Des cadres territoriaux au cœur des coopérations institutionnelles : les « *entrepreneurs métropolitains* »

Territorial managers in the core of institutional cooperations : metropolitan Entrepreneurs

Nadia Arab et Marie-Pierre Lefeuve

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/pmp/4409>
ISSN : 2119-4831

Éditeur

Institut de Management Public (IDPM)

Édition imprimée

Date de publication : 15 décembre 2011
Pagination : 339-415
ISSN : 0758-1726

Référence électronique

Nadia Arab et Marie-Pierre Lefeuve, « Des cadres territoriaux au cœur des coopérations institutionnelles : les « *entrepreneurs métropolitains* » », *Politiques et management public* [En ligne], Vol 28/4 | 2011, mis en ligne le 15 mars 2014, consulté le 30 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/pmp/4409>

Des cadres territoriaux au cœur des coopérations institutionnelles : 01 les « entrepreneurs métropolitains »

► **Nadia Arab^a et Marie-Pierre Lefeuve^{b*}**

^a Maître de conférences à l'Université Paris Est Marne-La-Vallée,
Institut Français d'Urbanisme, Chercheuse au Lab'Urba,
Cité Descartes – 4, rue Nobel, 77420 Champs sur Marne

^b Pr. à l'Université François Rabelais,
UFR Arts et sciences humaines – département de sociologie,
Chercheuse à l'UMR CITERES (6173), équipe Construction sociale des territoires,
3, rue des Tanneurs, BP 4103, 37041 Tours Cedex 1

Résumé

Cet article, qui s'appuie sur trois études de cas menées à Lille, Nantes et Lyon, explore les coopérations interorganisationnelles qui structurent la construction métropolitaine. Au cœur de ces coopérations, se trouvent les « entrepreneurs métropolitains ». Ces cadres territoriaux jouent un rôle central dans la formalisation de nouvelles règles du jeu, dans le pilotage d'actions publiques et dans l'invention de nouveaux territoires métropolitains. Relais et innovateurs, ils introduisent des règles du jeu métropolitain et transforment les cadres cognitifs. Ils structurent la coopération métropolitaine interorganisationnelle selon deux logiques d'action : l'une repose sur la rationalisation de l'action et la formalisation des règles ; l'autre consiste à jouer de l'incertitude et de la concurrence institutionnelle.

© 2011 IDMP/Lavoisier SAS. Tous droits réservés

Mots clés : Entrepreneurs métropolitains, gouvernance, métropole, régulation, interorganisationnel

Abstract

Territorial managers in the in the core of institutional cooperations: metropolitan Entrepreneurs. This article explores the inter-organizational cooperation that shape the making of the metropolitan governance. At the core of this cooperation, there are the "metropolitan entrepreneurs". "Metropolitan entrepreneurs" are territorial administrators, they play a central role in the formalization of new rules, the management of public actions

*Auteur correspondant : marie-pierre.lefeuvre@univ-tours.fr

doi:10.3166/pmp.28.399-415 © 2011 IDMP/Lavoisier SAS. Tous droits réservés

and the invention of new metropolitan areas. As relays and innovators, they introduce new rules at the metropolitan level and transform cognitive frames. They use two logics in action to promote the inter-organizational metropolitan cooperation : the first is based on the rationalization of the action and the formalization of rules and the second consists in playing with the uncertainty and institutional competition.

© 2011 IDMP/Lavoisier SAS. Tous droits réservés

Keywords: Metropolitan entrepreneurs, governance, metropol, regulation, inter-organizational

Introduction

Dès 1996, Duran et Thoenig attiraient l'attention sur l'importance des coopérations inter organisationnelles en matière d'action publique territoriale. Ils observaient que celle-ci doit désormais procéder de la coopération entre plusieurs institutions politico administratives, concurrentes, non hiérarchisées, disposant chacune d'un pouvoir et d'une autonomie d'action (Duran et Thoenig, 1996). Reconnaître ce contexte d'action publique conduit à focaliser l'attention, non sur l'intégration institutionnelle, mais sur les coopérations interinstitutionnelles. Cela concerne tout particulièrement l'action publique métropolitaine (Lefèvre, 2009) ou interterritoriale (Vannier, 2008). Cet article interroge les modalités de ces coopérations. Il part d'un double constat empirique : l'absence ou le défaut d'intégration formelle des systèmes de gouvernement métropolitains n'empêche pas que se développent des actions publiques d'échelle métropolitaine ; celles-ci supposent la mise en place de coopérations interinstitutionnelles. Comme toute action collective, elles sont subordonnées aux initiatives d'individus qui adoptent des comportements intégrateurs (Thoenig, 1994).

