



L'Europe des Projets Architecturaux et Urbains

Groupement d'Intérêt Public

POPSU Plate-forme d'Observation des Projets et Stratégies Urbaines

Analyse Transversale Gouvernance

NOUVEAUX MODES DE STRUCTURATION DE L'ACTION PUBLIQUE LOCALE

Nadia Arab, Université Paris 8/IFU – UPE/Lab'Urba

Joel Idt, Université Paris 8/IFU – UPE/Lab'Urba

Marie-Pierre Lefeuvre, Université de Tours – UMR CITERES

Octobre 2008

Résumé : Cette recherche sur la gouvernance est centrée sur l'identification et l'analyse des nouveaux modes de structuration de l'action publique urbaine locale – c'est à dire toute action qui contribue à l'aménagement et au fonctionnement des agglomérations urbaines, qui a un enjeu d'intérêt général et implique un pilotage ou une régulation par un(des) acteur(s) public(s) -. L'objectif est d'analyser les changements qui surviennent dans l'organisation de l'action, à travers l'élaboration d'un dispositif de comparaison de plusieurs actions dans des agglomérations différentes : la structuration de l'action intercommunale dans le champ de la culture à Lille, la structuration d'un système de gestion des transports à l'échelle de l'aire métropolitaine de Lyon, la réorganisation de l'action intercommunale dans le champ de l'urbanisme à Nantes. Les résultats de la recherche sont donc de trois ordres : la connaissance empirique des dispositifs d'action à l'échelle des agglomérations, la compréhension des nouveaux modes de structuration de l'action, et des connaissances méthodologiques sur les dispositifs de comparaison de l'action publique.



POPSU
ANALYSE TRANSVERSALE « Gouvernance »

Rapport Final :
Nouveaux modes de structuration
de l'action publique locale
Octobre 2008

Nadia Arab, Université Paris 8/IFU – UPE/Lab'Urba

Joel Idt, Université Paris 8/IFU – UPE/Lab'Urba

Marie-Pierre Lefevre, Université de Tours – UMR CITERES

Ministère de l'Ecologie, de l'Environnement, du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire

PUCA

Contrat P07.15 / 0003492

Remerciements :

Nous tenons à remercier vivement tous nos interlocuteurs à Lyon, Lille et Nantes, qui ont bien voulu nous recevoir, nous présenter leur travail et répondre à nos questions.

Nous remercions également Alain Bourdin, qui a contribué au lancement de cette recherche, et pour l'attention qu'il a pu y porter ensuite.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	7
1/ LA METHODE.....	11
1.1. LE CHOIX DES OBJETS ET CELUI DES TERRAINS	11
1.2. DE LA DEFINITION DE THEMES EXPLORATOIRES A L'ELABORATION D'UNE GRILLE D'ANALYSE.....	16
1.3. LE DETOUR MONOGRAPHIQUE ET L'ETUDE COMPAREE	19
2/ LES ETUDES DE CAS.....	21
2.1. LE PROJET REAL ET L'ORGANISATION DES TRANSPORTS URBAINS A L'ECHELLE DE L'AIRE METROPOLITAINE DE LYON	21
2.1.1. Structuration de l'action REAL : un dispositif de pilotage de projet ad hoc.....	22
2.1.2. La concurrence inter-institutionnelle :.....	29
2.1.3. L'organisation de la coopération au niveau technique, au-delà des institutions	39
2.2. LA REORGANISATION DE L'ACTION INTERCOMMUNALE DANS LE CHAMP DE L'URBANISME A NANTES	46
2.2.1. Un jeu en cours de structuration.....	46
2.2.2. La concurrence inter-institutionnelle.....	49
2.2.3. Un système d'action trans-institutionnel	55
2.3. AGGLOMERATION LILLOISE : LA REORGANISATION DE L'ACTION INTERCOMMUNALE DANS LE CHAMP CULTUREL	60
2.3.1. L'action culturelle d'échelle métropolitaine : émergence d'un enjeu partagé	60
2.3.2. La réorganisation du système d'action et nouvelles formes de concurrence.....	65
2.3.3. Un système de coopération instable et peu régulé.....	70
2.3.4. Les coopérations inter-organisationnelles et la construction de l'action culturelle d'échelle métropolitaine.....	72
CONCLUSION	79
3/ LES ACTEURS.....	80
3.1. LA RATIONALITE AXIOLOGIQUE DES ENTREPRENEURS D' ACTIONS INTERCOMMUNALES.....	81
3.2. LES REGULATEURS DE L'INTERCOMMUNALITE	82
3.3. LES PORTEURS DE PROJETS.....	86
3.4. LES INVENTEURS DE METROPOLES	88
4/ LA CONSTRUCTION DE NOUVEAUX SYSTEMES POLITICO-ADMINISTRATIFS D'ECHELLE METROPOLITAINE.....	90
4.1. LES REGULATIONS INTER-ORGANISATIONNELLES	91
4.1.1. Les systèmes politico-administratifs d'échelle métropolitaine : quels facteurs d'instabilité ?.....	91

4.1.2. La coopération inter-organisationnelle : quelles modalités de régulation ?	93
4.2. LA CONSTRUCTION DE TERRITOIRES METROPOLITAINS	98
4.2.1. L'échelle métropolitaine : de quel type d'espace parle-t-on ?.....	99
4.2.2. La pragmatique du référent métropolitain ou comment la construction de territoires sert à organiser l'action.....	103
REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES	106
ANNEXES	108

Introduction

UNE RECHERCHE SUR LES NOUVEAUX MODES DE STRUCTURATION DE L'ACTION PUBLIQUE

L'appel d'offre de recherche auquel nous avons répondu portait sur la gouvernance urbaine, le programme POPSU laissant une certaine ouverture quant à la définition de cette notion. Les rapports réalisés sur les différentes villes dans le cadre de ce programme l'abordent de manière variable. Les écarts de cadrage théorique sont suffisamment significatifs pour limiter, non pas l'intérêt des analyses, mais la valeur comparative des résultats des uns et des autres. Le champ d'études qu'évoque la notion de la gouvernance est vaste et imprécis et le format de la recherche commandée par le programme POPSU limitait assez étroitement nos perspectives d'investigation. Dans cette recherche, nous avons choisi de limiter l'étude de la gouvernance à l'identification et à l'analyse de nouveaux modes de structuration de l'action publique urbaine locale.

Qu'entendons-nous par « action publique urbaine locale » ? Il s'agit de toute action qui contribue à l'aménagement et au fonctionnement des villes et des agglomérations urbaines et qui, en tant qu'action publique, répond à un enjeu d'intérêt général et implique un pilotage ou une régulation par un/des acteur/s public/s. Nous étudierons donc des actions tournées vers la production urbaine qu'il s'agisse de projets, de l'introduction de nouvelles mesures ou de prestations, ou encore de l'organisation ou de la réorganisation de services administratifs. Dans tous les cas, nous nous intéressons à des actions intercommunales, c'est-à-dire à des actions relevant de plusieurs niveaux politico-administratifs (communaux et supra communaux) ou que les acteurs considèrent eux-mêmes comme d'importance ou d'échelle métropolitaine. En d'autres termes, les actions intercommunales ne se limitent pas selon nous à celles que conduisent les établissements publics intercommunaux. Si nous accordons une importance aux institutions (ou aux organisations formelles, termes auxquels nous donnons ici un sens équivalent), nous considérons a priori que diverses catégories d'acteurs peuvent participer à ce type d'action. Nous reviendrons sur ce point, qui a déterminé notre stratégie d'enquête.

Notre niveau d'analyse est celui des changements dans l'organisation de l'action. Il s'agit de mettre en évidence des transformations, d'en montrer les modalités et la portée. Nous ne visons pas à saisir la globalité des situations locales, mais nous nous focalisons sur des questions qui semblent particulièrement significatives de nouveaux enjeux locaux et des transformations de l'organisation de l'action qu'ils induisent. Les formes de transformation auxquelles nous nous sommes intéressés sont diverses : dispositifs spécifiques, émergence et intégration de nouveaux acteurs, élaboration de méthodes ou d'instruments inédits, et plus généralement de nouvelles structures de jeux. Dans tous les cas, nous avons cherché à saisir ces transformations en analysant les stratégies et les contraintes de ceux qui les conduisent. Notre travail est donc centré sur des acteurs. Il est focalisé sur certaines organisations et sur certains individus au sein de ces organisations, sélectionnés selon des critères que nous explicitons ci-après. Il n'embrasse pas l'ensemble des systèmes politico-administratifs, comme aurait pu le faire une recherche approfondie. Il ne s'attache pas aux liens existant

entre sociétés locales et systèmes politiques. Plus précisément, il se centre sur des acteurs qui occupent a priori une position centrale au sein de ces systèmes. Nos hypothèses nous ont conduits à privilégier des individus qui ont un rôle politique – c'est-à-dire qui contribuent à la modification des règles du jeu (Friedberg, 1993) – mais ne sont pas des élus. Ce choix est conditionné par le caractère exploratoire de cette recherche et il en limite évidemment la portée. Mais il se justifie aussi par l'importance que nous accordons aux organisations, formelles et informelles, qui produisent les décisions publiques.

Le caractère exploratoire de cette recherche est le résultat d'un triple constat. Premièrement, on a cru, un temps, que la gouvernance proposait un nouveau cadre théorique pour observer et interpréter les transformations de l'action publique. Aujourd'hui prédomine l'analyse selon laquelle la notion de gouvernance, devenue d'un usage commun dans le champ de la recherche comme dans celui de l'action, témoigne avant tout d'évolutions empiriques qui restent à théoriser. Les transformations les plus courantes ainsi désignées sont la complexification de l'action publique, la fragmentation des systèmes politico-administratifs, le brouillage des frontières, l'émergence de formes d'action pensée de manière « horizontale » et « transversale ». Plus largement, le terme exprime l'idée de partenariat avec les acteurs privés, de participation/concertation avec les habitants et usagers et de négociations en tout genre. Deuxièmement, la première phase de notre enquête met en évidence l'importance accordée par les acteurs aux problèmes et aux enjeux soulevés par l'organisation d'actions inter-communales, parfois appelées actions métropolitaines. Or, si les travaux sur l'intercommunalité ne sont pas nouveaux et connaissent même un sursaut important depuis la loi de 1999 sur la coopération intercommunale dite loi Chevènement, ils cantonnent essentiellement leur champ d'investigation aux établissements publics de coopération intercommunale. Dans cette perspective, l'intercommunalité est définie comme « le rapprochement au sein d'un établissement public, de plusieurs communes qui, en raison de l'insuffisance de leurs moyens techniques, humains et financiers décident de mettre en commun leurs ressources, soit pour assurer certains services publics (assainissement, transports scolaires...), soit pour porter ensemble un projet de développement économique, d'aménagement » (Barreau, 2008, p. 3). Mais, cela n'est qu'une forme de coopération entre communes ainsi réduite à l'institution intercommunale. La coopération locale (ou gouvernance locale) ne se limite pas aux structures dites de coopération intercommunale. Au contraire, elle la déborde pour se développer entre différentes institutions locales (collectivités locales et EPCI principalement) : communes, structures intercommunales, région et département. Elle concerne donc aussi bien des coopérations horizontales (i.e. entre institutions de même niveau et de même statut) que des coopérations verticales (i.e. entre institutions de niveaux et de statuts différents). Ces deux formes connaissent des développements et des transformations significatives qui ne sont que très peu abordés. En somme ce que l'on pourrait appeler, pour le plaisir du jeu de mot, le partenariat public-public ou, dans un langage plus sociologique, la coopération entre acteurs publics locaux, constitue un aspect assez peu étudié de la « gouvernance » alors que, empiriquement, il prend une grande importance. Ce sont les mêmes constats empiriques et théoriques qui fondent, en 2007, l'organisation d'un colloque réunissant sur ces questions des spécialistes du droit public et des administrations locales¹. C'est aussi l'entrée que nous avons privilégiée. Enfin, la perspective

¹ Colloque organisé par l'Institut de recherche sur les entreprises et les administrations (IREA) et dont les actes sont publiés dans un ouvrage collectif sous la direction de J. Fialaire et P. de Montalivet (2008).

adoptée est issue d'un troisième constat : il n'existe pas de cadre de comparaison systématisé sur ces questions. Se focaliser sur des acteurs qui, au sein d'organisations politico-administratives, organisent des coopérations locales entre communes et communautés, correspond aussi à un pari méthodologique dans une perspective comparative.

UNE DEMARCHE COMPARATIVE

Les sciences sociales distinguent deux types de recherches comparées (Vigour, 2005). Le premier procède d'une démarche classificatrice et normative fondée sur l'évaluation des meilleures pratiques ; le second type a une visée analytique cherchant à identifier et à expliquer des faits sociaux. Notre recherche s'inscrit clairement dans la deuxième lignée. L'un de ses buts consiste à construire un cadre de comparaison permettant de mettre en évidence les nouveaux modes d'organisation de l'action publique locale dans les grandes villes françaises. Il repose sur une hypothèse : certaines transformations organisationnelles, liées principalement au changement de niveau territorial des systèmes de décision publique, transcendent les spécificités locales ou sectorielles. Nous avons appliqué cette hypothèse à des actions relatives à la production de la ville et à la gestion territoriale, mettant en jeu une échelle métropolitaine ou intercommunale, confrontées à des problèmes et/ou des enjeux dépassant le cadre d'une seule organisation et qui semblent significatives de transformations dans l'organisation de l'action². Dans cette perspective, les terrains d'études sont ceux 1/ de la structuration d'un système de gestion des transports à l'échelle de l'aire métropolitaine lyonnaise ; 2/ de la structuration de l'action culturelle dans l'agglomération lilloise ; 3/ de la structuration du champ de l'aménagement et de l'urbanisme dans l'agglomération nantaise.

La stratégie de recherche retenue fait abstraction des différences pour repérer des points communs, les décrire et les expliquer. Le cadre théorique mobilisé est celui de la sociologie de l'action organisée. L'objet de la recherche est ainsi centré sur l'analyse d'actions concrètes et non pas focalisé sur la décision³. Plus précisément, il relève de la sociologie de l'action publique et non de la science politique. Il ne porte pas sur les gouvernements locaux et leurs élus, mais sur un ensemble d'acteurs qui se situe dans leur environnement immédiat et qui, a priori, contribue fortement à la construction de l'action publique locale sur les questions qui nous intéressent. Une partie de ces acteurs, membres d'administrations communales ou intercommunales, appartient à la haute fonction publique locale. Mais plusieurs ne sont pas fonctionnaires ou appartiennent à des organisations privées ou semi-publiques (SEM locales en particulier) qui coopèrent avec ces institutions. Nous les considérons tous, à un titre ou à un autre, comme des acteurs publics et sommes attentifs aux relations, formelles ou informelles, qu'ils entretiennent avec les décideurs politiques. Ce choix appelle deux remarques. D'abord, notre démarche relève de l'individualisme méthodologique : sauf preuve du contraire, les acteurs sont pour nous des individus. Nous ne confondons pas « acteurs » et institutions. Nous prenons donc nos distances avec le néo-institutionnalisme ainsi qu'avec une certaine vulgate de l'analyse de politiques publiques qui confond « jeux d'acteurs » et

² Ce repérage s'est appuyé sur les travaux conduits par les équipes de chercheurs travaillant plus directement sur les différentes villes parties prenantes du programme.

³ Cette seconde option est caractéristique de l'analyse de politiques publiques, nettement distincte de celle de la sociologie de l'action organisée (Musselin 2005).

relations formelles entre institutions. Cela ne nous empêche pas de reconnaître que les organisations formelles importent. Nous empruntons à J. March et J. P. Olsen, l'idée selon laquelle les administrations en particulier fournissent de l'ordre et influencent le changement en politique : *What happens in politics is « conspicuously influenced by the institutional structure within which politics occurs »* (March, Olsen, 1989, p. 16). C'est pourquoi nous n'avons écarté de nos travaux ni la « récalcitrance » des organisations formelles, ni leur transformation. L'une de nos études de cas est même centrée sur la réforme « intentionnelle d'une institution politique » (pour reprendre les termes de March et Olsen).

Notre approche de l'acteur est « stratégique » : nous postulons que les acteurs sont tributaires de contraintes mais sont relativement autonomes, qu'ils relèvent d'une rationalité limitée plurimodale – instrumentale, axiologique, cognitive, institutionnelle – et s'inscrivent dans des jeux interactifs et des relations de pouvoir (Friedberg 1993). Cela amène à développer un raisonnement sur les problèmes que rencontrent les acteurs. Malgré les contrastes apparemment forts entre les différents contextes d'action étudiés, les acteurs se heurtent à un problème commun : celui de la structuration d'actions publiques de niveau métropolitain ou intercommunal impliquant la coopération, c'est-à-dire aussi la concurrence, entre plusieurs organisations formelles (communes, structure intercommunale, conseil régional, conseil général, syndicat mixte...). Nous analysons la manière dont des acteurs, responsables territoriaux disposant d'une capacité d'organisation et de définition des règles du jeu (directeurs généraux, directeurs de services ou responsables de projet) décrivent les relations entre les principales organisations du « secteur » dont relève l'action considérée et cherchons à comprendre comment chacun se situe à l'intérieur de ce système qui est aussi un « champ de forces »⁴. Cela ne peut se faire qu'en croisant deux points de vue : l'un centré sur la structuration des activités « sectorielles » (entre les organisations et au sein de chacune d'elles) ; l'autre centré sur des actions de niveau métropolitain (ou intercommunal, l'un et l'autre étant souvent confondus dans le discours des acteurs) auxquelles coopèrent des acteurs appartenant aux institutions considérées : commune, communauté urbaine, SEML principalement. Cela signifie que notre démarche ne s'attache pas aux incohérences et aux dysfonctionnements – avérés ou supposés – du système institutionnel mais examine les mécanismes concrets de construction de l'action publique métropolitaine.

⁴ L'enquête s'est déroulée entre janvier 2008 et juin 2008.

1/ La méthode

Dans un premier temps, nous avons effectué une analyse secondaire des travaux sur les villes effectués par les équipes locales du programme POPSU consacrés à la gouvernance (hormis celle de Marseille)⁵. Nous avons cherché à saisir les différentes approches de cette question avant de réinterroger la connaissance produite, ses apports et ses limites dans la perspective d'une démarche comparative. Il s'agissait d'en retirer des axes d'analyse, relatifs aux nouvelles manières d'organiser l'action publique et aux enjeux qui suscitent ces nouveaux modes d'organisation. Cette première étape du travail a débouché sur des hypothèses concernant les principaux moteurs de transformation de l'action publique locale (infra). Elle a aussi montré la nécessité d'un nouveau travail empirique spécifique. Les travaux monographiques produits sur les différentes villes ne sont pas comparables, soit parce que leurs cadres théoriques et méthodologiques diffèrent⁶, soit parce que ces cadres ne sont pas explicités. Or, les résultats produits dépendent de la manière dont ils sont produits⁷. L'unité du cadre d'analyse constitue une condition de la comparaison. C'est pourquoi nous ne pouvons élaborer une méthode comparative sans disposer de notre propre matériau de recherche.

L'enquête a été centrée sur l'identification et l'analyse de nouveaux modes de structuration de l'action publique locale. Elle a été fondée sur des hypothèses formulées notamment à partir des éléments d'évolution repérés dans les travaux des « équipes de recherche locales ». Elle a permis de dégager des propositions de méthode comparative. Elle voudrait aussi offrir aux acteurs locaux un outil d'objectivation de leurs cadres d'action.

1.1. LE CHOIX DES OBJETS ET CELUI DES TERRAINS⁸

Critères de choix

Comme nous l'avons noté précédemment, l'objet de cette recherche ne consiste pas à comparer des villes, mais des actions significatives de l'évolution de l'action publique urbaine en France de façon plus générale. La démarche est donc à la fois déductive (elle repose sur des hypothèses relatives à l'action publique locale en général) et inductive, puisqu'elle consiste à construire un objet de recherche à partir de travaux monographiques et à effectuer ensuite des analyses de cas approfondies afin d'en tirer des conclusions de « moyenne portée ». Notre démarche comparative reposait sur un double choix : le repérage d'enjeux d'action publique favorables à l'innovation et celui de terrains où ces nouveaux enjeux sont particulièrement saillants. Nous postulons que si l'action publique locale se (re)structure,

⁵ Une partie des résultats de ce travail est présenté en annexe du rapport.

⁶ On constate une différence de perspective entre les chercheurs travaillant sur Bordeaux et ceux travaillant sur Nantes par exemple.

⁷ La situation que nous décrivons peut ne plus être valide au moment de la rédaction de ce rapport. En effet, notre appréciation s'appuie uniquement sur les travaux produits et diffusés jusqu'au premier semestre 2007, notre propre recherche ayant démarré au dernier trimestre 2007.

⁸ Il faut rappeler que le choix des villes enquêtées est contraint par l'organisation du programme, il ne relève donc pas du seul arbitrage des chercheurs selon des critères scientifiques mais est partiellement imposé par le comité scientifique du programme POPSU selon des critères « politiques » (équilibre des recherches transversales entre les différentes agglomérations parties prenantes du programme).

c'est notamment parce que les acteurs sont confrontés à des problèmes qui impliquent un effort d'organisation, et non pas seulement à cause de politiques « constitutives », relatives à la décentralisation ou à l'intercommunalité. Sur ce point, nous nous situons dans le sillage de Patrice Duran et Jean-Claude Thoenig qui constatent, à propos de la réorganisation de l'action étatique : « Les difficultés rencontrées par les administrations de l'Etat consistent à 'produire' des organisations susceptibles de répondre à des problèmes que l'on ne perçoit plus comme donnés, mais comme largement à construire » (Duran, Thoenig, 1996). Ces nouveaux problèmes peuvent donner lieu à de nouvelles segmentations de l'action publique ou à la restructuration de champs existants. A partir de cette hypothèse, le choix des terrains a été effectué à travers la lecture des rapports sur les différentes villes participant au programme POPSU. Trois champs d'action ont été identifiés.

La culture a été choisie non pas en tant que secteur de politique publique (pris en charge par des acteurs spécialisés) mais en tant que thème d'action participant à la restructuration de la production urbaine. Guy Saez explique que la culture, secteur relativement peu décentralisé, est pourtant devenue « l'attribut nécessaire de la puissance publique » au niveau local. A partir des années 1990, les villes ont pris une importance dominante. Elles se sont efforcées à la fois d'élargir la base territoriale de leurs actions « culturelles » et d'étendre les contenus de la notion de culture en tenant compte des demandes de personnalités et de groupes sociaux locaux (Saez, 2005). A partir de ce constat et du travail effectué sur ce thème par le CEPUL à Montpellier d'une part, par l'équipe lilloise de l'autre (cf. annexe), des hypothèses ont été formulées : la culture est devenue une dimension importante de l'action publique urbaine ; elle participe à sa réorganisation mais aussi à l'émergence de nouveaux modes d'action (actions collectives autour de grands événements notamment), alliant temps long et temps court ; elle suscite des coopérations inédites, impliquant des acteurs publics et privés et de nouveaux espaces d'action (de niveau métropolitain). Ce choix a été conforté par la première phase d'enquête.

La construction de grands projets métropolitains :

Initialement, nous souhaitions enquêter sur un projet urbain. Plusieurs travaux se sont attachés à montrer les effets perturbateurs (ou réorganisateurs) de ce type d'action sur les systèmes politiques locaux. Désormais, certains projets sont d'ailleurs engagés de façon à susciter de nouvelles coopérations. Ils sont même parfois conçus comme des instruments de restructuration des systèmes politiques locaux : « Le projet n'a pas uniquement pour but d'élaborer et de mettre en œuvre des objectifs de politique urbaine, il a aussi pour vocation d'affirmer des identités d'action, de pérenniser des groupes d'acteurs solidarisés par le partage des mêmes objectifs » (Pinson, 2004, p. 201). Le dispositif des « grands projets » à Lyon nous est apparu - selon le rapport de recherche POPSU lyonnais de l'équipe RIVES - comme un instrument permettant de structurer l'action de la communauté urbaine en matière d'aménagement, et de faire émerger à travers cette action un « intérêt communautaire ». Un dispositif stabilisé de portage des grands projets a en effet été mis en place par les acteurs du Grand Lyon, fondé sur un pilotage fort des élus communautaires à travers le système des missions relatives à chaque projet. Ce dispositif serait donc un mode particulier d'organisation de l'action à l'échelle intercommunale. Un des intérêts de ce terrain pour notre analyse semblait provenir du rôle particulier laissé aux acteurs privés dans le pilotage des projets. On verra que nous avons été amenés à modifier ce choix initial. La logique reste la même mais

nous avons substitué au projet urbain un dispositif d'organisation des déplacements à l'échelle métropolitaine.

L'élaboration de bonnes pratiques dans le domaine de l'aménagement.

Dans les différentes villes participant au programme on trouve, chez les acteurs publics, une volonté de faire la ville de manière exemplaire et visible. Certains chercheurs, notamment ceux de « l'équipe locale nantaise », parlent explicitement de bonnes pratiques. Cette rhétorique autour des thèmes de l'exemplarité, des modèles et des bonnes pratiques se comprend dans le cadre des objectifs de compétitivité et de marketing territorial affichés comme des enjeux clés des stratégies urbaines. A Lille, Lyon ou Nantes (pour ne citer que les trois agglomérations retenues) on participe à des réseaux européens, on communique sur ses projets, on cherche à faire valoir l'exemplarité de pratiques inventées. Cela peut passer par des « référentiels » (ainsi le référentiel sur les espaces publics lyonnais), par des projets d'aménagement (l'Ile de Nantes) ou par des événements (l'organisation de Lille 2004). On fait l'hypothèse que ces enjeux exprimés en termes d'exemplarité et de bonnes pratiques contribuent à transformer les modalités de l'action publique locale : ils sont saisis par les structures intercommunales et structurent de nouvelles formes de légitimité mais aussi de coopération ; ils supposent l'invention de dispositifs d'action, notamment dans la manière d'articuler les acteurs. On verra que l'enquête remet en question la pertinence de cette orientation initiale compte tenu du cadrage finalement retenu pour cette recherche.

Les travaux des « équipes de recherche locales » montrent que ces enjeux d'action existent dans les différentes villes concernées par le programme POPSU. Nous avons choisi de les analyser dans des villes où ils sont a priori particulièrement visibles et développés. L'agglomération lilloise a été choisie comme un terrain pertinent pour analyser la réorganisation de l'action culturelle, Lyon a été ciblée pour ses grands projets et Nantes a été identifiée comme un foyer d'innovation et de bonnes pratiques urbanistiques. Mais rapidement, la pertinence de ces choix a été mise en cause par les acteurs eux-mêmes.

La re-définition des objets d'enquête

Une recherche sur l'action est nécessairement attentive au sens que les acteurs donnent à leurs comportements. En particulier, les enjeux à partir desquels ils construisent leurs actions ne peuvent être déterminés in abstracto. Il n'est donc pas surprenant que nos définitions a priori des enjeux à partir desquels se réorganise l'action publique aient été mises en question par un examen plus attentif des situations locales. Cela a été le cas pour les agglomérations lyonnaises et nantaises. Le changement effectué sur le terrain lyonnais ne nécessite pas de longues explicitations. Nous en faisons seulement état. En revanche, la redéfinition de notre objet de recherche nantais peut être considérée comme un résultat en soi. C'est pourquoi nous l'exposons plus longuement.

Lyon : du projet d'aménagement au projet de transport REAL

Lors de la première réunion avec le comité de suivi du programme de recherche, le représentant de la communauté urbaine lyonnaise nous a incités à redéfinir notre objet de

recherche : « *Pour ce qui est du choix des dispositifs d'action, le choix du système de portage des grands projets à Lyon n'est peut être pas le plus pertinent, parce qu'il existe depuis longtemps, il est déjà rodé et ne rend pas compte de la diversité des structurations. D'autres pourraient être plus intéressants à la marge de l'aménagement : par exemple la démarche d'optimisation du système de transport public initié par le Grand Lyon.* » (réunion du 2 octobre 2007, PUCA, extrait du compte-rendu). Nous avons suivi ce conseil et choisi d'enquêter sur le projet REAL, projet d'organisation des déplacements à l'échelle de l'aire métropolitaine lyonnaise.

Le dispositif du programme POPSU, qui instaure un dialogue entre acteurs et chercheurs, nous a ici permis de redéfinir l'objet même de la recherche. Cet exemple démontre l'intérêt d'une réflexion sur les modalités de coordination entre acteurs et chercheurs et, plus largement, sur le dispositif de production de la recherche. Cela montre notamment que la construction des objets de recherche ne peut être comprise indépendamment du dispositif de production et des modalités de son pilotage. La discussion avec le représentant lyonnais de ce programme nous a donné la possibilité d'identifier un terrain qui n'avait pas été repéré. Dans le même temps, cela oriente plus directement la recherche vers un sujet pour lequel les acteurs attendent un « retour d'expérience », voire une analyse critique. Pour le chercheur comme pour l'acteur, ce dispositif présente ainsi une valeur ajoutée certaine. Mais, il pose aussi la question de la posture d'extériorité que doit nécessairement conserver le chercheur. Comment concilier l'intérêt d'un dialogue entre chercheurs et acteurs avec les règles de la production scientifique, tout en faisant en sorte que les acteurs y trouvent un intérêt pour l'action ?

Nantes : la non-pertinence des « bonnes pratiques »

Les tout premiers entretiens effectués à Nantes, auprès de cadres de la communauté urbaine, de la commune centre et d'un directeur de SEM, nous ont amenés à mettre en doute la pertinence du thème des « bonnes pratiques ». Plusieurs des personnes rencontrées ont dit ne pas bien comprendre le sens de l'expression ou en récuser l'application à leurs propres actions. Celles qui ont accepté de l'utiliser ont refusé d'admettre qu'il s'agissait d'un objectif surdéterminant de leurs actions. Citons le directeur de SEM, dont la notoriété et celle du projet qu'il pilote dépassent les frontières nationales : « *Je ne vais pas commencer par porter un jugement sur ce que je fais : ce n'est pas moi qui vais dire si c'est des bonnes pratiques ou si ça n'en n'est pas, si c'est exemplaire ou si ça ne l'est pas. [...] C'est une notion internationale, anglo-saxonne. Je veux dire, ce n'est pas ça qui nous a motivés, ce n'est pas ça qui m'a motivé. Je n'ai pas travaillé, je n'ai pas réfléchi ou proposé, à partir d'une idée des bonnes pratiques. Je ne refuse pas cette notion, ça peut faire partie d'une façon d'évaluer, de travailler, de réfléchir, ou de comparer avec d'autres. Je ne récuse pas ça. Mais ça n'a pas été le moteur des conditions d'organisation du travail sur l'Île de Nantes. [...] Bonnes pratiques c'est ce que les autres constatent de ce que vous faites.* »

Nous aurions pu interpréter ces propos comme une simple dénégation. La volonté de paraître exemplaire fait peut-être partie des intentions que l'on se refuse à admettre car elles doivent rester cachées pour atteindre leur but. Selon cette hypothèse, notre consigne d'entretien (mentionnant les « bonnes pratiques nantaises ») serait seule en cause. Mais d'autres raisons nous ont amenés à conclure qu'il s'agissait d'une mauvaise piste d'enquête, car la production de bonnes pratiques, si elle peut être un objectif pour certains, n'apparaît pas comme un enjeu

qui structure l'action collective. Elle est certes présente dans les réflexions mais ne semble pas se poser comme un problème que les acteurs cherchent à résoudre.

A la question « *est-ce que la volonté de construire de bonnes pratiques est déterminante, structurante pour les acteurs ?* », un chargé de mission auprès du directeur général des services de la communauté urbaine répond : « *Non, non, non, la réponse est non. On ne cherche pas l'exemplarité.* » L'exemplarité serait la résultante et non le but d'actions nantaises dont l'originalité est vantée par certains observateurs : « *C'est dans un aller-retour avec des gens comme vous ou d'autres, qui disent : voilà ce qui se passe sur votre territoire. Donc on est quand même conforté aussi par ça* ». Plusieurs chercheurs ou grands experts de l'action publique urbaine sont cités. Ils ont été consultants à Nantes ou l'ont choisie comme objet d'étude. Ils échangent avec des fonctionnaires de la communauté urbaine, appartiennent éventuellement aux mêmes réseaux. L'exemplarité nantaise serait donc co-produite par des acteurs situés à l'intérieur et à l'extérieur du système politico-administratif nantais. Le chargé de mission cite par exemple un article co-écrit par deux directeurs de services de la communauté urbaine paru dans la revue *Pouvoirs locaux*. Stéphane Cadiou a bien étudié les relations entre ces deux catégories d'individus. Il montre que les cadres territoriaux experts sont aptes à anticiper les jugements de ceux (grands experts de l'urbain, non locaux) qui définissent « l'excellence urbaine » et dont la reconnaissance est nécessaire à la réussite d'un projet. La fabrication de bonnes pratiques constituerait donc un objectif pour nos interlocuteurs quoiqu'ils disent. Mais s'agit-il d'un enjeu à partir duquel l'action s'organise ?

Un autre membre de la communauté urbaine, chargé de la coordination d'ateliers thématiques intercommunaux qu'il considère comme un moyen d'identifier des « bonnes pratiques », donne à cette expression deux significations. Les bonnes pratiques qu'il contribue à construire et à faire circuler sont d'abord pour lui des modèles d'action locaux. Il s'exprime au sujet des éco-quartiers de l'agglomération : « *On va faire un référentiel de toutes les bonnes pratiques qui ont lieu dans l'agglomération, repérer tout ce que les communes font et puis chercher beaucoup de références.* » En contribuant à faire circuler des modèles, notre interlocuteur pense que Nantes Métropole peut « normaliser » les pratiques au niveau de l'agglomération. Dans ce cas de figure, les pratiques sont référencées comme bonnes pratiques a posteriori. Cet interlocuteur associe aussi la notion de « bonne pratique » à celle de lisibilité : « *Effectivement on constate la volonté de faire la ville de manière lisible et d'exprimer fortement les grands projets urbains. Et c'est d'abord une volonté politique, mais c'est aussi renforcé par les modes de financement de l'urbain, puisque nous avons hier un petit colloque sur les programmes européens et on se rend compte que chaque financeur veut que son projet apparaisse de manière très lisible et très efficiente vis-à-vis du public* ». La lisibilité est aussi selon lui un moyen pour les SEM d'être reconnues à la fois par leurs partenaires locaux et par les promoteurs de niveau national. Cela signifie aussi que l'enjeu – ou le problème – structurant est celui du financement des actions, les bonnes pratiques en constituant un instrument.

En définitive, la notion de « bonne pratique » apparaît comme une notion floue, associée tantôt à la notion d'exemplarité, tantôt à celle de visibilité, locale ou externe. Même si nos interlocuteurs s'en défendent, ils accordent à ces deux valeurs une certaine importance et acceptent le miroir flatteur de la reconnaissance. Mais pour eux la « visibilité » et « l'exemplarité » sont des ressources parmi d'autres. La construction de cette ressource ne constitue pas le principal enjeu de leurs actions. Elles servent leurs stratégies au sein de jeux

locaux (et internationaux sans doute aussi, au moins européens) dans lesquels ils sont très impliqués. Les membres de Nantes Métropole par exemple, cherchent essentiellement à conforter l'institution communautaire en construisant de nouveaux enjeux d'action publique et à contrebalancer le pouvoir des grandes SEM en produisant une expertise intercommunale. Ce sont ces jeux qu'il s'agit de comprendre. C'est pourquoi nous avons choisi d'abandonner le thème des bonnes pratiques pour nous intéresser à la manière dont les acteurs de l'urbanisme se « repositionnent » les uns par rapport aux autres et ce faisant, réorganisent le champ de l'urbanisme nantais.

1.2. DE LA DEFINITION DE THEMES EXPLORATOIRES A L'ELABORATION D'UNE GRILLE D'ANALYSE

Afin de restituer la démarche de recherche, nous exposons d'abord les raisons qui nous ont amenés à choisir ces axes d'analyse, puis celles qui nous ont conduits à focaliser l'enquête sur certains thèmes pertinents à l'issue d'une première vague d'entretiens.

Les thèmes exploratoires

A partir des monographies issues du programme POPSU et d'une recherche bibliographique, nous avons élaboré des hypothèses quant aux moteurs de transformation de l'action publique locale. A priori cinq vecteurs de transformation sont apparus comme essentiels : la construction de l'intercommunalité ; les nouvelles temporalités de l'action (l'articulation du temps court et la préoccupation accrue pour le temps long) ; sa multidimensionnalité (sa transversalité ou son caractère intersectoriel) ; la construction de nouveaux instruments d'action publique ; la relation entre acteurs publics et acteurs privés.

L'intercommunalité : La construction d'organisations intercommunales apparaît comme un processus de longue durée, qui ne résulte pas seulement des différentes réformes institutionnelles engagées par l'Etat depuis plusieurs décennies. Les acteurs ont conscience d'être parties prenantes de systèmes en transformation. Nous avons donc décidé d'enquêter sur les établissements publics intercommunaux et sur leurs relations avec les autres organisations (communales et autres), afin de répondre aux questions suivantes : comment la structuration de systèmes politico-administratifs intercommunaux transforme-t-elle l'action publique locale ? Et, inversement, comment chaque action étudiée réorganise-t-elle les systèmes politico-administratifs intercommunaux et leurs relations aux organisations avec lesquelles ils interagissent ?

Ces questions générales en impliquaient une série d'autres, notamment : Quelles sont les institutions qui « comptent » par rapport à l'action considérée, et quelles sont les attentes à leur égard (comment définit-on leur rôle) ? Comment sont-elles organisées ? Par qui et comment le portage politique de l'action est-il assuré ? Comment le pilotage opérationnel de l'action s'organise-t-il ?

Les temporalités de l'action : Il n'est pas nouveau de considérer que l'action publique s'inscrit dans le temps mais on observe un renouvellement de l'intérêt pour les enjeux liés aux temporalités dans la transformation de l'action publique ainsi qu'une diversification des formes de temporalités à intégrer dans l'action. Cela contribue à la formalisation de nouveaux

problèmes et de nouveaux modes de structuration de l'action. Comment l'intégration de temporalités différentes, relevant du court terme et du long terme, éphémères et durables, réversibles et irréversibles, est-elle prise en charge dans l'organisation de l'action et comment structure-t-elle la coopération entre acteurs ?

La multidimensionnalité de l'action : Que les nouvelles formes d'action publique locales bouleversent les frontières intersectorielles et mettent en question la notion même de secteur n'est pas une idée nouvelle. Nous ne souhaitons pas pour autant la contourner, mais formulons ce questionnement de la façon suivante : comment les nouvelles modalités de structuration de l'action s'articulent-elles (ou non) avec les secteurs traditionnels ? Comment se combinent-elle avec les autres systèmes d'action de la production urbaine ? Comment l'articulation et la régulation entre une diversité de secteurs, de savoirs, d'objectifs, de contraintes s'organisent-elle concrètement ? Comment l'hétérogénéité de l'action est-elle gérée ?

L'instrumentation de l'action : L'importance structurante des instruments de l'action publique est une idée à la mode. Tout en centrant notre regard sur les acteurs, nous accordions une certaine importance aux règles ou aux dispositifs dont ils se servent. Nous les considérons a priori comme des ressources ou des contraintes pour les acteurs. L'enquête devait apporter des réponses aux questions suivantes : quels sont les instruments et les dispositifs (organisationnels, juridiques, conceptuels, etc.) spécifiquement mis en place pour l'action étudiée ? S'il n'existe pas d'outil ad hoc, quels sont ceux qui sont le plus utilisés, et pourquoi ?

Les relations public/privé : La catégorie « acteurs privés » couvre un large spectre, qui ne se limite pas aux catégories habituellement citées dans le champ de l'action publique urbaine : opérateurs privés et investisseurs. L'idée selon laquelle des acteurs privés participent de plus en plus souvent à l'ensemble du processus de l'action urbaine (élaboration, production, gestion) est désormais courante. Cela pose la question de savoir comment l'acteur public s'organise pour laisser de la place aux acteurs privés et quels sont les moyens de pilotage et de régulation que cela implique. Des témoignages d'élus s'accordent pour affirmer qu'en la matière tout se fait au cas par cas, dans le bricolage juridique et l'innovation organisationnelle. Derrière cette insistance sur le « cas par cas », retrouvons-nous des structures d'action effectivement très singulières ou, au contraire, existe-t-il une « méthode canonique » du cas par cas ?

L'enquête devait apporter des réponses aux questions suivantes : quels sont les acteurs privés qui participent à l'action considérée et quel est leur rôle ? Comment les acteurs publics se sont-ils organisés pour laisser une place aux acteurs privés (ou pour les enrôler dans l'action) ? Comment les acteurs privés s'organisent-ils pour assurer leur participation à l'action ? Quels sont les modes de coordination entre acteurs privés et publics ? Comment conçoit-on le rôle des acteurs de l'économie (entreprises, MEDEF...) ?

La grille d'entretien et les acteurs interrogés

Nous avons étudié pour chaque terrain les modalités de structuration et d'organisation de l'action au travers d'entretiens longs auprès des différentes catégories d'acteurs précédemment mentionnées. Le protocole d'enquête a été adapté à chaque terrain. Toutefois, l'ensemble des guides d'entretien était structuré selon une même grille thématique, de façon à permettre la comparaison entre les matériaux recueillis sur les différents terrains.

Les premiers entretiens ont été structurés autour des six axes transversaux présentés ci-dessus. Mais, très rapidement, nos objectifs ont été redéfinis et nos ambitions réajustées aux moyens dont nous disposons. L'enquête a été recentrée sur l'intercommunalité, thème dont l'amplitude avait été sous-estimée au départ. Nous avons progressivement découvert que l'approche sociologique adoptée permettait de renouveler l'étude de ce thème apparemment rebattu. Les travaux sur l'intercommunalité ont été assez abondants, particulièrement au cours des dix dernières années. Les uns retracent la genèse de la coopération intercommunale et de ses réformes ; les autres examinent la constitution des EPCI (compétences, présidence, personnel, relation au citoyens) (Le Saout, 1997 ; Baraize et Négrier, 2001...). Plus récemment on voit également des travaux sur les effets de la création de structures intercommunales, par exemple en terme de recomposition des pouvoirs d'agglomération ou en terme de réorganisation des services municipaux (Le Saout 2005 ; Le Saout, Madoré 2004). Les recherches sont concentrées autour de deux grands thèmes : celui de la complexité administrative ; celui des pouvoirs d'agglomération. Notre approche se développe dans une perspective sensiblement différente : d'abord parce que nous l'abordons à partir de l'analyse d'actions concrètes et non sous l'angle strictement organisationnel, ensuite parce que nous avons pris le parti de nous intéresser à des individus et à leurs interactions au sein de systèmes et non à des « agencement institutionnels ».

Deux autres axes ont été largement abordés dans les entretiens, quoique de façon plus incidente. Il s'agit des instruments de l'action publique d'une part et de la « multisectorialité » de l'action de l'autre. En revanche, le thème de la temporalité et celui des relations privé-public se sont avérés trop vastes. Ils auraient nécessité des moyens d'enquêtes plus importants (ils auraient impliqué d'élargir considérablement le périmètre de l'enquête et auraient notamment conduit à accroître le temps d'entretien). Ils constituent des objets de recherche en soi, impossibles à traiter sérieusement dans le cadre d'une recherche exploratoire sur l'organisation de l'action publique.

Globalement la grille d'entretien – ensuite déclinée selon les terrains – est structurée de la manière suivante :

- L'histoire de l'action étudiée, ses enjeux, les principaux acteurs participant à sa structuration, les difficultés rencontrées (par exemple à Lyon, faire raconter l'histoire du REAL) ;
- Les représentations et perceptions de l'action étudiée, celles de son contexte et de ses enjeux (nous nous sommes notamment attachés à faire parler les acteurs de la notion de métropole et de l'idée d'échelle métropolitaine) ;
- Les descriptions d'actions spécifiques impliquant des coopérations entre acteurs publics locaux (par exemple dans le cas de l'action culturelle à Lille, il s'agissait de faire décrire des actions impliquant des coopérations locales nouvelles telles que Lille 2004, la Condition Publique, le pôle Image de l'Union)

- L'évolution des relations entre les institutions intercommunales et communales.

Dans chaque ville, a été effectuée une dizaine d'entretiens avec les acteurs locaux. Notre enquête a été ciblée sur les pilotes des actions considérées et sur les responsables des services concernés par ces actions. L'enquête est ainsi essentiellement focalisée sur deux grandes catégories d'acteurs :

- Les personnes en charge du pilotage opérationnel de l'action (par exemple un aménageur dans le cas d'un projet urbain). Il peut s'agir de personnes situées à un niveau hiérarchique pas nécessairement élevé mais qui se consacre entièrement à cette action (ce qui permettait de bien cerner le contexte et tous les participants).
- Des managers des collectivités territoriales ou EPCI : par exemple un directeur du service qui est au cœur de l'action étudiée et le directeur d'un service concerné mais qui n'est pas au centre de l'action.

Ce panel a été adapté en fonction des terrains.

1.3. LE DETOUR MONOGRAPHIQUE ET L'ETUDE COMPAREE

Le corpus empirique recueilli a été complété par des recherches bibliographiques portant sur les champs concernés par les terrains étudiés : le champ des transports, le champ de l'action culturelle, le champ de l'aménagement et de l'urbanisme. Les terrains ne sont pas retenus en tant que secteurs d'action publique dont il s'agirait d'étudier le fonctionnement mais il est utile d'en repérer les principales caractéristiques pour mieux comprendre l'action étudiée. Précisons également que nous préférons le terme de « champ » à celui de « secteur ». En effet, dans le domaine de l'analyse des politiques publiques et de l'action publique, la notion de « secteur » est couramment définie par opposition à celle de territoire. Or les acteurs auxquels nous nous intéressons sont à la fois spécialisés et territorialisés, cette combinaison les caractérise profondément.

