plusieurs services publics et parapublics. La proximité doit aller de pair avec l'accessibilité et l'efficacité : proximité spatiale, individualisation des réponses, réduction du nombre d'interlocuteurs et simplification des démarches par la coopération entre services et la polyvalence des agents, etc. Néanmoins, on s'accorde pour reconnaître la fragilité du côté de l'implication de l'institution.

Le rapprochement effectif des services découle de l'hypothèse que la proximité spatiale garantit une meilleure accessibilité aux services publics. La présence de l'institution traduit aussi, sur le plan symbolique, une reconnaissance sociale des habitants. Enfin, l'accessibilité au réseau des services et équipements publics contribue à faire des quartiers des lieux de démocratie, à travers la réalisation des principes d'égalité réelle, de développement social, de maintien de l'ordre républicain, d'éducation et de socialisation.

Pour autant, il est apparu que l'accessibilité ne se réduisait pas à la proximité géographique. Pour améliorer l'accessibilité, il faut agir aussi sur les horaires, la nature des prestations, les tarifs, le comportement des agents. Le fait de ne pas participer à une « modernité technique » interdit aussi l'accès d'une partie des usagers à toute une série de services et d'informations (ordinateur, internet, carte bancaire...).

Enfin, l'installation de ces services peut contribuer à éloigner l'utilisateur de la décision, en ajoutant un échelon supplémentaire au circuit de décision. Ce service peut alors apparaître comme de « deuxième catégorie ». Comme quoi, la proximité reste une catégorie profondément paradoxale dans son application...

**Bibliographie** (documents de référence)

Approches transversales de la proximité

BELLET M., KIRAT T., LARGERON C., *Approches multiformes de la proximité*, Lavoisier, 1998.

LE BOULCH G., IIIèmes journées de la Proximité, 13-14 décembre 2001, Université Paris IX Dauphine, « Approche systémique de la proximité : définitions et discussion » (en ligne : [www.dauphine.fr/crepa/ArticleCahierRecherche/Articles/GLBjournesprox.PDF](http://www.dauphine.fr/crepa/ArticleCahierRecherche/Articles/GLBjournesprox.PDF))

### Démocratie de proximité

ADELS - Revue Territoires, *Conseils de quartiers, modes d'emploi*, Paris, 2003

AMZERT M., « Les comités d'intérêts locaux de l'agglomération lyonnaise. Grandeur et incertitudes d'une forme associative », *Les Annales de la recherche urbaine*, n°89, juin 2001, pp. 70-78

*La lettre du cadre territorial*, La loi de démocratie de proximité : analyse et synthèse, 08.2002

*Lettre d'information de la Direction générale des collectivités locales*, La loi relative à la démocratie de proximité, n° spécial, mars 2002

Rapport Mauroy au premier ministre, Commission pour l'avenir de la décentralisation, « Refonder l'action publique locale », remis le 17 octobre 2000 [http://www.alcol.org/FFL\\_rapdecentralisation.htm](http://www.alcol.org/FFL_rapdecentralisation.htm)

Commentaire de la loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, <http://bartmann.chez.tiscali.fr/nouveautés/loidemo.html>

PONTIER J-M., « La démocratie de proximité. Les citoyens, les élus locaux et les décisions locales », *La revue administrative*, n°326, mars-avril 2002

*Les Cahiers du DSU*, CR-DSU, Lyon, septembre 2002

### Gestion urbaine et sociale de proximité

Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, Note de cadrage DGHUC/DIV/UNFOHLM du 2 juin 1999, Une démarche de « gestion urbaine de proximité »

Communauté urbaine de Lyon - DSU, *La gestion sociale et urbaine de proximité (GSUP) et les collectivités locales* - 1 : La place des habitants dans les actions de gestion de proximité (16.02.2000) – 2 : GSUP et organismes HLM (17.10.2000) – 3 : La GSUP et les collectivités locales (26.10.2001)

*Cahier de Recherche*, Démocratie de proximité et participation des habitants à la politique de la ville. De la promiscuité des cages d'escalier à la reconnaissance du citoyen-usager. Axes méthodologiques de mise en œuvre, juillet 2001, n° 156, CREDOC.

### Services de proximité

BONNET M. et BERNARD Y., *Services de proximité et vie quotidienne*, PUF, 1998

DOIDY E., thèse de doctorat en cours, « Problématisations politiques de la mixité en France », [www.vrm.ca/documents/doidy.pdf](http://www.vrm.ca/documents/doidy.pdf)

KAUFMANN J-C., *Faire ou faire-faire ? Familles et services*, Presses universitaires de Rennes, 1996

### Services publics

WYVEKENS A., FAGET J. (dir.), *La justice pénale de proximité en Europe, pratiques et enjeux*, Erès, Trajet, 2002