Cet article s'intéresse à ces acteurs qui, tout en appartenant à des administrations territoriales différentes (ou à leurs satellites), s'organisent pour agir ensemble et, de ce fait, construisent les systèmes d'action publique métropolitains. Il se fonde sur l'analyse d'actions publiques « métropolitaines » sur différents territoires, secteurs et enjeux : les projets d'urbanisme métropolitains à Nantes ; l'action culturelle d'échelle métropolitaine à Lille ; un projet de transport intermodal à l'échelle de la métropole lyonnaise (la méthode suivie pour cette recherche, réalisée en collaboration avec Joël Idt, est présentée en annexe). L'enquête que nous avons menée prend acte de la variabilité et de l'indéfinition relative de cette notion. Loin de l'identifier à une entité statistique déterminée a priori (aire métropolitaine...) ou à une structure formelle (communauté urbaine, syndicat de SCOT¹...), elle s'intéresse à des actions que leurs responsables désignent eux-mêmes comme d'importance ou d'échelle métropolitaine. Il s'agit de territoires aux périmètres variables, dont la construction, est non seulement « inachevée » (Le Saout, 2000) mais permanente. Les managers territoriaux auxquels nous nous intéressons assument ce rôle en prenant en charge l'apprentissage de la coopération inter-organisationnelle métropolitaine.

Ces managers présentent des caractéristiques déjà mises en évidence par des recherches antérieures sur les cadres territoriaux. Travaillant avec les grands élus (maires et présidents d'intercommunalités), ils entretiennent « la porosité des frontières entre les sphères poli-

¹ Schéma de cohérence territoriale.

tique et administrative » et participent à l'élaboration des décisions publiques (Hoffmann-Martinot 2007, Le Saout 2008). Mais leur position est spécifique : agissant en faveur de la constitution d'une capacité d'action collective d'échelle métropolitaine, ils jouent un rôle clé dans la construction et le fonctionnement de systèmes interorganisationnels. Ce qui ne les empêche pas de participer activement à la défense de leurs institutions respectives. Nous examinerons d'abord la diversité des fonctions remplies par ces managers, leur légitimité à agir et la façon dont ils interviennent sur la capacité d'action collective. On s'attardera ensuite sur leur position de marginal sécant et sur leur comportement d'innovateur. Ce qui permettra de les identifier à la figure de l'entrepreneur. On verra enfin que, malgré des contextes sectoriels et territoriaux contrastés, leurs activités débouchent sur deux logiques de régulation. Elles consistent l'une et l'autre à gérer les concurrences institutionnelles, les incertitudes induites par l'instabilité des cadres d'action et celles liées à l'indétermination des territoires métropolitains. Mais, alors que l'une vise à stabiliser les comportements et à réduire les incertitudes, l'autre exploite l'instabilité et bouscule les règles établies.

1. Les managers interinstitutionnels et leurs activités de régulation

1.1. Les coordinateurs d'actions métropolitaines : un rôle de manager interinstitutionnel

Les acteurs auxquels nous nous intéressons se situent dans des positions diverses au sein des appareils administratifs locaux ou de leurs organisations satellites (sociétés d'économie mixte, sociétés publiques locales d'aménagement, agences d'urbanisme, autres structures associatives). Certains occupent des postes directionnels au sein de collectivités territoriales ou d'établissements publics de coopération intercommunale : direction générale des services, direction de la prospective, de la politique d'agglomération ou directions sectorielles (urbanisme, culture, déplacement). Ces directeurs généraux sont mandatés par les élus et travaillent en lien étroit avec eux. Mais ils délèguent une partie de leurs sources de pouvoir à des techniciens de niveau intermédiaire qui jouent un rôle clé dans les actions étudiées. Ceux-ci sont investis d'une mission de coordination entre techniciens, ou techniciens et élus. Un chargé de mission auprès d'un directeur général des services explique : « *Pour aller voir les DGA, ou les responsables de services, j'ai la légitimité du DGS. Je suis investi par lui* ». Il a, dit-il, une autorité fonctionnelle et non hiérarchique sur l'ensemble des services.