A partir de ce double corpus, bibliographique et empirique, les études de cas ont fait l'objet d'une analyse de type monographique selon la grille thématique suivante :

- L'analyse des principales caractéristiques du champ, notamment celles relatives aux enjeux d'organisation d'une action d'échelle métropolitaine, et la caractérisation de l'action étudiée (son contexte, ses transformations, ses acteurs...).
- Le repérage et l'analyse de la (ré)organisation de l'action étudiée.
- L'analyse du système d'action mettant en évidence la structure des concurrences inter organisationnelles.
- L'analyse, dans ce système concurrentiel, des modalités d'organisation des coopérations locales, particulièrement dans le cas d'actions de niveau intercommunal/métropolitain.

Les études de cas sont ainsi présentées successivement (partie 2) selon une démarche monographique. Ce détour monographique s'impose pour comprendre les logiques propres à chaque action étudiée sans neutraliser les contextes d'action. Ceux-ci sont en effet à chaque fois spécifiques et la compréhension de ces spécificités constitue une condition essentielle de l'analyse plus globale de la coopération. Ce n'est donc que dans un second temps qu'intervient une analyse comparative. Cependant, la construction et la rédaction des

monographies sont bien orientées vers des objectifs de comparaison. Comme nous l'avons précisé précédemment notre stratégie de recherche contraste les cas étudiés pour ensuite privilégier les points de convergence. Sur la base de cette méthode comparative nous avons retenu deux thèmes clés. Le thème des acteurs jouant un rôle « d'entrepreneurship social » selon l'expression de E. Friedberg (1993) et qu'il importe de repérer en ce qu'ils contribuent aux innovations organisationnelles et à la construction des coopérations (partie 3). Le thème de la construction de nouveaux systèmes politico-administratifs d'échelle métropolitaine pour y explorer d'une part les modes de régulation de la concurrence inter-organisationnelle et, d'autre part, la construction de territoires métropolitains (partie 4).

2/ Les études de cas

2.1. LE PROJET REAL ET L'ORGANISATION DES TRANSPORTS URBAINS A L'ECHELLE DE L'AIRE METROPOLITAINE DE LYON

Dans son analyse des rapports entre le champ des transports urbains et les transformations de l'intercommunalité en France, Caroline Gallez souligne que « les enjeux de transports urbains sont souvent mobilisés dans les processus de recomposition territoriale à l'œuvre » à l'échelle des agglomérations (Gallez, 2007). Dans le cas de l'agglomération Lyonnaise, le champ des transports apparaît effectivement comme un objet privilégié pour penser les coopérations inter-institutionnelles à une échelle dite « métropolitaine ». Le projet du Réseau Express de l'Aire Métropolitaine de Lyon (REAL), au centre de notre enquête, se présente ainsi comme un lieu de coopération autour de la question de l'« intermodalité » dans le champ des transports publics à l'échelle de l'Aire Métropolitaine de Lyon. REAL a été lancé officiellement en février 2005 par la signature d'un protocole d'accord entre les présidents des différentes institutions partenaires. On y retrouve les différentes Autorités Organisatrices des Transports Urbains (AOTU) sur leurs périmètres de compétence, et en particulier : le Syndicat Mixte des Transports pour le Rhône et l'Agglomération Lyonnaise (SYTRAL) dont le périmètre coïncide pratiquement avec celui de la communauté urbaine de Lyon ; la Région Rhône Alpes ; les Départements du Rhône et de l'Isère ; et plusieurs petites intercommunalités de l'Aire Métropolitaine ayant une compétence en matière de transports urbains. Le Grand Lyon est également l'une des principales institutions signataires bien que n'ayant aucune compétence formelle en matière de transports publics. Enfin, la SNCF⁹ est également partie prenante en tant que transporteur sur le réseau ferré, ainsi que RFF¹⁰ en tant que propriétaire du réseau ferré. REAL consiste en 21 « actions »¹¹ portant sur les gares et les accès aux gares. Ces actions définissent les priorités communes des partenaires, elles sont organisées sur huit « axes »¹² géographiques prioritaires. Le dispositif REAL est complété par six grands projets¹³ en cours et importants pour l'agglomération lyonnaise. L'objectif de cet ensemble d'actions est de favoriser l'intermodalité entre les différents types de transports, en partant du réseau des Trains Express Régionaux (TER). REAL rassemble ainsi un certain nombre d'initiatives pré-existantes¹⁴ visant à coordonner l'action dans le champ des transports en commun. Notre étude de cas a consisté non pas à analyser ces différentes actions d'amélioration de la desserte en transport en commun, mais à observer le dispositif de pilotage du projet et son organisation, et à analyser la manière dont coopèrent les différents acteurs impliqués.

⁹ Société Nationale des Chemins de fer Français

¹⁰ Réseau Ferré de France

¹¹ Fiabilisation, augmentation de la desserte, cadencement, etc.

¹² Par exemple l'axe Lyon-Givors.

¹³ Halte Jean Macé, traversée de la gare Part-Dieu, etc.

¹⁴ A cet égard, la Région Urbaine de Lyon (RUL) en particulier travaillait déjà depuis plusieurs années à essayer de coordonner l'action des différents partenaires à l'échelle de l'Aire Urbaine dans le champ des transports en commun.

2.1.1. Structuration de l'action REAL : un dispositif de pilotage de projet ad hoc

Un dispositif construit à partir des « coups partis »

Le projet REAL a été constitué à partir des actions déjà initiées au sein de chacune des institutions partenaires. Les acteurs partent donc d'un contenu concret existant, et non des compétences institutionnelles de chacun, pour structurer les problèmes à traiter. Un directeur de service du Grand Lyon parle de REAL comme d'« *un projet qui consiste d'abord à s'appuyer sur ce qu'il y a un peu dans les tuyaux* ». Le travail de pilotage du projet consiste alors à coordonner et à structurer une action commune temporellement et spatialement : « *On a formalisé tout ce qu'on faisait chacun dans notre coin. On n'a pas réinventé la poudre. Par contre, on agit dans le même temps et dans un même espace* ». Le chef de projet REAL à la Région Rhône Alpes insiste également sur le fait que regrouper les actions de chacun au sein d'un même projet permet de « *mettre de l'ordre dans ce qui existe un peu partout à droite à gauche* ». Les six grands projets ont été inclus dans le dispositif REAL dans cette logique de construction d'un dispositif ad-hoc. Ces grands projets avaient déjà démarré ou étaient sur le point d'être lancés lorsqu'ils ont été intégrés dans le protocole, ce qui donne des éléments de contenu à REAL. Cette logique de la construction à partir de l'existant est résumée par un des participants au projet : « *pour démontrer ce que l'on sait faire il faut partir des coups partis* ». Précisons que les six grands projets déjà lancés ont un pilotage autonome et extérieur à REAL, ce qui semble limiter les possibilités de coordination des autres actions avec ces grands projets.

Cette manière de procéder a permis aux acteurs de réfléchir à leurs priorités communes, en particulier en hiérarchisant les actions et les axes du projet. Un Directeur de service au Grand Lyon parle d'une façon de ranger les choses en commun. De nouvelles actions viennent compléter l'existant. Le chef de projet REAL au Grand Lyon nous parle ainsi des actions de « *jalonnement* » des gares, ainsi que de l'élaboration d'un « *concept global* » sur les 92 gares en matière de « *sûreté* ». Les participants au projet insistent également sur le fait que REAL leur permet de « *rendre visible* » leurs actions en les regroupant et en les coordonnant. Un acteur du Grand Lyon nous donne l'exemple de la coordination des actions de plusieurs partenaires sur un même lieu : « *Dans l'année 2006, on met tout le paquet en même temps, sur un même lieu. C'est-à-dire que le Département, au lieu de jalonner Quincieux va plutôt jalonner Saint-Germain, parce que là on va aménager la gare, et le SYTRAL va aussi bosser en priorité sur Saint-Germain : du coup ça se voit, ça se voit plus vite en fait* ». Enfin, la question de la coordination dans le temps des actions en matière de transports semble être un problème important rencontré par les techniciens. REAL permettrait de faire converger les temporalités des actions engagées par les différents partenaires, comme le précise un chef de service au Grand Lyon : « *C'est une chose de dire qu'on fait converger, à la limite ça on peut y arriver, mais le plus délicat c'est de les faire converger dans une temporalité qui soit la même. Ca c'est extrêmement dur, parce que les temporalités à la fois budgétaires, ou par exemple la temporalité de quelque chose comme les grilles horaires, que la SNCF pousse à réviser tous les ans et où ils ont des rétro planning très précis ; ça n'a rien à voir avec les temporalités d'aménagement urbain où on doit acquérir du foncier dans des négociations, monter des projets, faire intervenir un concepteur, faire les travaux. Le rythme, la logique, les points de passage ne sont pas du tout les mêmes.* ».

Le travail de pilotage du projet

Le pilotage global du projet est assuré par un chargé de projet au sein de la Région Rhône Alpes, qui définit son rôle au sein du projet de la manière suivante : « *un rôle d'ensemblier, de pilotage global de la démarche, et puis d'organisation, de produire les méthodes qui permettent d'y voir clair, de mettre en place toute cette organisation qui n'existait pas* ». Une double légitimité est reconnue aux acteurs de la Région par l'ensemble des autres partenaires pour assurer ce rôle. D'une part c'est la Région qui a le plus grand territoire, englobant l'ensemble des territoires des autres institutions. En second lieu, le projet REAL s'organise à partir du réseau TER et la région en est l'AOT. Ce pilotage global par la Région semble donc faire consensus et s'être imposé aux différents partenaires. De plus, on verra plus loin que la région semble être l'institution la moins impliquée par le jeu concurrentiel interinstitutionnel. Elle est perçue comme la seule institution pouvant assurer le travail de pilotage sans qu'il n'y ait de débat par rapport aux limites de compétences formelles des partenaires. Un cadre du Grand Lyon présente ainsi la Région comme « *l'entité la moins contestable et la moins contestée pour servir ce rôle d'animation* ». La Région dispose finalement d'une légitimité supplémentaire pour assurer le pilotage du projet REAL par rapport aux autres acteurs, au nom de son échelle d'intervention plus large qui englobe les autres. Cette légitimité est revendiquée et mobilisée par le chef de projet REAL à la Région.

Paradoxalement, la Région manquait au départ de personnel pour assurer le pilotage du projet. Dans un premier temps, ce travail a donc été délégué au Grand Lyon au motif d'un manque de compétences en interne à la Région. Le rôle de pilotage global a ainsi été assuré par le chargé de projet REAL au Grand Lyon au cours de la première année de mise en route du projet. La Région a ensuite « *repris la main* » courant 2006 avec l'arrivée d'un chargé de projet spécifique dans ses services. Le Grand Lyon s'est donc retrouvé dès le départ fortement impliqué dans le pilotage général du projet REAL, n'ayant pourtant aucune compétence institutionnelle en matière de transports. Pour assurer ce rôle au démarrage, le chargé de projet au Grand Lyon a dû se construire une légitimité qui ne lui était pas acquise, même si les acteurs de la Région avaient officiellement délégué le pilotage au Grand Lyon : « *Chaque fois on a eu le "mais pourquoi c'est le Grand Lyon, pourquoi le réunion à lieu au Grand Lyon, pourquoi l'invitation elle me vient estampillée Grand Lyon ?" Alors les gens sympas, ou même agressifs "mais pourquoi vous?" Donc on expliquait : la région nous a délégué. Il a fallu expliquer, ça a été accepté sans trop de difficultés. Si vous voulez, SNCF, RFF, région ont travaillé déjà ensemble dans le cadre de comités techniques gares, donc on se connaît depuis de nombreuses années. Moi j'ai eu une explication un peu musclée avec la région mais on s'est expliqué, donc ça a été, mais par contre c'est vrai qu'il a fallu l'expliquer systématiquement à tout nouveau partenaire entrant* ».

Le reste du travail de pilotage et de coordination des différentes actions a été réparti entre les différents participants au projet, en fonction des axes et des actions sur lesquels ils souhaitaient s'engager et des moyens à disposition. Chaque acteur se trouve ainsi impliqué dans des actions reflétant les priorités qu'il peut défendre au nom de son institution, comme les aménagements des gares pour le Grand Lyon. La négociation entre techniciens du pilotage des différents axes et actions a donc permis de mettre en place un dispositif acceptable par tous en tenant compte des contraintes institutionnelles de chacun, comme l'explique ce cadre du SYTRAL : « *C'est un leadership de la région, c'est une animation des comités de*

directeurs par la région et une animation du comité de suivi par la région. Et après on décline, mais ce n'est plus la région qui s'occupe par exemple des études d'axes, on retombe sur le conseil général, sur le Grand Lyon, ça aurait pu être nous. Mais on a bien pris soin, de façon informelle, qu'il y ait pas un leadership d'une collectivité sur une autre ». Le Directeur d'un service du Grand Lyon confirme que le dispositif devait permettre à chacun de « prendre sa part » dans le dispositif de pilotage : « On a essayé de battre les cartes de façon à ce que chacun, au niveau des technstructures, prenne sa part dans l'animation d'ensemble ». Par exemple le chargé de projet REAL au Grand Lyon se retrouve pilote opérationnel de trois axes sur huit, ce qui correspond à la volonté des élus communautaires d'engager sensiblement leur institution en matière de transports publics urbains sur leur territoire.

Un projet aux significations multiples

REAL est un projet souple, où chacun apporte les actions qu'il souhaite poursuivre, développer, et valoriser. REAL semble être également un projet dont la définition exacte varie légèrement en fonction des cadres de références des participants : chacun peut mobiliser une définition de l'action correspondant à ses attentes et à ses enjeux. Un cadre du SYTRAL nous indique en ce sens que « *REAL, personne ne sait ce que c'est, tout le monde a sa définition. Je ne suis même pas sûr que tous les partenaires aient tous la même idée* ». Il semble que cette souplesse dans la signification du REAL permette à chaque acteur d'y trouver son compte. En contre exemple, le chargé de projet à la Région a ainsi tenté à un moment de préciser le périmètre et les limites spatiales du projet REAL sur un plan, en délimitant des frontières précises à « l'Aire Métropolitaine de Lyon » à partir des catégories statistiques de l'INSEE. Or cette proposition de périmètre a été rejetée par les autres acteurs comme étant trop précise, donc sujette à controverses. Notre interlocuteur à la Région précise ainsi que « *ce qui ne plaisait pas c'est qu'on avait un morcellement par commune. C'est à dire que tel Maire pouvait dire : ah moi je suis dedans ça ne va pas du tout* ». La représentation du périmètre du projet est finalement restée plus floue, construite à partir de l'étoile ferroviaire du réseau TER autour de Lyon. Ce type de représentation graphique permet de mobiliser l'ensemble des acteurs qui se sentent concernés, sans poser dès le démarrage la question des limites spatiales de l'action.

Un dispositif de résolution des problèmes

REAL apparaît comme un lieu clairement identifié au sein des différentes institutions pour traiter des problèmes de transports en commun à l'échelle de l'Aire Métropolitaine. REAL est le lieu vers lequel les acteurs vont se tourner pour poser leurs questions et soulever des problèmes à ce sujet. La Directrice d'un service du Grand Lyon nous indique par exemple que REAL semble bien identifié au sein des communautés de communes extérieures au Grand Lyon comme étant « *un dispositif pour faire remonter les questions* » relatives à la coordination des transports en commun dans l'aire métropolitaine. Elle précise que l'identification de ce dispositif passe notamment par la connaissance des acteurs qui s'en occupent.

Etant un centre de convergence des acteurs et de leurs problèmes, REAL peut servir à débloquent des situations inextricables et à faire prendre des décisions. C'est d'ailleurs un des rôles principaux du pilotage de REAL. Le chargé de projet au Grand Lyon donne ainsi l'exemple de la gare de Villefranche, dont REAL a permis aux acteurs d'enclencher

l'aménagement. Tous les acteurs concernés étaient d'accord sur la nécessité de réaliser cet aménagement, mais personne ne prenait l'initiative d'engager l'action. La décision et les modalités d'engagement de l'action ont pu être définies dans le cadre de REAL : *« Tout le monde est d'accord, mais la communauté de commune disait : "moi, la ville ne me laisse pas partir tant que j'ai pas RFF", RFF me disait : "moi, tant que je n'ai pas la commande je n'étudie pas", et la région disait : "mais tant que ça n'a pas été pris officiellement en comité de pilotage..." ». Donc là, la décision qui a été prise dans REAL a été de dire à la région : " même si ce n'est pas à vous de monter le comité de pilotage, faites le, pour faire avancer les choses". Et effectivement, c'est ce qui s'est fait et du coup ça a redébloqué, ils sont repartis. Ce sont des petites décisions comme celles-ci qui sont prises. Et quand on n'arrive vraiment pas dans le cadre du comité d'axe, on fait remonter vers le comité de suivi, et quand on n'arrive pas à régler les choses en comité de suivi, on fait remonter au comité des directeurs. »* REAL permet donc de *« donner une force supplémentaire »* aux différentes actions en matière de transports publics urbains en rajoutant un lieu d'arbitrage et de résolution des problèmes à l'échelle de l'aire métropolitaine. Selon un membre de la direction du SYTRAL, *« on ne rentre pas en situation de négociation avec la même force, donc ça c'est intéressant. Le label REAL donne une force supplémentaire à un projet de transports en commun »*. Cette personne donne aussi l'exemple de certains financements croisés que REAL a permis d'engager, les acteurs à mobiliser étant déjà réunis autour de la table. Un projet de centrale de mobilité internet commune aux différents réseaux, permettant à un utilisateur de trouver son itinéraire sans se poser la question du réseau à utiliser, a pu de cette manière être financé.

Une réorganisation au sein de chaque institution

REAL a conduit certains services des institutions impliquées à se réorganiser pour prendre en compte les exigences de REAL. Par exemple, le service d'Urbanisme Opérationnel du Grand Lyon, qui s'occupe du pilotage des zones d'aménagement, s'est organisé afin de prendre en charge systématiquement les projets d'aménagement des gares et de leurs abords. Le nombre de projets d'aménagement de gares ayant fortement augmenté avec REAL, il a fallu définir de nouvelles manières de procéder et mettre en place une organisation adéquate, selon le chargé de projet REAL au Grand Lyon : *« Il a fallu que je structure aussi, parce qu'au début j'étais toute seule : il y a une seule chargée de projet ferroviaire et on a 33 gares sur le territoire. Donc à un moment donné j'ai dit 33 gares je ne peux plus toute seule, sachant que j'ai d'autres choses quand même. Et puis finalement un projet d'aménagement de gare, une fois qu'on a dit qu'il faut l'intermodalité et les partenaires des transports collectifs ensemble, c'est plutôt un projet d'aménagement urbain. Donc je suis un peu allée le vendre auprès des urbanistes chez nous pour leur dire : "ce serait plutôt vous qui devriez être chefs de projet sur les projets gare" »*. Il existe en effet un enjeu de coordination entre le secteur des transports et celui de l'urbanisme. La prise en compte des enjeux de transport par les « urbanistes » pose problème, à la fois du fait des relations complexes et parfois difficiles avec SNCF et RFF en particulier sur les questions foncières, et également du fait d'une expérience qualifiée de « pénible » par un des « urbanistes » sur un aménagement de gare : *« La SNCF et RFF ce ne sont pas des boutiques simples. Il y en avait qui s'étaient un peu frottés auprès de ces acteurs ferroviaires pour acheter du foncier pour faire des opérations, alors là, ça a été la bérézina, parce que le foncier, RFF, à l'époque était géré par la SNCF et on n'avait jamais les mêmes*

interlocuteurs... Et c'est resté dans l'histoire ici, vaguement, les urbanistes avaient le souvenir de leur collègue qui avait bien transpiré sur les contrats de subvention de la région pour les gares et qui avaient échoué, donc avec des engueulades des élus, plus à côté le foncier à acquérir à RFF-SNCF. Finalement, tout ça faisait que l'objet gare faisait très peur. »

Un travail en interne au sein de la Délégation Générale au Développement Urbain du Grand Lyon a donc été nécessaire afin de penser la coordination opérationnelle entre les deux secteurs. Une nouvelle répartition des tâches entre le service Urbanisme Opérationnel et la Mission Déplacement a été proposée, la mission déplacement intervenant en appui aux chargés de projet du service d'Urbanisme Opérationnel sur les questions de transports. Le rôle du chargé de Projet REAL au sein des services du Grand Lyon a été redéfini à cette occasion par rapport à celui des autres techniciens, comme un rôle d'interface entre les problèmes d'urbanisme et de transport : *« On commence à comprendre mon intérêt dans la boutique, quelque part je peux être un filtre entre les problèmes qu'on a ici avec le ferroviaire et les acteurs, à trouver le bon interlocuteur dès qu'il y a trois questions qui se rapprochent, à fédérer la problématique, à mobiliser les directeurs et à avoir une position Grand Lyon. »* A cette occasion, un travail de « redéfinition de l'objet gare » et de l'action d'aménagement des gares a pu être effectué par les « urbanistes » et les spécialistes transports, consistant à montrer que l'aménagement des gares doit être pensé comme un aménagement urbain et pas uniquement en termes de fonctionnement de la gare. En cela, le dispositif REAL semble avoir permis d'instaurer des liens nouveaux entre les réflexions en matière de transport et celles en matière d'habitat et d'aménagement urbain, liens qui existent assez peu par ailleurs. D'après la Directrice d'un service du Grand Lyon, la nouvelle échelle de l'Aire Métropolitaine dans laquelle s'inscrit REAL permet plus généralement de déplacer la réflexion opérationnelle, par exemple pour penser l'articulation entre habitat et déplacements : *« L'articulation habitat-déplacements, elle n'est pas parfaite, c'est sûr, en interne au Grand Lyon non plus, elle s'améliore etc. Et c'est vrai que parfois le fait de passer par l'échelle métropolitaine permet de dire : "attention il faut faire des pôles sur les grandes lignes ferroviaires". Et puis d'ailleurs en interne aussi au Grand Lyon, si on concentrait l'habitat autour des lignes fortes de transport en commun ce serait mieux. Alors des fois en rentrant classiquement par l'interne, les messages passent peut-être moins bien. »*

La réorganisation des services interne aux institutions ne se limite pas à la coordination entre urbanisme et transport. On observe ainsi un travail similaire de répartition des tâches entre la mission Déplacements et la Direction du foncier du Grand Lyon, afin d'harmoniser les critères de négociation avec RFF et SNCF et de placer les négociateurs du Grand Lyon en position de force. On observe également des processus de réorganisation interne dans les autres institutions, initiés par les acteurs de REAL. Des éléments de réorganisation du service des transports à la Région auraient ainsi été proposés par le chargé de projet REAL. Enfin, la personne en charge de REAL au sein du SYTRAL se définit comme un lien entre l'organisation du SYTRAL et le dispositif REAL, en mobilisant au besoin des personnes au sein de sa structure dans les autres directions grâce à sa position hiérarchique spécifique au sein de la direction de l'entreprise.

Le portage politique inter-institutions : un élément moteur du projet

Les acteurs interrogés insistent sur le rôle de l'engagement des « grands patrons » politiques dans le projet REAL, qui a été porté dès son démarrage par une coalition entre les présidents

des différentes institutions partenaires. Les acteurs font ainsi systématiquement référence au protocole d'accord entre les présidents, qui a officialisé le lancement du projet. En particulier, Gérard Collomb¹⁵ a porté politiquement le projet pour le Grand Lyon, et a utilisé sa légitimité politique pour impliquer l'institution communautaire dans la question des transports à l'échelle de l'Aire Métropolitaine au-delà des compétences formelles de son institution¹⁶. Un cadre du SYTRAL insiste sur la rapidité d'élaboration du « protocole des présidents » qui a été écrit en trois mois : il parle d'un « *consensus très rapide et d'une volonté politique manifeste d'afficher tout de suite quelque chose* ». D'après le chargé de projet REAL au Grand Lyon, ce consensus a rassemblé assez largement les responsables politiques au-delà des clivages partisans : « *Ce qui est extraordinaire quand vous avez l'habitude de bosser avec des élus c'est de mettre autant d'élus autour de la table, pas du même bord politique du reste puisque Michel Mercier est UDF et que, en quinze jours, ils se sont mis d'accord sur un texte où la virgule près est discutée.* » Le chargé de mission REAL à la Région parle du protocole d'accord comme de la « pièce fondatrice du travail en commun ».

Certains acteurs lient cet engagement fort des « grands patrons » politiques au renouvellement de la Délégation de Service Public (DSP) pour l'exploitation du réseau SYTRAL en 2004. En effet, la phase de choix du délégataire nous est présentée comme ayant été un temps de renégociation des coopérations entre acteurs et des enjeux de l'action où les grands élus ont joué un rôle moteur. REAL, ou plus précisément l'engagement de la SNCF dans une action en faveur de l'intermodalité, aurait ainsi fait partie des éléments de négociation qui auraient justifié le renouvellement de la DSP à Keolis, filiale de la SNCF. La renégociation du contrat de concession aurait été ainsi une opportunité politique pour Gérard Collomb de travailler sur l'idée d'un « RER à la lyonnaise » qui était un des engagements de sa campagne en 2001. Un cadre du Grand Lyon parle ainsi de « fenêtre de tir » pour Gerard Collomb : « *Après un ensemble de discussions dont la presse s'était fait l'écho, le groupe Keolis, qui est un groupe SNCF, a été retenu. Et à travers ça, Gérard Collomb a vu la possibilité de lancer, mettre en œuvre un projet qui était inscrit dans son plan de mandat, à l'époque ça n'avait pas ce nom là, mais c'était l'idée d'un RER appliqué à Lyon. En fait, il a eu une fenêtre de tir qui était une relation privilégiée avec le groupe SNCF et notamment Louis Gallois, et en même temps un lien très fort avec le président de la région. Et donc il s'est dit à ce moment là, en 2005 : on y va. Et on a donc en quelques semaines effectué les réunions, branle bas de combat, et puis on a élaboré une sorte de plateforme, et les deux autres partenaires, SYTRAL et département ont suivi* ».

L'engagement des « grands patrons » apparaît finalement comme un élément moteur pour faire avancer l'action dans le cadre de REAL, et constitue une ressource pour l'action mobilisable par les acteurs des différentes institutions participant au projet. Ainsi le chargé de mission REAL au Grand Lyon affirme que REAL lui permet de dire aux autres techniciens de son institution : « *Vous me faites pas plaisir à moi. C'est notre patron qui veut être bon élève par rapport aux autres et on a des comptes à rendre aux autres. Donc en général je commence par ça, donc c'est très mobilisateur.* » De la même manière, le responsable de REAL au sein du SYTRAL parle de l'engagement des « grands patrons » comme d'un

¹⁵ Maire de Lyon et Président du Grand Lyon pendant la mandature 2001-2008

¹⁶ Comme on le verra plus loin, le Grand Lyon n'a pas directement de compétence en matière de transports en commun. Les techniciens du Grand Lyon font donc souvent référence à l'implication de Gérard Collomb pour justifier de la participation de leur institution à REAL.

argument fort face à ses interlocuteurs : « *Ca permet de dire : vous Direction de la Voirie vous êtes gentils, mais il y a quand même un truc qui s'impose parce que votre grand patron il a dit que c'était comme ça* ». Les techniciens du Grand Lyon soulignent plus particulièrement l'engagement de Gérard Collomb pour justifier de la présence du Grand Lyon dans le dispositif REAL. Gérard Collomb s'est engagé fortement et très clairement dans son programme sur la question des transports à l'échelle de l'Aire Métropolitaine de Lyon. Les services du Grand Lyon se trouvent ainsi très impliqués dans REAL au-delà des compétences formelles de l'institution, de par l'autorité de leur président dont le poids politique est incontesté à Lyon¹⁷. Le Directeur de la mission Déplacement au Grand Lyon s'appuie ainsi sur l'engagement politique de Gérard Collomb pour justifier l'action de son service au sein de REAL, et souligne que REAL et la question de l'aire urbaine occupent une bonne place dans les discours politiques du Président du Grand Lyon : « *Politiquement, Gérard Collomb est loin devant. On voit qu'il met ce projet en avant très fréquemment, ce qui est beaucoup moins vrai de tous les autres partenaires* ». La légitimité politique du président du Grand Lyon permet donc aux techniciens communautaires de s'appuyer sur les engagements de leur président en dehors des compétences formelles de l'institution.

Les limites du dispositif ad-hoc : un dispositif à court terme

Les acteurs interrogés pointent les limites de ce type d'organisation. D'une part ce dispositif étant peu contraignant et reposant sur un certain engagement des acteurs, des problèmes peuvent se poser en cas d'arbitrage entre institutions. REAL ne permet pas de résoudre tous les conflits : « *Le mieux c'est quand il n'y a pas d'arbitrage à rendre, parce qu'il est difficile à rendre, on essaie de se mettre d'accord comme ça* ». D'autre part, ce dispositif a été construit comme un projet dans un temps limité, comme le précise le chargé de projet REAL au Grand Lyon : « *On a oublié que REAL tel qu'il avait été pensé et décrit en 2005, c'est un projet à court terme, et pas du tout un projet à long terme* ». Et certaines actions qui ne peuvent se penser qu'à travers des accords à long terme s'avèrent difficiles à mettre en place au sein de REAL. Le Directeur d'un service du Grand Lyon évoque ainsi la question de la tarification commune : l'engagement financier des collectivités et les accords de redistribution des ressources semblent difficilement pouvoir se négocier dans le cadre de la temporalité limitée de REAL. C'est d'ailleurs cette question qui a conduit les acteurs à se pencher sur la possibilité de créer un syndicat mixte des transports du type défini dans la loi SRU : « *La question a été posée de mettre en place des ressources pérennes pour financer chaque année,*

17 Le poids politique de Gérard Collomb est d'autant plus fort qu'il est également Maire de la ville centre, ce qui « *assoit la légitimité du patron* » comme le précise la Directrice d'un service du Grand Lyon en comparant les situations lyonnaise et lilloise : « *Il y a quand même une faiblesse à la communauté urbaine de Lille, c'est qu'il n'y a pas une ville-centre mais trois. Nous le fait qu'on ait une ville-centre, ça assoit aussi la légitimité du patron. C'est-à-dire que par exemple, je pense sincèrement que ça ne viendrait pas à l'idée, même un élu de droite, dans son for intérieur, de se dire que le maire de Lyon et le président du Grand Lyon pourraient ne pas être la même personne. Évidemment, sur le papier ils vont vous dire le contraire, mais dans leur for intérieur... C'est-à-dire que pour faire marcher la boutique, il y a quand même une espèce de légitimité qui est aussi liée à ça : cette espèce de solidarité entre la ville-centre et son territoire qui est quand même forte et qui est, je pense, très reconnue et très légitime dans la tête de tous les élus ici. Je vous rappelle que Collomb a gouverné ce mandat avec des projets qui n'étaient pas des choses simples, sans majorité quand même. Bon certes, il a un génie politique, on veut bien le croire mais ça veut dire qu'il y a quand même un paquet d'élus qui savent que la machine tourne aussi parce que le système fonctionne bien comme ça, et puis parce que Collomb aussi a joué le jeu, de ne pas tirer la couverture sur Lyon, mais qu'il y a eu des règles du jeu qui étaient claires et qui ont été tenues* »

ad vitam aeternam j'allais dire, les questions qui touchent aux facilités tarifaires. En cherchant quelque part une carte orange, ça pose la question d'une compensation, et cette compensation elle ne peut pas faire l'objet d'un contrat simple en disant on se met d'accord pour financer un truc puis dans deux ans c'est bon. Là on rentre dans la durée, et pour rentrer dans la durée ça nécessite d'avoir non plus un contrat mais un dispositif, et donc on va dire une structure. »

2.1.2. La concurrence inter-institutionnelle :

Le dispositif ad-hoc de pilotage du projet REAL est une forme d'organisation de l'action qui a été mise en place dans un contexte de concurrence entre les institutions partenaires. On constate en effet que l'organisation des transports en commun à l'échelle de l'aire urbaine lyonnaise est un domaine où la concurrence entre institutions est particulièrement forte et organisée. On va voir que des relations de concurrence structurent les zones d'incertitudes de l'organisation, liées en particulier aux zones de chevauchement entre les compétences formelles des institutions les plus concernées. Et les relations de concurrence semblent d'autant plus fortes que les acteurs affichent une volonté de coopérer pour agir ensemble : ils ne se contentent pas d'agir séparément et de juxtaposer leurs actions¹⁸. Le Directeur d'un service du Grand Lyon précise ainsi que les acteurs ont désormais conscience que le développement des transports en commun ne peut se faire qu'à l'échelle de l'aire métropolitaine en coordonnant leurs actions entre eux : « *C'est maintenant considéré comme normal, c'est-à-dire que tout le monde dit : mais oui, c'est vrai, on est dans la même communauté de destin, c'est normal qu'on travaille ensemble* ». L'objet de l'action, les transports publics, oblige en outre les acteurs à penser la coopération du fait de sa structuration en réseau. REAL n'est pas la seule scène de coopération-concurrence entre les partenaires ; l'organisation de la coopération passe également par des négociations dans le cadre de relations bilatérales ou plurilatérales entre institutions, par des discussions entre acteurs politiques ou au niveau des directions générales ; etc. Les acteurs de REAL évoluent donc dans un contexte plus général de concurrence interinstitutionnelle dont ils tiennent compte pour construire leur action, mais qu'ils contribuent également à façonner.

Un système de règles formelles très structuré par les lois relatives aux transports publics

Le champ des transports publics urbains en France est organisé selon une répartition des compétences réglementaires régie essentiellement par la Loi d'Orientation des Transports Intérieurs (LOTI) du 30 décembre 1982, complétée par la loi sur l'air du 30 décembre 1996 et par la loi SRU du 13 décembre 2000. La LOTI précise ainsi que la commune ou l'intercommunalité est responsable des transports urbains, que le département est responsable des transports interurbains à l'intérieur du département et des transports scolaires non urbains, et que la région est responsable des transports régionaux et en particulier du réseau des Trains Express Régionaux. Chacune de ces collectivités est ainsi désignée comme Autorité Organisatrice des Transports sur un périmètre et pour un type de transports donnés. Une telle répartition des compétences légales fait que le nombre de collectivités concernées est important sur une même aire métropolitaine, et en particulier sur l'Aire Métropolitaine de Lyon, qui est constituée d'un grand nombre de structures intercommunales et donc d'un grand

¹⁸ On retrouve ici l'idée que les relations de concurrence peuvent être considérées comme une contrepartie à l'organisation de la coopération.

nombre de Périmètres de Transport Urbains (PTU). L'Aire métropolitaine est également à cheval sur plusieurs départements : le Rhône, l'Ain, l'Isère et la Loire. Le système de répartition des compétences formelles en matière de transport tient compte de la construction historique des institutions de l'Aire Métropolitaine de Lyon et des systèmes de coopération. Par exemple, l'existence d'un Syndicat Mixte des Transports Urbains sur le périmètre de la Communauté Urbaine de Lyon date de la création de celle-ci, en 1968¹⁹. La question de la structuration des transports à l'échelle de l'Aire Métropolitaine de Lyon et de la coopération entre institutions n'est pas non plus nouvelle, contrairement à l'exemple de la culture à Lille qui est restée pendant longtemps une prérogative communale. La Directrice d'un service du Grand Lyon nous précise ainsi que ces questionnements étaient déjà portés par l'Etat avant la décentralisation, puis par la Région Urbaine de Lyon à sa création en 1989 : « *Il y avait une tradition d'investissement de l'Etat dans l'aménagement du territoire forte, avec pas mal d'études etc., et une association -qui était plutôt bonne, je pense- des techniciens des collectivités locales; qui était à l'époque pas structurée, non politique ou faiblement politisée, mais enfin quand même. Donc on avait cet héritage là en 81. Et en particulier l'OREAM avait beaucoup travaillé sur cette idée qu'en Rhône Alpes il y avait des enjeux assez forts autour de Lyon, autour de Lyon-St Etienne, de Lyon-Grenoble* ».

Au delà de ce système de règles formelles, l'enchevêtrement des compétences – c'est-à-dire ici des types de transports - et des périmètres de toutes ces autorités organisatrices des transports est à l'origine de certaines zones d'incertitude quant à l'application stricte de cette répartition réglementaire. Un chargé de projet du Grand Lyon nous donne ainsi un exemple de desserte pour laquelle la répartition des compétences n'est pas claire entre la région et les AOTU : « *On a un vide juridique, aujourd'hui dans le cadre de la LOTI, quand vous avez une ligne de train au sein d'un PTU qui pour des raisons historiques va s'arrêter, ou bien qui a des dessertes spécifiques au sein du PTU. La région aura tendance à dire : moi je ne vais pas étoffer ma desserte TER au sein de ce PTU là où il y a des versements transports qui s'appliquent à l'autorité qui doit s'occuper de son réseau* ». Finalement, les règles juridiques de répartition des compétences ne suffisent pas ; par exemple la règle de répartition des lignes entre les départements et la région doit être réinterprétée en fonction des cas, et fait l'objet d'accords entre les acteurs de ces institutions : « *Les transports régionaux par exemple, ça peut être si vous avez une ligne d'autocar qui va faire le CG 69, CG 01, CG 38, la LOTI dit que c'est la région, ça ne peut pas être ni celui-là, ni celui-là, ni celui-là, parce que c'est une ligne qui traverse tout le territoire, donc c'est une ligne régionale. Mais dans la pratique, imaginons que ce soit le CG 69 qui soit intéressé pour faire ça, il demande à la région "est-ce que vous êtes intéressés pour la faire ?", la région dit : " moi ça ne m'intéresse pas mais demandez à vos copains s'ils sont bien d'accord pour que ce soit vous qui ayez la compétence" et puis en général ça se règle comme ça. Mais en théorie c'est la région qui est compétente pour ça* ». Les types de zones d'incertitude des acteurs par rapport au système de règles formelles de répartition des compétences sont multiples, et on ne cherchera pas ici à en dresser l'inventaire. On a vu ainsi que certaines lignes pouvaient relever de plusieurs AOTU. On verra plus loin dans le cas du Grand Lyon que des zones d'incertitude existent aux limites entre le secteur des transports et celui de l'aménagement : le Grand Lyon se trouve en effet engagé dans des actions en matière de transport urbains par le biais de sa compétence en

¹⁹ Le Syndicat des Transports en Commun de la Région Lyonnaise a été créé en 1941, contrôlée par la ville de Lyon, le département du Rhône et l'Etat (Scherrer, 1995). La Communauté Urbaine s'est substituée à la Ville de Lyon à sa création. Puis la structure a pris le nom de SYTRAL en 1985 avec le désengagement de l'Etat.

aménagement. Hélène Reigner et Frédérique Hernandez analysent également dans d'autres agglomérations le cas d'acteurs de certaines AOTU qui développent des « stratégies de détournement de l'usage de réseaux dont elles ne sont pas gestionnaires ». Par l'intermédiaire des Plans de Déplacement Urbains, des projets de modification de ces réseaux sont présentés comme légitimes et nécessaires, et le gestionnaire de ces réseaux – l'Etat en l'occurrence dans les exemples analysés – se trouve finalement contraint de réaliser ces projets (Reigner, Hernandez, 2007). Les acteurs du projet REAL, à partir du moment où ils cherchent à construire des coopérations dans le champ des transports urbains à l'échelle de l'Aire Métropolitaine de Lyon, évoluent donc dans un jeu contraint par les règles de répartition des compétences formelles entre institutions. Mais la coopération pour construire une action commune les amène à devoir explorer les zones d'incertitudes entre ces règles, et donc à se retrouver en concurrence dans cette action.

Une double concurrence sur les compétences et les périmètres d'intervention

Le jeu dans lequel évoluent les acteurs de REAL est caractérisé par des relations de concurrence fortes et explicites entre les principales institutions en présence. Les acteurs interrogés sont en effet en mesure d'explicitier un certain nombre d'enjeux relativement stabilisés qui sont propres à chaque institution, et qui se situent au niveau de la gestion des compétences institutionnelles légales et réglementaires. Nous n'avancions pas par là que les institutions auraient des « enjeux » propres : ceci supposerait d'attribuer une intentionnalité à une organisation, ce qui ne correspond pas à notre cadre théorique d'analyse. Les enjeux restent ceux des acteurs qui représentent leur institution. En revanche, le jeu semble suffisamment structuré pour que les acteurs d'une même institution soient en mesure d'exprimer une position stratégique relativement homogène au nom de leur institution d'appartenance par rapport à la gestion des compétences formelles au sein du système. Ces positions institutionnelles sont intégrées par les participants au projet REAL qui les interprètent, en tiennent compte dans leur action, et contribuent en même temps à les faire évoluer.

Un jeu de concurrence clair et explicite :

Certains acteurs – principaux élus et cadres dirigeants – ont la possibilité d'exprimer publiquement des prises de position claires engageant leur institution. Ils explicitent ainsi un certain nombre de grands enjeux au nom de leur institution par rapport à l'organisation du champ des transports sur l'aire métropolitaine. Un cadre du Département du Rhône évoque ainsi les délibérations du Conseil Général permettant de préciser la « position officielle » du département sur l'évolution souhaitable des périmètres du SYTRAL et du Grand Lyon²⁰ : « *La position du département est une position officielle, il y a des délibérations dans ce sens là qui sont de deux ordres : c'est de dire que premièrement, le périmètre de SYTRAL en tant qu'AOT urbaine est trop restreint à l'heure actuelle, car il ne peut pas prendre en compte la réalité des déplacements qui concernent l'agglomération lyonnaise. Donc il y a une première nécessité, c'est d'agrandir ce périmètre des transports urbains, et la position du département, c'est de dire que cette extension du périmètre SYTRAL peut se faire sans forcément une extension du Grand Lyon* ». Un cadre supérieur du Grand Lyon parle de la même manière du

²⁰ On verra en effet plus loin que l'extension du périmètre du SYTRAL fait débat entre les différents acteurs.

travail de quelques acteurs du Grand Lyon, en particulier celui des cadres de la Direction de la Prospective mais également celui des élus lors des débats communautaires, afin de formaliser une position politique du Grand Lyon exprimant une « vision » du territoire de l'aire métropolitaine et du rôle que pourrait y tenir le Grand Lyon : *« Il faut qu'on construise une vision en interne au Grand Lyon avec nos élus sur comment on se voit, comment on se voit dans ce territoire, comment on se voit parler à nos voisins, comment on fait. Ca c'est du boulot. Cette vision là, elle est assez formalisée quand même. En tout cas à chaque fois qu'on en a l'occasion on franchit un cap de formalisation. A l'occasion de l'intégration de Givors-Grigny au Grand Lyon il y a eu la retranscription des débats qui était très explicite, donc les documents qui avaient été donnés à cette époque là étaient assez explicites sur les visions. Collomb dit régulièrement comment il voit la métropole dans ses discours, dans ses dossiers. Nous on a sorti un document qui s'appelle Lyon 2020 il n'y a pas très longtemps où le Grand Lyon a redit : je n'envisage pas mon avenir sans me projeter à une échelle territoriale qui est celle-ci »*. On constate donc qu'il existe des prises de position publiques fortes portées par certains acteurs par rapport à la gestion des compétences institutionnelles dans le champ des transports urbains à l'échelle de l'aire métropolitaine. Ces prises de position ne sont d'ailleurs pas nécessairement uniformes ou cohérentes entre plusieurs acteurs d'une même institution. Un chargé de projet au Grand Lyon évoque par exemple la difficile lisibilité des discours de certains acteurs politiques qui appartiennent à plusieurs institutions : *« On se retrouve avec des élus qui ont une double, triple, quadruple casquette. C'est-à-dire des élus qui vont être au Département du Rhône et au SYTRAL, et quand ils sont au SYTRAL, on ne sait plus trop s'ils sont au Département du Rhône ; ou des élus qui sont à la communauté urbaine et qui sont aussi au SYTRAL »*.

Le jeu de concurrence interinstitutionnelle est particulièrement explicite à travers ces prises de positions officielles dans le cas des transports urbains lyonnais par rapport aux autres cas analysés dans cette recherche²¹. Par exemple, la concurrence entre le Grand Lyon et le Conseil Général du Rhône s'exprime ouvertement à travers la question du contrôle du SYTRAL par ces deux institutions. Un chargé de projet du Grand Lyon évoque ainsi les difficultés rencontrées au sein du SYTRAL : *« N'empêche qu'on a deux structures avec deux présidents, des vice-présidents et un peu une guerre technocratique entre les deux structures »*. La concurrence entre le Grand Lyon et le Département du Rhône – et plus généralement entre le Grand Lyon et l'ensemble des départements de la région - est portée directement par les élus qui les dirigent. Un cadre supérieur du Grand Lyon indique ainsi que *« dans un territoire comme celui-là, le rôle des départements pose évidemment question aux patrons des agglos, c'est clair »*. Cette même personne, évoquant la scène politique de la Région Urbaine de Lyon²² et les tentatives du Grand Lyon pour y faire entrer les agglomérations au détriment des départements, parle d'un mouvement *« revendiqué politiquement »* par le Grand Lyon : *« La RUL a évolué parce que quand Collomb est arrivé aux manettes ici en 2001, le Grand Lyon s'est battu pour que rentrent à la RUL les grandes agglomérations, c'est-à-dire les EPCI des pôles urbains prioritaires. On a fait rentrer St*

²¹ Rappelons que notre analyse ne s'applique pas en général sur l'agglomération Lyonnaise, mais concerne un champ bien particulier de l'action publique urbaine que nous avons reconstruit empiriquement à partir de notre enquête, celui des transports urbains sur l'Aire Métropolitaine de Lyon.

²² La Région Urbaine de Lyon (RUL) est une structure associative créée en 1989 qui se présente, d'après sa Directrice, comme un *« lieu de concertation et de recherche de cohérence sur des enjeux qui doivent être abordés à l'échelle de l'aire métropolitaine Lyonnaise »*.

Etienne métropole qui avait un vague strapontin au même rang que les départements, on a fait rentrer la communauté d'agglomération de Vienne, de Villefranche etc. C'est un mouvement revendiqué un peu politiquement quand même. On dit, si la RUL est une scène de gouvernance métropolitaine structurante et intéressante, ça ne peut plus être les départements qui sont les seuls représentants des territoires en dehors du Grand Lyon. Donc il fallait qu'on rétablisse une réalité de l'organisation de la répartition des pouvoirs dans ce territoire, et donc on a fait rentrer les agglomérations. C'était une stratégie assumée par Gérard Collomb, mais aussi par la région ». La concurrence interinstitutionnelle entre le Grand Lyon, le Département du Rhône et le SYTRAL est également bien démontrée autour des débats en cours suscités par l'hypothèse de la création d'un syndicat mixte des transports tel que défini par la loi SRU. Ce syndicat pourrait être une structure institutionnalisée permettant de porter l'organisation d'une partie des transports publics à l'échelle de l'Aire Métropolitaine. La création de ce syndicat entraînerait une redéfinition des compétences formelles de chaque institution, et cette question provoque des débats entre les acteurs de ces institutions. D'après un acteur du Grand Lyon, le Président du Conseil Général du Rhône chercherait à placer cette future structure sous le contrôle des Départements, ce qui pose problèmes aux acteurs des autres institutions : « Le jour où il y aura un syndicat, il n'y aura plus besoin d'avoir REAL, c'est le syndicat qui s'occupera de ça. Alors aujourd'hui, au niveau d'un syndicat mixte sur Lyon, ça grenouille pas mal. Il y a le contexte politique qui fait que c'est assez tendu. Ils se sont mis d'accord sur l'aire métropolitaine de Lyon, après qui aura la casquette ou la couronne de roi, là ça va être bagarre. Il y a une proposition du département du Rhône qui est de dire : c'est le département du Rhône qui prend la présidence et les AOTU sont inféodées au département. J'aime autant dire que ça fait grincer des dents : Saint-Etienne rattaché au département de la Loire, c'est moyen-moyen. Donc là pour le moment, ce que j'en entends dire, la question du syndicat mixte aujourd'hui c'est qui tient la banque? Qui a la présidence? De même qu'il est régulièrement question de dissoudre le SYTRAL et de rebasculer le transport collectif à la communauté urbaine de Lyon comme dans les autres communautés urbaines : mais moi ça fait huit ans que je suis sur la place lyonnaise, ça fait huit ans que j'entends parler de ça ».

Concurrence sur l'intervention dans le domaine des transports :

La concurrence porte en premier lieu sur les domaines d'intervention en matière de transports publics. Le Grand Lyon intervient ainsi fortement en matière de transports publics, notamment avec le projet REAL, alors même qu'il n'a pas directement de compétence institutionnelle d'organisation des transports publics sur son territoire. Un cadre du Grand Lyon pose ainsi le problème de l'intervention du Grand Lyon dans REAL : « C'est l'originalité de la communauté urbaine de Lyon là-dedans. Parce qu'on peut se demander : mais qu'est-ce qu'on vient faire là-dedans ?, on n'a aucune compétence transport ». La compétence transport est en effet exercée historiquement par une autre institution, le SYTRAL, ce qui est une spécificité de cette communauté urbaine. Le Grand Lyon n'est donc pas AOTU sur son territoire. Il fournit cependant un investissement financier important, en premier lieu à travers sa participation conséquente au fonctionnement du SYTRAL. Le Grand Lyon a également une compétence en matière d'urbanisme et d'aménagement, et intervient par ce biais de manière indirecte mais conséquente dans le champ des transports. Comme le précise un participant au projet REAL commentant l'action de ses collègues du Grand Lyon :

« Dans le domaine des transports le Grand Lyon n'est pas autorité organisatrice. Or c'est quand même une énorme collectivité, elle lâche de l'argent à droite à gauche sur le sujet, de près ou de loin, ne serait-ce que parce qu'elle participe au SYTRAL et que quand il y a 140 millions d'euros qui sont dans le budget du SYTRAL de la part des collectivités elle en met 120, je veux dire que c'est quand même un truc important. Or théoriquement, sur l'aspect transport elle n'aurait rien à dire. Or elle est compétente en urbanisme et il est évident que les deux sont liés. Elle aurait le droit de dire sur l'urbanisme, elle aurait le droit de dire sur l'organisation spatiale de son territoire, et puis elle n'aurait rien le droit de dire sur l'aspect transport alors que c'est un des principaux financeurs. Ca lui pose un souci ». En particulier, l'aménagement des gares et de leurs abords est un sujet à la frontière des champs de l'urbanisme et des transports, qui n'était traité par aucune institution et que les services du Grand Lyon se sont appropriés dans le cadre de la compétence aménagement. Enfin, certains acteurs du Grand Lyon défendent l'intervention de leur institution dans le champ des transports publics au nom d'un « intérêt d'agglomération » qui serait porté par le Grand Lyon, et qui autoriserait leur collectivité à dépasser le cadre strict de ses compétences réglementaires, alors même que les EPCI n'ont pas de compétence générale sur leur territoire d'après le législateur. Un Directeur de Service argumente : « On défend un peu l'idée que la communauté urbaine, et même si c'est un établissement public de coopération intercommunale donc une entité de deuxième rang, à travers son éventail de compétences, on se dit qu'il n'est pas illégitime qu'à ce titre là elle se sente en charge d'un intérêt d'agglomération. Comme des collectivités locales de premier rang ont le droit de se préoccuper de toutes les questions d'intérêt communal, départemental ou régional. Normalement, un EPCI il a des compétences d'attribution et il n'a pas à en sortir. » Pour traiter techniquement des questions de transport au sein du Grand Lyon, un service spécifique a été mis en place au sein de la Délégation Générale au Développement Urbain : la mission déplacement, constituée d'une douzaine de personnes et qui représente le Grand Lyon dans le travail opérationnel sur le projet REAL.

De la même manière, le Département du Rhône se retrouve engagé au-delà de ses compétences réglementaires sur des transports dont il n'est pas AOT. On retrouve ainsi le Département du Rhône comme co-financeur d'actions qui sont à la limite voire en dehors de ses compétences. Un chargé de projet du Département nous indique ainsi que son institution finance le titre « TER TCL », qui est une formule d'abonnement combinant les TER et les Transports en Communs Lyonnais, les deux types de transports ne relevant pourtant pas des champs de compétence du Département en tant qu'AOT mais de ceux de la Région et du SYTRAL. Le Département participe de la même manière à un projet d'amélioration de desserte ferroviaire, permettant de conforter la desserte en transport en commun de l'Ouest Lyonnais, bien qu'il ne soit pas légalement compétent a priori : « Sur le réseau de l'ouest lyonnais avec ses trois branches, Lozanne, Saint Bel et Brignais, c'est un secteur très contraint au niveau routier puisqu'on arrive soit par le tunnel de Fourvière, soit sur des axes super encombrés. Et donc là il y a une emprise ferroviaire et l'idée c'est de renforcer au maximum son efficacité, parce qu'on est convaincu que ce sont des modes de ce type là qui pourront satisfaire les déplacements. Donc du coup on intervient pour 13 millions sur le volet infrastructures et 1,1 millions sur le volet gares. Bon, à l'échelle du projet ce n'est pas énorme, mais ça fait globalement 13 millions sur l'ouest lyonnais alors qu'on n'est pas compétent, dans le sens où le département n'a pas de compétence. Donc même là on a une démarche pragmatique de dire : si on donnait un coup de pouce ». La politique de certains

acteurs du Département du Rhône semble donc bien être de favoriser les actions d'amélioration de la desserte en transport en commun sur son territoire y compris lorsqu'il n'a pas de compétence légale, et en particulier à la limite des compétences de la Région et des AOT urbaines - SYTRAL et intercommunalités -.

Concurrence sur les territoires d'intervention de chaque institution :

La concurrence porte également sur l'échelle territoriale d'intervention des institutions. La perspective d'agrandissement du périmètre institutionnel de la communauté urbaine sur l'ensemble de ses compétences est ainsi présente chez certains acteurs du Grand Lyon. Le Grand Lyon pourrait absorber certaines intercommunalités ou communes situées à sa périphérie. Il semble communément admis au niveau des cadres de la Direction du Grand Lyon que les enjeux de développement urbain se situent à une échelle territoriale plus large que le simple périmètre du Grand Lyon, ce qui devrait selon eux se traduire notamment par l'agrandissement du périmètre de leur institution. Un cadre du Grand Lyon précise que cette stratégie du Grand Lyon d'absorption de certaines intercommunalités est relativement claire : « *Nous au Grand Lyon, c'est clair qu'il y a des communautés de communes limitrophes, on aimerait bien qu'elles entrent dans le Grand Lyon. Et il y en a, ça nous intéresse pas qu'elles entrent dans le Grand Lyon, ce qui nous intéresse c'est qu'on ait des bonnes relations, et qu'on ait des projets de coopérations.* ».²³ Au titre de cette stratégie d'agrandissement, la communauté de commune de Givors-Grigny a ainsi intégré le Grand Lyon en 2007. Cette adhésion semble avoir été une étape importante, à la fois au sein des services du Grand Lyon mais également pour montrer aux autres communes qu'il leur est possible et bénéfique de rentrer dans le Grand Lyon : « *Sur les collectivités qu'on aimerait bien voir rentrer dans le Grand Lyon, c'est clair que d'avoir fait la preuve qu'on savait faire, que tout le monde en sortait par le haut, que ça marchait, que tout le monde s'y retrouvait etc., c'est extrêmement important parce que c'est pas abstrait, c'est concret* ». Une telle stratégie permettrait par voie de conséquence d'agrandir le périmètre d'intervention du Grand Lyon en matière de transports publics urbains.

Au-delà du champ des transports, les services du Grand Lyon semblent s'être organisés de manière à pouvoir assurer et revendiquer un rôle d'« animateur territorial », c'est à dire à assurer « *l'ingénierie partenariale* » à travers une « *capacité à mettre les acteurs autour de la table pour pouvoir faire sortir les projets* ». Les cadres du Grand Lyon impliqués dans REAL affichent une position d'« *ensemblier, d'animateur du partenariat* » sur des sujets très divers qui ne sont pas dans les compétences de l'institution. Pour la Directrice de la Prospective, cela traduit la maturité de la communauté urbaine, qui est désormais une communauté politique : « *La maturité de l'agglomération, le fait qu'on ait été créé il y a longtemps, en 69, fait que tout le cycle classique de maturation - on est d'abord une mutualisation de moyens, une communauté de moyens, puis une communauté d'action, puis après une communauté de projet et maintenant une communauté politique -, tout ce cycle est derrière nous, donc on est au stade où on est maintenant une communauté politique* ». Le rôle du Grand Lyon en matière d'animation de la réflexion territoriale semble désormais mieux accepté par ses partenaires : « *On a sorti un document qui s'appelle Lyon 2020 il n'y a pas très longtemps où le Grand Lyon a redit : Je*

²³ En particulier, les communes de l'est lyonnais semblent intéresser particulièrement le Grand Lyon en raison de la présence de l'Aéroport.

n'envisage pas mon avenir sans me projeter à une échelle territoriale qui est celle-ci. Et aujourd'hui, ce qui prouve que les choses ont avancé, c'est qu'aujourd'hui tout le monde trouve normal que le Grand Lyon dise ça. Ça ne choque plus personne. Raymond Barre l'a dit au début de son mandat, et tout le monde a poussé des grands cris, et maintenant c'est normal, c'est-à-dire que tout le monde dit : mais oui, c'est vrai, on est dans la même communauté de destin, c'est normal de travailler ensemble, et c'est normal que le patron du Grand Lyon, quelque part, il impulse, qu'il soit l'animateur de la réflexion. Ça ne choque personne. ».

La stratégie portée au sein du Grand Lyon d'agrandissement de son périmètre institutionnel rentre en conflit avec celle développée au sein du SYTRAL. En effet, la direction du SYTRAL cherche à agrandir son périmètre d'AOTU, et estime qu'il n'est pas nécessaire pour cela d'attendre l'agrandissement du périmètre du Grand Lyon. Dans la logique des acteurs du SYTRAL, le problème du déplacement se résout par la réduction du nombre d'AOT : « *Le seul aspect déplacements ça nous suffit, c'est l'intérêt majeur, clairement identifié. Et derrière il y a cette idée de pouvoir favoriser une de nos actions qui est l'extension de périmètre du SYTRAL* ». Les acteurs du Grand Lyon soulignent que cette solution présente le risque que les intercommunalités périphériques se contentent de mutualiser leur compétence transport, et qu'elles ne s'engagent pas dans une mutualisation globale des autres compétences avec le Grand Lyon. Mais l'échec politique de la stratégie d'agrandissement du Grand Lyon sous Raymond Barre est souligné au sein du SYTRAL pour appuyer l'idée d'un agrandissement de la seule AOTU sans nécessairement inclure les autres champs de compétence. Les deux institutions se retrouvent donc finalement en concurrence par rapport à l'extension de leurs périmètres institutionnels respectifs. Et les arguments des acteurs de chacune des institutions sont explicités et bien connus des autres acteurs. Un cadre du SYTRAL confirme ainsi les désaccords entre les deux institutions sur la manière de procéder à l'agrandissement de leur territoire : « *On a plusieurs approches et si vous voyez le Grand Lyon, il vous donnera sans doute une approche un petit peu différente, pour y arriver, pour y aboutir : même si on a le même objectif de départ, on a des approches différentes pour y aboutir. Ça c'est le contexte où on voudrait, nous, essayer d'étendre un petit peu le périmètre des transports. La communauté urbaine veut y arriver en disant c'est un principe de tout ou rien, moi j'ai cet objectif-là et je veux y arriver, je prends le bulldozer les gens ils rentrent dans la communauté urbaine et je me pose pas de question. En même temps, comme la communauté urbaine nous a délégué la compétence transport, elle ne peut pas nous la reprendre. A partir du moment où une commune ou communauté de communes rentre dans la communauté urbaine de Lyon, la compétence transport est d'office exercée par le SYTRAL* ». Ces questions sont dans ce cadre qualifiées par un cadre du Grand Lyon de « *très politiques et très compliquées* ». Pour développer et porter cette stratégie au sein du SYTRAL, une direction spécifique proche du niveau politique a même été créée, la « *Direction Territoires et Multimodalité* » : « *C'est une direction transversale. Donc créée clairement pour faire le lien avec les petits copains dans le cadre de l'intermodalité, les autorités organisatrices des autres territoires, et créée pour favoriser l'extension du périmètre des transports.* ». Une communauté de commune a ainsi d'ores et déjà délégué sa compétence transport directement au SYTRAL sans intégrer le Grand Lyon.

Les acteurs du Département du Rhône sont également en concurrence directe avec ceux du Grand Lyon sur les actions qui concernent les intercommunalités périphériques au Grand Lyon. En effet, une grande partie du territoire et de la population de ce département se situe sur l'Aire Métropolitaine de Lyon, à la fois sur le territoire du Grand Lyon et sur ceux des intercommunalités périphériques. Comme l'indique un technicien du Grand Lyon : *« pour le département du Rhône en particulier, les deux tiers de la matière humaine, vivante, économique du département du Rhône c'est l'agglomération. Le tiers qui reste c'est le Beaujolais »*. Cependant dans le champ des transports, les départements ne sont AOT que pour les transports interurbains et le transport scolaire non urbain. Les compétences transport réglementaires du Département du Rhône ne concernent donc à priori que marginalement l'Aire Métropolitaine. Comme le précise un cadre du Département : *« Il faut bien comprendre que le département du Rhône a cette particularité là, c'est que c'est un département très peuplé, 1,5 ou 1,6 millions d'habitants. Mais si on se réfère au territoire des compétences transport, on arrive, en termes de territoire sur les compétences interurbaines, à un département qui comprend uniquement 400 000 habitants. Puisqu'il y a environ 1.1 ou 1.2 millions d'habitants du Rhône faisant partie du territoire du Grand Lyon, donc de la compétence transport du SYTRAL. Donc du coup on a un statut un peu particulier en tant que AOT, on est un département super important, très peuplé, mais en termes de transport, on a une compétence qui ne concerne qu'un faible pourcentage de la population »*. D'un autre côté, l'influence des élus du Département du Rhône sur le territoire du Grand Lyon est limitée par l'existence de la communauté urbaine. Les marges d'action des acteurs du département du Rhône concernent donc beaucoup les territoires situés dans l'Aire Métropolitaine de Lyon mais en dehors du Grand Lyon, à savoir les petites intercommunalités périphériques au Grand Lyon. Et cette situation pourrait concerner également les autres départements²⁴ dont une partie du territoire est située sur l'Aire Métropolitaine de Lyon, même si le Département du Rhône est particulièrement concerné du fait de sa situation géographique ainsi que de son implication dans le pilotage du SYTRAL.

La stratégie d'intégration des intercommunalités périphériques par le Grand Lyon pose donc un problème à certains acteurs du Département du Rhône, qui cherchent à s'y opposer. En ce sens, ils sont en concurrence directe avec les acteurs du Grand Lyon sur ces territoires. Un cadre du Département du Rhône estime ainsi qu'un certain nombre d'élus départementaux de ces petites intercommunalités seraient farouchement opposés à la stratégie du Grand Lyon : *« C'est un aspect plus politique, de dire que localement l'opposition à l'intégration au Grand Lyon semble forte, donc je pense que les élus ont dû admettre ce fait là. Et les élus du département sont aussi des élus de ces territoires là. Il y a un conseiller général par canton, c'est la grande particularité des départements, l'ancrage local est fort. Donc les élus des cantons limitrophes ont à peu près la même position sur ces questions, quelle que soit leur appartenance politique »*. Un technicien participant à REAL parle de *« guerre technocratique entre les deux structures »* à ce sujet. La concurrence entre le Grand Lyon et le Département du Rhône s'exprime notamment au sein du SYTRAL où sont représentées les deux institutions. En particulier, le Département du Rhône a pris officiellement position pour défendre la stratégie portée au sein du SYTRAL d'agrandir son périmètre d'AOT par délégation de la seule compétence transport des intercommunalités périphériques au Grand

²⁴ Plusieurs témoignages semblent confirmer l'existence de rapports de force concurrentiels entre le Grand Lyon et les autres Départements, mais notre analyse non exhaustive s'est concentrée sur les relations entre le Grand Lyon et le Département du Rhône.

Lyon - donc sans que celles-ci intègrent le Grand Lyon - . Un cadre du Département précise ainsi : « *Le département dit, très clairement, aux interco de la périphérie, qui se sont parfois constituées par prudence par rapport à une extension possible du Grand Lyon : vous pouvez intégrer SYTRAL sans intégrer le grand Lyon, et notre président rajoute qu'on sera là pour les aider à franchir le cap* ». Cette question est d'autant plus sensible que le SYTRAL était à l'origine financé et contrôlé à part égale par les deux institutions. Puis suite à une opération appelée « décroisement des compétences », le financement du Département du Rhône a sensiblement diminué pour passer autour de 20%. Or la question de la représentativité des deux institutions au sein du conseil d'administration du SYTRAL, qui n'aurait pas évolué en conséquence, fait désormais débat entre les acteurs des deux institutions.

En dernier lieu, les acteurs de la Région Rhône Alpes apparaissent pour l'instant un peu en marge de ce jeu de concurrence. Notamment la région est présentée par un acteur du Grand Lyon comme plutôt frileuse au départ sur les questions de transports à l'échelle de l'Aire Métropolitaine : « *Moi j'étais à la région à une époque où celle-ci disait : ça, ce sont des affaires locales. Moi je me préoccupe d'affaires régionales, la liaison entre les grandes agglomérations ; ça c'est de la desserte d'agglomération ce n'est pas mon job. Ce qui peut s'entendre, enfin il y a une logique. La région était plutôt là-dessus et puis aussi peut être une action pas très vigoureuse mais un peu sur tous les plans. Et aussi des formes de frilosité, probablement liées à l'ampleur financière de ce dossier* ». Cette situation aboutit au fait paradoxal que les acteurs des autres institutions tentent parfois d'impliquer la Région du fait même de sa neutralité dans ce jeu de concurrence. Le cas s'est ainsi présenté pour le pilotage du dispositif REAL. Mais à force d'être mobilisés, les acteurs de la Région commencent à prendre une place un peu plus importante dans le jeu. La Région est par exemple devenue récemment co-présidente de la Région Urbaine de Lyon aux cotés du Grand Lyon, comme nous l'explique un technicien du Grand Lyon.

La formalisation de la concurrence et des conflits comme une ressource pour l'action ?

Le fait que les acteurs cherchent à expliciter et à clarifier les relations de concurrence peut être analysé comme une manière de rendre possible l'action collective et la coopération entre les différentes institutions. En effet, préciser les zones de chevauchement entre les enjeux de chacun peut permettre d'avancer au niveau instrumental des actions communes opérationnelles à l'échelle métropolitaine. Un acteur du Grand Lyon nous précise ainsi qu'explicitement les modalités de la concurrence inter-institutionnelle permet de préciser les règles de coopération entre acteurs : « *Il y a des fois, on n'y arrive pas, il y a des fois, on est en concurrence, on est en concurrence. La dimension métropolitaine ne pas non plus gommer toutes les concurrences. Mais il y a quand même beaucoup d'endroits où on se rend compte que ce n'est pas si compliqué de ne pas se bouffer le nez, non plus, de se donner des coups de main et de structurer des choses. Donc moi je suis là pour ça, pour dire : attention, là, je pense qu'il y a un problème, donc il faut que vous regardiez* ». Certains acteurs précisent qu'assumer et clarifier les relations de concurrence peut permettre de négocier, d'organiser la discussion et de faire avancer le travail opérationnel. Les « frictions » entre acteurs sont alors qualifiées de « phénomènes normaux », et le fait de les reconnaître permet de construire un moyen de trouver une solution. Une partie des relations entre acteurs des différentes institutions de l'aire métropolitaine de Lyon s'organisent dans ce sens : « *Des fois, on a des*

jeux de rôles aussi. Si par exemple, comme moi, je suis la pro-métropole et qu'il faut venir porter un discours un peu différent, on peut faire venir quelqu'un d'autre. Alors moi je fais la gentille, et puis lui il fait le méchant, des jeux de rôles très classiques somme toute. Mais c'est là où le système ne fonctionne pas si mal, c'est qu'on se le dit. C'est-à-dire je vais passer un coup de fil et je vais dire : attention, je te signale, là, on n'est pas d'accord, alors on va dire ça. Et il dit : tu pourrais dire plutôt ça ? C'est-à-dire qu'il y a effectivement des prises de position, mais ce ne sont pas des coups fourrés, qu'on se tire dans les pattes pour se faire des vacheries. C'est des phénomènes normaux de frictions sur des dossiers normaux. Donc c'est pour ça que ça sort, à mon avis, c'est pour ça que ça finit par déboucher parce que si il y a des frictions, on les regarde, on les prend en considération, on trouve des solutions et puis après on avance. On n'est pas dans des systèmes qui se bloquent parce les choses qui ne seraient pas dites ou parce que les gens se tireraient dans les pattes pour régler des compte ».

Un technicien du Grand Lyon nous précise ainsi qu'organiser la construction métropolitaine consiste en particulier à organiser la concurrence entre institutions, pour construire un cadre de discussion et de négociation entre acteurs : « *On s'aperçoit que sur l'eau, on a été super sympa avec la périphérie, tellement sympa qu'on leur fait payer des trucs pas chers, des raccords aux assainissements, etc. Alors que c'était géré au coup par coup, avant, entre copains. On commence à se dire : nous maintenant, quand ils nous font des problèmes, qu'ils nous font de la concurrence aux frontières sur des problèmes de zone commerciale etc., nous on va leur dire : vous nous embêtez sur le commerce, ok, et bien l'eau maintenant ça va être plein-pot, parce que vous vous raccordez à notre réseau, on va augmenter nos tarifs. C'est-à-dire qu'on commence à connecter des objets de négociations ».*

Un autre acteur du Grand Lyon insiste en ce sens sur l'existence d'un savoir faire particulier, à Lyon, d'explicitation et de gestion des conflits : les acteurs politiques et techniques auraient tendance à faire face aux conflits pour les dépasser plutôt qu'à ignorer la situation : « *S'il y a vraiment un truc important à sortir alors ils ont une capacité à se mettre autour de la table. Maintenant il faut qu'on le sorte, il faut qu'on le fasse pour l'agglo. Alors, bon, allez, comment on en sort ? Alors ça se passe dans un resto entre quatre ou cinq. Mais on s'en sort, c'est-à-dire qu'on ne fait jamais pourrir les conflits. Et puis le conflit n'est pas une fin en soi, c'est-à-dire, on ne nourrit pas le conflit. S'il faut en passer par un conflit à un moment donné, on en passe par un conflit, mais on n'y reste pas. C'est assez étonnant ».*

Ce savoir faire serait une caractéristique spécifique à Lyon et à la structuration de la société locale : « *Je l'explique aussi par des choses très anciennes. Je pense que c'est la tradition radicale socialiste et teintée d'humanisme catholique. Ça prend ses racines très loin. C'est-à-dire c'est des villes où on sait toujours gérer l'économie sociale. C'est des villes où il y a eu des conflits très durs, mais une capacité à transcender les conflits, à s'en sortir par le haut, à finir par se mettre d'accord. »*

2.1.3. L'organisation de la coopération au niveau technique, au-delà des institutions

Il existe un niveau de concurrence entre les institutions. C'est à ce niveau que se négocie la répartition des compétences formelles entre institutions. Les participants au projet REAL en tiennent compte lorsqu'ils agissent. Mais les acteurs interrogés distinguent également un autre niveau « technique » de l'action, qui correspondrait à la mise en œuvre opérationnelle de leur action. REAL apparaît dans ce cadre comme un projet qui permet d'organiser l'action au niveau « technique » en dépassant les problèmes de concurrence interinstitutionnelle. On peut

ainsi comprendre le dispositif de pilotage de REAL comme un moyen de faire travailler ensemble, sur la question des transports à l'échelle de l'aire métropolitaine, les techniciens concernés au sein des différentes institutions, en s'affranchissant du niveau de la concurrence institutionnelle à travers un mode de pilotage particulier et des dispositifs de coordination des acteurs et de résolution des problèmes. La construction des coopérations entre acteurs au niveau technique pour mettre en place l'action REAL est également favorisée par l'existence d'une communauté professionnelle dans le champ des transports publics à Lyon, qui transcende les frontières des institutions, et dont il convient de souligner le rôle.

Construire l'action à un niveau « technique »

Selon un responsable de service du Grand Lyon, pour penser et construire l'action publique, les acteurs doivent passer par une phase où ils font abstraction des compétences réglementaires et du périmètre de leur institution. Il faut selon lui que les acteurs parviennent à se détacher d'une lecture purement institutionnelle de leur action, et en particulier pour penser l'action publique à l'échelle d'une Aire Métropolitaine qui dépasse tous les périmètres institutionnels : *« Il faut accepter de regarder sans même savoir, d'une certaine façon au démarrage, si c'est dans nos compétences, pas dans nos compétences et comment on va faire. C'est ce détour là qu'il faut arriver à faire. Il faut accepter de faire abstraction, au moins intellectuellement, et de se dire bon, comment j'arrive à poser le problème d'une façon rigoureuse. En essayant aussi probablement de s'oublier soi-même, c'est-à-dire d'essayer de se débarrasser de sa lecture professionnelle et du prisme professionnel que l'on a par accoutumance. Par exemple ici, une grande partie des gens ne feraient pas la distinction entre ce qu'est un intérêt d'agglomération et un intérêt communautaire. Ce n'est pas la même chose, mais l'agglomération elle n'est pas prise dans un périmètre »*. En particulier, le travail concret de pilotage, d'animation et de coordination du projet REAL doit être réparti à un niveau technique de mise en œuvre de l'action, au-delà des questions de compétences institutionnelles. Autrement dit, le travail de pilotage ne serait pas possible si les acteurs respectaient au sens strict les compétences institutionnelles des institutions : *« Il y a deux définitions. Il y a une définition qui est liée aux compétences exercées par les uns ou par les autres. Ça c'est la définition de base. Bon, nous, la communauté urbaine, elle sort un petit peu de son cadre de compétences parce que préoccupée de l'intérêt de l'agglomération finalement. Bon, mais si on laisse ça de côté, sur les actions proprement dites, en gros, chacun est vraiment dans le cadre de ses compétences. En revanche c'est sur l'animation, la coordination qu'on se répartit les rôles, en disant : bon, il faut bien qu'il y en ait un qui serve de pilote »*. Cependant, l'élaboration de l'action au niveau « technique » des problèmes concrets ne signifie pas que les acteurs ne tiendraient pas compte des périmètres et des compétences institutionnelles qui existent nécessairement. Les acteurs en charge du pilotage considèrent important de pouvoir construire une action en tenant compte des différents niveaux, tout en se mettant en position d'analyser d'abord les problèmes en dehors du cadre des compétences institutionnelles de chacun même s'il est nécessaire d'y revenir par la suite. La régulation entre le niveau de la répartition des compétences formelles et des périmètres entre les institutions – où les acteurs sont en concurrence - et le niveau « technique » de l'élaboration des problèmes de l'action publique et des actions qui visent à les résoudre, est donc un problème central pour structurer l'action à l'échelle de l'Aire Métropolitaine de Lyon. Par exemple, le fait qu'un chargé de projet du Grand Lyon ait piloté REAL au

démarrage n'est pas sans avoir provoqué des tensions entre les acteurs, même si tous les directeurs des services concernés des différentes institutions étaient à priori d'accord. La concurrence sur les compétences formelles et les périmètres des institutions entraîne des problèmes de travail au niveau technique. Il s'agit donc de faire en sorte que les acteurs puissent travailler au niveau technique malgré les contraintes fortes provenant des relations de concurrence entre leurs institutions.

Le rôle de la communauté professionnelle des transports publics urbains à Lyon :

Il existe une communauté professionnelle qui transcende les appartenances institutionnelles, et qui est constituée de techniciens travaillant régulièrement ensemble sur les questions de transports en commun à l'échelle de l'Aire Métropolitaine lyonnaise. On retrouve cette communauté professionnelle au sein des participants au projet REAL. Les techniciens ont l'habitude de travailler ensemble, par exemple pour présenter le projet, comme le souligne le chargé de projet REAL au Grand Lyon : « *On est habitué à présenter REAL ensemble, à faire ça soit à deux voix, soit à trois voix, souvent avec [le chargé de mission à la Région] et puis dernièrement on l'a fait à trois voix avec [le responsable REAL au sein du SYTRAL]* ». L'importance des relations interpersonnelles préexistantes entre techniciens pour la réussite du projet REAL est soulignée par exemple par le responsable de REAL au sein du SYTRAL : « *vous avez parlé des hommes. Je pense que là il y avait un ferment, il y avait tous les éléments pour que ça se passe bien et pour que chacun fasse attention au bon moment* ». Le chargé de projet au Grand Lyon précise ainsi que la plupart des participants au projet se connaissent depuis plusieurs années, et qu'ils avaient l'habitude de travailler ensemble sur des projets ferroviaires préexistant à REAL. On notera également la très forte proximité en terme de formation de plusieurs chargés de projets participant à REAL, qui sont passés par le Laboratoire d'Economie des Transports (LET) de l'université de Lyon II, comme nous l'indique ce chargé de projet du Département du Rhône : « *J'ai un DESS à l'époque de transports Urbains et Réseaux de personnes, c'est un diplôme qui était organisé par le LET à Lyon. On se retrouve, effectivement cette filière là est très présente. Des TURP il y en a un certain nombre qui travaillent sur REAL. Les TURP c'est Transports Urbains et Réseaux de Personnes. C'est un petit code. [Le chargé de mission au Grand Lyon] a cette formation, [le chargé de mission] aussi de la région. Il n'y a quasiment aucune réunion partenariale sans qu'on soit plusieurs à avoir ce profil là. Après quand on rajoute les autres qui sont passés par le LET soit en doctorat soit en DEA, la liste s'allonge.* » Les techniciens de cette communauté circulent entre les différentes institutions présentes sur l'Aire Métropolitaine de Lyon, en particulier entre la Région et le Grand Lyon. Par exemple, le chargé de projet REAL au Grand Lyon a travaillé de 2000 à 2004 à la Région sur la question du bassin de vie Lyonnais. De la même manière, le responsable de REAL au sein du SYTRAL a travaillé plusieurs années au Conseil Général du Rhône. La Directrice d'un service du Grand Lyon insiste sur l'intérêt de ces circulations des professionnels entre les institutions : « *je suis arrivée en région lyonnaise, à la Direction Régionale de l'Équipement, où j'ai travaillé, j'étais chef de projet de la DTA, donc j'étais responsable de la direction aménagement-transports. Donc c'est moi qui ai piloté le premier contrat de plan ferroviaire. Donc c'est pour ça que je connais aussi bien REAL, c'est aussi ça qui fait que les visions territoriales s'emboîtent, c'est parce qu'on a des circulations de professionnels dans l'agglomération qui sont intéressantes* ». Précisons enfin que toutes les institutions ne sont pas représentées au sein de cette communauté professionnelle. En

particulier, les petites intercommunalités qui participent à REAL n'ont ni les moyens ni la possibilité de se « payer de la matière grise », ce qui pose parfois des problèmes pour travailler avec elles et pour « traiter des affaires ».

L'existence d'une communauté de techniciens est présentée comme une ressource essentielle pour mettre en place l'action dans le cadre de REAL. Elle permet de mobiliser une expertise technique malgré les conflits entre institutions. Ainsi les techniciens de l'agence d'urbanisme - qui n'est pas représentée officiellement au sein du dispositif REAL - peuvent néanmoins être sollicités lors de réunions informelles entre techniciens : *« A un moment donné l'agence d'urbanisme a dit : je ne suis pas dans ces instances. Et puis quand ils ont voulu y être ils se sont fait retoquer. Du coup il y a des réunions informelles aussi avec l'agence pour les tenir au courant de ça, et de leur part on a toutes les réflexions intellectuelles qui peuvent être menées par eux, parce qu'ils ont un peu plus de force de frappe que nous, et nous ça nous permet de nous enrichir pour pouvoir alimenter le projet. Là ils ont fait un travail sur qu'est-ce qu'un parc-relais. Avec une expérience étrangère, ça permet d'alimenter la réflexion »*. . Selon la Directrice d'un service du Grand Lyon, la structuration d'une communauté de techniciens, et la capacité d'organisation des acteurs qui en découle, sont essentielles pour dépasser les conflits au niveau institutionnel et pour faire avancer l'action, quel que soit le champ concerné : *« C'est un peu le propre de ce territoire-là, c'est que les acteurs savent toujours assez bien s'il est utile de réfléchir ensemble, ils savent toujours assez bien créer des lieux pour travailler sans que ça soit des prises de tête pas possible sur qui convoque les pilotes, etc. Alors à un moment ça se passe à la région, si c'est mieux que ça se passe à l'Etat, à la DRE qui a joué son rôle en son temps, on le fait à la DRE, si c'est mieux que ce soit le Grand Lyon... Enfin il y a comme une communauté professionnelle qui est assez solidaire, c'est-à-dire qui ne cherche pas forcément à tirer la coupe... Enfin il y a des luttes de pouvoir, bien sûr, on ne va pas dire que ça n'existe pas, évidemment il y a des luttes et des marquages à la culotte, de pouvoir, etc. Mais la communauté des techniciens par contre, elle, elle fait toujours passer l'efficacité avant tout ça. Donc on crée le lieu de réflexion là où c'est le plus efficace et puis après l'essentiel c'est d'avancer. »* Elle souligne en particulier le rôle d'une communauté de techniciens particulièrement présente dans le champ des transports en commun pour structurer les partenariats. Elle souligne également les limites de la notion de « transversalité », et l'importance des référentiels techniques. Pour elle, les expertises professionnelles sont structurées par rapport à des savoirs techniques applicables à des problèmes particuliers, et il est nécessaire de tenir compte de la structuration de ces champs d'expertises. On retrouve ainsi l'idée de l'importance des communautés professionnelles qui partagent des références et des savoirs communs : *« Il faut bien qu'il y ait des gens qui sont en charge de l'habitat, des gens qui sont en charge des transports... Il y a quand même des communautés professionnelles, des expertises, des systèmes de... par exemple, c'est vrai qu'on n'a pas fusionné la mission habitat et la mission déplacements, tous ensemble dans une même boîte. Par contre, il y a un chef de la mission déplacement et un chef de la mission habitat, ils sont au sein d'une même direction, on invente des procès pour faire qu'ils travaillent ensemble, on leur en demande plus qu'avant. Mais on ne va pas donner à quelqu'un qui s'occupe d'habitat, la responsabilité de travailler sur les déplacements. Ça a ses limites la transversalité. Moi je crois quand même que ça a notamment des limites en termes de retour sur expertise et de communauté professionnelle et qui ne sont quand même pas toujours totalement pénétrées. Et si on veut faire avancer le schmilblick, il faut d'abord être bien dans sa communauté professionnelle. C'est-à-dire que si on n'est pas reconnu dans sa communauté*

professionnelle, qu'on va discuter avec la communauté professionnelle des autres, on peut toujours courir quoi. »

La structuration d'une communauté professionnelle autour de la question des transports à l'échelle de l'Aire Métropolitaine de Lyon n'est pas nouvelle, et est bien antérieure à REAL. Un cadre du Grand Lyon évoque ainsi l'expertise technique portée par l'Etat déconcentré jusqu'aux lois de décentralisation de 1982. L'Etat travaillait déjà sur la question de l'Aire Métropolitaine dans le cadre de la Directive Territoriale d'Aménagement en coordination avec les collectivités locales. Puis cet héritage a été récupéré à travers la création de la Région Urbaine Lyonnaise. REAL serait donc issu de ces réflexions antérieures, précise la Directrice d'un service du Grand Lyon : *« REAL c'est finalement aussi un peu une espèce de produit de ce savoir-faire partenarial qu'il y a sur l'agglo. REAL est en partie né quand même de la réflexion générale, stratégique, globale, puisque tout à fait à l'origine de REAL il y a la Région Urbaine de Lyon »*. Dans le champ des transports, le travail antérieur à REAL réalisé au sein de la communauté des techniciens a permis d'élaborer des références communes entre les acteurs, qui avaient donc une base de réflexions pour construire le projet REAL et ses 21 « actions ». Le responsable de la Mission Déplacements au Grand Lyon précise ainsi qu'au cours du mandat précédent, de grands principes d'organisation du réseau sur l'agglomération avaient été pensés et testés, et les techniciens avaient déjà élaboré certaines idées qui ont pu être reprises par les élus : *« On avait essayé ici, pendant le mandat d'avant, de développer cette idée consistant à dire que la partie centrale est bien desservie, mais en revanche l'agglomération entendue au sens large s'est développée ces dernières décennies sur la base des autoroutes et de la voiture, donc on a une croissance urbaine qui est structurée à travers ça. Ce système, on ne pourra pas et on ne voudra pas le développer, donc il faut trouver quelque chose qui soit un peu le pendant. Et puis on a eu pas mal de discussions avec différentes sortes de partenaires, plutôt du côté de la SNCF ou des opérateurs, qui ont plus une logique marketing. On voulait arriver à la structuration d'une gamme de produits sur le milieu urbain. C'est-à-dire qu'il y a des zones qui sont plutôt adaptées à de la desserte d'aires très vastes, et puis lorsqu'on veut desservir le dedans d'un quartier, une petite navette c'est mieux. Donc on avait chiné comme ça, et puis on avait fini par élaborer les principes et testé un certain nombre de choses. Et la technostructure Grand Lyon était porteuse, du moins un certain nombre de personnes, au niveau du Secrétariat Général. Ca a été repris par Collomb, qui avait prêté une oreille attentive à la fin du mandat de Barre. Il a ressorti ça en début de mandat. »* La Directrice de la Prospective au Grand Lyon insiste de la même manière sur le travail réalisé par la Région Urbaine de Lyon de production d'une « culture commune » et de diagnostics communs sur l'Aire Métropolitaine, en particulier par l'élaboration de cartes et de statistiques : *« La RUL, la première chose qu'elle a inventé c'était un périmètre d'étude. Elle s'est appuyée sur les agents urbains et elle a fait produire une connaissance de ce territoire sur la base d'un périmètre qui n'existait pas à Lyon, elle a fait produire des études, des statistiques, des cartes. Ca paraît rien mais la représentation..., commencer à faire des cartes sur un territoire qui n'existe pas, institutionnellement c'est fort. C'est-à-dire que les gens commençaient à dire : Ben oui, c'est notre territoire. »* Il existait donc avant REAL des lieux de discussion entre les techniciens des différentes institutions, ce qui avait permis de structurer la réflexion sur un certain nombre de questionnements dans le champ des transports collectifs à l'échelle de l'Aire Métropolitaine. Par exemple les questions de cadencement avaient déjà été travaillées : *« La région Rhône-Alpes, ils ont structuré une direction des transports assez tôt, qui a pris en charge une réflexion, notamment sur la structuration du*

cadencement sur l'étoile ferroviaire lyonnais. Il y a eu des études qui ont été pilotées très tôt là-dessus. Et donc on avait là des lieux où tout le monde participait, on réfléchissait et si la question se posait de l'articulation avec les autorités organisatrices transports urbains, hop, on les invitait. Donc il y a des lieux et ça fonctionnait assez bien. Il y a également le fait qu'on a été l'une des premières agglomérations à faire un PDU. Eh bien le noyau de gens qui ont travaillé sur les PDU, c'est un noyau de gens qui a été extrêmement solidaire, qui a inventé un système de travail, de collaboration très efficace, et je pense que sur ce noyau là s'est greffée beaucoup une dynamique partenariale collective. Et ces gens là, ils se mettaient des trucs sur la table, ils se parlaient, ils faisaient des études ensemble... Et donc ils ont créé des espèces de communautés, des solidarités de travail, sur lesquelles les choses se sont construites ». Les questions de la tarification commune et de l'offre aux usagers avaient également déjà fait l'objet de réflexions communes antérieurement à REAL, qui ont servi de base de travail.

Conclusion

L'analyse de la concurrence par rapport aux compétences institutionnelles apparaît fondamentale pour comprendre comment se structure l'action dans le champ des transports publics à l'échelle de l'Aire Métropolitaine de Lyon. Les acteurs sont en situation d'interdépendance du fait de la volonté de construire une action commune et du fait de l'interconnexion de leurs objets de travail organisés en réseau – au sens physique du terme –. Les relations de concurrence inter-institutionnelles qui en découlent nécessairement sont d'autant plus fortes. Dans ce cadre, la mise en place du projet REAL peut être considérée comme une tentative de dépasser ce niveau de concurrence entre institutions pour construire des coopérations entre acteurs au niveau technique. Le souci de gérer la concurrence institutionnelle se retrouve à la fois dans la manière d'organiser l'action, et dans la manière dont les acteurs travaillent. En plus d'être un dispositif visant à mettre en place de nouvelles actions opérationnelles, REAL apparaît ainsi comme un moyen de structurer la coordination entre les acteurs autour de la question des transports à l'échelle de l'Aire Métropolitaine de Lyon. REAL peut être considéré comme un dispositif de pilotage ad hoc qui permet aux acteurs d'élaborer une action collective malgré les problèmes et les contradictions résultants du jeu de concurrence entre les institutions. En outre, les pilotes de REAL s'appuient sur l'existence d'une communauté de techniciens dans le champ des transports publics à l'échelle de l'aire métropolitaine Lyonnaise : cette communauté professionnelle transcende les frontières entre institutions et permet aux acteurs de partager des références communes pour construire et structurer l'action.

L'exemple de REAL montre bien que la coopération à l'échelle métropolitaine ne se limite pas à la mise en place de structures institutionnelles capables de porter des actions à cette échelle. Les acteurs du projet REAL ont ainsi pu construire une action collective sans poser au préalable la question d'une structure qui l'aurait portée. De plus, l'évolution actuelle du jeu – à laquelle REAL a probablement contribué - semble avoir permis de poser désormais la question de l'institutionnalisation de l'action et de la mise en place d'une structure qui puisse pérenniser et développer les actions engagées. Les acteurs Lyonnais sont désormais en mesure de réfléchir à la constitution d'un nouveau syndicat mixte des transports comme l'autorise la loi SRU, sur un périmètre plus large que celui du Grand Lyon, chose qui semblait impensable au démarrage de REAL. La création de ce syndicat permettrait de lever un versement transport supplémentaire. Certains problèmes de financement pourraient ainsi être résolus par

la mise en place de cette structure pérenne, notamment la gestion d'un dispositif de tarification commune.

2.2. LA REORGANISATION DE L'ACTION INTERCOMMUNALE DANS LE CHAMP DE L'URBANISME A NANTES

La création de la communauté urbaine Nantes Métropole, en 2001²⁵, induit une réorganisation de l'action publique dans le champ de l'urbanisme et de l'aménagement. Les acteurs rencontrés soulignent la rapidité mais aussi l'inachèvement de ce processus²⁶. Formellement, une division du travail a été opérée : la « définition des grandes orientations » a été confiée à la communauté urbaine, la gestion des sols l'a été aux communes, « dans le cadre fixé par ces orientations » (Le Saout, 2004). Cette répartition formelle des rôles a été assortie d'une règle provisoire : « Pour éviter que des résistances municipales bloquent la construction de la communauté, les élus communautaires ont voté en décembre 2000 une charte de fonctionnement, qui précise que la communauté ne mettra pas en œuvre sur le territoire d'une commune un projet que cette dernière aurait refusé et qu'elle s'engage également, dans l'attente de la définition des schémas directeurs, à ne pas approuver un document d'urbanisme qui s'opposerait aux enjeux communaux exprimés par les municipalités » (ibid.). Le recours à cette règle de « droit mou » est significatif de l'incertitude provoquée par le transfert de compétence. Loin d'introduire une séparation étanche entre les domaines d'action des différentes organisations, la réorganisation en cours ouvre de nouveaux espaces de concurrence et de coopération. Elle conduit donc les acteurs à inventer de nouvelles règles du jeu. Le changement est particulièrement complexe au niveau de la commune centre, où l'urbanisme constituait un secteur important et fortement structuré. Apparemment, l'administration communale s'organise de façon à défendre ses prérogatives, tandis que la communauté urbaine, forte de sa compétence légale, s'impose. Une analyse plus fine montre que la concurrence inter organisationnelle n'empêche pas l'apparition de nouvelles coopérations et que progressivement se constitue un système d'action nantais, dans lequel niveaux d'action communal et intercommunal sont imbriqués.