Les chargés de projets interorganisationnels ont souvent une position analogue, quoique moins transversale, liée davantage à leur compétence spécialisée. Plusieurs d'entre eux se situent au sein des appareils administratifs locaux mais certains se trouvent à la tête d'entreprises publiques locales² ou de structures au statut associatif, souvent après avoir occupé des postes de direction au sein des administrations locales. Ces patrons d'organisations satellites des collectivités territoriales coopèrent étroitement avec les grands élus, au point de court-circuiter les responsables administratifs. Ils ne se contentent pas d'exercer d'importantes responsabilités techniques mais contribuent à la régulation des systèmes d'actions publique : « *On fait pas mal de coordination des services des collectivités* », dit

² Les Entreprises publiques locales, dites EPL, regroupent les sociétés d'économie mixte, les sociétés publiques locales et les sociétés publiques locales d'aménagement.

l'un d'eux, afin de « *mettre en mouvement* » l'ensemble des acteurs concernés par un projet. Les responsables de projets d'aménagement urbain au sein de sociétés d'économie mixte par exemple occupent des positions qui les assimilent à la haute fonction publique locale. De l'un de ces projets, un cadre d'une communauté urbaine, dit qu'il est l'un « *des trois grands projets urbains de gouvernance de la métropole* ». Le pilote d'une telle action se voit donc investi d'un rôle régulateur à cette échelle. Les coordinateurs d'actions métropolitaines ne se confondent donc pas avec les grands managers locaux étudiés par plusieurs sociologues (Ruben, Burlen et Thoenig, Hoffmann-Martinot, Le Saout). Ils occupent des emplois divers et ne relèvent pas exclusivement des administrations territoriales.

Quelles que soit la fonction et l'organisation dans le cadre desquelles ils développent leur activité, ces coordinateurs d'actions métropolitaines ont en commun de bénéficier d'une légitimité à agir explicite de l'autorité politique, qui permet de les désigner comme des managers interinstitutionnels. Leur légitimité provient de l'importance que le pouvoir politique accorde à la « construction métropolitaine »³, que cela s'exprime sous la forme d'injonctions des élus à leurs services ou à des organismes satellites ou par la mise en place de missions en charge de la construction métropolitaine, de façon stable (une organisation dédiée) ou ponctuelle (organisation de conférences métropolitaines, par exemple). La légitimité de ces acteurs prend également racine dans l'importance accordée par leurs grands élus aux champs dans lesquels ils interviennent.

Dans les trois agglomérations concernées par l'enquête, les actions étudiées relèvent de secteurs d'action publique fortement investis par les responsables politiques locaux. L'aménagement et l'urbanisme comptent parmi les premiers domaines d'action saisis par les élus locaux pour autonomiser le pouvoir politique local. Dès la fin des années 1970, les opérations d'urbanisme ne sont pas seulement mises au service de l'organisation de l'espace et du développement des territoires mais deviennent des vecteurs de marketing territorial et de médiatisation de la capacité entrepreneuriale des maires (Dubois, 1997). La culture a également acquis une grande place dans les politiques publiques locales. Les élus sont attachés à la légitimité acquise par les pouvoirs municipaux dans ce domaine, qui prend une importance croissante dans la construction des métropoles (Faure et Négrier 2001, Saez 2005). Quant aux transports, ils sont valorisés comme le facteur décisif de la croissance économique, de l'attractivité des agglomérations, de la cohésion sociale et territoriale, de la compétitivité régionale ou européenne. Les transports en commun en particulier apparaissent comme des instruments privilégiés de la recomposition territoriale et de la coopération interinstitutionnelle (Gallez, 2007).

L'activité des managers interinstitutionnels peut être classée en trois catégories, qui transcendent l'hétérogénéité de leurs positions institutionnelles et celle des objets sur lesquels ils interviennent⁴ : la formalisation des cadres de l'action interinstitutionnelle ; le pilotage d'actions publiques ; la préfiguration de nouveaux espaces de coopération métropolitaine⁵.

³ Expression dont le sens varie d'un contexte à un autre, y compris au sein de la même agglomération. À Nantes par exemple, la construction métropolitaine renvoie tantôt à la communauté urbaine et à son rayonnement, tantôt à la construction d'un « grand territoire » liant Nantes et Saint-Nazaire. À Lyon, l'expression renvoie à un territoire à construire, se situant très au-delà des frontières du Grand Lyon.

⁴ Dans les limites de notre enquête.

⁵ L'activité régulatrice de ces managers interinstitutionnels peut se déployer au travers de l'une et/ou l'autre de ces trois modalités.

1.2. La formalisation des cadres de l'action interinstitutionnelle

Tous ces managers ont une action régulatrice, mais certaines de leurs interventions sont explicitement dédiées à l'élaboration de nouveaux cadres formels visant à structurer l'action interinstitutionnelle. Dans ce cas, l'effort porte avant tout sur l'organisation de l'action (l'« ingénierie organisationnelle ») et moins sur son contenu. C'est l'une des facettes de l'activité des directeurs généraux de services intercommunaux. Mais ils n'en ont pas l'apanage. Un cadre d'un conseil régional, responsable d'un projet de transport en commun multimodal, décrit son rôle comme celui « *d'ensemblier, de pilotage global de la démarche. [Il s'agit] de produire les méthodes qui permettent d'y voir clair, de mettre en place toute cette organisation qui n'existait pas* ». L'acteur fabrique sciemment de nouvelles règles du jeu métropolitain qui visent à structurer la coopération entre les organisations politico administratives. Sa principale source de pouvoir réside dans sa très bonne connaissance de l'organisation des administrations territoriales, expertise résultant de l'expérience accumulée dans plusieurs d'entre elles.

Ce rôle de déléataire de la régulation concerne les projets, organisations *ad hoc*, évolutives et temporaires, qui supposent la négociation de règles du jeu spécifiques. Il concerne aussi les organisations administratives *stricto sensu* où les règles sont aussi considérées comme temporaires en raison de l'évolution, toujours en cours, des normes juridiques relatives à l'autonomie des collectivités territoriales et à la distribution des compétences entre celles-ci et les EPCI. De la sorte, la redéfinition des rôles respectifs des différentes institutions et celle de leurs périmètres, notamment entre communes et EPCI, est permanente. C'est ce que suggère un directeur de service intercommunal commentant le processus de décentralisation et la réforme incessante des institutions intercommunales depuis quelques années : « *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.* » Un directeur général parle, lui, de la nécessité de « *trouver un mode organisationnel qui soit adapté à l'évolution des territoires et qui permette de gérer cette évolution et ce développement* ». Chacun raisonne en considérant que la définition des périmètres et des compétences est nécessairement provisoire. Cela fait de l'élaboration de cadres formels une activité stratégique permanente où se négocie la redistribution des compétences, des marges d'action, des zones de pouvoir et de concurrence.

1.3. Le pilotage d'actions publiques

Une autre activité concerne le pilotage⁶ d'actions publiques, sous la forme de projets ou de politiques publiques⁷ : politique culturelle d'une communauté urbaine incluant des actions et des équipements de rayonnement métropolitain, projet d'aménagement visant à produire une nouvelle centralité métropolitaine, projet de transport intermodal à l'échelle d'une région métropolitaine... Citons l'exemple d'un technicien d'une communauté urbaine

⁶ Par « pilotage d'actions publiques » nous désignons l'activité de ceux qui ont la responsabilité d'organiser l'action et d'en diriger l'élaboration, la mise en œuvre et l'aboutissement.