2.2.1. Un jeu en cours de structuration

Le champ de l'urbanisme et de l'aménagement

Le terme de « champ » (préféré à celui de « secteur »²⁷) désigne ici un domaine d'activité dont les frontières sont incertaines et mouvantes, pour des raisons d'ordre général, que nous nous contenterons de rappeler, mais aussi à cause de circonstances locales, qui méritent davantage de précisions. L'urbanisme est un domaine protéiforme, partiellement décentralisé avant la lettre, au travers de politiques contractuelles, comme l'a montré Jean-Pierre Gaudin. Depuis la décentralisation, il recouvre des actions très diverses. Certaines relèvent de la gestion routinière du territoire, d'autres s'inscrivent dans des stratégies de développement économique, emblématiques d'une autonomisation du pouvoir local (notamment de celui des maires de grandes villes) dont Pierre Grémion avait repéré les premiers signes (Grémion,

²⁵ La communauté urbaine remplace le district, créé en 1992 (suite à l'élection de J.M. Ayrault trois ans plus tôt), lui-même héritier d'un SIVOM, qui avait été mis en place au début des années 1980. Elle regroupe vingt-quatre communes.

²⁶ « *La communauté urbaine, c'est une Intercommunalité de gestion plus l'aménagement* », résume un des enquêtés.

²⁷ On a pris l'habitude de définir la notion de « secteur » par opposition à celle de territoire, ce qui serait inapproprié ici : nous nous intéressons à un complexe d'acteurs à la fois relativement spécialisés et territorial.

1976). Deux types d'action sont particulièrement significatifs de la politisation du pouvoir communal ou intercommunal et de son ancrage local : les politiques publiques et les projets. Les « politiques urbaines »²⁸, organisées de façon sectorielle, embrassent des domaines de plus en plus vastes et ciblés sur des enjeux construits localement (Biarez, Nevers, 1993). Leur développement a conduit les acteurs publics locaux à déborder leurs domaines de compétence formels. C'est ainsi par exemple, qu'ils ont été progressivement conduits à étendre leurs responsabilités (et à demander davantage de prérogatives) en matière d'habitat. Le périmètre des politiques publiques relevant de l'urbanisme dépasse donc de loin celui des compétences octroyées par les lois de décentralisation et prend des formes très variables d'un contexte à l'autre. Le « projet » est souvent considéré comme le mode d'action politique local par excellence. Le terme, lorsqu'il désigne un mode d'action, serait significatif de tendances qui bouleversent en profondeur l'action publique locale depuis une trentaine d'années : la territorialisation de l'action (entendue au sens de « déssectorisation ») ; l'ouverture des systèmes de décision publics à des acteurs de la société locale ; une démarche de planification « stratégique » et « interactionniste » (Padioleau, Demesteere, 1993). L'ambiguïté du mot, qu'il soit employé par les acteurs ou par ceux qui les observent, est aussi révélatrice de l'indétermination du champ.

Dans le contexte nantais, l'indétermination des contenus d'action associée aux termes « urbanisme » et « aménagement » (pourtant très employés par les acteurs) peut être reliée à la réorganisation en cours. Les acteurs identifient l'urbanisme et l'aménagement à « l'urbain », mais aussi au « projet » au « renouvellement urbain » et lui attribuent des contenus variés : les ZAC, le PLU, l'espace public, les espaces verts et la voirie, etc. et un périmètre plus ou moins vaste : aménagement stricto sensu ou « développement urbain ». Certaines recherches ont montré que les organigrammes pouvaient être un bon analyseur de l'action publique et de ses évolutions. B. Barraqué a ainsi identifié des signes de « verdissement des politiques urbaines » (in Biarez, Nevers, 1993). Le risque d'une telle analyse consiste bien sûr à prendre l'organisation formelle pour ce qu'elle n'est pas : le révélateur de l'organisation réelle de l'action. En particulier, il convient d'avoir à l'esprit que les organigrammes sont des instruments de communication. Sans sur-interpréter les tableaux schématiques qui représentent les services nantais d'une part, ceux de la communauté urbaine de l'autre, on ne peut manquer de constater la position différente des services dédiés à l'urbanisme et à l'aménagement dans les deux cas. Au sein de l'administration communale, l'urbanisme est un secteur clairement identifié. Au sein de la communauté urbaine en revanche, il apparaît dilué. L'organisation des services communautaires affiche un objectif : « Mener à bien des projets intercommunaux ». Les directions, que les acteurs qualifient de « thématiques », apparaissent comme faiblement sectorisées. Les questions d'aménagement relèvent a priori de plusieurs d'entre elles : « stratégie métropolitaine » ; « proximité » (nous y reviendrons) ; « renouvellement urbain » ; « développement économique »²⁹.

²⁸ Nous reprenons à notre compte la notion de Jean-Pierre Gaudin, qui associe la notion de « politique urbaine » à l'idée d'un urbanisme coordonné par des pouvoirs publics locaux disposant d'une autonomie de moyens (Gaudin, 1993).

²⁹ Nous rappelons que notre enquête a précédé l'importante réorganisation des services intervenue immédiatement après les élections municipales de 2008.

Puisque notre objectif consiste à analyser la réorganisation dont ce champ d'action publique a fait l'objet, nous avons d'abord cherché à comprendre la manière dont il s'est structuré au sein des services de la ville de Nantes.

La réorganisation du champ de l'urbanisme nantais

Lorsque Jean-Marc Ayrault est élu maire pour la première fois, en 1989, des projets d'aménagement (le tramway et le cours des cinquante otages, le réaménagement du centre ville...) sont l'un des principaux modes d'expression de la rupture politique. Un responsable nantais raconte : « *On n'a pas loupé l'affichage qu'il fallait faire pour montrer que la ville était en route, que ça bougeait. Donc on a porté les projets d'une manière tout à fait volontaire* ». Des « circuits de décision courts », impliquant élus d'une part, directeurs de services techniques de l'autre sont mis en place, puis une « direction générale à l'aménagement et de l'urbanisme » est instituée. Ce « *système urbanisme* » (selon l'expression de notre interlocuteur) est ensuite augmenté de « moyens de production » : les espaces verts et la voirie. A la fin des années 1990, il se voit adjoindre des « missions » : déplacements, espaces publics, économie et devient « direction générale du développement urbain ».

Lorsque la compétence urbanisme est transférée à la communauté urbaine, « *un recouvrement, des enchevêtrements* » entre l'organisation existante et celle nouvellement créée apparaissent. Ce chevauchement est d'autant plus sensible que l'administration nantaise est « *une institution très modelée par les services urbains, l'aménagement urbain.* », selon un cadre communautaire extérieur au champ. La concurrence concerne notamment la maîtrise d'ouvrage des grandes opérations et la relation avec les SEM à qui elle est déléguée, notamment deux d'entre elles : la SAMOA, dédiée au projet de l'Ile-de-Nantes, qui peut être considérée comme une émanation de la communauté urbaine, et Nantes-aménagement, structure d'origine nantaise. Dans ce jeu interinstitutionnel, ces deux grandes SEML jouent un rôle pivot : « *Sur l'urbain, ça frotte dur entre la Samoa, Nantes aménagement, l'urbanisme de la métropole et Urbana* »³⁰. Il s'agit d'un « *système en tension* » résume le directeur de l'urbanisme communal³¹.

L'incertitude comme contrainte et comme ressource

Face à cette situation nouvelle, les acteurs font preuve de réflexivité. Chacun cherche à agir sur ce jeu instable et concurrentiel. Le directeur général des services de la ville de Nantes brosse le contexte de son activité en mentionnant les « *évolutions nantaises* » qui obligent à « *brasser 1000 choses en même temps* » : « *Il y a quand même un certain nombre de champs sur lesquels on a tellement de questions pressantes nouvelles, qu'on a forcément une incertitude qu'il faut assumer* ». La première d'entre elles est la création de la communauté urbaine, « *réalité institutionnelle à la fois prégnante, forte, incontournable [...] et en même temps bricolée, pas pensée* » (même si elle fonctionne mieux qu'ailleurs, est très intégrée et dispose de compétences plus larges que toutes les autres communautés urbaines en France), mais source « *d'opportunités* », « *d'expérimentations* », « *de réalisations* » et de moyens financiers nouveaux, qui permettent de « *s'engager plus fort dans des actions* » ; la seconde

³⁰ Nom donné au service communal chargé de l'urbanisme.

³¹ Que plusieurs acteurs insistent sur le caractère pacifique de ces relations n'invalide pas l'hypothèse d'un rapport de forces très marqué.

réside dans les innovations nantaises relatives à la « proximité » et à la « démocratie locale » (l'association de ces deux évolutions est à noter, nous y reviendrons). Ces changements sont, selon lui, corrélés à la prospérité économique et démographique de l'agglomération, qui « *donne à penser aux élus que l'avenir est éternel* ». Cet optimisme est partagé. Même si certains cadres nantais se tiennent sur la défensive, chacun considère que l'heure est à l'innovation. Au sein des services communaux et intercommunaux, on trouve, placés en positions symétriques, des cadres caractérisés par leur ancienneté et leur connaissance revendiquée du territoire, dont la seule mission consiste à proposer de nouvelles pistes d'actions : « *C'est quand même assez étonnant les espaces d'initiatives qu'on a. Et en même temps on fait la collecte des déchets et les ronds-points* », confie un de ces chargés de mission à la communauté. Dans l'ensemble, la création de la communauté urbaine est perçue comme un changement tardif et brutal mais qui réussit plutôt mieux qu'ailleurs. Dans ce contexte, il s'agit de gérer « *ensemble [entre commune et communauté urbaine] de la réallocation de ressources* », explique le DGS de Nantes.

En matière d'urbanisme, la distribution formelle des compétences est pensée davantage comme un problème que comme une règle qu'il s'agirait d'appliquer. Elle est perçue comme une incitation à innover : « *La compétence urbaine, elle est partagée dans les faits. Donc ne donnons pas à penser qu'elle peut faire l'objet d'autre chose que de ce partage. Alors, le partage est fondé sur des considérations de politiques locales et il peut être fondé sur des enjeux démocratiques : qui a légitimité pour parler avec nos concitoyens des projets qu'on mène sur le territoire ? C'est un sujet auquel moi je n'ai pas la réponse mais considérer que la réponse peut être dans les textes est une illusion* ». L'incertitude relative à la répartition des sources de pouvoir, évoquée ici par le DGS de Nantes, est également notée par les membres de la communauté. Pour tous les acteurs, l'incertitude provient d'abord de la séparation entre deux sources de légitimité : la compétence formelle en matière d'aménagement et d'urbanisme (entre les mains de la communauté urbaine) et ce que les acteurs nomment généralement la « légitimité démocratique », c'est-à-dire la représentativité (associée à l'élection au suffrage universel). Les nouvelles règles du jeu trouvent donc leur source « dans les textes » mais elles se construisent aussi à mesure que l'action avance. Chacun en est conscient, quelle que soit l'action dans laquelle il est engagé. Cela alimente le jeu concurrentiel entre institutions. Sans forcément le dire, les acteurs prennent également en considération un autre facteur d'incertitude : le caractère provisoire des règles, lié à la perspective de nouveaux changements du cadre juridique. Voici par exemple ce que dit un directeur de service de l'établissement intercommunal : « *Ce n'est jamais fini. Il y a des compétences nouvelles qui vont arriver, l'environnement va évoluer, on va avoir des ajustements un peu permanents.* »

2.2.2. La concurrence inter-institutionnelle

Avec la création de la communauté urbaine, le champ de l'urbanisme est devenu inter-institutionnel. Commune et EPCI doivent coopérer et développer de nouvelles relations avec les SEM. Dans ce nouveau jeu, chacun dispose de ressources différentes. La compétence formelle est revendiquée par les membres de la communauté urbaine. L'un d'eux affirme : « *Il n'y pas de concurrence. Il y a une recherche de légitimité du côté des services de la ville de Nantes. Nous on n'est pas en recherche de légitimité puisqu'on est légitime, on a des*

compétences, on les assume ». Les services de la ville se réclament de la « légitimité démocratique » de leurs élus. Tous reconnaissent aux SEM leur expertise.

L'autonomisation de la communauté urbaine

La communauté urbaine est une organisation en cours de construction. La nouvelle entité doit, classiquement, convaincre les maires des communes périphériques d'adhérer aux décisions communautaires. Nous verrons que l'organisation déconcentrée des services communautaires dans le champ du « développement urbain » a apporté une réponse à l'inquiétude des maires de communes périphériques à l'égard de la nouvelle technostucture. L'action de cette entité dépend de compromis politiques, dont un directeur de service, qui fut successivement directeur général des services de deux EPCI, définit le caractère spécifiquement nantais : les décisions se prennent progressivement, par adhésion et sans coup de force. Mais elle doit aussi construire des actions qui la définissent. C'est pourquoi les porteurs de projets attachent un enjeu politique aux actions qu'ils engagent au nom de la communauté urbaine. Ils visent à structurer des problèmes (selon l'expression de Patrice Duran), à les constituer en enjeux d'actions publiques que puisse s'approprier la communauté urbaine et qui la fassent exister. Le responsable de l'atelier « éco-quartier »³², sorte d'incubateur de nouveaux enjeux d'actions publiques intercommunales, parle d'identification : « *Je dirais que la thématique éco-quartiers est donc clairement identifiée à Nantes Métropole* ».

Un chargé de mission auprès du DGS de Nantes Métropole, auparavant responsable de la politique de la ville au sein des services communaux, est précisément affecté à cette mission : « *Mon idée était de montrer qu'une institution publique comme la nôtre, qui est quand même un établissement public de coopération intercommunale avec une légitimité démocratique toujours contestée, était en capacité de mener une forme de gouvernance particulière et de mettre en système un jeu d'acteurs avec une forme de démocratie locale nouvelle* ». Il cite plusieurs actions concourant à cet objectif. Il a notamment fait en sorte que l'EPCI joue un rôle moteur dans la création d'une maison de l'emploi, puis en assure la présidence. L'initiative n'est pas justifiée par une compétence légale (l'emploi relève en principe de l'Etat), mais par la « *responsabilité de l'animation du territoire* », et celle consistant à « *fédérer les acteurs* ». La réussite de ces actions repose sur la capacité de mobilisation des « *acteurs du territoire* » dont dispose le chargé de mission. Il leur attribue deux « cibles » : ses collègues, directeurs et chefs de services d'une part, élus (« *y compris Jean-Marc Ayrault* ») de l'autre. Au-delà de leurs objectifs apparents, ces initiatives visent à démontrer aux membres de la communauté urbaine qu'ils font partie d'une « *institution qui a une vraie capacité, le fait de co-produire des politiques publiques* ».

Les acteurs chargés d'ouvrir de nouveaux champs d'action communautaire ne raisonnent pas seulement en technocrates³³. Ils attribuent un sens fort à la notion d'*intercommunalité* et s'attachent à la régulation du jeu interinstitutionnel. Ainsi, le responsable de l'atelier « éco-

³² Ces ateliers, dont le pilotage est assuré par un « chef de projet » appartenant aux services de Nantes Métropole, sont composés principalement d'agents de la communauté urbaine, secondairement de membres des services de la ville de Nantes et de représentants des grandes SEM locales et de quelques experts. Ces ateliers, issus de l'Agenda 21, sont censés produire de l'expertise et faire circuler de « bonnes pratiques » entre communes de l'agglomération.

³³ Si l'on admet que le technocrate détient un savoir spécialisé et imprime à la décision publique sa logique de métier.

quartier » s'efforce de placer les acteurs dans un « *bain commun* », de façon à « *normaliser* » les pratiques des communes de l'agglomération en la matière.

La réorganisation du service communal chargé de l'urbanisme

Pour les représentants de la commune centre, Nantes Métropole constitue un environnement incertain, par rapport auquel il faut s'adapter. L'un de ceux qui participent à la réorganisation de l'action municipale cite l'exemple lyonnais, où la communauté urbaine « *fait la pluie et le beau temps* », pour illustrer ce qui constitue selon lui « *un vrai risque, si la ville perd tous ses moyens* ». Face à ce risque, explique-t-il, « *on s'est réinventé sur des missions, qu'on a calées sur la nécessité d'avoir un niveau municipal d'action* ». Une réorganisation des services a été engagée « *à partir de* » la redistribution des compétences formelles. Ce changement a conduit, non à une nouvelle division du travail, mais au renforcement de la courroie de transmission entre une administration décentralisée et « *ses* » élus, élu sectoriel (le premier adjoint municipal, vice président de Nantes métropole chargé du développement urbain) et élus de quartiers : « *Ce qui était fondamental dans la position acquise c'était que les décisions politiques se prenaient à la ville de Nantes. En gros sur tout ce qui est notamment fabrication de la ville, je ne sais pas si l'on peut appeler ça un deal, mais c'est une sorte d'accord tacite, qui se lit dans le fait qu'il faut souvent des majorités qualifiées pour remporter des décisions sur la problématique de l'aménagement urbain. Si vous voulez le compromis [...] dont je parlais, ça s'est fait en disant : vous gardez la maîtrise dans les zones de développement, on ne vous imposera pas vos formes urbaines* », explique le responsable de l'urbanisme. Ce service refondé est devenu « Urbana » (il compte environ quatre-vingts agents). Il a été en partie décentralisé pour former trois GEPA, groupes d'étude et de proposition d'action, constitués de cadres généralistes « *chargés de préparer la décision politique* ». Ces services décentralisés élaborent des « *pré-programmes, pré-projets* » en faisant éventuellement appel à des fonctionnaires communautaires « *quand il faut* ». Ils les font ensuite « *valider politiquement* » : « *Donc la synthèse est faite là. C'est entériné par le bureau municipal [...]. Puis après ça part vers Nantes Métropole qui le fait vivre.* » Ce processus est censé maintenir « *un système d'allocation et de pilotage nantais* » pour les actions de compétence communautaire. Il est supposé être plus efficace et conforter la légitimité des services communaux. Ce système, conçu comme défensif, réduit effectivement la marge de manœuvre des services chargés de la mise en œuvre des politiques communautaires : « *C'est un peu tendu avec les GEPA parce qu'on se marche un peu sur les pieds, et que au fond on a mis sur pieds un dispositif de bonne conduite etc., mais on sent bien qu'il y a encore quelques progrès à faire, mais qui sont des calages qui ne relèvent pas de la proximité, mais qui relèvent de l'ensemble du dispositif. Une fois que ça sera calé ça sera fini, étant entendu qu'il faut reconnaître que lorsqu'un élu de quartier dit « moi je veux ça », ça n'engage que lui, ça n'engage pas la ville. Quand le maire dit : je veux ça, ok c'est réglé* », explique un directeur de service de la communauté. La « *proximité* », utilisée plus globalement comme un niveau d'ajustement (infra), est ici le niveau d'expression de la concurrence interinstitutionnelle. Les GEPA sont souvent mentionnés comme des bastions communaux. Ici par un directeur de service de Nantes Métropole : « *Les GEPA, c'est le prolongement de l'urbanisme, c'est le prolongement des difficultés. Et là, tant qu'on n'aura pas clarifié au niveau de la communauté ce qui est du ressort de la communauté et ce qui est du ressort de la ville, on aura toujours un peu de tensions* ». La décentralisation d'Urbana a effectivement conduit à la construction d'un système autonome, par rapport à la dynamique intercommunale mais aussi

par rapport l'institution communale (grâce à l'organisation d'un circuit de décision hyper sectoriel), ce que revendique le directeur du service, interrogé par R. Le Saout : « Nous on touche à tout. On fait des notes qu'on appelle des pré-programmes d'action publique, qu'on fait valider par les élus. Nous, on a une commande des élus. On est là pour formaliser les commandes de la ville. Là-dessus, on a une légitimité » (Le Saout, 2006).

Le pouvoir des SEM

Les SEM locales d'aménagement, notamment deux d'entre elles, apparaissent comme des organisations relativement autonomes. Leur pouvoir de décision en matière d'urbanisme est aussi reconnu que celui des institutions politiques auxquelles elles sont en principe subordonnées. Les membres des services communaux et intercommunaux, qu'ils travaillent ou non dans le champ de l'urbanisme, les considèrent comme des acteurs à part entière et non comme des instruments des collectivités locales. Le directeur de l'une d'elle, dédiée à un projet urbain majeur, raconte : « *Ce projet a été porté par la communauté urbaine naissante [...]. Nous nous sommes rendu compte au bout de quelques temps, que ce projet, par sa dimension, par la diversité de son contenu, par la multiplication des interactions autour des différents thèmes, supposait qu'il y ait une organisation ad hoc pour le porter. Ceci a fait l'objet de réflexions, d'études, de comparaisons, de scénarios, qui ont abouti au fait que la meilleure solution était de créer une société dédiée à ce projet : ça a été la décision de faire la SAMOA. Donc ça, c'est fin 2003, il y en a plein qui ont quitté la direction de la communauté urbaine pour créer la SAMOA, et c'est ce que je fais depuis.* » Notre interlocuteur était alors directeur général des services de l'organisation mère. L'autre grande SEM est caractérisée par sa double tutelle. Son directeur explique : « *On était une SEM plus ville de Nantes, la SEM de la ville de Nantes, qui a eu en charge les principaux développements urbains de la ville. Et puis avec la création de la communauté urbaine, on s'est retrouvé à modifier le capital. Il y avait toujours 51% de collectivité locale, portés par la ville de Nantes uniquement. Maintenant il y a plus de la moitié qui sont portés par la communauté urbaine.* » Cette SEM intervient sur le territoire de Nantes où elle assure la maîtrise de diverses opérations. Elle pilote, aux côtés de la ville de Nantes, le second projet urbain considéré comme d'ampleur métropolitaine.

En matière de conduite de projets, les deux SEM disposent d'une large autonomie. Cette autonomie est maximale dans le cas de la SAMOA, SEM dédiée au projet de l'Ile de Nantes : « *Le fait de se dire qu'on n'est pas dans un rôle simplement d'opérateur technique, dans lequel on est en train de transformer, d'acheter et de revendre, mais dans un rôle de pilotage de la transformation d'une partie essentielle de la ville ; donc notre rôle premier, il est je pense, dans la répartition du rôle des acteurs, faire en sorte qu'entre les collectivités, dont j'ai dit qu'elles étaient toujours l'autorité des questions que nous gérons, les promoteurs, les acteurs de toutes sortes, les acteurs culturels, les acteurs associatifs..., la population qui vit déjà sur place...* ». L'autonomie des SEM inquiète les services communaux et intercommunaux, qui cherchent à limiter leur intervention, selon le directeur de l'une d'elles : « *La question qui se pose c'est : à quel moment on fait intervenir la SEM ? La tendance des services est toujours : le plus tard possible. Et même qu'elle n'intervienne pas ce serait encore mieux.* » La méfiance des agents administratifs locaux à l'égard des SEM s'explique aussi par les relations, formelles et informelles, que celles-ci entretiennent avec les élus. Un directeur de SEM confie que les membres des services intercommunaux considèrent qu'un

projet confié à une SEM leur échappe : il est nécessairement contrôlé par celle-ci et par un élu. L'élu « proche » peut être le président du conseil d'administration, mais aussi le maire-président, dont les directeurs des deux principales SEM sont de fidèles collaborateurs (infra).

Le pouvoir des SEM ne se limite pas au pilotage de projet. Leur « expertise urbaine » est reconnue, et génératrice de concurrences. Un jeune cadre explique : « *Face aux SEM, il faut que les services communautaires aient toujours, si possible, une longueur d'avance. [...] Donc on essaie d'avoir cette capacité-là, même si effectivement la SAMOA a aussi son propre réseau de contacts [...]. Mais nous, malgré tout, avec sans doute des moyens un petit peu plus faibles, on arrive à être présents aussi sur la partie prospective, la réflexion.* » Les « ateliers thématiques » dont il a la charge (supra) font partie des moyens mis en place pour donner à la communauté urbaine une « longueur d'avance », en matière de développement durable notamment (dans le cadre de l'agenda 21 que pilote l'EPCI). Le jeu concurrentiel, qui implique trois partenaires (SEM, communauté urbaine et ville de Nantes), est relatif à l'invention de nouveaux contenus d'action publique, qui se joue aussi sur le terrain de la conduite de projet. Notre interlocuteur nous livre un exemple qui illustre cet enjeu : « *En ce moment la SEM travaille sur le sport dans la ville. [...] Et là-dessus pour l'instant la SEM est en avant, ce qui d'ailleurs a posé des problèmes avec la ville de Nantes... Parce dans le jeu il y a la ville de Nantes, on est quand même sur le territoire de la ville de Nantes, qui laisse un peu la communauté urbaine en avant sur le projet île de Nantes, donc clairement qui est moins présente que sur les autres quartiers, parce qu'elle considère que ce quartier a été pris en gouvernance par la communauté urbaine [...]. Et là sur les sports clairement, la ville a dit : « comment la SEM peut-elle s'emparer de ce sujet, alors que nous on a une direction des sports et que c'est une compétence qui nous est propre ? ».* Si l'on en juge d'après cet exemple, la ville réagirait défensivement en arguant de sa compétence légale. La communauté urbaine tendrait davantage vers la « coproduction », en élaborant avec son maître d'ouvrage délégué des « schémas d'orientation thématiques » concernant les questions sectorielles qui relèvent de son autorité (espaces publics, transports collectifs, stationnement...). Nous n'avons pas enquêté suffisamment pour savoir si l'exemple est révélateur. Nous observons néanmoins que la communauté urbaine s'est organisée pour faire face à l'autonomie des SEM. Des chefs de projets ont été mis en place, afin d'être les interlocuteurs uniques des SEM et de réduire ainsi la zone d'incertitude dont elles disposent : « *Donc moi mon rôle c'est d'être un peu l'interlocuteur unique de la SEM, parce que sinon, avant que mon poste existe la SEM avait une multiplicité d'interlocuteurs et pouvait être la seule éventuellement à connaître la vision d'ensemble et à pouvoir l'orienter à sa guise en disant : ah bah non, tel service penche plutôt de ce côté et donc moi je vous dis que c'est plus comme ça* ».

Les SEM jouent également un rôle pivot dans le jeu concurrentiel entre les deux organisations. Le directeur de la SEM chargée de plusieurs projets nantais insiste sur ce point et donne un exemple. A la question : « *Est-ce que ça veut dire que vous faites non seulement de la coordination entre services mais aussi de la coordination entre la communauté urbaine et la ville de Nantes ?*, il répond : *Ca nous arrive beaucoup.* » Les organisations ont fréquemment recours au contrat pour palier l'incertitude de leurs zones de compétence.

La régulation de la concurrence

La coopération interinstitutionnelle est formalisée par de nombreuses règles. Les plus visibles et les plus souvent mentionnées par les acteurs prennent la forme de contrats. Un autre mode de régulation, plus implicite et fluctuant, consiste à différencier les modes d'action relevant de chacune des institutions. Cette différenciation se superpose à la répartition des compétences formelles.

Le « développement urbain » dans son ensemble est structuré par un cadre de décision qu'on peut qualifier de contractuel : des règles explicites définissent le rôle de chaque institution et sa participation au financement des investissements, en référence à ses compétences formelles. Les investissements communautaires (le « volume de travaux ») sont l'objet d'accords pluriannuels formalisés : *« Les contrats de co-développement, qui sont des documents signés entre la commune et la communauté, qui est un document qui vérifie la compatibilité ou la cohérence des projets municipaux avec les projets communautaires »* (un DGA de la communauté). Selon un principe analogue, des conventions régulent l'intervention de chaque partenaire dans les projets qui relèvent formellement de la communauté urbaine ou de la ville, ou de leur autorité conjointe : *« Par exemple, la politique du logement c'est la CU, donc quand on fait une opération de logements avec 30% de logements HLM ça a un effet direct sur le bilan, donc la ville de Nantes en charge de cette opération dit : ça a un impact sur le bilan donc c'est pas moi qui paye. C'est vrai pour le logement social, mais aussi ... Ont été mises en place des conventions tripartites entre la ville, l'aménageur et la communauté urbaine, quand il y a des croisements de compétences, c'est-à-dire essentiellement le logement et l'espace public »* (un directeur de SEM). Selon un directeur de pôle, les rôles respectifs de la commune, de l'EPCI et ceux des SEM sont étroitement formalisés. Dans le projet de renouvellement d'un quartier d'habitat social par exemple, la responsabilité du projet est communale, mais Nantes Métropole est le principal financeur. Le directeur de pôle assure la médiation entre pilotage du projet et services centraux de la communauté urbaine. *« Le chef de projet côté ville de Nantes a une vision globale du projet, le référent territorial [fonction dévolue au directeur de pôle dans tous les cas] travaille en lien avec la direction centrale, parce qu'en fait le chef ville de Nantes n'a pas de moyen. Mais par contre sur un projet, il y a à la fois le volet habitat, le volet économique, il y a aussi les équipements publics. Donc la commune a l'ensemble de ses éléments. [...] Nantes Métropole intervient uniquement sur ses champs de compétence. [...] Ce projet se fait aussi en lien avec Nantes Aménagement »*, qui est maître d'ouvrage délégué.

La plupart des acteurs interrogés opèrent une distinction très nette entre « politique publique » et « projet ». Cette distinction est particulièrement importante dans le champ de l'urbanisme. Elle indique une division interinstitutionnelle du travail qui complexifie et s'ajoute à la répartition des compétences formelles. Mais cette distribution des rôles est provisoire et non dénuée d'ambiguïté. La notion de « politique publique » revêt un sens fort pour les acteurs locaux. Ils adhèrent à l'idée selon laquelle la production de telles actions a un caractère instituant pour une collectivité locale (Grémion, Muller, 1990). Elle repose sur une légitimité qu'ils attribuent davantage à la commune qu'à la communauté urbaine. Après avoir longuement expliqué comment il s'efforce de coordonner les politiques intercommunales et le

projet dont il assure la maîtrise d'ouvrage³⁴, un directeur de SEM observe : « *Le lieu politique essentiel dans le système français c'est la commune. Donc le lieu d'expression des politiques publiques c'est d'abord la commune, même si c'est aussi la communauté urbaine bien sûr* ». Les acteurs, qu'ils appartiennent ou non à l'institution, attribuent la primauté de la commune dans ce registre d'action à sa plus forte représentativité mais aussi à son savoir-faire. Le directeur général des services communaux a créé un dispositif de pilotage et de suivi de ce type d'action. Il existe, à Nantes, deux grands types de politique publique : les politiques « thématiques » (ou sectorielles) sont les plus nombreuses ; les politiques « générales et transversales » concernent : l'aménagement et le développement durable mais aussi l'agenda 21, la cohésion sociale et la ville. Chacune d'elles est ramifiée en plans d'action. Le DGS précise : « *C'est pas du vent, il y a un nom derrière. La plupart du temps il y a un budget. Et quand il n'y pas de budget, c'est mis à l'agenda, on s'y intéressera dans un an ou deux* ». Ces politiques donnent lieu à une évaluation régulière. Les acteurs de la communauté urbaine se réfèrent à ce modèle. La construction de politiques publiques serait pour eux le signe d'une autonomie conquise. Mais pour l'heure, les membres de l'EPCI qui se chargent d'élaborer de telles actions parlent plus volontiers de « coproduction de politiques publiques »³⁵.

Un autre principe de division du travail est évoqué par les acteurs, qui repose sur la distinction entre des types de projet. Un responsable nantais en distingue trois : « *Les grands projets urbains, c'est la CU. Donc se met en place un processus de production où c'est un staff politico-technique qui pense le projet [...] et qui associe plus ou moins la ville.* » Ce schéma s'applique aux projets de renouvellement urbain. « *Il y a un deuxième schéma qui est mis en place [...] lié à une logique de projet soulignée à l'extrême [...] qui est le projet de la cohérence du projet* ». La décision est alors entre les mains d'une SEM, ce qui autonomise radicalement le projet. Un troisième type se caractérise par une maîtrise d'ouvrage « *pour l'essentiel* » communale. La critique implicite à l'égard du deuxième « schéma » est dirigée vers les SEM (l'une d'elles en particulier) auxquelles sont confiés les grands projets urbains. La plupart des acteurs se contentent de distinguer deux grandes catégories de projet, qui correspondent à la répartition formelle des compétences entre commune et EPCI, et font abstraction du rôle des SEM, notant seulement que leur position peut varier : les zones de développement, les projets exclusivement économiques ou métropolitains relèvent de Nantes Métropole, les projets de moindre envergure ou « à dominante habitat » de la ville de Nantes.

2.2.3. Un système d'action trans-institutionnel

Un système d'action reliant les acteurs publics de l'urbanisme nantais se construit. A la base, la proximité est utilisée comme une méthode et comme une nouvelle source de légitimité. Au sommet une élite locale, qui transcende les frontières institutionnelles, constitue peut-être ce « pouvoir d'agglomération » mentionné par l'un de nos interlocuteurs.

34 Il dit par exemple : « *Quand on est dans un territoire au cœur de l'agglomération, toutes les politiques techniques sont affectées ou affectent le projet : donc ça devient un lieu de croisements très complexes (transports publics, environnement, habitat, développement économique...)* ».

35 Suite aux dernières élections municipales (immédiatement après la fin de notre enquête), le directeur général des services de la ville a été nommé à Nantes Métropole, pour y occuper les mêmes fonctions. Il se prépare à y appliquer le modèle nantais : des politiques publiques communautaires, précisément définies et formalisées, sont en cours d'élaboration (en octobre 2008).

La proximité, méthode d'organisation et source de légitimité

Le mot « proximité » est très employé par les acteurs nantais. L'attention portée à ce niveau d'action serait une spécificité locale. Pourtant à certains égards, ce discours n'a rien d'original. Il évoque « le fétichisme de la proximité », analysé par Rémi Lefèbvre comme la manifestation d'une crise de légitimité politique (Lefèbvre, 2005). Dans le contexte nantais, la notion renvoie toutefois un mode d'organisation de l'action. Elle est concrétisée par deux dispositifs symétriques, l'un communal, l'autre communautaire³⁶. Il ne nous a pas été dit que le second était issu du premier, mais seulement qu'il s'y était ajusté.

Le directeur général adjoint chargé de la proximité à la communauté urbaine explique ce qui fait selon lui la spécificité de l'organisation nantaise : « *Nantes, partant de peu de choses, d'un seul coup a emboîté le pas de la loi Chevènement [...] et d'un seul coup s'est vraiment structurée lourdement, mais dans une logique « je concentre » et sur l'opérationnel j'essaie de déconcentrer.* ». La déconcentration a consisté dans la création de pôles de proximité, services déconcentrés et polyvalents qui sont au nombre de dix, trois « *nanto-nantais* », quatre « *mixtes* » (ils réunissent des quartiers nantais et des communes limitrophes) et trois « *périphériques* ». Chacun d'eux couvre des territoires dont la population varie de 35 000 à 70 000 habitants environ. Ils constituent un niveau d'action autonome (doté de moyens propres³⁷), organisé en fonction d'une règle de subsidiarité définie de la façon suivante : « *On veut que les pôles soient des lieux où on traite toutes les missions de terrain de toutes les compétences de la communauté urbaine. Par exemple on a mis toutes les compétences dans un tamis pour avoir à l'intérieur de ces compétences toutes les missions qui, objectivement, avaient un intérêt à être descendues sur le terrain par souci d'efficacité. Par exemple les DIA, ce sont les pôles qui les gèrent, qui les instruisent. Les modifications de PLU ce sont les pôles qui les instruisent, pas les révisions.* ». En matière de services urbains (transports collectifs, collecte des déchets eau, assainissement...), les pôles « *participent à la définition des services et le contrôle de l'exécution leur est confié* » (François, 2006). Ils ont, en outre, la responsabilité des réseaux secondaires d'assainissement. A ces fonctions techniques, ont été adjointes des missions relevant de l'urbanisme et du développement économique, qui leur confère un rôle de « *généraliste du territoire* ». Un responsable de pôle raconte la création de ces « *antennes* » de la communauté (c'est ainsi qu'elles étaient initialement nommées), qui fut immédiate pour la plupart des communes, plus lente pour Nantes car elle impliquait un redéploiement important du personnel nantais : « *Les pôles étaient uniquement sur des problématiques de services urbains. Et les maires des communes ont souhaité que ces pôles soient aussi dotés de compétences liées au développement urbain et économique* » (afin de pouvoir interagir directement). En réponse à une question l'invitant à comparer les pôles à des subdivisions de l'Équipement, il fait ce constat paradoxal³⁸ : « *Si les pôles avaient été réduits à la gestion des services urbains, j'aurais dit 'oui', vraisemblablement. Dans la mesure où le développement urbain et économique est bien dans les pôles, ça tire les pôles vers le haut. [...] Et puis on est quand même sur de la déconcentration et de la délégation* ». Nantes Métropole serait donc déconcentrée et non décentralisée³⁹.

³⁶ Notons que les GEPA ne sont pas mentionnés par les acteurs comme des dispositifs illustrant les vertus de la proximité.

³⁷ Et une centaine d'agents, selon l'un de nos interlocuteurs.

³⁸ Un cadre nantais avait assimilé les deux organisations, minimisant ainsi le caractère innovant des nouveaux dispositifs communautaires.

³⁹ L'ambiguïté de la relation entre pôles et services centraux avait déjà été constatée par R. Le Saout en 2006.

Ces pôles visent à un apprentissage collectif de l'action intercommunale par la mise en œuvre des décisions publiques. Ils sont, selon l'expression du directeur de l'un d'eux, « *la porte d'entrée des communes* » (alors que les services centraux concentrent l'expertise). Ils permettent que le « *vrai pouvoir d'agglomération nantais* » ne soit pas considéré comme « *impérialiste* ». L'autonomie donnée aux pôles leur permet d'être des lieux où les partages de compétence entre communes et communauté urbaine se (re)négocient. D'abord, chaque pôle est doté d'une « *commission locale* », « *qui est une instance politique où il y a les élus communautaires, des communes du terrain plus les conseillers municipaux ou adjoints que le maire veut associer, sous la responsabilité des directeurs de pôle, et qui a une mission de contrôle, de suivi de l'activité du pôle* ». Ensuite, chaque pôle est intégré dans le système communautaire. Ce qu'explique le directeur chargé de la proximité en s'adressant aux directeurs de pôles : « *Vous êtes dépositaires d'une délégation par exemple sur l'urbanisme, mais c'est le directeur de l'urbanisme qui vous l'a donnée, pas moi. Mais par contre je suis garant vis-à-vis de lui de la bonne exécution de cette délégation parce que vous êtes sous mon autorité hiérarchique.* » Chaque directeur de pôle est donc supposé rendre compte de ses actions auprès du directeur de service dont elles relèvent. Mais ces pôles visent aussi à rapprocher les élus communautaires de la population : « *Les élus se sont posés la question : on avait une proximité dans les communes. Comment ne pas la perdre ? Il y avait aussi un enjeu politique [...] On s'était aperçu que des grandes villes telles que Strasbourg avaient viré de bord parce qu'il n'y avait pas eu de prise en compte de cette proximité.* »

A l'égard des communes périphériques, les pôles constituent un niveau territorial intermédiaire, censé favoriser leur intégration progressive dans le système intercommunal. A Nantes, les pôles ont un sens différent. Le directeur de la proximité distingue significativement deux « *logiques* », l'une « *municipale-communale* », l'autre « *municipale-nantaise* ». A Nantes, les pôles n'ont pas à faire aux communes et à leurs représentants (ou au directeur général des services) mais à des instances de quartier. Sur les territoires de la ville centre, les pôles n'ont pas vocation à convaincre les élus des vertus de l'intercommunalité. Ils répondent et s'ajustent à la « *territorialisation* » de l'action municipale engagée depuis la fin des années 1980. Celle-ci reposait principalement sur la création de onze « *quartiers* » comptant chacun entre 20 000 à 30 000 habitants, dotés de mairies annexes. Les différents secteurs sont représentés par de petits contingents d'élus. Ils sont dotés d'« *équipes de quartier* ». Ces professionnels municipaux, explique le DGS, sont à la fois sur le registre de la proximité (ils doivent être réactifs aux demandes des habitants) et sur celui de la démocratie locale, car ils animent les conseils consultatifs de quartiers, dont ils font « *remonter au siège* » les résultats du travail des différentes commissions.

Selon un représentant de l'EPCI, les pôles ont entraîné un « *redécoupage de la ville de Nantes* ». Ils n'ont pas conduit à modifier les dispositifs préexistants, mais ont accru l'imbrication des deux structures. Les pôles et les équipes de quartiers sont censés tisser des relations de proximité entre les deux organisations. Ces dispositifs donnent lieu à des négociations, qui reposent notamment sur le développement de relations informelles entre acteurs « *de terrain* » : « *Ca fonctionne probablement sur les territoires, les chargés de quartiers sont en rapport avec les responsables de pôles sur le registre de la proximité* », observe un chargé de mission auprès du DGS de la commune. Plusieurs acteurs insistent sur

l'importance déterminante de la composante « personnelle » des relations : « *La coopération se passe bien avec ceux qui savent se mettre au service du terrain* », observe l'ancien directeur d'un pôle « nanto-nantais ». Cela signifie que les relations interindividuelles peuvent transcender la concurrence entre institutions, mais qu'elles peuvent aussi ne pas y parvenir. Le directeur de la proximité affirme qu'il existe une « alliance objective » entre directeurs de pôles et chargés de quartiers. A la différence des GEPA, les équipes de quartier n'ont pas vocation à conserver la maîtrise d'une compétence sectorielle (du reste ils sont reconnus comme ayant une compétence « *plutôt sociale* », selon l'expression d'un directeur de pôle) et sont apparemment pensés comme les rouages de processus de décision « bottom-up » : chacun d'eux est relié au centre de décision politique de son institution, qui lui reconnaît un « pouvoir d'interpellation ».

Mais cette organisation maintient aussi un certain degré de centralisation du système de décision communal. Selon un directeur de pôle, l'organisation des services d'une commune « *impacte sa relation avec le pôle* ». La ville de Nantes se caractérise par sa centralisation relative, même si chaque « quartier » est doté de ses propres services et est représenté par des élus. Le pouvoir de ces derniers est contrebalancé par celui des « élus thématiques » : « *Il y a une sorte de pouvoir/contre-pouvoir qui s'est mis en place qui est un peu compliqué* ». Le processus conduisant « de la proposition à la décision » est relativement long, car chaque proposition d'investissement émise par un élu de quartier doit être soumise au bureau municipal. Interrogé sur la question de la concurrence interinstitutionnelle, notre interlocuteur réutilise l'expression « pouvoir/contre-pouvoir », qui évoque l'idée d'une lutte de pouvoir, non pas entre commune et EPCI, mais entre centre et périphérie : « *Il y a pouvoir/contre-pouvoir politique, mais il y a aussi pouvoir/contre-pouvoir sur les services. C'est une façon de maîtriser le processus [...] Je pense qu'il avait une volonté de ne pas laisser trop de liberté aux pôles, comme il n'y avait pas de volonté forcément de laisser trop de liberté aux adjoints de quartier. Donc il y a toujours pouvoir/contre-pouvoir, ce qui fait qu'il y a un juste équilibre* ». Ce « juste équilibre » garantit selon lui une action cohérente sur l'ensemble du territoire.

Un pouvoir d'agglomération ?

Le directeur de service qui fut auparavant à Rennes compare les deux villes : A Rennes, « *c'est la périphérie qui porte le système, alors qu'à Nantes à mon avis il y a un vrai pouvoir d'agglomération* ». L'hypothèse d'une coalition dominante, transcendant les frontières institutionnelles, mérite d'être considérée. Un cercle proche de Jean-Marc Ayrault, constitué au moment où il était maire de Saint-Herblain, l'a ensuite « suivi » et occupe certains postes clés, franchissant les frontières institutionnelles. Ces individus contribuent semble-t-il à assurer l'intégration du système et sa régulation politique autour du grand élu qui est en son centre. Plusieurs jouent un rôle clé dans le champ de l'urbanisme. Plus précisément, ce réseau relie directement la personne du maire aux principaux responsables du champ : directeurs des grandes SEM et principaux responsables administratifs. Ainsi le directeur d'une des deux grandes SEM fut auparavant directeur général des services du district puis de la communauté urbaine. Son adjoint d'alors nous confie avoir été chargé par Jean-Marc Ayrault de mettre en place la communauté urbaine et la taxe professionnelle unique. Il est ensuite devenu DGS de la ville de Nantes⁴⁰. Voici comment un directeur de SEM relie sa propre trajectoire avec la

⁴⁰ Au moment de l'enquête il occupait encore ce poste. Après les dernières élections municipales, il a en outre été affecté sur le même poste à la communauté urbaine.

constitution de ce réseau : « *Je suis entré à la SELA [SEM départementale dissoute, dont celle qu'il dirige actuellement est issue] comme opérationnel en 81. Je m'occupais du périmètre de l'agglomération sauf Nantes : Saint-Herblain, St-Sébastien...[...] Donc j'ai travaillé avec Ayrault, maire de St-Herblain, à partir de 81. Quand il est arrivé à Nantes il m'a dit : viens travailler sur Nantes. Et c'est là qu'on a mis en place ce dispositif. Donc c'est vrai qu'il y a un certain nombre de gens... le DGS actuel de la ville de Nantes a été embauché par Ayrault en 83, comme directeur de cabinet. [Le directeur de l'autre grande SEM], j'ai travaillé avec lui quand j'étais à la DDE, il était au CETE. Donc il y a une implication dans le territoire... qui peut avoir des inconvénients mais qui a aussi des avantages de réseaux, que certainement des gens qui arrivent de l'extérieur, qui débarquent au milieu de gens qui se connaissent depuis très longtemps, ça n'est peut-être pas très facile pour eux. »⁴¹*

Conclusion

Comme dans le cas lyonnais, les acteurs sont conscients des rapports de force dans lesquels s'inscrit leur coopération. Ils y répondent par deux types de comportement : certains visent à préserver les frontières institutionnelles existantes ; d'autres contribuent à la construction de nouvelles coopérations qui les transcendent. On trouve ces deux types de comportements au centre et à la périphérie du système : au niveau infra local, des acteurs fondent leurs relations sur la conscience d'interdépendances stratégiques liées à la proximité ; d'autres défendent leur zone d'incertitude sectorielle ; au niveau central, un service se consolide sur un mode défensif, mais des relations informelles unissent les responsables des différentes institutions. La concurrence n'est donc pas génératrice de disjonctions. Elle n'empêche pas « l'interstructuration » (Crozier, Friedberg, 1977) des deux institutions. Les deux organisations viennent à former un même système politico-administratif⁴², alimenté par un va et vient, étroitement formalisé, entre la définition des objectifs et la mise en œuvre de l'action publique. A cet égard, les incertitudes qui perturbent le champ de l'urbanisme semblent davantage un moteur qu'un frein à l'action intercommunale. Mais l'analyse de cette interstructuration serait incomplète si elle faisait abstraction du pilotage politique, formel et informel, qui contribue à faire de la ville et de l'agglomération une même entité politique : selon un schéma très classique, le maire de la ville-centre tend à devenir celui de l'agglomération ; il s'appuie sur un réseau de fidèles dont les carrières locales transcendent les frontières institutionnelles, contribuant ainsi à les confondre en un seul système d'action. Ces relations peu visibles mériteraient de plus amples investigations. De façon plus globale, cette enquête tout en insistant sur la formalisation du jeu institutionnel et sur le souci d'explicitation des rôles qu'expriment les acteurs, dévoile l'importance de la dimension informelle de l'action collective intercommunale. Cela nous paraît constituer un résultat important de cette enquête exploratoire.