⁷ Il est important de distinguer les modes d'organisation de ces deux types d'action, comme le montre Alain Bourdin (2007).

chargé de la conduite de ce dernier projet. Il assure l'interface avec les institutions partenaires. Il présente également la triple caractéristique de partager la même culture technique que d'autres acteurs du projet, d'entretenir des relations informelles avec plusieurs d'entre eux et d'avoir été en poste au sein de l'institution en charge du pilotage global du projet.

Cette mission l'a aussi conduit à développer des relations internes à sa propre institution et à impliquer des techniciens et directions extérieures au secteur des transports. Cette catégorie de coordinateur d'actions métropolitaines se légitime en démontrant l'efficacité de son action. Ses principales sources de pouvoir sont l'expertise technique, sectorielle dans les cas étudiés ; mais aussi son savoir-faire en matière de construction de l'action collective, nécessaire à la mobilisation et à l'animation des réseaux d'acteurs dont dépendent la conduite et la finalisation de l'action ; enfin son inscription dans ces divers réseaux, qui lui octroie une capacité de maîtrise personnelle des relations nécessaires à l'action. Ces managers participent à la construction de systèmes métropolitains en organisant des coopérations couvrant un large spectre : élus de leur institution d'appartenance mais également ceux d'autres institutions, leurs services techniques respectifs, des acteurs économiques, associations, opérateurs... Les pilotes d'actions publiques sont des acteurs clés du changement par la mobilisation et l'animation de réseaux professionnels extra-institutionnels, de réseaux politiques, de communautés sectorielles.

1.4. L'invention de nouveaux espaces de coopération

Une troisième activité régulatrice consiste à inventer les territoires métropolitains, à préfigurer les territoires politiques de demain (qui peuvent être des espaces intercommunaux ou des espaces incluant plusieurs EPCI), dont dépend la redéfinition du champ politique local. Ce mode d'intervention est, plus clairement que les autres, au service de desseins politiques, ceux des grands élus, maires de communes centres ou présidents d'intercommunalités. Il est du ressort des administrateurs qui en sont les plus proches. Mais cette proximité n'est pas leur seule source de pouvoir. Ils s'appuient aussi sur leur très forte « territorialité », « force informelle agissante », qui dépend de « la capacité de se définir une zone d'autonomie personnelle en interaction constante avec la société locale » (Grémion, 1976).

Ce mode d'action ne se retrouve pas au sein des seules institutions intercommunales. Le cadre formel dans lequel l'acteur remplit cette mission importe moins que sa position au sein de l'espace politique local, notamment son lien étroit avec le centre du système de décision politique. On y retrouve avec le plus d'acuité les indices de l'engagement. Le militantisme revendiqué est moins partisan que pro métropolitain. Ces acteurs s'apparentent à des « inventeurs de métropole ». Ils ont un intérêt personnel pour l'idée métropolitaine et leur capacité d'action se fonde sur une connaissance profonde du territoire. Un des acteurs rencontrés revendique pour son institution et implicitement pour lui-même un rôle de « *leader de l'animation territoriale* ». Un autre déclare participer à l'élaboration de la stratégie d'agglomération en favorisant la « *conversion métropolitaine* » de ses collaborateurs. Plusieurs évoquent « *un rôle d'incubateur* », qui s'applique à l'invention métropolitaine. Ces acteurs, non sectoriels, peuvent investir divers problèmes et modes d'action. L'enjeu est double : insuffler aux individus et aux organisations qui constituent leur environnement, le « réflexe métropolitain » ; faire émerger de nouveaux problèmes et projets interinstitutionnels, que d'autres porteront.

2. Marginal sécant et innovateur, l'entrepreneur métropolitain

2.1. Une capacité d'action interinstitutionnelle

Chacun des acteurs métropolitains étudiés, qu'il appartienne ou non à la coalition dominante de son institution, la représente dans les jeux interinstitutionnels auxquels il participe. Il joue le rôle de « relais » (Grémion, 1976) : il informe son organisation et la représente auprès de son environnement. « Bras allongés de l'environnement face à l'organisation, les relais sont aussi les agents de celle-ci dans l'environnement » (Crozier, Friedberg, 1977, p.167). Les jeux en cours de constitution dans lesquels il s'inscrit lui permettent de maximiser ses marges de manœuvre, à l'extérieur mais aussi à l'intérieur de son institution.

Les coordinateurs d'actions métropolitaines visent à la production d'actions qui transcendent les frontières institutionnelles mais n'ignorent pas les conflits d'autorité entre institutions. Même si certains s'en défendent : il existe des « luttes de pouvoir » déclare l'un d'eux, « *mais la communauté des techniciens, par contre, elle fait toujours passer l'efficacité avant tout ça* ». En réalité ces acteurs s'efforcent toujours d'infléchir les règles du jeu en faveur de l'institution à laquelle ils appartiennent. Le Saout en a fait la démonstration au sujet des cadres intercommunaux : « Les cadres des groupements intercommunaux dont la principale mission consiste à mettre en cohérence les politiques publiques à l'échelle du territoire intercommunal contribuent par les finalités assignées à leur fonction à renforcer l'autonomie des établissements de coopération par rapport aux communes » (Le Saout, 2008, p. 760). Un de nos enquêtés, chargé de mission auprès d'un directeur général de services intercommunaux, illustre ce constat : « *Mon idée est de montrer qu'une institution publique comme la nôtre [dont la] légitimité démocratique [est] toujours contestée, est 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.* »

Cette stratégie n'est pas l'apanage des cadres communautaires. L'acteur interinstitutionnel maximise le pouvoir de l'organisation qu'il représente face aux institutions partenaires. Sa propre capacité d'action en dépend. À l'extérieur, il ne peut agir que paré de l'autorité de sa propre organisation. Qu'il ait ou non la certitude d'être mandaté par « son » élu, le coordinateur d'actions métropolitaines construit sa propre représentativité. En maîtrisant un segment de son environnement, il devient « décideur » au nom de son institution. Il joue son jeu. C'est ce que revendique une technicienne chargée de projet au sein d'une communauté urbaine : « *Les directeurs s'intéressent aux grosses actions... les petites actions ça les embête [...] On est grand, on est tous des décideurs à nos échelles* ». Elle accroît ainsi son influence à l'intérieur de sa propre institution : « *C'est mon poste en fait, de dire à l'ensemble des acteurs : quelque part je vous protège, c'est moi qui dois rendre des comptes à l'extérieur. [...] C'est notre patron qui veut être bon élève par rapport aux autres et on a des comptes à rendre aux autres. En interne... c'est très mobilisateur.* » En représentant son organisation sur des scènes interinstitutionnelles, en jouant le rôle de « filtre », de « porte d'entrée », de « relais d'information », d'« interface », de « pivot » l'acteur accroît son pouvoir au sein de sa propre organisation. Plusieurs enquêtés se disent « électrons libres » et démontrent la marge de manœuvre dont ils disposent « en interne », pour franchir les clivages hiérarchiques et sectoriels. Placés aux frontières, ils développent les zones d'incertitude associées à cette position. Celles-ci sont d'autant plus

importantes que l'action dont ils ont la charge représente une incertitude déterminante pour l'organisation à laquelle ils appartiennent. Ce qui est le cas de toutes les actions métropolitaines étudiées (cf. supra).

Les sources de pouvoir du marginal sécant⁸ le rendent peu remplaçable au sein des systèmes interinstitutionnels auxquels il participe. Elles se nourrissent des relations informelles qu'il a développées au sein de ses champs d'activité ou de l'expérience interinstitutionnelle qu'il a accumulée au cours de sa trajectoire professionnelle. Elles se complètent d'une forte territorialité. Citons un exemple qui illustre l'intrication de ces trois sources de pouvoir. Un directeur de société d'économie mixte, pilote du projet d'aménagement phare de l'une des grandes villes étudiées, est par ailleurs chargé d'une mission associée à un SCOT. Lorsqu'on lui demande pourquoi la responsabilité de la réflexion stratégique sur la grande métropole lui a été confiée, notre interlocuteur explique : « *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 S⁹, dans les mêmes fonctions et donc depuis longtemps je suis un acteur très impliqué entre N et S et le développement de la métropole.* » Significativement, cet acteur met en avant ses ressources personnelles davantage que sa proximité, pourtant notoire, à l'égard du maire président. La position de marginal sécant permet de développer une capacité d'action interinstitutionnelle qui ne dépend pas seulement des élus.