⁴¹ La nomination récente du DGS de Nantes aux fonctions de DGS de Nantes Métropole et le fait qu'il cumule les deux fonctions constituent un signe supplémentaire de cette très forte intégration.

⁴² La réorganisation permanente de l'administration nantaise en témoigne.

2.3. AGGLOMERATION LILLOISE : LA REORGANSATION DE L'ACTION INTERCOMMUNALE DANS LE CHAMP CULTUREL

L'élaboration et la mise en œuvre d'actions culturelles d'échelle intercommunale ressort comme un enjeu important auprès des acteurs politico-administratifs de l'agglomération lilloise. L'enquête s'est concentrée sur les interactions, en matière d'actions culturelles, entre la structure intercommunale dite Lille Métropole⁴³, les villes de Lille, Roubaix et Tourcoing. Elle montre que cet enjeu est relativement récent et accompagne ou suppose une redéfinition du système d'action. Cette redéfinition est en cours au moment de l'enquête. L'analyse est donc profondément contextualisée. Elle rend compte d'un système en cours de transformation qui appelle une organisation de cette nouvelle forme d'action collective. Dans ce système en transformation, l'action culturelle de niveau métropolitain gagne en ampleur, génère un nouveau système concurrentiel et relève de coopérations inter-organisationnelles qui débordent la structure intercommunale.

2.3.1. L'action culturelle d'échelle métropolitaine : émergence d'un enjeu partagé

L'action culturelle n'est pas un domaine d'action publique nouveau y compris au niveau municipal (Poirrier, 1997) mais elle connaît un renouveau important, particulièrement manifeste à l'échelle locale. A partir des années 1980 et plus encore avec les années 1990 la politique culturelle des villes gagne en visibilité. L'Etat est en retrait, notamment sur le plan budgétaire, tandis que la culture s'affiche comme une dimension de premier ordre de l'action publique locale dont s'emparent les élus locaux. Devenue un instrument de légitimité du pouvoir politique, elle est associée à la valorisation de l'action des élus locaux et s'accompagne de nouvelles valeurs telles que la proximité⁴⁴ et l'identité territoriale (Saez, 2005). Elle est également mobilisée comme vecteur de marketing territorial et accompagne les politiques de communication des villes, cet enjeu étant d'ailleurs souvent partagé avec les acteurs économiques locaux. La culture contribue ainsi à la restructuration de l'action publique et à l'émergence ou au renforcement de nouveaux problèmes et modes d'action. Ces transformations sont tout à fait visibles dans l'agglomération lilloise.

Même si la culture n'est pas retenue dans cette recherche en tant que secteur d'action publique dont il s'agirait d'étudier le fonctionnement, il est cependant utile d'en rappeler quelques caractéristiques. Différentes recherches en ont montré le caractère singulier dans le champ des politiques publiques et aident à en donner une définition (Friedberg, Urfalino, 1984 ; Négrier 2004 ; Saez 2005). Domaine faiblement autonomisé, notamment en raison de moindres ressources financières propres, l'action culturelle est fortement intégrée à d'autres politiques et actions publiques, particulièrement à la production de la ville et au développement urbain,

⁴³ Plus exactement Lille Métropole Communauté Urbaine (LMCU).

⁴⁴ La proximité devenant en matière d'action culturelle et plus largement en matière d'action publique locale un mode dominant d'intervention et de légitimation.

social et économique (Saez, 2005). Le champ culturel se distingue aussi comme un domaine d'action éclaté. A la fois par la diversité des activités concernées - arts plastiques, cinéma, théâtre, arts graphiques, arts musicaux, ballets, musées, bibliothèques, architecture, patrimoine - ... et par la disparité des acteurs impliqués et non fédérés par des institutions représentatives ou par des représentations communes (associations, organismes publics et privés, administrations, artistes, gestionnaires d'équipement, collectivités locales,...). Le champ culturel est ainsi dispersé en divers sous-secteurs fonctionnant selon des logiques propres. G. Saez insiste également sur l'absence de références structurantes et sur le « manque de rigueur conceptuelle » caractéristiques de l'action culturelle (Saez, 2005, p. 232). Concernant les acteurs politico-administratifs, A. Faure et E. Négrier (2001) étudiant la prise de compétence culturelle communautaire dans sept agglomérations françaises montrent que l'action culturelle est principalement structurée par les villes centres, mieux dotées en équipements culturels, et par le ministère de la culture représenté par les DRAC qui bénéficient de ressources clés liées à la reconnaissance de leur expertise artistique et à leurs relations avec les milieux culturels. Mais, si les villes centres et les DRAC occupent une position dominante, le système reste complexe en raison de la multiplicité des sources de financement, y compris à l'échelle des différentes collectivités locales. Dans l'agglomération lilloise, l'affirmation du caractère stratégique de l'action culturelle d'échelle métropolitaine semble en effet portée par la ville centre mais doit se conjuguer avec la persistance d'une autonomie des communes en la matière. Elle génère aussi de nouvelles concurrences et transforme finalement le système politico-administratif local.

La culture comme levier du développement urbain : une orientation stratégique portée par les villes

Le succès médiatique rencontré par l'événement Lille 2004 peut donner, de prime abord, deux illusions : l'une consistant à assimiler l'action culturelle dans l'agglomération lilloise à une pratique relativement récente et à une orientation événementielle ; l'autre à survaloriser ou à surévaluer l'action de la communauté urbaine dans le domaine. Une observation plus attentive montre que l'action culturelle dans l'agglomération lilloise ne peut être réduite ni à des manifestations événementielles ni aux initiatives de la communauté urbaine.

Plusieurs acteurs locaux convergent pour signifier que les premières pierres significatives d'une action culturelle dans l'agglomération lilloise sont posées dès les années 1970. Un membre de l'agence d'urbanisme parle de « *l'intuition de la dimension culturelle de la régénération de l'agglomération* ». A Lille, sous la mandature de P. Mauroy, maire de Lille entre 1973 et 2001 et président de la communauté urbaine de 1989 à 2008, on assiste à la création du « festival de Lille » et à celle d'un orchestre ; la Communauté Urbaine prend en charge le Musée d'Art Moderne de Villeneuve d'Ascq suite à la donation de la « collection Masurel » ; à Tourcoing, Le Fresnoy, le lieu où au début du 20ème siècle l'on venait danser et assister à la projection de films, est réhabilité pour accueillir le Studio National des Arts Contemporains (école et lieu d'exposition consacrés à la vidéo et aux nouveaux médias) ; à Roubaix on assiste à l'implantation d'une médiathèque centrale puis à celle du centre chorégraphique national... Plusieurs actions sont ainsi conduites par les acteurs publics locaux. Elles sont fortement adossées aux financements de l'Etat et de la Région qui occupent une place encore très importante. Les témoignages convergent pour souligner que cela se passe alors plutôt au gré des opportunités et de façon tâtonnante sans reposer sur une stratégie de développement culturel à l'échelle municipale et encore moins à l'échelle de la

communauté urbaine. Celle-ci est d'ailleurs absente de la scène culturelle. La prise en charge de la gestion du musée d'Art Moderne par l'EPCI ne doit pas faire illusion : elle ressort en effet clairement comme un accident de l'histoire et est présentée à cette époque comme une intervention exceptionnelle. Par ailleurs, chaque ville développe ses propres actions dans le cadre de son territoire communal. On y retrouve essentiellement les principales centralités urbaines de l'agglomération, Lille, Roubaix, Tourcoing et Villeneuve d'Ascq, aucune d'entre elles n'occupant une position clairement dominante. Les témoignages rappellent également que cela se déroule dans un contexte de déclin de l'économie régionale. Caractérisée par une très forte concentration industrielle dont la prospérité est basée sur le textile, la mine et la métallurgie, la région, très puissante entre 1860 et 1950 va, à partir des années 1960, être confrontée à la crise du textile et à celle de l'industrie minière et sidérurgique. L'effondrement économique est brutal. Les friches succèdent aux fermetures d'usines. Dans une ville comme Roubaix, le taux de chômage va jusqu'à dépasser 25% de la population active, le territoire est déqualifié et fortement stigmatisé. La crise industrielle s'accompagne d'une crise sociale mais aussi culturelle : « c'est tout un système économique et social qui est remis en cause ; l'industrie (la mine, la sidérurgie, le textile) avait façonné des rapports sociaux, des relations à l'espace, des comportements individuels et sociaux qui se révélaient progressivement inadaptés aux mutations en cours » (Stevens, 2004, p. 44). La gravité de la crise économique et sociale mais aussi sa persistance forment le contexte dans lequel l'action publique municipale en matière culturelle connaît, à partir des années 1990 (et fin des années 1980), un nouveau tournant.

Selon un haut fonctionnaire en charge de la culture à la Ville de Lille, la place de la culture comme levier du développement est bien à rapporter à la crise économique et sociale de la région et à la question de savoir comment donner un nouvel élan à la ville de Lille. Le développement d'Euralille est défini comme un acte fondateur du redémarrage de la ville. Il s'accompagne, sous la mandature de Pierre Mauroy, d'une politique de réhabilitation du centre ancien et d'interventions sur le patrimoine. Action culturelle et développement urbain vont alors de pair. C'est dans ce double contexte, à la fois de crise économique et sociale et de tentatives de redressement de la situation, que s'inscrit la candidature de Lille au titre de capitale européenne de la culture. Elle est retenue en 1998 pour l'année 2004. Cet événement est considéré comme un accélérateur de la dynamique précédemment engagée. Aux municipales de 2001 Martine Aubry succède à Pierre Mauroy à la tête de la ville et renforce la place de la culture dans le « projet urbain de Lille ». Selon certaines analyses on peut même aller jusqu'à dire que M. Aubry place son mandat sous le signe de la culture (Lefebvre, 2006). La position de l'action culturelle dans la politique lilloise, son articulation au développement urbain et son caractère structurant du « projet urbain » sont ainsi repris dans l'ouvrage de P. de Saintignon, *Un nouvel art de ville : le projet urbain de Lille*, publié en 2005 et préfacé par M. Aubry. L'importance attribuée à l'action culturelle et son articulation au développement urbain est affirmée par la réorganisation des services techniques lillois. A l'issue de Lille 2004, est ainsi créée la fonction de directeur général adjoint des services en charge de la culture et des manifestations festives. Cette innovation organisationnelle et ses enjeux sont bien expliqués par ce DGAS : « notre deuxième enjeu, après Lille 2004, moins visible que Lille 3000 mais très important, c'est de faire en sorte que le service public de la culture, mené par la Ville, puisse attester, prendre en compte, puisse porter ce développement, cette place que la culture doit jouer dans le développement de la ville. Donc moi-même j'étais

coordonateur de Lille 2004, pendant la préparation et jusqu'à la fin de l'année 2004, et je suis maintenant directeur général adjoint des services en charge de la culture et des manifestations festives. Dans une ville de cette importance il est rare qu'il y ait un directeur général adjoint qui soit consacré à la culture. (...) C'est pour montrer l'impact et l'importance que doit avoir la culture dans cette ville. Et on a complètement refondu le service de la culture. On travaille maintenant de manière beaucoup plus étroite sur la façon dont un pôle comme le pôle qualité et développement de la ville – dans lequel on trouve la maîtrise d'ouvrage de la ville, les services techniques, l'urbanisme – et un pôle comme la culture peuvent travailler ensemble, sur la vision qu'on peut avoir de la ville à 10 ou 20 ans mais aussi au jour le jour. (...) ». A Roubaix, l'évolution de la place de culture est fortement associée par les acteurs locaux au mandat de René Vandierendonck élu en 1994 et entamant en 2008 un 3^{ème} mandat. Dès le 1^{er} mandat, la direction de la culture rejoint la direction générale en charge du renouvellement urbain, actant ainsi la volonté de faire de la culture un levier du développement social, urbain et économique. Localement, Roubaix est d'ailleurs perçue comme une ville qui développe désormais une politique stratégique en matière d'action culturelle. Un responsable de la direction de la culture souligne que ce changement intervient en pleine crise économique et sociale faisant de ce pari une véritable gageure auprès des roubaisiens fortement touchés par les conséquences de la crise économique. Plusieurs opérations de réhabilitation misant sur une patrimonialisation d'équipements industriels et culturels sont lancées (le musée de la Piscine, la Condition Publique, les Archives) avec le soutien financier de l'Etat et de la Région et dans une moindre mesure, de la communauté urbaine. Pour la plupart inaugurées au début des années 2000, leur médiatisation est orchestrée à l'échelle nationale et valorise la politique de rénovation et de patrimonialisation de la Ville de Roubaix. A Tourcoing on rencontre un cas de figure assez différent. Entre les décennies 1970 et 2000, la ville s'inscrit tout à fait dans une politique de développement culturel mais, à la différence de Lille et Roubaix, l'action culturelle y est moins mobilisée comme un levier du développement urbain et fait l'objet d'une moindre visibilité médiatique. Mais, de manière très récente, depuis les municipales de 2008, la question de la médiatisation est posée comme un enjeu de l'action culturelle par le nouveau maire de Tourcoing, Michel-François Delannoy. Cela se traduit dans l'organisation des services techniques par la toute création, aux côtés de la traditionnelle direction de la culture, d'un nouveau service en charge de l'évènementiel et de la promotion de la ville.

On passe ainsi de « *l'intuition de la dimension culturelle de la régénération de l'agglomération* » à l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie de développement urbain dont la dimension culturelle constitue un axe structurant. Même si l'on y souligne encore des retards en matière d'équipements culturels (offre insuffisante ou obsolète, notamment bibliothèques, médiathèques, salles de spectacles), cela est particulièrement manifeste et médiatisé à Lille et Roubaix. On soulignera que ce sont les villes et non l'institution intercommunale qui associent culture et développement urbain, portent et pilotent le « passage de l'intuition à la stratégie ». On peut ajouter que, dans les trois villes, les « techniciens » rencontrés insistent tous sur le rôle joué par leurs maires respectifs et éventuellement sur celui des adjoints à la culture dans l'impulsion de ce mouvement faisant de la culture un levier stratégique du développement urbain. On note simplement que cette impulsion de niveau politique n'est pas nécessairement concomitante dans les trois villes. Relativement contemporaine à Lille et Roubaix, elle l'est de façon beaucoup plus récente à

Tourcoing puisque clairement associée au changement municipal des élections de 2008. On verra cependant que la diffusion de cette représentation de l'action culturelle ne fait pas l'unanimité parmi les 87 communes de l'agglomération.

L'action culturelle dans l'agglomération lilloise : le tournant métropolitain

La fin des années 1990 et le début des années 2000 initient une nouvelle étape : elles marquent ce que l'on peut appeler un tournant métropolitain. Avec, pour corollaire, l'amorce d'une transformation de l'action collective en matière d'action culturelle.

Le processus de construction de l'action culturelle de niveau métropolitain se caractérise ainsi par la conjonction de trois éléments eux-mêmes corrélés. D'abord, en 1998, Lille est lauréate du titre de « capitale européenne de la culture 2004 ». Cet événement constitue une référence majeure du point de vue de l'élaboration explicite d'une réflexion d'échelle métropolitaine et voulu comme tel d'abord par P. Mauroy puis M. Aubry. Alors que c'est la ville de Lille qui est lauréate, les deux maires successifs vont faire de ce projet l'instrument d'une action métropolitaine d'envergure, à l'échelle du territoire intercommunal et de l'euro-région⁴⁵. Deuxième élément, le succès de cette candidature semble également à l'origine de la décision du conseil de communauté de doter l'EPCI d'une compétence culture. Il est, en tout cas, saisi comme l'occasion (le prétexte ou l'opportunité selon les uns ou les autres) de doter l'institution intercommunale d'une compétence culture. L'objectif affiché est de soutenir la capacité à prendre en charge l'événement. Cela marque l'institutionnalisation d'une action culturelle de niveau métropolitain. Enfin, au début des années 2000, l'agence d'urbanisme est missionnée pour piloter l'élaboration d'un schéma de développement culturel pour la communauté urbaine. Financé par la communauté urbaine mais aussi par la Région, l'Etat et le Département, il réunit des représentants de ces différentes institutions et vise à établir les objectifs d'une stratégie à l'échelle intercommunale. Achevé et approuvé entre 2002 et 2003, il reste lettre morte avec décision de le reporter à l'agenda après les municipales de 2008. L'institutionnalisation de l'action culturelle de niveau métropolitain est ainsi « *mise en stand bye* », pour reprendre l'expression d'un membre de l'agence d'urbanisme.

Pour autant, plusieurs indices convergents signalent la diffusion d'une représentation commune du sens de l'action, notamment autour de la dimension métropolitaine de l'action culturelle et de la stratégie de développement urbain. L'enquête révèle en effet que les acteurs des trois villes étudiées évoquent tous une histoire partagée, celle de la crise économique, et l'existence de défis communs, notamment le défi social et celui de la revalorisation des territoires. Ils se retrouvent également pour définir l'action culturelle comme un moteur du renouvellement urbain et économique. Ils utilisent ainsi les mêmes registres pour qualifier l'action sur leurs territoires respectifs : l'importance des actions de proximité, l'échelle du quartier et la mobilisation des habitants ; l'importance de la valorisation symbolique du territoire auprès des habitants ; l'importance du rayonnement national et international de la métropole. Cette représentation commune du sens et du rôle de l'action culturelle et de l'échelle métropolitaine va de pair avec une lecture partagée du système de contraintes. Ils analysent ainsi leur situation comme une double situation d'interdépendances : une interdépendance financière dans un contexte de rareté de la ressource ; une interdépendance pour le développement du territoire. Une directrice aux affaires culturelles rend bien compte

⁴⁵ Par exemple, plusieurs manifestations dans des villes belges seront ainsi marquées du label.

de cette situation : « *on s'est retrouvé à peu près dans la même situation, des villes qui, après la crise du textile, se sont retrouvées dans un marasme complet et on est tous passés par une restructuration des villes, des grands chantiers urbains, des nouveaux équipements sur le plan culturels et on se rend bien compte qu'on se rejoint sur ces objectifs : toucher un public, socialement défavorisé, avec un taux de chômage important et on a envie de dire 'faisons cause commune'. (...) En fait tout le monde se tient un peu et les élus ont bien compris qu'on est dans le même bateau* ». Enfin, cette représentation commune se manifeste avec une intensité plus ou moins forte selon les villes. Les responsables rencontrés à Roubaix sont plutôt réservés, ceux de Tourcoing manifestent un intérêt accentué, suite à l'élection du nouveau maire M. F. Delannoy, décrit comme un proche de M. Aubry tandis que les élus comme les techniciens de Lille défendent une attitude résolument « pro-métropolitaine ». Le couple élus/techniciens joue d'ailleurs un rôle moteur dans la construction de cette représentation commune du sens de l'action culturelle de dimension métropolitaine et dans la transformation de l'action collective dans ce champ⁴⁶. On verra que cette représentation commune cohabite cependant avec des visions plus concurrentes de l'action culturelle et ne doit pas cacher la persistance de rivalités communales.

2.3.2. La réorganisation du système d'action et nouvelles formes de concurrence

La communauté urbaine : un nouvel acteur sur la scène culturelle ?

Créée à la fin des années 1960 dans le cadre de la politique nationale d'aménagement du territoire menée par la Datar, la Communauté Urbaine De Lille (CUDL) n'interviendra pas sur la scène culturelle pendant 40 ans. Suite aux perspectives nouvelles rendues possibles par la Loi Chevènement et par la candidature de Lille au titre de Capitale Européenne de la Culture, le conseil de communauté décide, en 2000, de doter l'institution communautaire d'une compétence en matière culturelle. D'après les témoignages recueillis, P. Mauroy porte cette décision auprès du conseil de communauté et joue un rôle de premier plan pour définir le champ d'action de cette nouvelle compétence communautaire. D'une part l'enjeu associé à la compétence culturelle communautaire est celui du développement de la notoriété du territoire et de l'institution communautaire elle-même. D'autre part, ainsi que l'explique le responsable de la direction de la culture de Lille Métropole, « *selon ce que répète à longueur de temps notre président Pierre Mauroy, la culture c'est l'âme des villes. Donc la culture c'est une compétence des communes. Et il n'est pas question de la transférer à la communauté urbaine* ». Il semble donc entendu que la culture est et reste l'affaire des villes. Cela explique pourquoi, en 2000, la communauté urbaine décide de se doter d'une compétence en matière d'action culturelle mais d'une compétence dite « compétence restreinte ».

⁴⁶ Si l'enquête est restée centrée sur les communes et la structure intercommunale, il importe de souligner qu'entrent en jeu les DRAC mais également le Conseil Régional et le Conseil Général. L'enquête laisse en effet entrevoir d'une part que, acteurs traditionnels de l'action culturelle, leurs modalités d'intervention évolue et, d'autre part, ils semblent constituer des acteurs d'autant plus intéressants à considérer si l'on s'intéresse aux actions culturelles de niveau supra-communal. « *On sait que l'une des questions qui revient de manière récurrente et qui va revenir dans les prochaines années c'est de savoir comment est-ce que l'Etat, la Région et l'agglomération rééquilibrent leurs efforts et leur présence sur la dimension culturelle* » ? (DGAS en charge de la culture et des manifestations festives)

Cette décision se traduit par la création d'une Direction de la Culture, intégrée à la Direction du Développement et du Rayonnement de la Métropole. Deux objectifs principaux sont poursuivis. Le premier est d'asseoir la notoriété nationale et internationale de la métropole lilloise, affirmant ainsi la culture comme levier du marketing territorial. Le second objectif a une vocation beaucoup plus locale centré sur la diffusion de la culture auprès de l'ensemble des habitants de la métropole, notamment auprès des communes les moins équipées. Cela s'explique par les caractéristiques territoriales de l'agglomération et notamment par le fait que près de la moitié des 87 communes sont de petites communes rurales guère équipées. Cela s'explique aussi par la structure du rapport de force politique interne à la communauté urbaine⁴⁷. Le mandat au cours duquel se déroule la recherche se caractérise en effet par l'absence d'une majorité claire, les petites communes jouant un rôle significatif sur un échiquier instable et disposant d'un pouvoir significatif dans le conseil de communauté. La mise en œuvre de la politique culturelle de Lille Métropole s'appuie plus précisément sur deux compétences spécifiques : le financement d'équipements culturels de dimension métropolitaine dont la communauté urbaine est propriétaire ou actionnaire et de réseaux d'équipements à l'échelle métropolitaine ; le financement d'évènements culturels de dimension métropolitaine. Qualifiée de « *dernier arrivé* » dans le champ de l'action culturelle, y compris par le responsable de la Direction de la Culture de l'EPCI, l'institution communautaire limite ainsi son intervention à une programmation financière. D'ailleurs le responsable de la nouvelle direction insiste pour souligner que l'EPCI « *n'est pas un acteur culturel (...) on n'est pas là pour dire ce qu'il faut faire mais pour dire faites ce que vous voulez mais faites le ensemble* ». Ce mot d'ordre devient une condition de l'accès aux financements communautaires.

On retrouve ici les mêmes tendances que celles observées ailleurs : prédominance de logiques d'action municipales, sauvegarde des situations établies et des identités communales, défense des intérêts territoriaux singuliers comme condition de la participation au fonctionnement consensuel de l'EPCI. Ce mode de fonctionnement conduit notamment à ne pas aborder les questions conflictuelles entre élus ou communes. Les élections de 2001 ont d'ailleurs « permis de montrer la faible lisibilité et l'absence de politisation des enjeux intercommunaux dans la campagne » (Bué et al., 2004, p. 73). Même si ces logiques d'action vont decrescendo avec le temps au profit d'une confiance accrue dans l'institution communautaire, le fonctionnement de la communauté urbaine est moins structuré par des débats sur les questions métropolitaines et davantage par des compromis entre élus sur l'allocation des ressources communautaires aux projets des maires (Desage 2005 ; Bué et al., 2004). La compétence de la direction de la culture se « limite » ainsi à subventionner des manifestations culturelles sous réserve qu'elles impliquent au moins trois partenaires. Plus marginalement, elle finance aussi des équipements de niveau métropolitain dont l'EPCI est propriétaire. Cela s'apparente à une stratégie d'évitement politique : on ne réorganise pas la distribution des prérogatives institutionnelles pour privilégier, sur le plan institutionnel, une situation de *statu quo* et ne pas altérer l'équilibre du rapport de force politique. Avec ce compromis, les communes

⁴⁷ Lille Métropole est composée de 87 communes dont 3 centralités importantes (2 à 5 selon les auteurs) – Lille, Roubaix, Tourcoing – l'essentiel du territoire étant représenté par des petites communes rurales ou périurbaines. Une quarantaine de communes représentant moins de 15% de la population correspondent ainsi à environ 1/3 des élus communautaires. Cette spécificité constitue un paramètre important du rapport de force politique au sein du conseil de communauté.

conservent clairement la légitimité politique dans le domaine. En contrepartie cela limite l'institutionnalisation de l'action culturelle de niveau métropolitain.

Métropole et proximité vs commune et identité : des légitimités en concurrence ?

On a vu que l'on pouvait identifier à Lille, Roubaix et Tourcoing une représentation commune du sens de l'action culturelle. Mais cela se comprend bien comme une évolution émergente du système d'action. Elle coexiste avec la persistance d'un raisonnement en termes de rivalités territoriales et d'indépendance municipale. Les acteurs sont conscients de cette ambivalence et l'expriment volontiers. Cela va de pair avec l'idée selon laquelle la culture serait le terreau de l'identité des villes, contribuant à expliquer l'attachement des élus à l'autonomie des communes en matière de politique culturelle et à la valorisation de leur identité propre. Cela se perçoit de manière significative à Roubaix et Tourcoing qui se défendent contre l'idée de faire figure de « banlieue ». Cette concurrence fait écho à celle qui, avant la crise, caractérisait la rivalité entre les pôles industriels puis, avec la crise, à la rivalité pour la survie entre Lille, Roubaix et Tourcoing (Stevens, 2004). Ce raisonnement se retrouve dans la position affichée par la direction de la culture de la Communauté Urbaine qui insiste sur l'idée selon laquelle « *la culture, c'est l'âme des villes* ». Une directrice culturelle exprime très explicitement la rivalité qui persiste : « *on pourrait aller beaucoup plus loin sur le plan culturel au niveau de la métropole (...) avec la vision de M. Aubry et de notre maire, j'espère que cela va permettre d'avancer (...) En plus il y a toujours eu une rivalité historique sur le développement de ces trois villes, Lille, Roubaix, Tourcoing (...) c'est encore compliqué tout ça, c'est encore passionnel* ». Tandis que, pour une autre, « *on est réellement dans un jeu de saine concurrence avec Lille, c'est moins vrai maintenant mais ça a été vrai sur le précédent mandat, cette manière de se poser en ayant une identité propre. Mais j'ai l'impression qu'il y a toujours un peu de ça dans la tête de nos élus et même je crois dans la tête des acteurs culturels et même, inconsciemment dans la nôtre [les techniciens], dans cette manière de dire 'on ne va pas jouer aux suivistes, on va faire à notre sauce'. Mais maintenant le maire joue la carte Aubry et la logique métropolitaine, Roubaix, a eu tout intérêt à la suivre, sans ça on n'aurait pas le métro. Donc la logique métropolitaine, politiquement oui, il y a un rapprochement du maire et de M. Aubry mais avec des élus ici farouchement opposés à M. Aubry. Donc il y a toujours quand même ce côté : 'on va faire mieux, on va faire différemment, on ne va pas faire comme ils nous le disent'. Une sorte d'impérialisme lillois, qui est moins vrai mais qui est quand même encore un peu là* ».

En cela on rencontre une situation très différente dans le secteur des transports. En effet, l'idée selon laquelle l'organisation et la gestion des déplacements seraient d'abord une affaire communale semblerait aujourd'hui très fantaisiste. Au contraire, y prédomine sans contestation, dans les représentations comme dans les pratiques, l'idée qu'il s'agit d'enjeux inter-organisationnels. Cette légitimité des communes à revendiquer une identité culturelle et à porter l'action culturelle sur leur territoire respectif est tout à fait relayée par l'institution métropolitaine, tant au plan politique qu'administratif. Cela limite la légitimité de la structure intercommunale à élaborer et conduire une stratégie métropolitaine en matière d'action culturelle. Le respect de l'autonomie communale constitue la règle du jeu et explique, par extension, la position de retrait de l'institution intercommunale.

Pourtant, si l'on retrouve peu ou prou cette forme de raisonnement à Roubaix et Tourcoing, en revanche elle devient quasiment indécélable lorsque l'on rencontre les acteurs lillois. De ce point de vue leur discours est structuré par d'autres catégories de raisonnement et particulièrement celles de la proximité (ou du quartier) et de la métropole. Ainsi, pour le directeur général adjoint des services, en charge de la culture et des manifestations festives, « à côté de l'échelle métropolitaine il y a une autre dimension qui est qu'il faut faire en sorte que, à l'échelle d'une ville, qui est quand même le premier niveau de gouvernance, tous les quartiers vivent dans un développement harmonieux. C'est-à-dire que notre action aujourd'hui, et c'est aussi un enseignement de Lille 2004, c'est qu'à chaque fois qu'on mène un projet, il faut envisager sa dimension culturelle, sa dimension territoriale sur les quartiers et c'est quelque chose qui prend peu à peu. Je prends l'exemple de l'exposition Pinault. On a eu beaucoup de groupes qui sont venus dans un cadre scolaire ou périscolaire et cette dimension là est très importante. On a pu convaincre Pinault de venir à Lille (...), en soi ça aurait pu suffire, on aurait pu se dire qu'on allait faire deux pages dans Libé, trois pages dans Beaux-Arts Magazine, on va même réussir à avoir Le Soir ou le Daily Telegraph à Londres et voilà, c'est très bien. On est très fier et ça participe à l'attractivité. Mais ça, ce n'est que la moitié, le tiers, je dirais même le cinquième de ce que l'on doit faire pour le développement urbain de Lille. Ce qui est important c'est que l'occasion que l'on a là, il faut qu'elle profite aux lillois. Le vrai enjeu politique c'est celui-là. Ça veut dire que l'on mène une action forte dans ce sens. A Lille on n'est pas que dans une politique de l'évènementiel, d'ailleurs mon budget pour Lille 3000 ce n'est que 4% du budget global de la culture ». Cela ne signifie pas qu'à Tourcoing ou Roubaix la place des quartiers et l'action vers les habitants ne soit pas posée comme un enjeu – au contraire, cette dimension y est omniprésente – mais, cela y est davantage pensé comme une marque d'identité et « d'ancrage territorial » là où, à Lille, la notion même d'identité semble disparaître. Peut-on alors supposer que, si l'idée d'identité amène celle de la singularité, l'idée de proximité permettrait a contrario de s'affranchir d'une vision concurrentielle du territoire ?

L'action culturelle quotidienne contre l'évènement médiatique : nouvelles concurrences intra sectorielles

Parallèlement, émerge une inquiétude fondée sur la formalisation d'une concurrence entre d'un côté, ce qui serait la « vraie » action culturelle menée traditionnellement par les villes et les acteurs culturels et, de l'autre côté, ce qui serait la « fausse » action culturelle, celle de l'évènementiel et de la « com » menée par la structure intercommunale. Cela s'accompagne, en arrière plan, de la crainte de voir la seconde capter les ressources financières dans un contexte de pénurie ; cela correspond aussi aux enjeux de visibilité de l'action des élus locaux. L'extrait d'entretien qui suit rend bien compte des évolutions en jeu et de leur analyse en termes de nouvelles concurrences intra sectorielles : « avec l'arrivée de M. Aubry [à la présidence de la communauté urbaine] on va entrer dans une période où on va plus utiliser la culture comme outil de visibilité extérieure mais aussi de grands évènements qui rassemblent beaucoup de monde, qui permettent de partager. Alors, évidemment, sur le plan culturel, il y en a pour qui évènement ne rime pas du tout avec la culture, avec qualité, éducation, temps nécessaire à l'éducation et à la sensibilisation. Si vous voulez, c'est à la fois le bulldozer qui fait avancer les choses -, Lille 2004 ça a vraiment changé l'image de la région, ça a montré la richesse culturelle - et, paradoxalement, dès le début ça a provoqué des réactions d'acteurs culturels qui craignaient de voir disparaître leur travail parce qu'on ne tiendrait compte que

de ce qui compte sur le plan évènementiel et médiatique alors que, il faut le reconnaître, le plus gros combat de la culture ça reste un travail de fourmi, aller chercher les publics, on est dans une région qui reste assez pauvre et c'est clair que ce n'est pas une priorité des familles. (...) Et ça nous revient un peu en boomerang de la part des élus qui nous disent : 'vous avez une programmation, vous coûtez des sous et puis, derrière, on n'a pas l'impression qu'il y ait beaucoup de monde'. Je pense que quand M. Aubry fait descendre des milliers de personnes dans la rue, les élus ont l'impression d'en avoir pour leurs sous. Il y a cette notion de rentabilité et il y a, ce que l'on peut comprendre pour un élu, cette impression d'avoir enfin touché beaucoup de monde. (...). La difficulté c'est de ne pas lâcher ce que nous on a fait depuis 30 ans sur le plan culturel, lâcher le travail qui reste ingrat, qui prend du temps, qui touche peu de personnes, qui n'est pas médiatique justement. Les élus trouvent que ça ne va pas assez vite tout ça. Les acteurs culturels ont peur que l'on perde tout ça de vue. (...) Et puis c'est un secteur qui souffre. Il n'y a plus d'argent et les premiers postes qui sautent ce sont les médiateurs culturels donc ceux qui travaillent avec la population. Ce que l'on voit aussi c'est que les festivals prennent de moins en moins de risques, il faut qu'il y ait du monde donc ils ne prennent que les valeurs sûres en ne faisant venir que les têtes d'affiche. On ne produit pas les jeunes moins connus, les festivals qui étaient connus pour être innovants le sont de moins en moins, c'est inquiétant parce que ça ne favorise pas non plus la création culturelle ».

La SEM Ville Renouvelée et la gestion des concurrences intersectorielles

L'enquête permet d'identifier l'émergence de concurrences intersectorielles nouvelles. En effet, les enjeux et l'idéologie dominante associés à l'action culturelle, et ce bien au-delà du seul cas lillois, font notamment de la culture un instrument de la créativité, de la capacité d'innovation des villes et de la compétitivité des territoires ; les mots d'ordre de transversalité et de globalisation de l'action ou encore les enjeux et les modes de légitimation associés à la proximité, font donc de l'intersectoriel un mode d'action à développer. Cela se manifeste dans l'agglomération lilloise de différentes manières. On peut, pour exemple, en mentionner deux. La première concerne l'intégration aux projets d'aménagement ou de bâtiments, d'actions valorisant la participation des habitants (légitimité et proximité) et portées par l'action culturelle. La seconde concerne la mise en place d'interactions, dans le cas de projets d'aménagement, entre les professionnels représentant le secteur du développement économique, le secteur de l'aménagement et celui de la culture.

On observe de ce point de vue que la SEM Ville Renouvelée étend son champ de compétences professionnelles et d'expertises, précisément autour de l'animation culturelle et de l'animation de la participation des habitants lors de projets d'aménagement ou immobiliers. Cela se traduit par le recrutement d'une spécialiste du secteur culturel ayant notamment exercé des fonctions de direction dans le cadre de projets culturels. Cela constitue en soi une innovation organisationnelle significative dans le champ de l'aménagement. L'enjeu soulevé est celui de la construction de la légitimité des porte-parole de l'action culturelle, tant en interne à la SEM, notamment auprès des chargés d'opérations, qu'en externe auprès des porte-parole du développement économique de la communauté urbaine comme de ceux de l'aménagement extérieurs à la SEM.

On observe enfin, mais cela demanderait une enquête plus approfondie, que cette nouvelle figure de chargé d'opération mobilise la dimension culturelle pour jouer un rôle d'intégrateur

entre institutions mais également entre représentants opérationnels de différents secteurs. Dans le même temps, cette forme d'intervention constitue un instrument de légitimation de l'intégration de la dimension culturelle dans les opérations urbaines.

2.3.3. Un système de coopération instable et peu régulé

L'action culturelle de niveau métropolitain : une instabilité flagrante

On a précédemment souligné l'émergence d'une représentation commune du sens de l'action culturelle à l'échelle des principales centralités de l'agglomération ainsi que la persistance, concomitante, d'un raisonnement en termes de rivalités communales. Il faut ajouter à cette ambivalence qu'il n'y a pas non plus, à l'échelle des 87 communes composant la métropole lilloise, une représentation partagée de la culture comme levier du développement territorial. Cela est déjà relevé en 2006 par des chercheurs (Lefebvre, 2006) et continue d'être souligné fin 2007 et début 2008 au cours de l'enquête. Ainsi, de l'avis d'un membre de l'agence d'urbanisme, la plupart des élus locaux ne perçoivent pas la culture comme faisant l'objet d'une politique publique ni comme un vecteur du développement territorial. Par ailleurs, « dans une région fortement marquée par le travail, la culture 'cultivée' apparaît encore comme une préoccupation illégitime aux relents bourgeois même si la culture est fortement sollicitée dans des stratégies de revalorisation et de requalification des territoires » (Lefebvre, 2006, p. 64). La culture ne fait donc pas l'unanimité auprès du milieu politique local. Cela se traduit notamment par une certaine défiance à l'égard de la maire de Lille et de Lille 2004 même si la force de l'évènement conduit les autres villes à le suivre et s'y engager. Dans le même temps, ainsi que souligné précédemment, l'évènement Lille 2004 est fortement associé à la maire de Lille et revendiqué par elle, même s'il a revêtu une dimension d'envergure métropolitaine.

Cela contribue à expliquer pourquoi le conseil de communauté, après avoir contribué au financement de Lille 2004, refusera de renouveler sa participation dans le cadre de Lille 3000. Un responsable communautaire interprète ce refus comme une réaction politique contre M. Aubry. Cela renvoie également à la variabilité de la définition de l'intérêt communautaire que les propos suivants illustrent bien : « *il n'y a pas d'intérêt communautaire de principe, l'intérêt communautaire se vit au jour le jour* ». Cette « anecdote » autour de Lille 3000 témoigne de l'instabilité qui caractérise le contexte d'action. Un autre exemple est illustré par le schéma de développement culturel élaboré par l'agence d'urbanisme au début des années 2000 dans la mouvance du succès de la candidature de Lille au titre de capitale européenne de la culture. Au début des années 2000 l'agence d'urbanisme de l'agglomération pilote l'élaboration d'un schéma de développement culturel dont un des enjeux est de fournir les bases d'une réflexion sur l'organisation de l'action, à l'échelle métropolitaine et régionale. En 2003 les objectifs sont élaborés et même approuvés, reste à ce que les acteurs se déterminent sur « *qui finance quoi* ». Mais, début 2008, au moment de l'enquête, la question reste entière. Les acteurs, invoquant d'abord la mobilisation des énergies par la mise en œuvre de Lille 2004 puis par la période pré-électorale, laissent cette question en suspens. Commentant cette situation, un membre de l'agence d'urbanisme parle « *d'essoufflement de la dynamique et de stagnation du schéma développement culturel* ».

Enfin, tout aussi importante mais sur un autre registre, l'incertitude qui marque le contexte d'action vient de transformations qui débordent l'agglomération lilloise mais relèvent de mutations du secteur, particulièrement du côté des acteurs régionaux et étatiques. Les responsables culturels rencontrés soulignent en effet à plusieurs reprises que les transformations du secteur sont patentes et génèrent des incertitudes sur la distribution des rôles. Plus encore, ces évolutions ont des conséquences sur les sources et circuits de financement. Les ressources financières s'amoindrissent ; les acteurs traditionnels du financement des actions culturelles modifient leurs modes d'attribution. La conjonction de ces deux phénomènes, corrélés, se traduit notamment par des effets de mutualisation des ressources et militent pour l'action partenariale. Pour les responsables des affaires culturelles des villes, ces évolutions sectorielles génèrent des problèmes pour le fonctionnement de l'action culturelle. *« Les moyens se restreignent et il faut se serrer les coudes, les projets qu'on ne pourra pas mener seuls, il faut se regrouper pour pouvoir le faire »* témoigne une responsable culturelle. Ces transformations sont en cours et ne sont pas elles-mêmes stabilisées. On retrouve là des tendances de fond sur le financement de l'action publique ; elles prennent une acuité particulière dans le secteur culturel caractérisé par une faible autonomie financière.

L'action culturelle de niveau métropolitain en quête de rationalisation

« Même pour un artiste ! Il doit aller voir le DRAC, quand il a vu le DRAC il va voir le vice-président du conseil régional, puis il va voir le vice-président du conseil général, puis il va voir le vice-président de la communauté urbaine de Lille, puis il va voir l'adjoint à la Culture de sa ville, et il a mis au moins cinq mois pour avoir les cinq rendez-vous. Et quand il a vu les élus, on lui dit, c'est très bien, allez voir mon technicien pour monter le dossier. Donc il doit monter cinq dossiers. Ça devient hallucinant même de ce simple registre là. Notre propos ce n'était pas de dire : « vous n'aurez plus le droit de financer Mr X », mais simplement de dire : qui finance Mr X en priorité ? C'est la Région ? C'est le Département ? Mr X il fait de la danse de rue, la danse de rue, qui s'en occupe ? C'était ça la question. Aujourd'hui tout le monde veut s'occuper de la danse de rue parce que c'est la mode de la danse de rue, parce que le vice-président aime la danse de rue. Ensuite, ils ont des conseillers derrière pour dire : « attendez, vous aimez la danse de rue mais ceux là ils ne sont pas bons ou ceux là sont bons ». Mais si la danse de rue c'est l'affaire de la communauté urbaine, c'est l'affaire de la communauté urbaine. Alors à la limite, ça pouvait être à la fois la communauté urbaine et la région, mais pas cinq institutions. Déjà deux c'est bien, pour éviter les effets de mode, de copinage, ou les effets d'emballage d'un élu, qui dit : « j'ai vu ces jeunes là, ils sont fantastiques ». Mais pas cinq. L'idée c'était : rationalisons notre action, choisissons nos priorités. Le département avait commencé. Le département avait dit : moi, ma priorité c'est l'accès aux livres et c'est le patrimoine. C'est assez clair. Le problème c'est qu'il dit ça, et ensuite il se dit, finalement, la danse de rue c'est bien quand même, il faut quand même qu'on fasse quelque chose pour la danse de rue. Vous voyez, c'est ce genre d'incohérences qu'on espérait pouvoir pallier par le Schéma de Développement Culturel. Donc ce n'était pas du tout de choisir à l'avance. De toutes les façons, ce serait stupide d'imaginer dans le domaine culturel, comme dans d'autres domaines politiques, qu'une planification puisse aujourd'hui penser à 10 ans qui fera quoi. La question c'était d'essayer d'avoir une vision beaucoup plus structurée et rationnelle du 'qui fait quoi'. A la fois pour l'interne de l'action publique, mais aussi pour l'acteur culturel. Interrogez-les, il y a une série de projets culturels qui ne se font

pas parce que les gens disent : « Mais attendez, moi je n'en peux plus. J'en suis à mon dixième rendez-vous, je ne sais plus qui fait quoi. On me renvoie comme une balle de ping-pong. ». Ce témoignage d'un membre de l'agence d'urbanisme commentant le schéma de développement culturel rend bien compte des objectifs poursuivis et de leurs motifs. L'essentiel est exposé clairement : il s'agit de rationaliser l'action culturelle par la clarification des responsabilités et des rôles pour atteindre une meilleure efficacité de l'action. Plusieurs des acteurs rencontrés dans les 3 villes soulignent l'utilité de l'établissement, d'une clarification et d'une stabilisation des règles du jeu. Cela peut-être illustré, par exemple, sur deux registres distincts. D'une part, cette quête de rationalisation concerne le financement des actions : qui finance quoi parmi la communauté urbaine, l'Etat, la Région et le Département ? D'autre part, elle concerne la fixation de règles du jeu sur la distribution des sous-secteurs de l'action culturelle (arts plastiques, cinéma, théâtre, arts graphiques, arts musicaux, ballets, musées, bibliothèques, architecture, patrimoine...). Ces propos d'une responsable roubaisienne illustrent cet enjeu spécifique : « on a une identité que l'on développe depuis maintenant 3 ans, surtout depuis que C. Carlson est arrivée à la tête du centre de chorégraphie, on a réactivé les projets, on a accueilli un centre de développement chorégraphique qui s'appelle « danse à Lille » et qui se trouve à Roubaix et qu'on a installé dans un ancien gymnase. Donc on a une configuration assez atypique pour un certain nombre de professionnels de la danse : un centre chorégraphique, un centre de développement chorégraphique, une association pionnière dans la danse Hip Hop qui travaille depuis 20 ans à banaliser la danse urbaine et qui se trouve à Roubaix, voilà donc ça fait un certain nombre d'acteurs et d'équipements sur la danse et qui font que la ville s'est positionnée comme pôle danse régional, en fait c'est une commande politique passée il y a 3 ans et sur laquelle on travaille toujours. On part d'un constat assez simple : on a sur la ville une concentration assez exceptionnelle d'acteurs professionnels consacrés à la danse en plus des pratiques de danse liées à la diversité des communautés très fortes présentes à Roubaix, donc des pratiques professionnelles et amateurs donc ça fait un porte drapeau intéressant que l'on a envie de jouer vis-à-vis de la Région. On l'a décrété, c'est à Roubaix que la question de la danse... Ca a un sens : quand on accumule comme ça sur un territoire alors on peut imaginer que sur ce territoire là il y a une identité, ça devient une sorte de leader et voilà dire que sur la question de la danse c'est à Roubaix et que sur le théâtre ça va être plutôt à Lille ou Tourcoing. L'idée c'est un peu ça : c'est qu'on arrête de faire un peu tout, chacun sur son bout de territoire mais que les compétences se répartissent sur des échelles qui dépassent l'échelle locale ».

2.3.4. Les coopérations inter-organisationnelles et la construction de l'action culturelle d'échelle métropolitaine

La communauté urbaine : une incitation financière à la mise en réseau

L'incitation financière, qui subordonne les subventions de la communauté urbaine à des conditions de mise en réseau, devient le principal vecteur de structuration d'une action culturelle métropolitaine. Ce mode de structuration prend place dans un système d'action caractérisé par une concurrence sur l'accès aux ressources financières, concurrence exacerbée

par le retrait de l'Etat et de la Région⁴⁸ jusqu'alors parmi les principaux pourvoyeurs de fonds. La direction de la culture de l'EPCI instaure ainsi de nouvelles règles du jeu fondées non sur un programme culturel métropolitain mais sur une logique d'économie d'échelles et de mutualisation. Elle structure un nouveau système d'interdépendances stratégiques qui transcendent les concurrences territoriales et impulsent la coopération entre acteurs politico-administratifs, mais aussi entre acteurs culturels. Ce mode d'incitation financière revient à promouvoir la mise en réseau des acteurs institutionnels et/ou professionnels locaux et donc à stimuler *simultanément* la coopération inter-organisationnelle et les actions d'échelle métropolitaine.

L'action culturelle d'échelle métropolitaine : le rôle moteur des élus et des techniciens lillois

M. Aubry maire de Lille depuis 2001 et candidate déclarée à la succession de P. Mauroy à la présidence de Lille Métropole⁴⁹ joue publiquement un rôle clé dans la transformation de l'action collective en matière d'action culturelle. R. Lefebvre (2006) montre par exemple qu'elle fonde sa réélection sur l'image d'une mandature exemplaire, la démonstration de sa capacité à être un élu local et l'apposition de sa marque de fabrique dans un contexte encore très fortement associé à P. Mauroy, d'ailleurs toujours président de la communauté urbaine⁵⁰. Cela explique, analyse R. Lefebvre, la très forte implication de M. Aubry dans Lille 2004. « A travers 'Lille 2004', Martine Aubry joue (ou pense jouer) sa capacité à construire et à porter une vision collective partagée autour du territoire et à se porter garant d'un certain consensus forgé à partir d'acteurs d'horizons différents » (Lefebvre, 2006, p. 58). Plus largement, la valorisation d'une action culturelle de niveau métropolitain et portée par l'institution intercommunale, est très fortement associée par les acteurs locaux à la maire de Lille. A plusieurs reprises, les entretiens réalisés sont ainsi émaillés de propos tels que « *c'est Martine Aubry qui gère la compétence culturelle, de fait* ». On retrouve également avec beaucoup de régularité l'idée selon laquelle la situation va changer avec la prochaine arrivée de Martine Aubry à la présidence de l'institution communautaire⁵¹. Mais deux visions assez différentes se juxtaposent alors parmi les acteurs locaux. La première, entendue à Roubaix par exemple, souligne : « *nous on espère beaucoup de l'arrivée de M. Aubry [à la présidence de la communauté urbaine] et de la manière dont elle envisage les pôles, le fait qu'on ait des champs un peu plus spécifiques sur les différents territoires à l'échelle de la métropole. Ça serait pas mal s'il y avait quelque chose de plus volontariste porté par la communauté urbaine. Elle pourrait avoir un vrai mode d'animation des collectivités sur son territoire, qu'elle s'appuie sur les réseaux existants et qu'elle mutualise et puis aussi qu'elle fasse monter ces identités culturelles dont je vous parlais : la danse ici, le théâtre là bas. Et puis, mieux articuler ce qui se passe au niveau national et au niveau de l'agglo.* ». La seconde vision développe une représentation beaucoup plus intercommunale et moins identitaire : « *aujourd'hui on est en attente de pouvoir redévelopper ce dialogue culturel d'un point de vue institutionnel au niveau de la communauté urbaine, de l'aire métropolitaine ou d'un niveau de dialogue qui nous permette justement de développer davantage de projets dans*

⁴⁸ Le Conseil Régional ayant notamment affiché que les priorités iraient désormais aux autres territoires de la région.

⁴⁹ Ce qu'elle deviendra effectivement après les municipales de 2008.

⁵⁰ Pour rappel l'enquête s'est essentiellement déroulée avant les municipales de 2008 et les analyses prennent sens dans ce contexte là.

⁵¹ Il semble ne pas faire de doute que la maire de Lille prendrait la tête de l'EPCI aux municipales de 2008.

*cette dimension. Je dis « en attente » parce que on va redémarrer un nouveau mandat et que la communauté urbaine de Lille Métropole doit décider si elle prend davantage cette dimension culturelle comme un enjeu». Cette seconde perspective est portée par le responsable de la culture à la Ville de Lille. Plus largement, on peut dire qu'au niveau de la direction de la culture de Lille, domine une forte conscience de la nécessité d'inscrire leur action dans une agglomération dont ils sont interdépendants. A titre d'exemple, « *Le pôle image, moi, normalement, je ne suis pas concerné puisque je suis à Lille et que le pôle image n'est pas sur le territoire de Lille. Mais je vois bien que je fais partie d'un ensemble qui, au milieu de l'agglomération, a cette dimension et que le pôle image a une dimension d'agglomération. Mais aussi que le développement économique dont se charge la communauté urbaine a, sur le pôle image, une interaction forte avec le développement culturel et artistique. Donc j'ai intérêt à ce que le pôle image soit fort et attractif, pour les entreprises culturelles, pour les industries culturelles qui vont venir s'installer là et qui vont, du coup, alimenter des projets d'action culturelle dans la création et la diffusion* ». Les responsables lillois se caractérisent aussi par une attitude militante : ils se préoccupent de diffuser un mode de raisonnement accordant une large place à la culture, à l'intercommunalité et au partenariat local. Enfin, ceux qui défendent l'importance d'un niveau d'action métropolitain militent pour une plus grande implication de la communauté urbaine et misent sur les municipales de 2008 dont on attend qu'elles maintiennent M. Aubry à la tête de Lille mais, surtout du point de vue des changements attendus, placent la maire de Lille à la présidence de la communauté urbaine.*

L'expérimentation et le projet comme leviers de nouvelles coopérations d'échelle intercommunale

Dans ce contexte, la construction de l'action culturelle de niveau métropolitain se déploie aussi au gré des projets qui, action culturelle singulière après action culturelle singulière, contribuent à développer de nouvelles capacités d'action collective à une échelle inter-organisationnelle (et intersectorielle). Trois d'entre eux sont particulièrement significatifs de la place de l'expérimentation dans l'élaboration de nouvelles règles du jeu : Lille 2004 ; la Condition Publique et le pôle Image du projet d'aménagement de l'Union.

Lille 2004

Dans les années 1990, le Comité Grand Lille (club à l'initiative des patrons locaux et constitué par les représentants des milieux économiques) prépare la candidature du Grand Lille aux jeux olympiques mais aussi au titre de capitale européenne de la culture 2004. L'enjeu est celui de la métropolisation en mobilisant l'évènementiel et la revalorisation de l'image du territoire face à la déqualification induite par l'économie déclinante. La candidature est donc une initiative du Comité Grand Lille, mais M. Aubry va ensuite peser pour l'obtention du label. Puis, pour piloter la mise en œuvre du projet en y imposant son leadership, en composant l'équipe qui va diriger et mettre au point la réalisation de Lille 2004 et en présidant l'association Lille 2004. On retrouve ici l'idée selon laquelle M. Aubry fait de la culture une de ses principales marques politiques, à la fois dans la construction d'une identité et d'une légitimité politiques locales ainsi que dans sa visibilité médiatique (Lefebvre 2006). Le projet privilégie un caractère festif et populaire. Le discours politique associé à l'évènement contient certes une dimension culturelle mais tout autant l'affirmation d'enjeux liés au développement économique et touristique, à la valorisation du patrimoine. C'est aussi

l'importance accordée à la culture comme facteur d'intégration sociale, de production de liens sociaux et de revalorisation symbolique d'un territoire stigmatisé. Il est l'occasion d'un partenariat financier avec les acteurs économiques mais également de coopérations nouvelles entre institutions locales et régionales. L'évènement est qualifié de réussite sur plusieurs plans. Le partenariat avec les acteurs économiques et entre institutions politico-administratives impliquant la communauté urbaine, les communes, les départements et la région est considéré comme un des critères de succès. C'est aussi le cas de l'impact touristique, de la visibilité internationale et du bilan financier. Enfin, sont également soulignés l'effet positif de l'évènement sur les mentalités, la mobilisation de la population, la revalorisation de l'image de l'agglomération auprès des habitants. L'idée de retrouver un sentiment de fierté locale est d'ailleurs souvent évoqué comme un enjeu important de l'action publique locale.

Cet évènement ressort aussi comme un catalyseur de l'action culturelle de niveau métropolitain. Plusieurs raisons peuvent l'expliquer. Celle de la prise de conscience collective de la pertinence d'une réflexion de niveau métropolitain et d'actions de type intercommunal : *« on s'est rendu compte, avec Lille 2004, qu'on n'était pas dans une ville centre et une périphérie mais dans le dialogue entre plusieurs pôles et que ces pôles allaient se répondre, Lille, Roubaix, Tourcoing »*. C'est la perception même du territoire qui change ainsi que celle des autres institutions, atténuant les relations de concurrence. C'est aussi l'occasion de construire et diffuser une représentation commune du territoire et des problèmes à résoudre sur ce territoire. Cela développe enfin l'idée d'interdépendance entre les différentes villes dans leur capacité à faire face aux problèmes de déqualification de leur territoire.

La condition publique à Roubaix

Sur Roubaix, dès 1995, l'action culturelle et la sauvegarde du patrimoine sont institutionnalisées comme vecteur de redynamisation. La Condition Publique, ancienne usine de conditionnement de la laine, constitue un des éléments phares de cette politique. Un comité de pilotage réunissant la Ville de Roubaix, la communauté urbaine, l'Etat, la Région et le Département est mis en place et, en 1999, lance un appel d'offre pour désigner une équipe chargée d'élaborer un projet culturel. Les lauréats proposent un lieu de création et de diffusion artistique, ouvert sur le quartier et à l'international. La SEM Ville Renouvelée, à laquelle la Ville de Roubaix a déjà confié un mandat pour la réhabilitation du bâtiment recrute les lauréats du projet culturel, petite équipe composée d'un spécialiste de la programmation culturelle et d'une gestionnaire/administratrice d'équipements culturels⁵². C'est donc en tant que salariés de la SEM que ces professionnels du secteur culturel vont concevoir le projet de la Condition Publique. Un des principaux éléments de blocage vient du financement du fonctionnement de l'équipement. Dans un premier temps, une solution transitoire est trouvée en utilisant un « contrat de gérance fonctionnement et animation » emporté par la SEM Ville Renouvelée. Le financement pour l'année 2004 est alors assuré par la Ville de Roubaix et, au titre des maisons folies de Lille 2004, par l'association Lille 2004, donc par des financements multi-partenariaux. A l'issue de l'évènement Lille 2004, la Ville de Roubaix annonce qu'elle

⁵² Un avenant au mandat de réhabilitation permet d'intégrer cette ingénierie culturelle avec une équipe qui devient salariée de la SEM.

ne peut pas supporter le fonctionnement et l'animation de l'équipement. La solution trouvée consiste à lui accorder le statut d'EPCC⁵³.

L'élaboration du programme et le montage de ce projet sont le résultat d'un travail collectif impliquant, pour les principaux acteurs, les deux co-directeurs du projet, salariés de la SEM, le directeur de la SEM, et, pour la Ville de Roubaix, la directrice à la culture et le directeur général du service Ville Renouvelée et Culture. Parallèlement un autre noyau dur de « techniciens » est composé des deux co-directeurs de projet, des architectes lauréats du marché de définition et des chargés d'opération « classiques » de la SEM. Dans cette collaboration un des enjeux est de mettre en place de nouvelles méthodes de travail permettant l'ouverture de l'équipement sur le quartier dès la phase chantier et la construction de la légitimité du projet, notamment en tant qu'équipement culturel de proximité. *« Nous, (les deux co-directeurs projet porte-parole du secteur culturel) on disait « on veut un lieu qui soit ouvert et protégé » et lui, (le chargé d'opération superstructure SEM) nous disait « mais on met où la porte ? ça veut dire quoi ? ». On a mis un peu de temps à se comprendre. Mais on a recréé avec eux une autre façon de faire et on a par exemple arrêté deux fois le chantier, pour faire le concert de Manu Chao dans le chantier et une autre fois pour faire une très grande fête plus techno. Ils nous disaient « nous on ne peut pas arrêter un chantier, non on ne peut pas le faire visiter à tout le monde » Et le correspondant de la SEM chargé de la réhabilitation du bâtiment a bien suivi, il nous a aidé à trouver des solutions pour pouvoir le faire et pour mener le chantier d'une façon très particulière »* (co-directeur de projet).

La condition publique illustre le cas de la construction d'une action culturelle au caractère hors normes. Par le bâtiment concerné lui-même. Mais aussi parce que ce projet ne s'inscrit pas dans les cadres institutionnels et juridiques préexistants : ni celui des politiques publiques de la Communauté urbaine, ni celui de la région en matière d'action culturelle. Il représente une rupture non seulement avec les pratiques habituelles à l'échelle de la métropole en matière d'action culturelle, mais également avec les cadres juridiques et institutionnels ou encore avec les pratiques professionnelles du secteur. Ce caractère hors normes vaut pour l'élaboration et la mise en œuvre du projet mais aussi pour la pérennisation de son existence une fois abouti.

L'union - Le pôle image à Tourcoing, Roubaix et Wattrelos

Le projet d'aménagement de l'Union n'est pas un projet culturel mais un projet d'aménagement et de développement économique porté par Lille Métropole. On s'intéresse ici à la construction d'une approche culturelle du projet et à la diffusion de cette dimension auprès des autres acteurs sectoriels.

La zone dite de l'Union, sur le territoire de Roubaix, Tourcoing et Wattrelos et sur l'emplacement de friches industrielles, accueille un nouveau projet d'aménagement de 80 ha, de niveau communautaire, dit projet de l'Union. Il s'agit pour la communauté urbaine de construire un pôle d'excellence consacré aux textiles innovants, à la grande distribution et à l'image. La SEM Ville Renouvelée, en groupement avec la SAEM Euralille, gagne en 2007 la

⁵³ Etablissement Public de Coopération Culturelle

concession d'aménagement suite à sa mise en concurrence par Lille Métropole. Le programme est tourné vers le tertiaire et l'implantation d'activités économiques, des équipements structurants publics impliquant différentes collectivités territoriales, des logements et un parc urbain. Sur le plan du programme économique, trois filières sont développées : celle des textiles innovants ; celle de la vente à distance ; et celle du « pôle image » centré sur l'image, les médias et la culture, dans la continuité de la dynamique enclenchée depuis 1997 par le Fresnoy. établissement de formation à l'audiovisuel et lieu de production et de diffusion. S'appuyant sur l'expérience de la Condition Publique, le directeur de la SEM confie, à temps partiel, une « mission culture » à l'ancienne directrice de projet de la Condition Publique et une mission insertion-participation des habitants à l'ancien responsable du Plan roubaisien pour l'insertion, ayant également participé à l'animation culturelle de la Condition Publique en phase chantier.

La mission d'expertise culturelle de la SEM Ville Renouvelée, concessionnaire, est de plusieurs natures :

- faire exister le projet auprès des acteurs culturels de la région, professionnels et institutionnels ;
- assurer la valorisation culturelle du territoire concerné par l'organisation de manifestations culturelles sur le site ;
- organiser la mise en réseau des acteurs, les inciter à coopérer, toujours autour de la dimension culturelle ;
- intégrer ce territoire dans d'autres projets, par exemple dans les projets du musée de Roubaix ;
- travailler avec les habitants et les associations sur la manière dont ils peuvent s'approprier le site. Ils sont par exemple appelés à contribuer à la réflexion sur le parc urbain. Le travail avec les habitants concerne aussi des réflexions sur l'occupation transitoire et ponctuelle du site pendant la période de chantier ;
- représenter la SEM au sein du groupe de travail sur le pôle image-culture-média (notamment au motif de la mission de commercialisation de la SEM) ;
- à l'initiative du Conseil Régional, participer à un atelier sur le concept même du pôle et son avenir, cet atelier réunissant le CRRAV (centre régional de ressources audiovisuelles), la direction du développement économique de Lille Métropole qui pilote le groupe, des représentants du Fresnoy, de la CCI de Valenciennes au motif d'une expertise multi média. Au niveau régional est également organisée une réflexion sur une filière image à l'échelle régionale.

L'approche, même partielle, de « l'histoire » de la Condition Publique et des méthodes de travail de la SEM dans le cas du pôle Image sur le site de l'Union mettent en évidence plusieurs points. Ces projets sont l'occasion pour la communauté urbaine d'affiner sa politique culturelle en établissant de nouvelles règles du jeu en matière de financement des équipements culturels par l'EPCI. Ce sont aussi des expériences très particulières qui contribuent à restructurer le champ d'action : par la redéfinition des méthodes de travail ; l'inflexion sur les politiques publiques ; la mise au point de dispositifs d'action nouveaux ; la création, dans le cas de la Condition Publique, de nouvelles procédures à partir de la gestion d'une situation exceptionnelle et plus largement, l'invention de nouvelles règles du jeu voire de nouveaux espaces de coopération impliquant une action collective inter organisationnelle à une échelle inter communale.

Conclusion

Comme dans les cas lyonnais et nantais, on retrouve à Lille, autour de l'action culturelle, une situation dans laquelle les acteurs déploient leurs coopérations en même temps qu'ils admettent entretenir des relations de rivalité. Mais, dans ce cas, le caractère intercommunal de l'action étudiée est moins institutionnalisé. C'est un des enjeux clés du contexte d'action actuel. La construction de ce nouveau système d'action s'appuie sur la diffusion d'une représentation commune du contexte d'action et de la prise de consciences d'interdépendances stratégiques sur des problèmes communs d'action publique. Mais, si les acteurs partagent ces enjeux et ces analyses de la situation, s'ils se retrouvent pour considérer qu'il devient stratégique de mettre en place un nouveau système d'action à l'échelle du territoire communautaire, en revanche ils n'envisagent pas de la même manière la formalisation de ces relations, les uns privilégiant l'hypothèse d'un pouvoir accru de l'institution communautaire, les autres lui assignant plutôt un rôle de coordination. Le cas lillois montre aussi comment, dans un contexte faiblement institutionnalisé tant du point de vue du champ d'action considéré que du point de vue de la formalisation des relations inter institutionnelles, le projet constitue un mode d'organisation ad hoc de coopérations inédites et d'invention de nouvelles règles du jeu visant à réguler les concurrences institutionnelles et sectorielles. S'opère alors, au cas par cas, selon des négociations et des coopérations micro localisées, la construction incrémentale de nouveaux espaces de coopération.

CONCLUSION

Dans les trois cas étudiés, les acteurs ont conscience d'évoluer dans des contextes institutionnels mouvants et concurrentiels. Dans ces jeux en cours de structuration, tous, quel que soit leur statut : responsables de projets, directeurs généraux ou directeurs de services, interviennent de deux manières. Ils conduisent des actions collectives (« projets métropolitains », groupes de travail, ateliers de réflexion...) qui s'affranchissent des frontières institutionnelles. Ils sont mus par une rationalité instrumentale qui vise à faire avancer l'action en tenant compte des interdépendances stratégiques. Ils créent pour cela des dispositifs ad hoc, mobilisent des réseaux informels, instrumentalisent les projets opérationnels... Ils se réfèrent à des échelles spatiales ou à des espaces en projets (aire urbaine, échelle métropolitaine...) distincts des territoires politico-administratifs. Mais ces nouveaux jeux ne mettent pas fin à la concurrence inter-institutionnelle, car les acteurs agissent aussi au nom de leurs organisations respectives. C'est pourquoi, tout en coopérant, ils ne cessent jamais d'être en concurrence les uns avec les autres et participent sciemment à la structuration des « termes de l'échange » en faveur de l'organisation qu'ils représentent (Friedberg, 1993). Si les actions intercommunales recomposent les systèmes politico-administratifs, ce n'est donc pas en fonction de « logiques territoriales » qui s'imposeraient aux acteurs, mais parce que ceux-ci inventent des modes d'organisation qui leur permettent de coopérer avec leurs concurrents.

Du point de vue de la situation interinstitutionnelle, les études de cas représentent trois configurations distinctes. A Nantes, la dimension interinstitutionnelle du système d'action s'impose avec la création de la communauté urbaine, elle-même encore en phase de construction ; à Lyon, dans le champ des transports et des déplacements, l'action s'inscrit dans un système marqué par une dynamique interinstitutionnelle déjà importante tandis que l'étude de cas lilloise illustre une situation dans laquelle un des enjeux est de promouvoir la coopération interinstitutionnelle. Enfin, à la différence de ce qui est observé à Nantes et Lille, le Real constitue un cas de figure où l'action inter-organisationnelle d'échelle métropolitaine ne passe pas par une transformation institutionnelle⁵⁴. Le dispositif de comparaison souligne aussi dans les trois cas, pourtant très contrastés, l'importance des jeux concurrentiels dans la structuration de l'action collective entre acteurs politico-administratifs. Chaque fois, ces jeux sont relatifs à la gestion d'une compétence « sectorielle » (transports, urbanisme, culture), mais leurs objets et leurs formes varient d'un contexte à l'autre. Ainsi la concurrence sur les ressources financières est particulièrement visible à Lille, alors que celle relative à la définition du sens de l'action l'est davantage à Nantes et à Lyon. Les modes d'expression de la concurrence sont également divers : parfois explicite et assumée, la concurrence peut être limitée par des dispositifs formels ou éludée. Mais dans tous les cas, la nécessité d'organiser l'action en contexte concurrentiel élargit la marge de manœuvre de certains acteurs : les cadres administratifs, dont les compétences en matière d'ingénierie organisationnelle sont une source de pouvoir.

⁵⁴ Ce qui ne signifie pas qu'une telle transformation ne pourrait pas intervenir mais, ce n'est pas le cas au moment de l'enquête.

3/ Les acteurs

Notre analyse de l'organisation de l'action n'est pas dissociable de celle des acteurs qui y participent. Nous envisageons les acteurs comme des « porteurs de stratégies », selon l'expression d'E. Friedberg. Ces stratégies sont évidemment tributaires des contextes que ces acteurs contribuent à construire. Elles sont situées, étroitement dépendantes de l'état des « systèmes » dans lesquels elles s'inscrivent à l'instant « t » de l'enquête. Ce point de vue n'est pas celui d'une sociologie des professions ou d'une sociologie du travail, attentives aux pratiques quotidiennes et aux parcours professionnels des individus.

Les acteurs auprès desquels nous avons enquêté occupent des positions différentes mais ont un point commun : ils sont conscients de construire leur propre position en même temps qu'ils structurent leurs contextes d'action. Ils adoptent par rapport à ceux-ci une posture réflexive. On ne peut comprendre leur position si on les extrait de leur contexte ou si l'on se contente de les identifier à une ou des professions. Ces acteurs ne sont pas seulement DGS ou directeurs de services, ils sont aussi techniciens responsables de projets ou « électrons libres proches du pouvoir politique ». Ils n'appartiennent pas nécessairement à un EPCI. Ils peuvent être membres de services communaux (nous avons vu que l'intercommunalité se construit aussi au sein des communes) ou d'autres collectivités territoriales. Au demeurant, leur position institutionnelle ne suffirait pas à les définir car leur participation à des jeux inter-organisationnels est la raison pour laquelle ils nous intéressent. C'est leur position dans ces jeux et le rôle qu'ils jouent dans leur construction que nous analysons⁵⁵.

Certains de ces acteurs sont explicitement chargés par les élus d'organiser les cadres de l'action intercommunale. Ce rôle de régulateur n'appartient pas seulement aux directeurs généraux des services. Il n'est pas indexé à une fonction. D'abord ceux dont c'est en principe le rôle s'y impliquent diversement. Ensuite, la propension d'un individu à construire de nouvelles règles du jeu dépend évidemment des demandes émises par les systèmes d'action auxquels il participe. Nous avons rencontré plusieurs exemples de ce type d'acteurs dans le contexte nantais où l'attention était centrée sur des actions à caractère organisationnel.

D'autres sont des techniciens (souvent sectoriels) chargés de piloter des projets. Ils ont une compétence technique, centrale dans l'action étudiée, mais cherchent à mettre en place des coopérations intersectorielles. Leur engagement dans le projet peut les amener à agir à l'encontre des organisations formelles auxquelles ils appartiennent. Ils peuvent se heurter à l'inertie de l'ordre sectoriel ou hiérarchique de leur institution. Mais cela ne les empêche pas de mettre en place des réseaux ad hoc, plus ou moins formalisés. Leurs initiatives peuvent conduire à des changements organisationnels plus pérennes. Certains « techniciens lyonnais » en sont un bon exemple.

Une troisième catégorie d'acteurs s'attache à la construction de nouveaux territoires, de niveau métropolitain, qui préfigurent des périmètres d'action à venir. Nous avons rencontré peu d'individus susceptibles d'entrer dans cette catégorie. Mais nous avons choisi d'en

⁵⁵ Nous raisonnons de façon inductive, en théorisant à partir des cas étudiés, sans prétendre ni à la généralité ni à l'exhaustivité.

esquisser la description, pour deux raisons. D'abord parce que ces acteurs, lorsqu'ils existent, occupent des positions clés dans les systèmes d'action étudiés. Ensuite parce que leur analyse nous semble indispensable à la compréhension de la construction de nouveaux territoires, comme instrument de structuration de l'action collective.

Bien entendu, ces catégories, qui relèvent davantage de la typologie (abstraite) que de la classification (d'individus concrets), ne sont pas imperméables l'une à l'autre. Elles sont avant tout destinées à clarifier les différentes facettes d'une réalité dont cette recherche montre l'importance : la montée en puissance d'entrepreneurs d'actions intercommunales. C'est pourquoi, avant de les distinguer, il est essentiel de définir plus précisément quels sont les traits communs de ces trois catégories d'acteurs.

3.1. LA RATIONALITE AXIOLOGIQUE DES ENTREPRENEURS D' ACTIONS INTERCOMMUNALES

Les acteurs sur lesquels nous avons enquêté sont mus par une rationalité instrumentale, relative aux buts de l'action à laquelle ils participent : ils s'emploient à trouver les ressources nécessaires pour faire « avancer l'action ». Mais ces acteurs, quel que soit leur rôle, sont également attentifs à la « structuration des termes de l'échange » (Friedberg, 1993). Ils cherchent à infléchir les règles du jeu en leur faveur, en défendant l'institution à laquelle ils appartiennent, conscients qu'ils sont de la structure concurrentielle du jeu interinstitutionnel dans lequel ils s'inscrivent, et en structurant le jeu inter-organisationnel dont dépend leur position. Selon la terminologie de Friedberg, leur stratégie est donc à la fois instrumentale et « politique ». Pour comprendre ce double positionnement, il nous semble nécessaire de prendre au sérieux le discours de l'engagement tenu par plusieurs d'entre eux. Si les acteurs s'engagent à ce point dans l'action, c'est parce qu'ils y croient, parce qu'ils l'investissent de certaines valeurs. Leurs comportements relèvent donc aussi d'une rationalité axiologique, selon le terme de Max Weber.

Lorsqu'il a pris ses fonctions, le directeur chargé de la proximité à Nantes nous raconte qu'il a adressé aux membres de son service le discours suivant : « *Donc maintenant travaillons sur l'objet, sur le sens, voyons s'il y a un sens à tout ça, une vraie plus-value. Donc on a engagé ce travail là, et ce qui a, à mon avis, déclenché et clarifié les choses, c'est que – avant d'arriver là j'avais été une trentaine d'années directeur général, et je suis arrivé là comme directeur général adjoint, donc je n'avais pas de plan de carrière, ni de projet, ni d'ambition, je voulais simplement que ça marche* ». Plusieurs des acteurs placés dans une position analogue développent ainsi un discours de l'engagement, relatif aux contenus de l'action ou à sa régulation.

La posture du « militant » est théorisée par une actrice lyonnaise, proche du président de la communauté d'agglomération et responsable d'une équipe chargée d'élaborer la « stratégie d'agglomération ». Elle en fait un principe de recrutement au sein de son service. Il s'agit de personnes dotées d'un haut niveau de qualification, qui ont pour rôle d'assurer un travail prospectif, qui innove, lancent des idées : « *On est dix huit dans le service, il y a cinq personnes, même six, qui sont en back office on va dire, et on est... ça fait douze c'est ça ... qui sont des chargés de direction, enfin de mission, des chefs de projet. Donc c'est des "catégorie*

A" qui ont plutôt de la bouteille et qui sont dans des logiques de projet, qui pilotent des études, qui pilotent des projets partenariaux etc. [...] C'est des métiers un peu bizarres, ça veut dire aussi que les gens qui sont là, c'est des tournures d'esprit, voyez ? C'est à la fois des militants souvent, parce que pour vendre le développement durable dans cette maison, faut quand même un peu être militant. Et c'est des gens qui acceptent de toujours chercher des circuits pour faire passer leurs idées, et qui acceptent de se faire déposséder de leurs idées : ça c'est vraiment très, très important et très frustrant. ». Lorsqu'elle revendique pour elle-même cette posture de « militante », c'est en insistant sur la combativité qu'elle implique. « Moi je suis tête de pont. C'est-à-dire que soit c'est du travail que j'ai fait en régie, en direct, et j'ai quelque chose à dire, soit c'est pas dans mon portefeuille, mais à ce moment là je vais voir mon collègue qui s'occupe de ça et je lui dis : T'en es où ? La RUL [Région urbaine lyonnaise] pense qu'il faudrait faire comme ça, qu'est-ce que t'en pense ? D'ailleurs moi je peux lui mettre des coups de pieds au derrière, c'est-à-dire, s'il a une vision trop crrr, qui refuse de prendre en compte la dimension métropolitaine, je lui dis : Ecoute, tu es gentil mon gars, mais moi je ne vais pas à la RUL pour dire ça si ce n'est pas constructif à l'échelle métropolitaine. Donc ça ne va pas, on ne peut pas dire ça. Je me bagarre un peu en interne pour lui dire : Ecoute, non, on peut pas porter la mission comme ça, il faut qu'on revoit notre truc, etc. Et puis après moi je vais... Ca c'est un travail –comment dire- c'est un travail assez classique : moi je suis la militante de service, on pourrait dire, pour la dimension métropolitaine. » Cet acteur, comme la plupart de ceux qui nous intéressent, occupe la position de marginal sécant : « ...un acteur qui est partie prenante dans plusieurs systèmes d'action en relation les uns avec les autres et qui peut, de ce fait, jouer le rôle indispensable d'intermédiaire et d'interprète entre des logiques d'action différentes, voire contradictoires » (Crozier, Friedberg, 1977). Le pouvoir du marginal sécant provient de la relation qu'il assure entre le système auquel il appartient et l'environnement dans lequel celui-ci s'inscrit. Au sein de l'organisation, l'autorité du marginal sécant ne va pas de soi, elle se conquiert. Ce qui explique le rapport de force qui oppose l'actrice lyonnaise aux services de la communauté urbaine. Ce trait est commun aux trois catégories d'acteurs qui nous intéressent. Tous cherchent à introduire des changements, plus ou moins importants, au sein de leur institution. Cette action réformatrice est plus ou moins consciente, plus ou moins consubstantielle à leur activité. Elle peut être de plusieurs ordres : mise en place de coopérations intersectorielles, franchissements des lignes hiérarchiques, ouvertures de nouvelles coopérations interinstitutionnelles...

3.2. LES REGULATEURS DE L'INTERCOMMUNALITE

3.2.1. La construction de nouveaux problèmes

Comme l'ont bien montré les sociologues de l'action publique (notamment Duran et Thoenig), la construction de problèmes est un moyen d'organiser l'action publique. Pour qu'une action prenne forme, il faut d'abord que des acteurs en identifient l'enjeu. Plusieurs acteurs interrogés en sont conscients et s'emploient à définir des problèmes, à produire à leur sujet une expertise et à mobiliser des partenaires. A Lyon, le service chargé de la stratégie d'agglomération parle de « politique incubatoire », à Nantes, il est question de « nouveaux champs » et l'on trouve également ce type de pratique à Lille.

Le cas nantais offre plusieurs illustrations de ce type de stratégie. La construction de nouveaux champs d'action participe à l'institutionnalisation de la toute récente communauté urbaine. Un directeur de service de la communauté urbaine explique : « *Si nous les techno on n'est pas capable de faire de la proposition de contenu, ils [les élus] se réuniront de temps en temps, ils seront contents de faire un truc avec le théâtre, l'opéra, et des machins comme ça mais ils ne coopéreront toujours pas.* » Certains acteurs sont mandatés pour assurer ce rôle. Un jeune cadre, engagé il y a quelques années pour assurer le suivi d'une importante opération, accumule depuis diverses missions : « *J'ai de nombreuses casquettes* », dit-il. Devenu « *monsieur développement durable* » sur le territoire du projet dont il a la charge (« *mais il ne faut pas le dire* »), il est aussi « *relais d'information* », « *interface* » et a pris en charge un groupe de travail sur les éco-quartiers, « *une thématique clairement identifiée à Nantes Métropole* », nous dit-il (supra). Ce groupe, issu de l'agenda 21, se situe « *en marge, en plus de l'organisation classique* ». De la coopération qu'il instaure entre membres de services communaux, intercommunaux et de SEM, le jeune cadre espère une « *normalisation par le champ* », c'est-à-dire un échange de bonnes pratiques au sein de l'agglomération : « *Chaque commune a un petit peu sa spécificité : Saint-Herblain va développer des panneaux photovoltaïques sur sa mairie, nous on développe une centrale photovoltaïques sur nos lieux dans le cadre du projet île de Nantes via Concerto, le centre de tri qui n'a rien à voir avec ces grands projets-là va aussi développer ça. Donc voilà, il faut à un moment qu'il y ait, un pivot qui concentre tout ça.* »

Ce rôle de « pivot », qui organise des actions collectives sur de nouvelles thématiques ou s'efforce de les structurer davantage, est assuré par différentes catégories d'acteurs. Dans certains cas, la référence sectorielle peut apparaître comme structurante. Certains professionnels militent en faveur de l'organisation d'un système intercommunal dans leur propre domaine d'activité, afin de lui donner plus d'ampleur. C'est le cas d'un spécialiste de la culture à Lille : « *Sur cet aspect d'agglomération : aujourd'hui Lille est Ville d'Art et d'Histoire, Roubaix aussi a son label Ville d'Art et d'Histoire et on voudrait que Tourcoing puisse, à un moment donné, obtenir aussi ce label pour qu'on puisse commencer à raisonner de manière plus globale aussi, en termes de relations touristiques et culturelles, sur l'agglomération.* » Mais plus souvent, il ne s'agit pas seulement de diffuser un mode de raisonnement sectoriel. L'organisation sectorielle n'apparaît pas comme un enjeu en soi. L'objectif consiste davantage à tenir compte des interdépendances stratégiques de dimension intercommunale ou métropolitaine. Au niveau de la direction de la culture de la ville de Lille par exemple, les acteurs ont conscience d'inscrire leur action dans une agglomération et ne raisonnent plus à l'échelle communale. A titre d'exemple, « *Le pôle image, moi, normalement, je ne suis pas concerné puisque je suis à Lille et que le pôle image n'est pas sur le territoire de Lille. Mais je vois bien que je fais partie d'un ensemble qui, au milieu de l'agglomération, a cette dimension et que le pôle image a une dimension d'agglomération. Mais aussi que le développement économique dont se charge la communauté urbaine a, sur le pôle image, une interaction forte avec le développement culturel et artistique. Donc j'ai intérêt à ce que le pôle image soit fort et attractif, pour les entreprises culturelles, pour les industries culturelles qui vont venir s'installer là et qui vont, du coup, alimenter des projets d'action culturelle dans la création et la diffusion* ». La construction de nouveaux problèmes peut aussi consister, comme ici, à repenser des questions « sectorielles » en fonction de nouvelles interdépendances territoriales. A Lyon, la directrice de la Région Urbaine de Lyon

se situe dans une posture similaire, en cherchant à mettre en place des actions à l'échelle de l'Aire Métropolitaine qui soient ancrées dans différents champs sectoriels – transports, tourisme, logistique, agriculture périurbaine, etc. -. Cependant à la différence des acteurs de la direction de la Culture à Lille, elle n'appartient pas elle-même à un champ sectoriel particulier et n'est pas membre des communautés professionnelles concernées. Elle ne peut pas non plus trouver les compétences au sein de sa structure, très légère – quatre personnes - et « qui n'a pas vocation à se substituer aux services » des autres structures. Son travail consiste alors à trouver des relais au sein des communautés professionnelles concernées, qui soient « intéressés » et aptes à l'aider à construire les nouveaux problèmes dans les champs sectoriels en question : *« sur les enjeux de transports, vous avez par exemple [un technicien du Grand Lyon] qui était très conscient de cet enjeu de réfléchir à une autre échelle, etc. mais c'était pas forcément inscrit dans sa feuille de route de tous les jours, lui il travaille pour le Grand Lyon. Mais c'était quelque chose qui le passionnait donc il a passé du temps auprès de nous, pour nous aider ».*

Ce type de stratégie peut aussi consister à introduire de nouvelles thématiques dans une démarche de projet. Les « professionnels du projet » que sont les SEM sont bien placés pour proposer de telles innovations. Leur savoir-faire, à la fois technique et « politique », en matière de conduite de projet peut les amener à ouvrir de nouveaux champs d'action. Le directeur d'une SEM d'aménagement de l'agglomération lilloise déploie son savoir-faire du projet hors de son champ professionnel. Il a confié une mission culturelle à l'ancienne directrice de projet de la Condition Publique et une mission « insertion-participation » des habitants à l'ancien responsable du Plan roubaisien pour l'insertion, ayant également participé à l'animation culturelle de la Condition Publique en phase chantier (supra). La mission « culturelle » concerne un projet d'aménagement. Elle consiste à faire exister le projet auprès des acteurs culturels de la région, professionnels et institutionnels ; à promouvoir la valorisation culturelle du territoire concerné par l'organisation de manifestations ; à organiser la mise en réseau des acteurs, à les inciter à coopérer, autour de la dimension culturelle ; à intégrer ce territoire dans d'autres projets, par exemple dans les projets du musée de Roubaix... Ces missions, confiées à une professionnelle de la culture, veulent amener à un changement de perception des problèmes relevant du champ de l'aménagement. Elles visent aussi à déssectoriser l'action culturelle. Elles reposent notamment sur la création de nouveaux réseaux d'acteurs. La construction de nouveaux problèmes est ici aussi assortie d'un effort de mobilisation.

3.2.2. L'invention de nouvelles règles du jeu

Tous les entrepreneurs d'actions intercommunales ont une action régulatrice (ou « politique »). Plusieurs nous ont d'ailleurs fait part de leur intérêt pour les « questions organisationnelles ». Mais certains acteurs s'y consacrent plus largement, soit parce qu'ils en ont la charge, soit parce qu'ils choisissent de développer cette facette de leur activité.

Dans la jeune communauté urbaine de Nantes, la structuration de la coopération intercommunale est un enjeu plus saillant que dans les deux autres villes. Plusieurs directeurs généraux (au sein de la communauté urbaine mais aussi au sein de la commune) se consacrent à l'invention de nouvelles formes d'organisation. Le directeur de la proximité, responsable des pôles de proximité, n'a pas participé à la création de ce dispositif. Mais il y a adhéré (c'est

la raison pour laquelle il a candidaté à ce poste alors qu'il occupait de plus hautes fonctions) et entend le développer. Il se l'approprie et le fait évoluer, s'efforce d'en optimiser le fonctionnement. Il s'attache notamment à le promouvoir auprès de ceux qui sont chargés de le faire fonctionner. Il adresse ce discours aux responsables de pôles : *« Si vous sur le terrain, qui êtes responsables du développement de votre territoire, vous n'êtes pas capables de faire ça, il faut vite changer de métier. Et donc on est en train de faire ça. Je me le suis approprié parce que j'ai pris l'initiative de ça, en demandant bien entendu à mes directions générales et aux collègues des autres directions susceptibles d'être concernées, comment ils voyaient les choses. Mais c'est parce que je ne vois pas comment on peut être porteur, responsable d'un territoire si on ne sait pas comment préparer son développement. »* L'action de ce haut fonctionnaire local apparaît comme explicitement « politique » (au sens d'E Friedberg). Elle concerne l'organisation de l'action davantage que ses contenus et vise à construire les fondements d'une action publique unifiée à l'échelle de l'agglomération. Pour cela, la mobilisation des techniciens doit aller de pair avec celle des élus. Il défend ainsi l'existence des « commissions locales »⁵⁶ : *« Il faut effectivement un cadre de référence central pour pouvoir être compétent sur le terrain et exécuter. Si on veut que les dossiers soient bien appréhendés par les élus, et bien il faut qu'ils en entendent parler d'abord dans une instance où ils se connaissent tous et où il n'y a pas de question idiote. Et du coup, ce dossier dont ils ont entendu parler sur leur territoire, pas strictement pour leur territoire, mais pour le territoire dans sa globalité, quand il arrive sur la table du conseil il est complètement assimilé. [...] si on veut que la communauté entraîne tous les élus municipaux, qu'ils soient communautaires ou pas, il faut qu'ils soient à un moment associés et qu'ils comprennent comment ça marche, et surtout qu'ils aient la possibilité d'exprimer ce qu'ils ont à dire en amont de l'élaboration des politiques ou des projets »*. En dernière analyse, la structuration de l'action à laquelle il se consacre, n'est pas une fin en soi. Elle est au service d'un enjeu supérieur, qui l'amène à inventer des solutions à un problème qu'il définit ainsi : *« Donc moi je n'ai pas les solutions, mais il faudra qu'on arrive à trouver un mode organisationnel qui soit adapté à l'évolution des territoires et qui permette de gérer cette évolution et ce développement. »* Il s'agit de faciliter le fonctionnement d'une intercommunalité envisagée comme évolutive.

A la différence de cet acteur nantais, dont les visées concernent le fonctionnement de l'organisation intercommunale dans son ensemble, certains acteurs considèrent l'invention de règles du jeu comme l'une des facettes de leur activité. La régulation est envisagée par eux comme un moyen au service d'une finalité (ou de plusieurs finalités) qu'ils considèrent comme prioritaire/s : la promotion de l'idée métropolitaine ou celle d'un réseau de transport régional, par exemple. Ainsi la directrice de la Prospective au Grand Lyon a-t-elle une certaine action régulatrice sur l'ensemble de l'organisation de son institution mais également sur l'organisation des relations avec les acteurs des autres institutions. Les politiques « incubatoires » mises en place au sein de sa direction ont des effets sur l'organisation et le fonctionnement des autres services du Grand Lyon. Au delà de l'élaboration de nouvelles pistes d'action, son travail consiste à faire en sorte que les services puissent se les réapproprier et les intégrer dans leur fonctionnement quotidien. Cet acteur estime que son

⁵⁶ « Instance non décisionnelle, elle réunit les élus communautaires sur chaque pôle. » Elle est un « lieu d'échange et de concertation sur l'action communautaire menée sur le pôle » (*Le dispositif de proximité à Nantes Métropole*, Nantes Métropole, mars 2007).

travail sur la « dimension métropolitaine » s'arrêtera lorsque tous les services du Grand Lyon penseront systématiquement à construire leur action en tenant compte des territoires en dehors du Grand Lyon et en allant voir leurs collègues des autres institutions. Son action de régulation dépasse donc les frontières de sa propre institution et s'attache à la construction de nouvelles coopérations interinstitutionnelles. Certains acteurs ont une position analogue à l'intérieur d'un champ particulier. Le projet REAL en offre plusieurs exemples. Pour certains de ses participants, ce projet se définit par des contenus spécifiques, découlant de la coopération d'acteurs techniques relevant de différentes institutions. Mais certains responsables du projet, les plus investis dans l'effort de régulation, le définissent essentiellement comme un dispositif organisationnel. Ainsi, la personne chargée d'assurer le pilotage du projet au sein de la région déjà citée : « *Mon rôle est un rôle d'ensemblier, de pilotage global de la démarche, et puis d'organisation, de produire les méthodes qui permettent d'y voir clair, de mettre en place toute cette organisation qui n'existait pas, et puis je dirais, en termes de contenu ça a été de donner une dynamique à cet esprit collaboratif.* » Le rôle de délégué de la régulation peut donc à la fois concerner les organisations stricto sensu (les systèmes politico-administratifs, en l'occurrence) et les systèmes projets, organisations ad hoc et temporaires par définition. Dans les deux cas, les règles ne sont pas considérées comme permanentes. C'est pourquoi leur construction est prise en charge par certains acteurs.

3.3. LES PORTEURS DE PROJETS

Les porteurs de projets sont des acteurs qui à la fois participent à la construction d'un système de pilotage de projets et consolident leur propre position au sein de leur institution. Ils cherchent à s'assurer une position autonome, non seulement par rapport à leur hiérarchie, mais aussi par rapport à l'organisation formelle de leur institution. Au service d'une action, ils se légitiment en démontrant son efficacité. Leurs principales sources de pouvoir sont l'expertise, technique mais aussi « communicationnelle », nécessaires à la construction de l'action et leur inscription dans des réseaux extérieurs à leur institution : relations avec les partenaires du projet et avec l'environnement de celui-ci. Leur pouvoir dépend aussi de la reconnaissance institutionnelle dont bénéficie le projet qu'ils pilotent. Il sera d'autant plus important que le projet dont ils ont la charge représente une incertitude déterminante pour l'organisation à laquelle ils appartiennent. Ce qui illustre ce constat de M. Crozier et E. Friedberg à propos du rapport entre pouvoir et organisation : « Car le pouvoir, les capacités d'action des individus ou des groupes au sein d'une organisation dépendent en fin de compte du contrôle qu'ils peuvent exercer sur une source d'incertitude affectant la capacité d'atteindre ses objectifs à elle, et de l'importance comme de la pertinence de cette source d'incertitude par rapport à toutes les autres qui conditionnent également cette capacité. Ainsi, plus la zone d'incertitude contrôlée par un individu ou un groupe sera cruciale pour la réussite de l'organisation, plus celui-ci disposera de pouvoir » (Crozier, Friedberg, 1977).

La « communauté de techniciens » lyonnaise offre plusieurs exemples de ce type de profil. Citons l'exemple d'un technicien du Grand Lyon chargé de la conduite du projet REAL. La définition précise de cette mission n'était pas inscrite dans son profil de poste au départ. Il a été identifié comme compétent pour assurer l'interface avec les membres d'autres institutions

partenaires du projet, notamment grâce à ses savoirs techniques. On peut supposer qu'il disposait d'autres atouts pour le rôle : il partage la même culture technique que d'autres acteurs du projet (ayant suivi la même formation), entretient des relations informelles avec certains d'entre eux et a été en poste au sein de l'institution chargée du pilotage du projet. Cette mission l'a aussi conduit à développer de nouvelles coopérations à l'intérieur du Grand Lyon et à impliquer des techniciens extérieurs au secteur des transports. Il insiste sur l'utilité pour lui de formations à la « conduite de projet ». Comme les autres techniciens du Grand Lyon impliqués dans le projet REAL, il doit faire face, vis-à-vis de l'extérieur, à une difficulté : la communauté urbaine ne détenant pas de compétence formelle en matière de transports, sa légitimité est fragile. Le fait que cet individu soit doté d'une expertise sectorielle reconnue par des acteurs appartenant aux institutions partenaires constitue pour lui une source de pouvoir.

La position du responsable du projet REAL au sein de l'autorité organisatrice des transports de l'agglomération lyonnaise est différente de celle du technicien communautaire : il est seul membre de sa direction « transversale », occupe une position élevée dans la hiérarchie et collabore étroitement avec le directeur général de sa société. Il peut plus facilement solliciter les compétences présentes au sein de son organisation : *« Il y a une direction supplémentaire qui est la direction territoires et multimodalité que j'anime et qui a été créée il y a quatre ans. Alors en fait cette direction-là, moi j'y suis tout seul et je peux piocher autant que j'ai de compétences parce que territoire et intermodalité clairement, ça fait appel à toutes mes compétences. [...] Là il y a grosso modo 10-15 personnes par direction, et moi je suis tout seul, j'ai même pas de secrétaire, en tout cas, je partage le secrétariat avec le directeur général, mais je peux interpeller qui bon me semble, tant que le plan de charge le permet. Je veux dire si on me répond une fois 'non', le coup d'après ça va être dur de répondre encore une fois 'non'. Donc moi j'ai un peu une direction virtuelle, c'est une direction transversale, voilà comment on fonctionne sur ce coup-là. Donc créée clairement pour faire le lien avec les petits copains dans le cadre de l'intermodalité (les autorités organisatrices des autres territoires) et créée pour favoriser l'extension du périmètre des transports, c'est les missions principales qui se déclinent évidemment. »* . Il définit sa position sur le projet REAL comme celle d'un « électron libre ».

Sans occuper la même position au sein de leurs organisations respectives, les deux acteurs revendiquent, chacun à sa manière, d'être « décideurs ». Le technicien communautaire évoque son désaccord avec l'un de ses partenaires du conseil régional qui, dit-il, *« voudrait faire remonter un reporting beaucoup plus fin des actions au comité des directeurs. Moi je trouve que les directeurs s'intéressent aux grosses actions, c'est-à-dire la réalisation d'un syndicat mixte, la tarification unique... les petites actions ça les embête. Moi je vois au sein de ma boutique, quand je veux faire remonter une difficulté d'achat d'un bout de terrain avec RFF, on me dit 'non X, débrouillez vous pour arranger les choses en aparté'. Mais le directeur du développement urbain en comité face au directeur de RFF n'a pas envie qu'on parle de ça, et je suis assez d'accord avec eux. Et puis on est grand, on est tous des décideurs à nos échelles, puisque quand même on est chef de projet »*.

3.4. LES INVENTEURS DE METROPOLES

Certains acteurs, généralement proches des grands élus, s'efforcent de préfigurer les territoires politiques de demain. Leur intérêt personnel pour l'idée métropolitaine, leur connaissance du territoire sont au service de desseins politiques : la définition de nouveaux espaces intercommunaux, de nouvelles interdépendances stratégiques liées à la métropolisation, dont dépend la redéfinition du champ politique local.

Certains cadres du Grand Lyon revendiquent pour leur institution un rôle de « leader de l'animation territoriale ». Le Grand Lyon serait l'institution légitime pour conduire la réflexion et l'animation des débats sur l'Aire Métropolitaine de Lyon, à cause de sa position centrale, de son poids politique incontournable et de l'expertise dont il dispose. La directrice de la prospective affirme : *« Ca veut dire que les élus du Grand Lyon acceptent en quelque sorte de payer une information au profit de l'agglomération tout azimut, ce qui pour moi témoigne aussi du fait que l'agglomération, le Grand Lyon est devenu de fait, bien plus qu'un établissement public de coopération intercommunale, c'est devenu un vrai acteur de l'animation territoriale, voire un leader de l'animation territoriale. Et c'est une posture extrêmement intéressante quand même, qui est liée à la maturité de la communauté urbaine, qui est liée à la réalité d'une certaine posture du partenariat sur cette agglomération »*. De la même manière, le directeur de la mission déplacement parle d'un « intérêt d'agglomération » que les acteurs du Grand Lyon pourraient invoquer pour justifier leur intervention en dehors des compétences et du territoire de leur institution : *« Les établissements s'accordent depuis un certain temps, à la fois intellectuellement, culturellement, et en pratique, à travers le fait qu'à la fois il y a d'autres compétences qui ont été prises ou qui se discutent, et aussi par des actions concrètes, qui sortent un peu de ces compétences d'attribution. C'est de se positionner adossés à ce qu'on pourrait qualifier d'intérêt d'agglomération et dans un univers institutionnel dans lequel les compétences des acteurs sont extrêmement partagées. »*

La position de l'institution Grand Lyon et celle des grands experts territoriaux qui en font partie s'entretiennent mutuellement. L'institution valorise une forme d'expertise territoriale, qui est notamment incarnée par la responsable du service chargé de la prospective, plusieurs fois citée. Ce haut fonctionnaire territorial, proche du pouvoir politique, explique sa mission : *« Je passe mon temps à engueuler mes collègues en leur disant : eh, les gars, ouvrez les frontières, allez voir ce qu'il se passe de l'autre côté du machin, vous ne pouvez pas raisonner que « Grand Lyon » sur un truc comme ça. (...) Il se trouve que quand même, en plus de tout ça, de par mon positionnement, c'est vrai qu'il y a stratégie d'agglomération quand même dans le titre de ma direction. C'est-à-dire que moi, quelque part, je pèse par les indices prospectifs, par le travail incubatoire, par le travail dans le territoire, je pèse assez fort dans les orientations stratégiques globales de la maison : j'ai un espèce de droit de parole, et assez souvent, on tient la plume aussi de l'expression stratégique de l'agglomération, donc assez souvent, c'est la DPSA qui est aux manettes pour écrire le plan de mandat, pour écrire des réflexions de prospective, les grands enjeux pour le prochain mandat qu'on file au président etc. Il y a une vision, un peu, de synthèse de la stratégie de la maison qui se fait souvent là, qui pourrait se faire ailleurs, mais il se trouve que ça se fait souvent là, parce que les Hommes, l'histoire etc.... »*. L'un des rôles de la directrice de la prospective consiste à élaborer une vision interne au Grand Lyon de « l'animation territoriale ». Sa direction mobilise des moyens importants et une expertise particulière y est développée. Elle a ainsi une

capacité à travailler sur des sujets divers en dehors des champs de compétences formels de l'institution. Il lui arrive de mobiliser pour cela une expertise extérieure, au travers d'un réseau de « veilleurs » appartenant au monde scientifique. La position et la stratégie de cet acteur sont étroitement liées à celles de son organisation. On ne doit pas en déduire que l'invention de métropole relève nécessairement d'établissements intercommunaux.

Un exemple nantais démontre le contraire. Le « nouveau territoire » dont il s'agit est ici l'Estuaire (cf. infra). Territoire aux contours incertains, il fait l'objet d'une mission issue du SCOT, mais ne s'y réduit pas. Le responsable de cette mission est le directeur de la SEM chargée du projet Ile de Nantes : *« C'est donc une idée qui est née dans le projet [Ile de Nantes] mais qui devient un enjeu pour toute l'agglo. C'est un sujet qui va être développé très prochainement par Jean-Marc Ayrault et qui prend place comme une ambition de Nantes, dans son développement général. »* Lorsqu'on lui demande si la SAMOA pilote la réflexion stratégique sur la grande métropole, notre interlocuteur répond : *« C'est un peu plus compliqué »*. On l'interroge : *« c'est étrange »*. Il en convient et poursuit : *« On peut tout faire, c'est ça qui me plaît d'ailleurs. Non, enfin, il y a une raison toute simple qui est, en l'occurrence, mon rôle. Précédemment, je dirigeais les services de la communauté urbaine, précédemment, j'étais à Saint-Nazaire, dans les mêmes fonctions : développement et direction des services, et donc depuis longtemps, je suis un acteur très impliqué entre Nantes et Saint-Nazaire et le développement de la métropole. Mais ma fascination pour le projet de l'Île de Nantes vient de là aussi, c'est-à-dire que persuadé que cette île était un enjeu de développement de premier ordre pour le développement de Nantes, de la métropole, d'une métropole atlantique, et qu'on était là, au cœur des choses. Ça n'a pas toujours été le cas à Nantes. Vous savez... enfin bref... il y a 15 ans ou 20 ans on pensait pas que l'Île de Nantes, que la Loire, que l'estuaire étaient la matrice du développement de Nantes. [...] Et donc moi depuis Saint-Nazaire et les réflexions qu'on a portées sur le développement de cette ville, la nécessité pour Saint-Nazaire d'avoir ce rapprochement avec Nantes, et ceci s'est formalisé dès le premier mandat de Jean-Marc Ayrault en 89, par une action commune des deux maires. Bon moi, j'ai toujours été très impliqué dans ce processus, dans mes fonctions diverses. Et quand j'ai quitté la communauté urbaine pour former la SAMOA, et bien à l'époque on était déjà en train d'imaginer un SCOT à l'échelle métropolitaine, et donc Jean-Marc Ayrault m'avait dit "mais gardez le SCOT!". Et il s'est avéré dans ce pays si étatisé et réglementé, on peut pas le faire : vous ne pouvez pas être à la fois pilote d'un projet urbain et... vous n'avez pas le droit ! C'est simple, c'est réglementairement interdit. C'est absurde, tout ça pour éviter des dérives... qu'on n'empêche pas d'avoir lieu mais qui bloquent les systèmes. Et à ce moment-là le syndicat mixte a été créé mais je ne pouvais pas en assumer la direction tout en étant directeur de la SAMOA. Donc nous avons construit une mission pour le compte du syndicat mixte d'assistance à la réflexion stratégique. Donc voyez, c'est pas nous qui avons la responsabilité de la stratégie de la métropole. On a, par une déformation organisationnelle, une mission d'appui. »* Cet exemple montre bien que le cadre formel dans lequel l'acteur remplit cette mission importe moins que sa position personnelle, sa connaissance du territoire et plus largement, sa « territorialité » (Grémion, 1976), mais surtout, son lien étroit avec le centre du système de décision politique.

4/ La construction de nouveaux systèmes politico-administratifs d'échelle métropolitaine

Les champs d'action publique auxquels cette recherche s'intéresse, celui des transports et des déplacements, celui de l'aménagement et de l'urbanisme et celui de la culture, sont l'objet de profonds changements. Dans les trois cas de figure, ces changements mettent en jeu l'organisation de nouveaux systèmes politico-administratifs d'échelle métropolitaine. Ce point commun est au cœur de l'analyse de chaque étude de cas. Dans les trois actions analysées un objectif de régulation inter-organisationnelle s'impose aux acteurs. Que cet objectif soit évident ou non importe peu. Il s'agit d'une préoccupation constante des acteurs. Ce premier résultat (qui vérifie l'hypothèse à partir de laquelle nous avons construit le cadre de la comparaison) est essentiel, mais il n'est pas totalement nouveau. Duran et Thoenig avaient déjà montré que l'action publique devait désormais être pensée comme inter-organisationnelle : « L'action publique, notamment en matière de gestion territoriale, est aujourd'hui confrontée :

- à l'existence de problèmes dont la solution dépasse le cadre d'une seule organisation ;
[...]
- à la turbulence croissante de l'environnement au sens où des organisations concurrentes, agissant séparément dans diverses directions, créent des conséquences inattendues et dissonantes pour les autres comme pour elles-mêmes » (Duran, Thoenig, 1996, p. 583).

L'apport de notre recherche consiste à montrer à quel point, et de quelles manières, les acteurs des systèmes politico-administratifs locaux orientent leurs comportements en fonction de cette nouvelle donne.

Dans le cadre théorique de cette recherche, construire de nouveaux systèmes politico-administratifs d'échelle métropolitaine c'est chercher à modifier les comportements d'acteurs concrets. Car « les actions organisées sont le résultat des interactions entre les membres qui participent à cette action ; le système d'acteurs est le produit (contingent) des interactions que ses membres entretiennent les uns avec les autres et avec leur environnement. Toute stratégie de changement suppose une connaissance approfondie de la structure et des mécanismes de régulation du système que l'on souhaite transformer » (Friedberg, 1993, p. 320). Cela explique l'importance de la figure de « l'entrepreneurship social ». « C'est un entrepreneur au sens où il prend une initiative, où il assume une responsabilité » et un entrepreneur social au sens où « son initiative est avant tout sociale, c'est-à-dire qu'elle s'exerce par la mobilisation et l'animation d'autres personnes » (Friedberg, 1993, p. 327). Les comportements en effet ne changent pas de manière spontanée ou automatique au simple énoncé du mot « métropole » ou de l'injonction « gouvernance ». Ce changement doit être organisé. Il l'est par les « entrepreneurships sociaux » dont nous avons montré l'importance dans le chapitre précédent consacré aux acteurs (supra). Qu'ils soient « régulateurs d'intercommunalité », « porteurs de projet » ou « inventeurs de métropole », ils interviennent pour structurer de nouveaux systèmes d'acteurs inter-organisationnels. Ce changement s'appuie aussi sur des modalités de régulation et d'organisation des coopérations. Il s'agit d'en examiner les formes les plus saillantes. Enfin, la référence territoriale métropolitaine est une donnée importante des

changements observés et, pour chacun, l'invention de territoires constitue une dimension essentielle des nouveaux jeux inter-organisationnels. L'introduction de l'échelle métropolitaine dans les raisonnements n'est pas nouvelle. Mais, plutôt que s'interroger sur les processus de métropolisation et de territorialisation, ou encore se demander si la métropole est un territoire pertinent ou un territoire d'innovation, notre approche renverse la perspective pour examiner la construction de territoires métropolitains. C'est pourquoi, après avoir formalisé les principaux mécanismes de régulations inter-organisationnelles relevés dans les études de cas, nous développerons une analyse sur la pragmatique du référent métropolitain et son rôle dans l'organisation de l'action collective.

4.1. LES REGULATIONS INTER-ORGANISATIONNELLES

La régulation inter-organisationnelle est une préoccupation constante des acteurs car les structures de jeux sont instables. Sont facteurs d'instabilité :

- L'attribution de compétences et leur prise en charge, la redéfinition des « secteurs » ou des champs et leur répartition entre institutions communales et intercommunales, voire entre des collectivités territoriales d'un autre niveau ou des institutions d'un autre statut. D'où l'importance de l'enjeu que représente la redéfinition des problèmes publics.
- Les sources de légitimité des acteurs et des institutions.

A ces incertitudes, les acteurs répondent de différentes manières : par la formalisation des domaines de compétence et des relations inter-institutionnelles mais aussi par la création de nouveaux espaces de coopérations.

4.1.1. Les systèmes politico-administratifs d'échelle métropolitaine : quels facteurs d'instabilité ?

Les incertitudes qui traversent les systèmes d'action inter-organisationnels sont de natures diverses. On y trouve d'abord les évolutions introduites par l'attribution des compétences formelles. Ces attributions reviennent toujours à redistribuer différemment des prérogatives et donc à déstabiliser les systèmes en place. Que cela prenne la forme de la constitution d'une nouvelle institution intercommunale ou de la création d'une nouvelle direction de la culture dans une institution intercommunale déjà vieille de plus de 40 ans. Dans tous les cas, il y a transformation du contexte d'action. En témoignent les tâtonnements relationnels entre services de la communauté urbaine et ceux de la ville de Nantes. Les incertitudes qui en découlent sont d'autant plus fortes qu'elles sont elles-mêmes liées à des évolutions non stabilisées. Elles correspondent au contraire à des étapes encore transitoires. Le cas de la communauté urbaine de Nantes est, à cet égard, significatif : l'organisation de ses services y est en évolution depuis sa création en 2001. Il en va de même pour le champ de compétences de la direction de la culture de la communauté urbaine de Lille : chaque acteur attend qu'il évolue mais aucun ne sait quelle forme cela prendra ou prendrait. Ce phénomène n'est pas isolé. Il se rencontre dans bien des intercommunalités étudiées par ailleurs. Les acteurs sont tout à fait conscients d'évolutions encore à venir, n'en maîtrisent pas le contenu, lui-même incertain, et intègrent cette donnée dans leur comportement. Par ailleurs, on ne peut manquer

de souligner l'incertitude liée à la variabilité de la définition de l'intérêt communautaire. Cette variabilité apparaît en filigrane dans le cas lillois mais semble commune à bien des intercommunalités. Elle a pour conséquence d'introduire une variabilité dans les critères de définition des problèmes par les structures intercommunales. Cela constitue une source d'instabilité quasi permanente pour les membres du système politico-administratif.

La déstabilisation du système politico-administratif réside aussi dans une transformation des sources de légitimités. On le voit à Nantes où, même si des membres de la communauté urbaine invoquent la légitimité formelle de l'EPCI, d'autres développent des missions tournées vers la construction et la démonstration d'une légitimité à jouer un rôle *intercommunal* et à réguler le système d'acteurs dans cette perspective *intercommunale*. A Lille, on voit également assez nettement comment ceux qui perçoivent la coopération inter-organisationnelle comme un impératif travaillent simultanément à substituer de nouvelles formes de légitimités aux anciennes. Le bouleversement des légitimités se constate aussi au niveau sectoriel. Il concerne finalement aussi bien les acteurs que les institutions.

Une troisième source d'incertitude concerne plus directement les transformations mêmes des champs étudiés. Dans les trois cas, le contexte d'action est perçu et abordé comme évolutif. En outre, on y rencontre l'idée d'une évolution des contenus de l'action publique. Cela est vrai dans le champ de l'aménagement et de l'urbanisme, dans celui de la culture comme dans celui des déplacements. Ces champs voient l'émergence d'enjeux urbains nouveaux et sont l'objet de glissements de catégories de raisonnement (le passage d'une logique de transport vers une logique d'organisation et de gestion des mobilités, par exemple). Y circule aussi l'idée de développer des coopérations inédites. Or, les innovations organisationnelles, comme toute forme d'innovation, constituent des ruptures et sont donc génératrices d'incertitudes. Le cadre juridique et les modalités de financement des actions considérées sont eux-mêmes en cours de transformations. Ce dernier aspect est particulièrement visible dans le champ de l'aménagement et de l'urbanisme et dans celui de la culture. L'incertitude des contextes d'action n'est pas nouvelle mais on en voit ici la traduction concrète en matière de coopérations inter-organisationnelles.

Ces incertitudes se recourent pour mettre sur le devant de la scène les enjeux associés à la définition des problèmes d'action publique. Or, « en définissant un problème, on définit aussi la pertinence des expertises, des savoir-faire et des possibilités d'action dont disposent les divers acteurs intéressés par ce problème ». Cela explique pourquoi la définition des problèmes est toujours un enjeu conflictuel (Friedberg, 1993, p. 119).

Nous venons de le voir, les incertitudes sont de natures diverses. Un des apports de notre enquête est de montrer que cette diversité est moins spécifique à chaque cas qu'inhérente à la nature des changements étudiés. Cependant chaque étude de cas contribue à mettre au jour des variables différentes de la production d'incertitudes. Cela invite à privilégier une approche combinatoire des paramètres discriminants plutôt qu'une logique « localiste » survalorisant des spécificités de chaque ville.

4.1.2. La coopération inter-organisationnelle : quelles modalités de régulation ?

Le propos n'est pas de passer en revue l'ensemble des méthodes et des instruments à partir desquels les nouveaux systèmes politico-administratifs sont régulés. On aborde ce sujet en examinant deux modalités mettant en jeu des mécanismes très différents : la formalisation ; la création de nouveaux espaces de coopération. Ces deux grandes modalités se retrouvent peu ou prou dans les trois actions étudiées. Elles font intervenir des caractéristiques liées au champ concerné ainsi que des considérations plus locales. Mais, il ne faut pas se méprendre, ces variables procèdent d'une interpénétration et ne peuvent guère être traitées de manière autonome.

Formalisation des compétences et des relations interinstitutionnelles : deux modèles en concurrence

La formalisation des domaines de compétences et de leur répartition, celle des relations inter-organisationnelles, constitue un mode de régulation classique des systèmes d'action. Le système d'acteurs est alors régulé par des formes contractuelles et conventionnelles qui encadrent la coopération interinstitutionnelle en formalisant la distribution des rôles et des responsabilités, en ordonnant les interventions, en organisant la division du travail. Ces méthodes visent à réduire les zones d'incertitudes dont disposent /pourraient disposer les différents membres du système d'action. Cette forme de régulation est particulièrement mobilisée dans le cas nantais. Elle s'accompagne d'une démarche de rationalisation et de normalisation intensive qui vise à encadrer la coopération et à contrôler les zones d'incertitude. Sont très directement concernés les services de la communauté urbaine, les services de la Ville de Nantes et les SEM. On cherche à y routiniser des règles de comportement, à formaliser des méthodes de travail, à homogénéiser voire à standardiser les pratiques, à systématiser les procédures de travail. Pourtant, « visant à rationaliser les problèmes et faire disparaître des incertitudes et des aléas de comportement et à stabiliser, à régulariser et par là à rendre plus prévisible le fonctionnement d'une organisation, la structure et les règles formelles engendrent leurs propres problèmes, c'est-à-dire leurs propres incertitudes qui naissent des difficultés soulevées par la mise en œuvre et par l'application au jour le jour de leurs prescriptions. Tel est, en définitive le paradoxe de l'organigramme, du règlement intérieur, des procédures et techniques de gestion et autres dispositifs formels à travers lesquels les organisations cherchent à structurer les prémisses de décision de leurs membres et donc à régulariser et à rendre plus prévisible leur propre fonctionnement. Ils ne réussissent jamais à éliminer les incertitudes, ils ne font que les déplacer et en créer d'autres » (Friedberg, 1992, p. 535). On peut faire l'hypothèse que cette démarche, à Nantes, notamment le caractère relativement poussé de formalisation et de rationalisation, est rendue possible par l'existence d'un sous système politico-technique, ou d'une coalition politico-technique, fortement intégré autour de J. M. Ayrault, maire de Nantes et président de la communauté urbaine. A Lille, dans un contexte où le système politique local est beaucoup moins intégré, on voit assez clairement comment les acteurs, qu'ils soient lillois, roubaisiens ou tourquennois, sont en attente de formalisation et de rationalisation. Mais deux « écoles de pensée » se confrontent. La première, plutôt représentée par les lillois, privilégie une formalisation attribuant davantage de compétences à la communauté urbaine tandis que la seconde milite plutôt pour une formalisation de la distribution des compétences. Dans le premier cas, on concentre les pouvoirs auprès de la communauté urbaine ; dans le second on

met l'accent sur la distribution des compétences et l'on insiste sur le caractère essentiel de la coordination de cette distribution et de sa mise en œuvre à l'échelle métropolitaine, cette tâche de coordination revenant alors à l'institution intercommunale. Bien entendu le trait est ici durci mais il s'agit bien de deux manières distinctes d'envisager la conduite du changement et de réguler le système politico-administratif notamment parce que, dans le second cas, on privilégie la pluralité du système. Cette alternative dans la manière de penser la formalisation se rapproche des analyses élaborées par M. Crozier et E. Friedberg selon lesquels « la capacité d'une société ou de tout ensemble humain à changer est déterminée par sa richesse et sa surabondance non pas matérielles mais relationnelles et institutionnelles. (...) Cette richesse et cette surabondance sont généralement, mais non nécessairement, liées à une moins grande cohérence apparente. Un ensemble pauvre est maintenu intégré par des moyens de contraintes pauvres, la coercition, la religion, une idéologie fruste. Les systèmes d'action qui le caractérisent sont rigides et faussement cohérents. Leurs membres ne peuvent donc pas se permettre facilement le risque du changement. Pour que le changement soit aisé, il faut qu'il y ait du jeu, au sens anglais de slack, dans le système en question. (...) ce sont les ensembles les moins intégrés et qui disposent de plus de ressources qui peuvent plus facilement se transformer ». (Crozier et Friedberg, 1977, p. 399-400). Les auteurs précisant que le « slack » est une « bête noire » pour les « rationalisateurs » (p. 400). L'enquête réalisée dans le cadre de cette recherche ne permet pas d'approfondir davantage ces lignes d'analyses. Celles-ci mériteraient de plus amples développements car elles interpellent directement les mécanismes de la gouvernance locale.

Quant à la régulation par la création de nouveaux espaces de coopération, on peut en distinguer de deux ordres. Les premiers sont des dispositifs pensés pour avoir cette vocation – c'est le cas du REAL – tandis que le second type se déploie de manière *ad hoc* à l'occasion de projets urbains. On évoquera aussi deux autres méthodes pour construire des coopérations : l'une davantage tournée vers l'invention même de contenus inédits de coopération (et non pas seulement de dispositifs) et l'autre s'appuyant sur la contrainte budgétaire.

La création de nouveaux espaces de coopération

« Si nous étions rentrés dans le dossier en disant : il faut mettre en place une structure qui ... on serait encore en train de s'engueuler. Donc finalement, on est arrivé en mettant en avant le fait qu'on n'était pas d'abord sur la mise en place d'une structure institutionnelle, mais sur de l'action », explique un directeur de service du Grand Lyon à propos de REAL. Un autre cadre du Grand Lyon précise « qu'au niveau des techniciens, on est arrivé à mettre à l'abri la plupart des gens qui travaillent concrètement sur les choses, de disputes qu'on pouvait avoir sur les structures (i.e. sur les institutions) ». Un de leurs collègues en poste au Sytral décrit, lui, le REAL comme un dispositif de « *best effort* », basé sur la participation volontaire des techniciens, où les acteurs s'engagent en s'affranchissant des prérogatives de leurs organisations respectives. Ainsi « ce qu'il y a de nouveau, c'est vraiment l'idée que chacun peut se mettre autour d'une table, sans rechigner et sans qu'il y ait de prérogatives de l'une ou l'autre des collectivités ». Plus clairement encore : « on a bien pris soin, de façon informelle, qu'il n'y ait pas un leadership d'une collectivité sur une autre ». Ou encore, pour un autre, « en fait ça vous permet de vous organiser et de fonctionner, malgré le fait que personne ne tienne la banque ». On pourrait ainsi multiplier les extraits d'entretiens témoignant du fait que les questions institutionnelles ont été volontairement écartées et que le

dispositif REAL vise à organiser une coopération fondée sur les problèmes et les enjeux techniques de transports et de déplacement. Cela permet d'organiser des coopérations pourtant institutionnellement conflictuelles. C'est un mode de coordination entre différentes organisations, à une échelle métropolitaine, dans un contexte où cette échelle ne correspond pas et ne peut pas correspondre à une seule institution qui en prendrait la compétence : « *le jour où il y aura un syndicat (à l'échelle de l'aire métropolitaine lyonnaise) il n'y aura plus besoin de REAL, c'est le syndicat qui s'occupera de tout ça, mais là c'est tendu (...) pour savoir qui va avoir la casquette ou la couronne du roi ça va être la bagarre* ». En somme le dispositif REAL repose sur une logique de coordination qui construit une scène privilégiant un changement technique : il s'agit d'organiser le travail à l'échelle interinstitutionnelle sans modifier – a priori – ni les périmètres institutionnels, ni les règles du jeu existantes, sans normaliser a priori les comportements ni routiniser des procédures. Avec le REAL il n'y a pas non plus de proposition de solutions ou de formulation des problèmes a priori. Ce projet ne cherche pas davantage à mettre en œuvre un modèle pré-défini ou importé. Au contraire, ce dispositif favorise la contingence de la formulation des problèmes, des solutions et des interactions. Il intègre l'existence de concurrences et donc de conflits et de blocages. Il fait le pari d'une capacité des acteurs – en l'occurrence essentiellement des techniciens – à évoluer et à débloquer les situations. Les théories d'E. Friedberg nous permettent de proposer une interprétation du succès rencontré par le REAL : la formalisation technique des enjeux et des problèmes facilite la conduite du changement car les changements techniques « entraînent en effet une contrainte beaucoup plus forte pour les comportements et sont donc un moteur nettement plus contraignant pour les changements de comportement ». Par ailleurs, « le propre des savoirs techniques, dans les organisations, est de dépendre des interfaces, c'est-à-dire de leur mise en œuvre dans des relations d'échange et dans des comportements de coopération » (Friedberg, 1993, p. 322).

Enfin, coopération technique ne signifie pas technicisation des problèmes. L'étude de cas montre au contraire comment l'intervention des techniciens n'est jamais seulement technique mais prend en considération les équilibres politiques du système d'acteurs. Par ailleurs, le REAL est organisé de telle manière qu'il respecte les prérogatives de chaque institution, leur distribue le pilotage technique et ne contraint pas les institutions à être parties prenantes du dispositif.

L'espace de coopération organisé par le REAL privilégie donc une approche technique de la coopération dont on vient de voir la valeur ajoutée dans la conduite du changement. Mais il ne faut pas surévaluer cette modalité et en faire une recette systématique. Il ne faut pas non plus oublier la contingence des solutions inventées. Plus encore, la réussite de toute technologie de changement est contingente (Friedberg, 1993). Dans le cas présent, l'invention du REAL semble inséparable de l'existence d'une « communauté professionnelle » qui existe indépendamment du REAL : « *il y a des lieux où tout le monde participe, où on réfléchit (...) le noyau de gens qui ont travaillé sur le PDU par exemple, c'est un noyau de gens extrêmement solidaires, qui a inventé un système de travail, de collaboration très efficace et sur ce noyau là s'est greffée beaucoup de dynamique partenariale collective* ». Cette « communauté professionnelle » est elle-même inséparable des caractéristiques propres au secteur des transports, secteur fortement structuré et intégré ce qui n'est pas le cas du champ culturel par exemple. Ces différentes caractéristiques sont également au fondement des

caractéristiques qui expliquent ce mode de gouvernance et sa capacité à atteindre des objectifs organisationnels.

Alors que le REAL est explicitement élaboré comme un dispositif dont la vocation est d'organiser la coopération interinstitutionnelle, on observe également la création *ad hoc* d'espaces de coopération inédits, se matérialisant à l'occasion de projets, en l'occurrence de projets urbains. Ce mode de régulation est particulièrement visible dans le cas lillois. Il montre comment le mode projet prend une part significative dans l'apprentissage et la diffusion de nouvelles règles du jeu ou l'organisation de coopérations nouvelles. Qu'il s'agisse du dispositif mis en place pour élaborer et organiser l'événement Lille 2004 puis celui de Lille 3000, ou du montage formalisé pour permettre l'élaboration et la réalisation du projet de la Condition Publique, équipement culturel de niveau métropolitain localisé à Roubaix, ou encore l'intégration d'une approche culturelle dans le cas du projet d'aménagement de la zone transcommunale de l'Union (sur le territoire de trois communes), ces actions sont l'objet de coopérations inédites. Elles ont un caractère dérogatoire, demandent des innovations organisationnelles et redéfinissent des méthodes de travail. La régulation s'invente de manière *ad hoc*, au cas par cas, pour gérer les concurrences territoriales et sectorielles. Cela génère à chaque fois des apprentissages et l'acquisition, par les techniciens et les structures opérationnelles, de nouveaux modes de pensée et d'action. On retrouve à plusieurs reprises, chez les acteurs, l'idée selon laquelle « *on apprend à se connaître, à travailler ensemble, on se rend compte des différences dans nos missions, dans nos profils de postes (...) on apprend à travailler sur des programmes communs (...) à l'échelle des villes on a davantage le réflexe de penser intercommunal et même si c'est encore un peu artificiel, la collaboration est moins plaquée qu'au moment de Lille 2004* ». On assisterait, entre les techniciens des différentes villes de l'agglomération lilloise, à la structuration d'une communauté professionnelle porteuse d'un intérêt métropolitain. C'est également l'occasion d'une prise de conscience d'interdépendances stratégiques : « *on s'est rendu compte avec Lille 2004 qu'on n'était pas dans une ville centre et une périphérie mais dans le dialogue entre plusieurs pôles et que ces pôles allaient se répondre, Lille, Roubaix, Tourcoing* ». Lille 2004 joue là un rôle de catalyseur de l'action culturelle de niveau métropolitain par la prise de conscience et/ou la construction d'interdépendances stratégiques à cette échelle. Ainsi, « *quand on était dans le cadre de Lille 2004, on était dans une action dont on arrivait à voir les enjeux à l'échelle métropolitaine et on était capable de le faire parce qu'on était dans l'optique d'un projet alors que les différentes institutions, justement, elles ont toutes des responsabilités différentes, à différents niveaux, de ce point de vue là* » déclare un des anciens responsables de la structure Lille 2004.

Comme le REAL, ces projets ont en commun d'appuyer la coopération sur des fondements techniques mais, par comparaison au REAL, ils présentent pour l'enquête l'avantage méthodologique d'illustrer une situation où il n'existe pas de communauté professionnelle pré-existante ; où le champ d'action est faiblement structuré, cette deuxième caractéristique n'étant pas une spécificité locale mais plutôt une caractéristique « sectorielle » ; et où l'action de niveau métropolitain est faiblement institutionnalisée donc peu normée et stabilisée. Par ailleurs, comme avec le REAL, le mode projet crée un espace d'invention de règles du jeu nouvelles pour structurer les relations. Dans les deux cas, c'est un espace d'apprentissage de capacités d'action collective. Créer de nouveaux espaces de coopération contribue en effet à

donner aux acteurs de nouvelles capacités d'action collective car cela revient à créer des contextes d'action dans lesquels se forment, empiriquement, de nouveaux modèles relationnels, intersectoriels et interinstitutionnels. Ces espaces de coopération reviennent enfin à créer des lieux où les marginaux sécants dont on a vu précédemment l'importance vont pouvoir se déployer (supra : analyse des acteurs).

A Lyon, une organisation comme la RUL (la Région Urbaine de Lyon) constitue un autre dispositif tourné vers la création de nouveaux espaces de coopération. Elle ne représente pas un territoire institutionnel, elle n'est pas non plus un acteur technique et ne désigne pas un projet. La RUL est un instrument de régulation inter organisationnel en ce qu'elle met en scène des enjeux interinstitutionnels qu'elle préfigure sous la forme de projets trans-institutionnels. Ce rôle semble aujourd'hui explicite et reconnu par les différents membres du système d'action d'échelle métropolitaine lyonnais et, « *d'une certaine façon, REAL est né pour une grande part dans cette marmite organisée par la RUL* ». « *Elle a le mérite d'avoir souvent été au démarrage quand on ne savait pas par quel bout prendre les trucs. Ils sont souvent un peu décalés, ils rentrent par le petit bout de la lorgnette, ils tricotent et puis après, la chose mûrit et on trouve des relais, typiquement REAL.* » On peut identifier un mode de fonctionnement relativement proche au niveau du service prospective du Grand Lyon. Mais, à la différence de la RUL, il porte de manière explicite les enjeux d'une institution singulière, en l'occurrence celle de l'EPCI.

Ce type de dispositif n'organise pas la coopération à l'échelle des projets opérationnels comme peut le faire le REAL. Il est déployé pour inventer des contenus inédits de coopération interinstitutionnelle. Cette manière de créer de nouveaux espaces de coopération est importante si l'on rappelle que toute stratégie de changement pose aussi « le problème de la formulation, par des acteurs assumant le *leadership* en la matière, d'un projet et d'une orientation d'ensemble qui puissent lancer le processus de changement. Ce projet ou cette orientation d'ensemble doivent être à la fois ajustés aux caractéristiques du système d'acteurs dont ils veulent changer la structuration et suffisamment larges pour pouvoir servir de cadre à la mobilisation d'autres acteurs du système en vue de l'élaboration et de la mise en œuvre collectives des différents axes et dimensions du projet de changement » (Friedberg, 1993, p. 320). Pour éviter toute ambiguïté rappelons que E. Friedberg parle aussi bien de *leadership* que d'*entrepreneurship social* : « c'est un entrepreneur au sens où il prend une initiative, où il assume une responsabilité » et un entrepreneur social au sens où « son initiative est avant tout sociale, c'est-à-dire qu'elle s'exerce par la mobilisation et l'animation d'autres personnes » (Friedberg, 1993, p. 327). La RUL intervient dans la création d'espaces de coopération et impulse un processus de changement en explorant et formulant de nouveaux problèmes d'action publique mettant en jeu une coopération interinstitutionnelle.

Le cas lillois met aussi en évidence, avec la contrainte budgétaire, un autre mode de construction de nouveaux espaces de coopération. La contrainte budgétaire y est instrumentalisée, en l'occurrence par la communauté urbaine, pour promouvoir une action culturelle inter organisationnelle d'échelle métropolitaine. On retrouve ici les analyses formulées par A. Sine selon lequel la contrainte budgétaire constitue un instrument majeur d'intégration de l'appareil politico-administratif : « la mise en cohérence, la coordination, et la régulation intersectorielles font de l'ordre budgétaire un des acteurs les plus efficaces de l'ordre politique... c'est un créateur d'interdépendances entre les sous-systèmes » (Sine,

2006, p. 19). Partageant cette analyse, on ajoutera simplement que notre enquête montre que ce mode de régulation ne se vérifie pas seulement à l'échelle intersectorielle mais également à l'échelle interinstitutionnelle. La création de nouveaux espaces de coopération est ici liée à la construction de nouvelles interdépendances stratégiques, en l'occurrence sur l'accès aux ressources financières⁵⁷.

4.2. LA CONSTRUCTION DE TERRITOIRES METROPOLITAINS

Les processus de (re)structuration de l'action publique locale que nous avons analysés ne résultent pas seulement de la redistribution formelle des compétences, de la transformation des contenus, ou de celle des cadres juridiques et financiers de l'action publique. Ils procèdent aussi de la manière dont les acteurs repensent les espaces sur lesquels ils agissent. De ce point de vue nos travaux incitent à dépasser la notion ambiguë (et déjà abondamment critiquée) de « territorialisation de l'action publique ». Le territoire n'est pas un donné, comme l'était le territoire traditionnel. Comme l'observe P. Muller, récusant l'idée d'un « retour au local » après la décentralisation, l'espace local possède désormais un caractère « abstrait » (Muller, 1990). Même si dans certains domaines d'action (les transports notamment), la notion de territoire fonctionnel n'a sans doute pas perdu toute pertinence, les acteurs ne se réfèrent guère à l'idée de périmètre : les contraintes sont mouvantes, les pratiques de déplacement en perpétuelle évolution... Les espaces sur lesquels il faut agir sont des ensembles flous. Pour chacun, l'invention de territoires constitue l'une des dimensions des nouveaux jeux inter-organisationnels. De ce point de vue, la référence à un territoire métropolitain est un leitmotiv qui traverse les trois cas étudiés.

La notion de métropole est loin d'être claire, elle « est tantôt mobilisée comme un concept pour caractériser une certaine centralité urbaine, tantôt comme une figure rhétorique de l'internationalisation ou encore comme simple commodité de langage, synonyme d'agglomération » (Bué et al., p. 72). Par ailleurs, et dans le même temps, la métropole exprime aussi « un état de concentration spatiale des richesses, de pouvoirs et d'informations en une entité urbaine, celui de métropolisation traduit le mouvement de concentrations de ces mêmes ressources » (Ibid. p. 75). Notre approche de la notion s'inscrit dans la lignée des analyses développées par A. Bourdin qui avait montré, au sujet de la prospective en matière d'aménagement du territoire, que la construction d'espaces de référence sert d'abord à organiser l'action (Bourdin, 1994). La référence à la notion de métropole est donc envisagée comme une réponse à des contraintes de l'action publique et comme un instrument pour construire de l'action collective. Cela suppose au préalable d'admettre deux hypothèses : envisager le territoire comme un construit social ; supposer que les acteurs, s'ils s'organisent selon des références territoriales, les utilisent aussi pour s'organiser.

Nous formulons donc l'hypothèse selon laquelle la notion de métropole est mobilisée comme un instrument du changement dans la construction de nouveaux systèmes politico-administratifs. Cela conduit à examiner d'abord comment se décline le référent métropolitain dans chacune des études de cas puis à se demander quel est le rôle de l'invention de territoires métropolitains dans la conduite de l'action collective et du changement.

⁵⁷ Point sur lequel nos analyses sont restées partielles et qui mériterait de plus amples investigations.

4.2.1. L'échelle métropolitaine : de quel type d'espace parle-t-on ?

La notion de métropole à Lyon

La référence à la notion de « métropole » à Lyon est mobilisée par les acteurs interrogés à travers le concept d'« aire métropolitaine », qui désigne un territoire dépassant les limites du Grand Lyon et qui correspondrait à une « réalité » par rapport aux modes de vie des habitants. Les acteurs interrogés dans le cadre de l'enquête sur le projet REAL soulignent ainsi que l'« aire métropolitaine » serait principalement définie à travers les déplacements domicile-travail, élément qu'ils considèrent comme structurant pour penser la question des transports⁵⁸. Se placer à l'échelle métropolitaine permet d'affirmer que certaines actions publiques –en particulier dans le champ des transports - ne peuvent se limiter au strict cadre des périmètres institutionnels. Pour le chargé de projet REAL au Grand Lyon, l'Aire Métropolitaine « *correspond aujourd'hui à ce qui est fait en termes de déplacements domiciles-travail, donc la réalité des déplacements aujourd'hui* ». Il semble en effet impossible de penser la construction de l'agglomération Lyonnaise sans traiter le problème des déplacements à cette échelle, comme le souligne le Directeur d'un service du Grand Lyon : « *Si on dit à quelqu'un c'est quoi pour toi une métropole? Je pense que pour tout le monde c'est me poser quelque part, pouvoir aller partout, travailler avec mon conjoint et avoir des grands équipements à portée, et d'avoir un choix d'emploi ou je puisse bouger, un choix d'offre culturelle, un choix dans les enseignements pour mes gamins.... Donc c'est quand même derrière la question d'aller partout, d'avoir tout accessible, c'est une question fondamentale pour une structuration communautaire.* » L'Aire Métropolitaine ainsi désignée, dans le cas de REAL, correspond à une échelle « pertinente » pour penser les problèmes d'action publique en matière de transports urbains.

L'« aire métropolitaine » ne correspond donc pas à un périmètre strictement délimité par des frontières, mais plutôt à une injonction à coopérer entre acteurs de différentes institutions. En ce sens, peu importe que les acteurs aient une représentation commune du périmètre de l'Aire Métropolitaine, ou que celui-ci ne soit pas défini explicitement.

La référence à la notion de « métropole » renvoie également à l'idée d'une échelle suffisamment importante pour placer Lyon « *dans le top quinze des métropoles Européennes* ». Cette ambition est portée notamment par Gérard Collomb en tant que Maire de Lyon et Président du Grand Lyon. Ceci implique également que les acteurs du Grand Lyon doivent structurer des coopérations avec d'autres institutions dans un certain nombre de champs comme les déplacements et le développement économique : ils ne peuvent agir seuls pour y parvenir. Par exemple, selon un technicien du Grand Lyon, les limites de l'Aire Métropolitaine englobent désormais Saint-Étienne dans une « *communauté de destin* » avec Lyon en matière de développement économique. La référence à un classement des plus grandes villes en Europe se retrouve par exemple dans des références constantes et dans un positionnement par rapport à la situation parisienne : les acteurs précisent eux-mêmes qu'ils ont tendance à définir leur action en opposition (ou en référence) à Paris. Les références à la

⁵⁸ On peut d'ailleurs se demander si les acteurs travaillant dans d'autres champs que celui des transports utiliseraient aussi systématiquement cette référence aux déplacements domicile-travail pour qualifier l'Aire Métropolitaine.

région parisienne sont récurrentes dans le discours des acteurs, et Paris est présenté comme un modèle à ne pas suivre pour penser le développement urbain. Cette comparaison est d'ailleurs portée par Gérard Collomb dans son projet politique et dans sa conception de l'Aire Métropolitaine, comme le précise un acteur du Grand Lyon : « *Collomb il dit toujours : moi je veux être dans le top 15 [des villes européennes], mais je veux avoir une qualité de vie. Moi je ne veux pas d'une ville qui ressemble à la région parisienne. Moi je veux une ville multipolaire, transport en commun, développement durable avec des coupures vertes, des espaces de respiration, des machins etc. Et ça il sait très bien qu'il ne peut pas le faire dans les limites du Grand Lyon parce que tout l'étalement urbain de fait en dehors du Grand Lyon.* ». Et dans le champ des transports, la comparaison de REAL avec le RER est constante. Un participant à REAL évoque ainsi le nom du projet REAL : « *REAL au départ personne ne voulait l'appeler, alors c'est amusant on l'a appelé "réseau express". Et puis on a dit "oh, mais il ne faut pas faire comme les parisiens", c'est très lyonnais, il ne faut jamais faire comme les parisiens, même si on en rêve tous il ne faut jamais faire comme les parisiens. On ne va quand même pas créer un RER, mais RE quelque chose c'est bien, c'est parlant. D'où Réseau Express de l'Agglomération Lyonnaise* ». Gérard Collomb s'est d'ailleurs engagé sur cette question du RER à la lyonnaise : « *Ca s'est transformé en RER à la lyonnaise. Je ne sais pas, ça doit leur parler par rapport à Paris. C'est un peu la guerre, on a tendance à manger du parisien, on est mieux que Paris, donc je pense que c'est pour ça que ça apparaît comme le RER à la lyonnaise. Ca a pris énormément d'ampleur, et c'est fortement porté. Gérard Collomb à chaque manifestation en parle, même s'il n'est pas sur les transports.* ».

La prise en compte de la dimension « métropolitaine » de l'action est revendiquée par certains acteurs, à commencer par la Région Urbaine de Lyon qui est présentée comme une scène permettant aux acteurs lyonnais de penser l'action à l'échelle de la « métropole », et de construire les outils nécessaires à la mise en place de l'action. La Direction de la prospective du Grand Lyon nous est également présentée par sa Directrice comme étant à la pointe de la réflexion à l'échelle de l'« aire métropolitaine Lyonnaise », ce qui permet de placer le Grand Lyon comme un « *leader en matière d'animation territoriale* ». L'objectif affiché par la Direction de la prospective est dans ce cadre d'amener systématiquement les autres services du Grand Lyon à penser leur action à une échelle plus grande que celle du Grand Lyon et « *d'aller voir ce que fait le voisin* ». La Directrice de la Prospective du Grand Lyon précise également qu'envisager l'action publique à une échelle métropolitaine permettrait d'aborder les problèmes sous un angle nouveau. Elle cite ainsi l'exemple des champs de l'aménagement et des transports, pour lesquels les acteurs ont trouvé à l'échelle métropolitaine de nouvelles possibilités d'articulation entre les actions des services concernés

La notion de métropole à Nantes

A Nantes, trois types de références à la notion de « métropole » ont été notés. Les acteurs passent volontiers de l'une à l'autre, démontrant ainsi qu'ils acceptent l'ambiguïté de la notion. Au demeurant, elle désigne davantage pour eux une réalité en construction qu'un territoire concret.

En réponse au questionnaire adressé aux « équipes locales » par les responsables du programme POPSU⁵⁹, l'équipe nantaise distingue deux « régimes de métropolisation » : « Il y a d'une part le régime 'ordinaire' de la communauté urbaine, que dépasse celui qui se déploie à l'échelle du grand territoire de Nantes-Saint-Nazaire, que nous choisissons d'appeler la 'grande métropole'. » Le premier régime est institutionnalisé par la création de la communauté urbaine. Le second l'est par deux instruments. L'un est directement lié à l'élaboration du SCOT ; l'autre en découle. D'abord, en 2003, est créé un syndicat mixte chargé de la réalisation du SCOT réunissant la communauté urbaine de Nantes, la communauté d'agglomération de Saint-Nazaire et trois EPCI couvrant l'espace entre ces deux pôles (le schéma sera approuvé en mars 2007). En 2004, s'engage un nouveau « chantier », qui concerne « la définition d'une stratégie de développement de la grande métropole, avec le double objectif d'une mise en projet de cette métropole et d'une acculturation des acteurs à la métropolisation. Cette mission est confiée à la SAMOA, qui doit animer le travail du Syndicat mixte du SCOT de la métropole Nantes-Saint-Nazaire et de ses partenaires (« acteurs économiques et sociaux »). La SEML « s'associe les compétences d'un journaliste et recourt ponctuellement à des experts pour contribuer à cette fabrication d'une stratégie métropolitaine, impulsant une gouvernance métropolitaine mouvante ». Notre enquête permet d'apporter un éclairage sur la fonction de pilote remplie par la SEM, et spécialement sur le rôle de son directeur. Ce mode de pilotage n'est pas sans incidence sur le caractère « mouvant » de l'espace concerné.

Le rôle d'expert assuré par la SAMOA et l'autorité de son directeur permettent que cette mission ait un caractère prospectif. Elle vise à préfigurer une réalité à venir, tout en mobilisant les acteurs qui pourraient participer à sa construction. L'équipe de recherche dirigée par L. Devisme observe que la gouvernance placée sous la houlette de la mission stratégie métropolitaine s'organise « sur une base territoriale mouvante : sa géographie s'adapte au gré des territoires mis en jeu par les institutions engagées dans le développement de la métropole. Cela se fait, par exemple, autour de l'estuaire et en fonction de stratégies écologiques pour le GIP Loire-estuaire ; autour des principales agglomérations pour les deux chambres de commerce ; et avec le port autonome commun au site de Nantes et Saint-Nazaire. Cette géographie s'adapte aussi à la pertinence qu'elle présente dans des cas d'études et de réflexions prospectives. Ainsi, alors que le territoire borné au SCOT concerne 850 000 habitants », Laurent Davezies a effectué un travail sur le développement de la métropole Nantes-Saint-Nazaire prenant en considération un 'territoire vécu' comptant un million d'habitants »⁶⁰.

Le référent « métropole » est aussi appliqué à certains projets. Deux sont réputés avoir cette dimension : le projet de l'île de Nantes et celui de Malakoff-Pré Gauchet. Interrogé sur le caractère « métropolitain » du second, le directeur de la SEM qui en assure la maîtrise d'ouvrage partielle répond : « *Sa taille est importante, 1000 logements, 130 000 m² de bureau de mémoire, un franchissement de la Loire, la réappropriation de Malakoff dans une vie urbaine normale entre guillemets...[...] C'est par rapport à son ampleur et c'est des enjeux*

⁵⁹ Devisme L., Barthel P.A., Debré C., Dumont M., Roy E. « Questionnaire », version provisoire, décembre 2007.

⁶⁰ Davezies L. *Les moteurs du développement de la métropole Nantes Saint-Nazaire*, Syndicat mixte du SCOT Nantes-Saint-Nazaire, Avril 2005, 34 p.

pour le développement de la métropole, de la gare, qui est une gare métropolitaine. Ca n'est pas un simple quartier d'extension, de logements. [...] Il y a beaucoup de bureaux, la dimension économique est importante. [...] Cela permet aussi de ramener des bureaux et le l'emploi dans le centre de Nantes. (Car ceux-ci avaient migré vers la périphérie). Les opérateurs de l'immobilier notamment les commercialisateurs voulaient faire un centre tertiaire important. »

La notion de métropole à Lille

Comme à Lyon et Nantes, on relève plusieurs types de références à la métropole. Chaque acteur mobilise plusieurs références, sans difficultés et sans que cela soit défini comme un problème. Par ailleurs, cet ensemble de références différentes est très sensiblement commun à l'ensemble des acteurs.

D'abord, la référence à la métropole se déploie selon différentes échelles géographiques et institutionnelles : la métropole désigne tout ou partie du territoire de la communauté urbaine (d'autant plus que la notion de métropole est contenue dans le nom même de l'EPCI) mais elle désigne aussi l'échelle de la région et encore celle de l'euro région. Cela correspond au double mouvement de reconnaissance des frontières institutionnelles et de la nécessité d'une dynamique inter organisationnelle.

On trouve aussi une référence à la métropole pour qualifier l'action de la direction de la culture de l'institution communautaire. Ainsi, pour Lille Métropole (LMCU), un équipement culturel est de niveau métropolitain lorsqu'il accueille un public originaire, a minima, de l'ensemble du territoire intercommunal.

La référence à la métropole est aussi adossée à une approche en termes de marketing territorial, de rayonnement, de visibilité. Cela rejoint l'idée du « top 15 des métropoles européennes » évoquée dans le cas lyonnais. Une corrélation est ainsi établie entre la géographie de la fréquentation de l'équipement et sa qualité de vecteur de marketing territorial. Pour les évènements, les critères de définition du caractère métropolitain sont de plusieurs ordres : le caractère pluri communal de l'événement ; le degré et l'organisation d'une attractivité pour un public supra communal ; la capacité de l'événement à essaimer ou se diffuser sur le territoire intercommunal.

On trouve encore le critère dit « de cohésion métropolitaine » davantage tourné vers le lien social intergénérationnel, interculturel, entre habitants de communes distinctes sur le territoire intercommunal. Cela argumente le fait de subordonner les subventions communautaires à des manifestations culturelles impliquant la mise en réseau d'équipements et d'acteurs. En somme, est métropolitaine l'action culturelle qui draine un public supra communal et/ou qui se déroule sur un territoire supra communal et/ou qui se développe avec une mise en réseau des structures professionnelles (par exemple un festival qui réunit plusieurs compagnies de danses présentes sur le territoire métropolitain ; un événement co-organisé par différentes équipes gestionnaires d'équipement culturel).

La métropole est aussi qualifiée en termes géographiques, sociologiques et économiques. On y invoque la disparité entre zone urbaine et zone rurale, les enjeux de cohésion sociale, la

crise économique et sociale, la déqualification du territoire intercommunal. Dans ce cas, le discours dominant est celui d'une communauté de problèmes à l'ensemble du territoire intercommunal.

Enfin, l'espace métropolitain est fortement associé à la notion d'espace vécu. Ainsi, est assez fortement partagée l'idée selon laquelle « *ce sont les acteurs et le public qui sont trans. Alors que les politiques publiques sont à la traîne (...) ce sont les comportements individuels qui font que l'échelle métropolitaine a une réalité pour les individus* » (un responsable aux « affaires culturelles »).

4.2.2. La pragmatique du référent métropolitain ou comment la construction de territoires sert à organiser l'action

La métropole : un espace « a-institutionnel », flou et mouvant ; une ressource pour l'action collective

Il est frappant de constater à quel point, dans trois agglomérations différentes et dans le cas de champs d'action contrastés, des acteurs aux positions, fonctions et métiers distincts se rejoignent pour décrire l'espace métropolitain comme un espace à géométrie variable. Cette géométrie variable se décline en deux niveaux : une variabilité de contenu ; une variabilité géographique. A Lille par exemple, le territoire métropolitain peut désigner aussi bien le territoire communautaire que celui de l'euro-région et, si le territoire communautaire peut être strictement défini par les limites de la communauté urbaine, en revanche celui de l'euro-région n'est adossé à aucune frontière géographique précise. Dans les trois cas la « métropole » correspond à un espace flou et mouvant. Cela semble parfaitement accepté et plusieurs indices conduisent à penser que cela est même le résultat d'une construction volontaire. En témoigne cette anecdote dans le cas de REAL où le chargé de projet à la Région cherche à déterminer un périmètre à l'aire métropolitaine en s'appuyant sur la catégorisation de l'INSEE. Cette proposition n'aura aucune suite car elle sera rejetée par les partenaires de REAL. Selon le témoignage de cet acteur, ce périmètre revenait à définir trop strictement les institutions, notamment communales, incluses dans le périmètre et celles qui ne l'étaient pas. On y a donc substitué un périmètre adossé au réseau TER au motif d'une plus grande souplesse dans la détermination des territoires et des institutions impliqués. Il semble ainsi peu important que les acteurs aient une représentation et/ou une définition commune du périmètre de l'Aire Métropolitaine ni que celui-ci ne soit pas défini explicitement. En revanche, ils s'accordent sur l'idée de souplesse.

Autre caractérisation importante, l'espace métropolitain est un espace pluri-institutionnel. Sa délimitation géographique n'est ni figée ni même connue mais, dans tous les cas et pour chacun, il s'agit d'un espace plus étendu que le territoire de l'institution auquel il appartient. Cela a pour corollaire de faire de l'échelle métropolitaine un espace qui représente une sorte de territoire « a-institutionnel ». La juxtaposition de ces deux registres constitue une ressource : reconnaître les territoires institutionnels et, dans le même temps, gommer les concurrences institutionnelles. Les représentations spatiales sont en effet liées aux enjeux propres à chaque institution ; la définition floue, mouvante et a-institutionnelle de l'échelle métropolitaine permet de les admettre et de les dépasser.

Les acteurs passent simplement, et semble-t-il sans grands états d'âmes, d'une géométrie à l'autre au gré des actions concernées. Plus encore, cette géométrie variable n'est pas un problème pour l'action. Au contraire elle semble en constituer une ressource. La construction de problèmes est un moyen d'organiser l'action publique et la « métropole floue » est un instrument pour construire de nouveaux problèmes. Dépasser les frontières est certes une condition de la coopération. Pour autant, si la reconnaissance des institutions est importante, ce n'est pas seulement en raison des rapports de force politiques mais aussi parce que la formulation de problèmes et l'élaboration de solutions ne sauraient être strictement techniques. Avec les institutions vont également les financements, les règlementations, les validations politiques, autant de variables à prendre en considération dans la définition même des problèmes d'action publique. Ainsi, *« on peut par exemple faire abstraction des périmètres administratifs pour la compréhension des problèmes, car les nuisances ne s'arrêtent pas aux limites administratives ; par contre lorsque l'on va agir, la fiscalité, elle, à un mètre près, ce n'est pas la même, parce que là-dessus, la limite joue. C'est-à-dire qu'en même temps, il faut faire abstraction des limites et, en même temps, l'action publique, comme n'importe quelle action, suppose toujours des limites. Et il faut faire abstraction de cette logique de limite pour être dans des représentations qui sont plus « molles » si je puis dire »* (responsable mission déplacements Grand Lyon). L'espace métropolitain ainsi construit est peu formalisé et peu institutionnalisé. Le flou induit des espaces de négociation qui ont une grande souplesse sans déterminer les comportements des acteurs du système. Le flou revient aussi à développer un raisonnement qui admet que ce n'est pas le territoire qui fait les problèmes mais les problèmes et les enjeux de l'action collective qui font le territoire. De là découle l'idée, largement partagée, du caractère nécessairement inter-organisationnel des solutions aux problèmes de l'action publique.

La métropole : un nouvel espace pour de nouvelles interdépendances stratégiques

Raisonner à l'échelle métropolitaine ce n'est pas seulement changer d'échelle de raisonnement. Cela suppose aussi la transformation des caractéristiques du système et celle des modes de régulation du système (Crozier et Friedberg, 1977). C'est aussi à cette dynamique que correspond la construction des espaces métropolitains. Un des vecteurs les plus manifestes en est l'interdépendance stratégique, condition nécessaire à la coopération. Il peut s'agir soit de la prise de conscience d'interdépendances stratégiques, soit de la construction de nouvelles interdépendances stratégiques.

Trois registres d'interdépendances stratégiques sont relevés. Le premier, déjà évoqué, est bien mis en évidence dans le champ de l'action culturelle à Lille. On pourrait dire que dans l'agglomération lilloise la construction du système politico-administratif d'échelle métropolitaine se fait de façon incrémentale, progressivement, en ménageant les structures de pouvoir en place. Mais, en subordonnant les subventions communautaires à la mise en réseau des administrations et/ou des acteurs culturels, la communauté urbaine impose la co-existence d'un espace métropolitain et d'une action culturelle inter organisationnelle. Le second registre est celui de la « communauté de destin » pour reprendre une expression courante, très employée à Lyon et que l'on retrouve à Lille sous une formule proche : « *maintenant tout le monde a bien compris qu'on est dans le même bateau* ». Cette « communauté de destin » développe une double représentation de l'espace métropolitain. D'une part, l'espace métropolitain représente le « territoire vécu » ou le territoire fonctionnel ; d'autre part, il est

« l'espace d'avenir », celui qui permet la mise en œuvre des solutions adaptées. Ainsi, à Lyon, « on est de plus en plus d'accord sur la stratégie, c'est-à-dire cette idée que l'avenir de nos territoires ne se joue plus dans nos limites institutionnelles mais qu'il se joue à une autre échelle. C'est une idée qui est maintenant largement partagée, ce n'était pas acquis il y a maintenant 4 ou 5 ans mais c'est maintenant une idée assez partagée par les élus et par les techniciens, maintenant ça devient une évidence ». On retrouve le même processus à Lille. Mais, alors qu'il semble consolidé à Lyon, il est émergent et encore fragile à Lille. Enfin, ressort également le registre de la compétitivité territoriale. La métropole devient l'espace de (en) compétition avec d'autres espaces métropolitains pour l'accès aux ressources de toutes natures dans un ordre mondialisé. C'est une autre façon de gommer la concurrence institutionnelle ou, pour le moins, de la déplacer vers un « ennemi commun ».

Pour qu'il y ait changement il faut faire émerger d'autres jeux autour de nouveaux enjeux. Ces définitions de l'espace métropolitain participent de cette logique et au déploiement d'une conception inter organisationnelle de l'action. Cette « spatialisation de dénominateurs communs » contribue à canaliser et à faire converger les comportements des membres du système d'action et à limiter les dissonances d'une situation concurrentielle.

Ces interdépendances sont aussi construites par les acteurs en tenant compte des incertitudes futures. Un des enjeux est en effet d'anticiper sur la gouvernance à venir dans des contextes d'action pensés, dans les trois cas, comme des contextes en transformation. Transformations à venir, non maîtrisées, et envisagées comme nécessitant des ajustements encore à opérer. Les incertitudes qui perturbent le champ de l'urbanisme comme le champ culturel sont saisies et mobilisées comme des ressources pour légitimer le passage à un raisonnement intercommunal et métropolitain.

Dans les trois villes, on note le rôle moteur de la ville centre et/ou de la communauté urbaine dans cette dynamique. Par ailleurs, les enjeux associés à la conscience et/ou construction d'interdépendances stratégiques ne se posent pas exactement dans les mêmes termes selon les cas étudiés. Le REAL illustre une situation où l'action à l'échelle d'un territoire métropolitain se développe dans un contexte d'action déjà assez fortement institutionnalisé ; où les variables sectorielles et plus encore techniques constituent un enjeu de coordination fortement intégré et qui motivent la coopération ; des règles formelles sont établies ; le système d'action est déjà très structuré avec des domaines de responsabilités établis par la réglementation. A contrario le champ de l'aménagement et de l'urbanisme comme celui de la culture sont beaucoup plus indéterminés. Dans le cas de REAL, on rencontre une situation où domine une forte conscience des interdépendances stratégiques (l'évolution des comportements de déplacement affectent l'environnement pertinent de ce système d'action publique) tandis que dans le cas de Lille, il s'agit de créer ces interdépendances (le système d'action culturel est a priori peu affecté par l'évolution des comportements culturels) : le champ culturel est un domaine éclaté, marqué la diversité des activités concernées et la disparité des acteurs impliqués, non fédérés par des représentations communes et fonctionnant selon des logiques propres.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Arab N. (2004) *L'activité de projet dans l'aménagement urbain. Processus d'élaboration et modes de pilotage*, thèse de doctorat, ENPC.
- Bareau R. (2008) "Aperçu historique de l'intercommunalité", in Fialaire J., de Montalivet P. dir., *Coopération locale et territoires*, Litec, pp. 3-23.
- Biarez S., Nevers J.Y. dir. (1993) *Gouvernement local et politiques urbaines*, Actes du colloque de Grenoble, CERAT, 558 p.
- Baraize F., Négrier E. (dir.) (2001), *L'invention politique de l'agglomération*, L'Harmattan.
- Bourdin A. (1994) « Pourquoi la prospective invente-t-elle des territoires ? », *Espaces et sociétés*, n° 74-75, pp. 215-234.
- Bourdin A., Germain A., Lefeuvre M.-P. dir., (2005), *La proximité. Construction politique et expérience sociale*, L'Harmattan.
- Bourelle B., Commerçon N., « La Région Urbaine de Lyon : un nouvel outil de "gouvernance territoriale" », *Géocarrefour*, Année 1998, Volume 73, Numéro 2, p. 143-149
- Bué N., Desage F., Matejko L., « La 'métropole' n'est-elle qu'un mot ? Retour critique sur un 'lieu commun' », in Dolez B., Paris D. *Métropoles en construction. Territoires, politiques et processus*, L'Harmattan, pp. 71-93.
- Cadiou S. (2004) « La politique urbaine sous le regard des experts » in Jacob S., Genard (J.L.) *Expertise et action publique*, Editions de l'université de Bruxelles, pp. 81-95.
- Crozier M., Thoenig J.C. (1975), « La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France », *Revue française de sociologie*, vol. XVI, pp. 3-32.
- Crozier M., Friedberg E. (1977), *L'acteur et le système*, Seuil.
- Desage F. (2005) *Le "consensus" communautaire contre l'intégration intercommunale. Séquences et dynamiques d'institutionnalisation de la communauté urbaine de Lille (1964-2003)*. Doctorat en science politique, université de Lille 2.
- Duran P. (1999), *Penser l'action publique*. LGDJ.
- Duran P., Thoenig J.-C. (1996), « L'Etat et la gestion publique territoriale », *Revue française de sciences politiques*, vol. 46, n°4, pp. 580-623.
- Faure A., Négrier E. (2001), *La politique culturelle des agglomérations*, La Documentation Française.
- Friedberg E., Urfalino (1984), « la gestion des politiques culturelles municipales : de l'inflation culturelle à l'évaluation politique », *Politiques et management Public*, II- n°11.
- Friedberg E. (1992), « Les quatre dimensions de l'action organisée », *Revue Française de Sociologie*, XXXIII, pp. 531-557.
- Friedberg E. (1993), *Le pouvoir et la règle. Dynamiques de l'action organisée*, Seuil.
- François M. (2006) « Les choix innovants de Nantes Métropole », *Pouvoirs locaux*, n° 68, pp. 77-81.
- Gallez C., « Intercommunalité, transports urbains et pouvoir d'agglomération. Cinq trajectoires urbaines », *Flux* 2007/3, N° 68, p. 43-61.
- Gaudin J.-P. (1993) *Les nouvelles politiques urbaines*, PUF, collection « Que Sais-je ? »
- Grémion P. (1976) *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Seuil.

- Grémion C., Muller P. (1990) « De nouvelles élites locales ? », *Esprit*.
- Jouve B., Lefèvre C. (1999) « De la gouvernance urbaine au gouvernement urbain ? Permanence ou recomposition des cadres de l'action publique en Europe », *Revue française de science politique*, vol. 49, n° 6, pp. 835-843.
- Lefèvre R. (2005), « Le fétichisme de la proximité », in Bourdin A., Germain A., Lefevre M.-P. dir., *La proximité. Construction politique et expérience sociale*, L'Harmattan
- Le Saout R. (2004), « Contours et limites d'une compétence partagée. L'urbanisme à la communauté urbaine de Nantes », in Le Saout R., Madoré F., *Les effets de l'intercommunalité*, Les PUR, pp. 97-107.
- Le Saout R., Madoré F. (2004), *Les effets de l'intercommunalité*, Les PUR.
- Le Saout R. (2005), « Intercommunalité et réorganisations. La collecte des déchets ménagers par la communauté urbaine de Nantes », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n° 99, p. 111-117.
- March J.M., Olsen J.P. (1989), *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, Free Press.
- Musselin C. (2005), « Sociologie de l'action organisée et analyse des politiques publiques : deux approches pour un même objet ? », *Revue Française de Sciences Politiques*, vol. 55, n°1, pp. 51-71.
- Négrier E. (2004), « L'agglomération change-t-elle la politique ? Une application aux politiques culturelles », in R. Le Saout et F. Madoré *Les effets de l'intercommunalité*, Presses Universitaires de Rennes, pp. 129-143.
- Padioleau J.-G., Demesteere R. « Les démarches stratégiques de planification des villes. Origines, exemples et questions », *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 51, pp. 28-40.
- Pinson G. (2004), « Le projet comme instrument d'action publique », in Lascoumes P., Le Galès P. *Gouverner par les instruments*, Les Presses de sciences po, pp. 199-233.
- Poirier Ph. (1997), « L'histoire des politiques culturelles des villes », *Vingtième Siècle. Revue d'Histoire*, Vol. 53, n°1, pp. 129-146.
- Reigner H. et Hernandez F., « Les projets des agglomérations en matière de transport : représentations, projets, conflits et stratégie de « détournement » des réseaux », *Flux* 2007/3, N° 69, p. 21-34.
- Saez G. (2005), « L'action publique culturelle et la transition territoriale du système politique », in Faure A. et Douillet A.C. (dir.) *L'action publique et la question territoriale*, Presses Universitaires de Grenoble, pp. 229-250.
- Scherrer F., « Genèse et métamorphose d'un territoire d'agglomération urbaine : de Lyon au Grand Lyon », *Géocarrefour*, Année 1995, Volume 70, Numéro 2, p. 105-114.
- Stevens J.F. (2004), « La métropolisation ou l'intelligence du déséquilibre : l'exemple lillois », in in Dolez B., Paris D. *Métropoles en construction. Territoires, politiques et processus*, L'Harmattan, pp. 39-54.
- Valadou P. (2008), « Les principales problématiques de la répartition des compétences : cohérence des territoires et clés de répartition » in Fialaire J., de Montalivet P. dir., *Coopération locale et territoires*, Litec, pp. 69-77.
- Vigour C. (2005), *La comparaison dans les sciences sociales. Pratiques et méthodes*. La Découverte.

ANNEXES

ANALYSE DES RECHERCHES LOCALES POPSU

A/ LA CULTURE COMME INSTRUMENT DE METROPOLISATION A MONTPELLIER

B/ LES EVENEMENTS CULTURELS : LILLE 2004 ET LILLE 3000

C/ LYON : LE GRAND PROJET COMME INSTRUMENT DE STRUCTURATION DE L'ACTION ET DE L'INTERET COMMUNAUTAIRE

A/ LA CULTURE COMME INSTRUMENT DE METROPOLISATION A MONTPELLIER (SEPT 2007)

Cet exemple, tiré du travail de recherche de l'équipe POPSU de Montpellier, nous a aidés à construire des hypothèses, c'est à ce titre que nous en faisons état.

Les transformations de la politique culturelle : Lors des élections de 1977, la culture devient une thématique de conquête municipale. La première politique culturelle locale répond à une « logique de service culturel de proximité ». A partir de 1983, on passe d'une stratégie de « maillage socioculturel » à une « politique culturelle professionnelle » (organisation de festivals, réalisation de grands équipements, obtention de labels nationaux, etc.), accompagnée par le ministère de la culture. On assiste ensuite à une « métropolisation » de cette politique : la politique culturelle devient « rayonnante » et « d'envergure intercommunale » grâce à trois processus selon les auteurs. Cela résulte d'abord des transferts de compétences qui se sont opérés depuis dix ans (parfois plus) entre Montpellier et l'EPCI. Mais surtout, ces transferts ont modifié les relations ville/ « intercommunalité » d'une part, la double stratégie « rayonnement/solidarité », qui « marque toute offre culturelle urbaine », d'autre part (CEPEL, 2006, p. 9).

La culture semble l'une des dimensions des « nouvelles politiques urbaines » qui se développent en France dans les années 1970-80 : dans certaines villes, l'action culturelle exprimerait l'apparition d'un « pouvoir local » autonome. Elle donne lieu à des politiques contractuelles (sur ce point une recherche bibliographique est à faire). « ... Les nouvelles couches moyennes urbaines [...] considéraient la culture comme l'un des domaines majeurs d'une offre municipale renouvelée ». Selon les auteurs du rapport POPSU de Montpellier, la politique qui répond à cette demande conduit à la construction de maisons pour tous, de centres socioculturels de quartiers (cela représente 55% du budget municipal entre 1978 et 1981). Ensuite le budget alloué à la culture augmente mais la part consacrée aux services socioculturels de proximité décroît. 1981 marque le début d'une politique contractuelle de développement culturel (Etat-commune). Cela induit, à Montpellier, une stratégie centrée sur deux types de produits : l'agrandissement ou la construction de grands équipements (conservatoire, Corum, centre dramatique national, centre chorégraphique national...), la création de manifestations phares (festival de radio-France, festival international Montpellier Danse...). Les destinataires de ces actions et leur financement ne sont plus de niveau communal. La municipalité bénéficie d'abord du soutien de l'Etat (le département et la région agissent indépendamment) ; puis le district est mis « sélectivement » à contribution (ibid. p. 7-8).

Aujourd'hui, la culture apparaît comme un champ aux contours flous, dont les liens avec la production urbaine se sont renforcés et qui semble être un bon analyseur des évolutions que l'on souhaite étudier.

- Culture et structuration de la coopération intercommunale

C'est ce point qui intéresse principalement les auteurs du rapport.

A partir de la fin des années 1980, la coopération ville centre/communes périphériques est de l'ordre du « relais intercommunal sélectif ». « Son référentiel est ... fondé sur l'excellence artistique et culturelle » (ibid. p. 9). Le district est co-financeur (financeur

majoritaire de 11 « financements culturels phares ») d'actions conduites principalement par la ville centre (et portée par son maire), appuyée par l'Etat. Ces actions correspondent à « la partie la plus rayonnante des politiques culturelles municipales », et sont confiées à des professionnels (opérateurs : directeurs d'équipements ou de festivals, groupes d'artistes) d'envergure nationale ou internationale. Toutefois, la dimension de « solidarité territoriale » n'est pas absente : des actions « rayonnantes » sont décentralisées (vers les quartiers et les populations périphériques) ; le district finance des actions et des équipements situés hors de Montpellier.

En 2004, la communauté d'agglomération se stabilise à 31 communes. De nouveaux transferts de gestion d'équipements ont lieu, l'EPCI se dote d'un service culturel et commence à mettre en place une « véritable politique publique » (ibid. p. 10). Celle-ci absorbe aujourd'hui 18% du budget général de l'EPCI (90 millions d'€ prévus en 2007, dont 40% pour les dépenses de fonctionnement). Les auteurs analysent cette évolution au travers de l'exemple de la lecture publique, devenue une priorité au début des années 1990. Apparemment, un « réseau intercommunal de médiathèques » (impliquant une hiérarchisation des équipements existants ou à construire) est défini, qui s'inscrit dans un « schéma d'aménagement culturel du territoire ». Celui-ci fixe les limites de l'intervention communautaire, détermine les transferts et programme la construction d'équipements (pour assurer leur bonne répartition). Les communes qui disposent déjà d'équipements adhèrent moins que les autres à cette stratégie communautaire. En revanche, celle-ci bénéficie du soutien de plus en plus appuyé du conseil régional (qui aide particulièrement les opérateurs d'envergure régionale), et du département (en matière de lecture publique, d'enseignement artistique...). Dans ce contexte, la commune centre réoriente son action artistique dans deux directions : en assumant « sa mission culturelle de proximité » (au travers d'actions à l'échelle des quartiers notamment), en adoptant une « logique de créneau », consistant à intervenir là où la communauté ne le fait pas, sur des actions artistiques de portée « urbaine » par exemple, tel que le projet de la Panacée, équipement polyvalent qui s'inscrit dans le projet Grand Cœur (ibid. p. 22).

Ce travail est intéressant notamment parce qu'il suggère des critères d'analyse comparative :

- Celui du financement (part des financements assurée par les communes, l'EPCI, l'Etat et autres) n'est pas le plus original, mais peut-on l'éviter ? ;
- Des critères d'analyse des référentiels de l'action culturelle sont suggérés :
 - ⇒ « Rayonnant » versus « de proximité » ;
 - ⇒ Excellence (culturelle et artistique) vs solidarité territoriale (critère proche du précédent)

Les actions répondant aux seconds termes des deux critères sont a priori, plus que les autres, facteurs de coopération durable. Ils signalent l'avènement d'une véritable politique publique communautaire. Ce résultat tient en partie au point de vue adopté : les auteurs raisonnent à partir du modèle de la politique publique (ce qui veut dire qu'ils ne prêtent pas la même attention à des actions qui ne relèveraient pas de ce modèle).

▪ Comment s'organise la prise en compte des différentes temporalités ?

Apparemment, l'évolution mise en évidence s'exprime aussi dans la temporalité de l'action : la communauté montpelliéraine ne se contente plus de financer des projets

ponctuels⁶¹. Elle se déploie sur l'ensemble du territoire et dans la durée. Toutefois, sous sa dimension « rayonnante », l'action culturelle communautaire est en partie événementielle par nature. Notons qu'une partie sans doute croissante des actions ponctuelles s'inscrivent dans la durée.

- Comment s'organise l'articulation entre une diversité de secteurs, de savoirs, d'objectifs : comment on gère la non-homogénéité ou la « multi-dimensionnalité ».

Apparemment, nous avons affaire à une politique sectorielle, qui se reconfigure en changeant de niveau. Toutefois, la « métropolisation » (terme ambigu) s'accompagne d'une ouverture de l'action culturelle à de nouvelles problématiques :

- Elle participe à l'émergence de ce que les auteurs appellent un « aménagement territorial communautaire », qui consiste en une redistribution des ressources (ils analysent le cas de la lecture publique) ; C'est ce qu'ils nomment « logique de proximité ».
- Elle donne lieu à la création d'équipements « multifonctionnels » : la médiathèque de Castries (à l'est) accueille une antenne du conservatoire de région, une salle de spectacle, une mission d'insertion et des services déconcentrés de l'EPCI.
- Quels sont les dispositifs ad hoc produits pour ou à l'occasion de cette action ?

Sont mentionnés comme originaux : le schéma d'aménagement, le conventionnement avec le conseil général, les déconcentrations de spectacles, le fond de diffusion théâtrale.

⁶¹ Ce que se contentent de faire la plupart des EPCI en matière de culture selon le rapport.

B/ LES EVENEMENTS CULTURELS : LILLE 2004 ET LILLE 3000 (SEPT 2007)

L'équipe de recherche POPSU de Lille développe trois points dans son dossier thématique « les dynamiques culturelles de la métropole lilloise » :

- « Le renouveau de la fonction muséale » (un article de M.T. Gregoris analyse le type de musées ouverts sur le territoire métropolitain, et montre que de nouvelles fonctions sont rattachées aux musées les plus récemment ouverts. L'article analyse donc les objets produits, mais l'auteur ne parle pas d'une action organisée visant à mettre en place ces musées d'un genre nouveau).
- « La notion de germination culturelle » (selon D. Mons et D. Paris, il existe dans la métropole Lilloise des lieux de « germination culturelle », qui se sont développés sans le soutien des institutions. Ils ont permis les principales innovations culturelles de ces dernières années dans la métropole. Les auteurs insistent pour que la Communauté urbaine de Lille puisse mener une politique visant à favoriser la mise en place de ce type de lieux).
- Lille 2004, à travers une présentation générale de D Mons et D Paris et un article de R. Lefebvre.

Lille 2004 pourrait constituer un terrain d'investigation pour notre recherche, et nous permettre d'envisager l'organisation d'événements culturels comme une nouvelle forme de structuration de l'action publique urbaine. L'objet d'analyse serait circonscrit au projet d'événement culturel « Lille Capitale Européenne de la culture en 2004 » ; ainsi qu'à l'organisation mise en place ensuite pour tenter de pérenniser l'événement (autour de Lille 3000). Cet objet nous intéresse en tant qu'action sur la ville : il relève à la fois de la production de l'espace (par exemple maisons folies et réhabilitations initiées à l'occasion du projet), de la production d'une image internationale de la ville et du « marketing urbain », et d'une intervention sur l'organisation de l'action publique communale et intercommunale.

Voici les éléments qui montrent comment cet objet se lirait à travers notre grille d'analyse et s'inscrit dans nos problématiques.

- Rôle de l'intercommunalité et relations avec les autres acteurs, notamment les communes et leur services :

Cette action est portée par la ville de Lille et plus particulièrement par son maire : Martine Aubry s'est en effet approprié le projet de Lille 2004 comme un moyen de se créer un encrage politique et une identité locale, notamment face à un Pierre Mauroy omniprésent (cf. l'article de Remy Lefebvre). Selon D. Mons et D. Paris, on a affaire à un grand projet Lillois « vendu à la métropole » et non à un projet communautaire (rapport juin 2006). Lille 2004 serait une occasion manquée pour mettre en place des dynamiques culturelles communautaires.

Cependant, le projet a débordé largement les frontières de la Ville de Lille et a fédéré d'autres communes de la métropole. Un « guichet unique » pour toutes les actions culturelles de la métropole semble pour la première fois avoir été mis en place à l'occasion de Lille 2004, bien qu'il ait été supprimé depuis (rapport juin 2006).

Il semblerait d'après plusieurs observateurs que la Communauté Urbaine de Lille Métropole se soit limitée pendant longtemps à assurer un rôle de gestion des services

urbains, mais qu'elle développe depuis quelques années des fonctions plus stratégiques sur son territoire, visant à orienter le développement de la métropole. Peut-on observer une évolution, autour de Lille 2004 et de sa continuation Lille 3000, du rôle de la communauté urbaine par rapport aux communes ? Voir aussi les problématiques autour du dispositif ad-hoc mis en place.

▪ Comment s'organise la relation public/privé ?

L'idée même du projet de Lille 2004 est lancée par le Comité Grand Lille, groupe de travail rassemblant élus et chefs d'entreprises importants de la métropole, présidé anciennement par Bruno Bonduelle et remplacé depuis par Jean-François Dutilleul, et visant à promouvoir la place de la métropole lilloise à l'international. De nombreux partenariats avec le privé ont été mis en place autour du projet.

On peut donc s'interroger sur le rôle qu'entendent jouer les acteurs privés non seulement dans les projets, mais également dans la définition de stratégies plus larges du développement métropolitain. Quelle organisation est mise en place autour de cette question ? Quels types de partenariats et pour quoi faire ?

▪ Comment s'organise la prise en compte des différentes temporalités ?

La question des temporalités autour du projet de Lille 2004 semble être au cœur de nombreux problèmes organisationnels. Un évènement a été organisé (manifestation de Lille 2004 proprement dite) et tous les acteurs s'accordent à dire qu'il a eu et aura des effets sur un plus long terme. Cependant il apparaît difficile d'évaluer ces effets : ils semblent n'avoir pas été pensés initialement. Toutes les actions qui sont désormais mises en place par la Ville de Lille semblent tournées vers une tentative de pérenniser cet évènement et d'en valoriser les retombées (Lille3000 est une structure mise en place à cet effet, qui organise à intervalle régulier des évènements culturels).

Comment cette relation entre des évènements ponctuels et une vision stratégique à plus long terme est-elle réellement gérée, et quelle organisation est mise en place autour de cela ? Quelles représentations ont les acteurs de leur rôle dans la durée ?

▪ Comment s'organise l'articulation entre une diversité de secteurs, de savoirs, d'objectifs : comment on gère la non-homogénéité ou la « multi-dimensionnalité ».

Lille 2004 semble avoir cherché à intégrer de nombreuses dimensions autres que strictement culturelles. Selon Remy Lefèvre, Martine Aubry a joué un rôle essentiel visant à inscrire cet évènement dans des dynamiques de développement plus larges (rapport juin 2006). Le projet a ainsi intéressé de nombreux secteurs de l'action publique et fédéré des acteurs divers (urbanisme, développement économique et touristique, politiques sociales et politiques de la ville, etc.). Cet élargissement a permis à Martine Aubry d'élargir les retombées potentielles du portage politique de cet évènement.

Comment, par quels processus les autres secteurs de l'action publique se sont-ils retrouvés, et inscrits dans la définition de cet évènement ? Comment par exemple les stratégies de développement urbain, théoriquement portées par LMCU, se sont-elles saisies (ou non) de Lille 2004, action gérée par la Ville de Lille ?

▪ Quels sont les dispositifs ad hoc produits pour ou à l'occasion de cette action ?

Pour sa mise en œuvre opérationnelle, Lille 2004 a été porté par une association spécifiquement mise en place, en dehors des services de la ville de Lille et de LMCU (Martine Aubry présidait cette association), et plus généralement en dehors des dispositifs existants. Ceci semble avoir occasionné des frictions notables avec les services de la ville de Lille, court-circuités par Martine Aubry, alors que le projet semblait faire un consensus politique. Le dispositif, autour de la même équipe (en tout cas du même directeur) a été reconduit aujourd'hui avec Lille 3000.

C/ LYON : LE GRAND PROJET COMME INSTRUMENT DE STRUCTURATION DE L'ACTION ET DE L'INTERET COMMUNAUTAIRE (SEPT 2007)

L'une des équipes de recherche POPSU de Lyon (laboratoire RIVES) s'est donné pour objectif de vérifier l'hypothèse suivante : les grands projets sont utilisés par le Grand Lyon afin de structurer un intérêt communautaire, et afin de faire exister le « territoire » intercommunal qui n'a pas d'existence propre sinon. Les résultats de la recherche n'ayant pas encore été restitués au moment du choix de nos objets de recherche, l'hypothèse est donc à prendre comme telle. Elle semble cependant pouvoir être réutilisée pour l'analyse transversale gouvernance, en l'adaptant à nos questions de recherche.

Notre hypothèse pourrait être que les grands projets seraient utilisés comme des instruments permettant de structurer l'action de la communauté urbaine, et de faire émerger à travers cette action un intérêt communautaire (à définir, mais il semble que l'intérêt communautaire soit un problème soulevé par plusieurs villes : Lyon, Lille, Bordeaux, Montpellier au moins). En revanche, la référence à la structuration du « territoire communautaire » ne serait pas pour nous de première importance, car nous ne nous fixons pas pour objectif premier d'analyser les formes urbaines produites : notre objet d'analyse est en premier lieu l'organisation à travers laquelle les acteurs interviennent sur l'espace. Comment l'action de la communauté urbaine se structure t'elle autour de la production de grands projets ?

Ce qui serait spécifique à Lyon (toutes les villes font des grands projets) est que le Grand Lyon semble avoir modifié l'organisation de la mise en oeuvre de l'action publique à partir du dispositif des grands projets. Plusieurs informations tendraient à valider cette hypothèse (voir notamment les analyses de cas POPSU). Il semble en effet qu'un dispositif structuré et stabilisé de portage des grands projets ait été mis en place par la communauté urbaine, avec un pilotage fort des élus communautaires, à travers notamment le système des missions relatives à chaque projet.

Il s'agirait donc d'étudier cette question à travers un (ou deux ?) grand projet porté par la métropole, par exemple le Carré de soie, Vaise industrie, Gerland ou Lyon-Confluence, pour voir comment il s'inscrit dans l'organisation de l'action à Lyon. Voici les premiers éléments qui montrent comment cet objet se lit à travers notre grille d'analyse et s'inscrit dans nos problématiques.

- Rôle de l'intercommunalité et relations avec les autres acteurs, notamment les communes et leur services :

Pour chaque grand projet initié par le Grand Lyon, un dispositif de pilotage opérationnel a été défini, soit sous la forme d'une mission, soit sous la forme d'un opérateur dédié au projet. Il convient de vérifier comment ces dispositifs de pilotage sont mis en place, et quels sont les rôles de l'intercommunalité et des communes. Plus généralement, comment ces dispositifs s'insèrent-ils dans l'organisation des services des collectivités ? Par exemple, il semblerait que la mission Vaise (pilote du projet Vaise industrie) soit rattachée à la fois au directeur général des services de Lyon et à celui du Grand Lyon, et joue dans ce cadre un rôle de coordination très marqué entre tous les acteurs techniques et politiques (Cf. Rapport Popsu ; + livre de Frébault sur la

MOU). Si ces modalités d'action se retrouvaient au sein des autres missions, il s'agirait d'un mode original de structuration de la coordination entre les villes et le Grand Lyon.

▪ Comment s'organise la relation public/privé ?

Les acteurs privés semblent jouer un rôle très fort dans le pilotage des projets de l'agglomération lyonnaise. Ils sont notamment directement responsables du pilotage ou d'une grande partie du pilotage d'un certain nombre de projets, par exemple du Carré de Soie. Quel rôle jouent-ils exactement dans l'organisation Lyonnaise, par rapport à la structuration de l'action communautaire ? Il semble en effet que le Grand Lyon se soit organisé spécifiquement pour leur laisser une place importante : pourquoi, autour de quelle organisation, etc. ? Serait-ce paradoxalement un moyen pour la communauté urbaine d'avoir un contrôle plus direct des projets par rapport aux communes (dans l'hypothèse où seule le Grand Lyon aurait les moyens techniques de contrôler l'action des acteurs privés) ?

▪ Comment s'organise la prise en compte des différentes temporalités ?

L'hypothèse de recherche formulée (les grands projets sont utilisés par le Grand Lyon pour faire émerger un intérêt communautaire) suppose que le Grand Lyon cherche à articuler ses projets avec une vision de l'action plus large en terme d'objectifs et de durée. Il s'agit donc d'observer s'il existe des lieux de formulation de ces objectifs à plus long terme (qu'on les appelle ou non des « stratégies »), et comment ils s'articulent avec les projets mis en oeuvre.

Vis-à-vis de la conduite même des projets, comment les dispositifs de pilotage mis en place permettent-ils (ou non) d'articuler des objectifs très opérationnels avec la définition et le maintien d'objectifs généraux du projet.

▪ Comment s'organise l'articulation entre une diversité de secteurs, de savoirs, d'objectifs : comment on gère la non-homogénéité ou la « multi-dimensionnalité ».

Quelle est l'articulation des grands projets urbains Lyonnais avec les politiques sectorielles que le Grand Lyon entend initier ? Notamment, les grands projets semblent être l'occasion pour les acteurs de cette institution de concrétiser des actions en faveur du développement économique, mais également d'orienter les politiques dans ce domaine (par exemple à Gerland). Est-ce que les dispositifs mis en place pour le pilotage des projets permettent d'intégrer toutes ces dimensions ? quelles sont les relations avec les directions sectorielles (par exemple il semble que la Direction des Affaires Economiques aille jusqu'à organiser elle même le pilotage de certains projets, de Gerland en particulier).

▪ Quels sont les dispositifs ad-hoc produits pour ou à l'occasion de cette action ?

Le dispositif de la « mission » semble intéressant comme innovation organisationnelle au sein même des services du Grand Lyon (au cours des 20 dernières années). D'autres dispositifs organisationnels originaux pourraient être également étudiés, par exemple le dispositif créé à Gerland qui associe acteurs publics et privés (AETG, association établissements du technopole Gerland).

Par rapport aux acteurs privés qui sont partie prenante du pilotage des projets, il serait intéressant d'observer le montage juridique des CPA à Lyon.