2.2. L'innovateur métropolitain, un entrepreneur institutionnel

Ces managers territoriaux ne se contentent pas de jouer le rôle d'intermédiaire et d'interprète entre des logiques d'action différentes. Leur activité quotidienne participe aussi de l'émergence et de l'appropriation de nouvelles pratiques de coopération interinstitutionnelle. Ils introduisent une approche novatrice des territoires d'action publique par un changement des règles établies, en particulier celles relatives aux frontières administratives. Un responsable de la politique d'agglomération d'une communauté urbaine, réputé compté parmi les pionniers du « regard métropolitain » souligne combien l'adoption de raisonnements à l'échelle métropolitaine peut être transgressive : « *Il faut forger de nouvelles catégories d'action liées au changement de regard. La grosse différence c'est de se dire que les problèmes qu'on a ne sont pas des problèmes qu'il faut regarder avec une logique de périmètre. Il faut accepter de les regarder sans même savoir d'une certaine façon, au démarrage, si c'est dans les compétences ou pas de [la communauté urbaine] ni comment on va faire. C'est ce détour-là qu'il faut arriver à faire. Il faut accepter de faire abstraction de soi-même, c'est-à-dire essayer de se débarrasser de sa lecture professionnelle et du prisme professionnel que l'on a par accoutumance.* » Cette rupture avec les pratiques établies montre que l'action publique métropolitaine suppose l'adoption de nouveaux comportements dont les managers territoriaux que nous étudions sont porteurs.

L'innovateur métropolitain ne se définit ni par une fonction particulière dans l'organisation territoriale ni par l'appartenance à un groupe professionnel spécifique. Il peut exercer une

⁸ Concept élaboré par H. Jamous (1969). La position de marginal sécant est celle de « l'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).

⁹ « S », comme « N » désignent des villes.

activité dédiée à l'invention métropolitaine ou jouer épisodiquement un rôle d'innovateur lorsqu'il pilote, par exemple, des actions publiques impliquant une dimension métropolitaine encore inédite. Il n'est donc pas un agent extérieur du changement mais cherche à transformer le champ dans lequel il exerce ordinairement son activité.

Il introduit dans ses propres activités et/ou celles de ses collaborateurs, une rupture avec les normes en vigueur au nom d'une conception métropolitaine de l'action publique et d'une croyance dans une meilleure efficacité de cette échelle d'action. Cela l'amène à engager les coopérations interorganisationnelles rendues nécessaires par le contexte institutionnel actuel. Un de nos enquêtés raconte ainsi comment il a piloté une démarche consistant à « optimiser » le traitement des ordures ménagères en organisant une coopération entre une communauté urbaine et cinq syndicats intercommunaux. Pilotant cette démarche, il contrevient sciemment à la législation en cours, départementalisée. En conséquence, explique-t-il, « on a fait du *'forcing'* pour dire au préfet et aux départements que *'ça ne va pas'* donc qu'on travaille directement et on commence à regarder ce que l'on peut faire pour travailler ensemble. C'est ça aussi la construction métropolitaine, on franchit tous les carcans, assez lourds, pour optimiser le système ».

L'action des innovateurs consiste non seulement dans l'introduction de nouvelles normes mais aussi dans l'élaboration de nouvelles représentations. L'action sur les représentations s'exprime notamment par un usage renouvelé des technologies de représentation des territoires. Si l'initiative de la responsable d'une structure en charge de la réflexion métropolitaine : « Elle a fait produire une connaissance de ce territoire sur la base d'un périmètre qui n'existait pas, elle a fait produire des études, des statistiques, des cartes. Commencer à faire des cartes sur un territoire qui n'existait pas alors qu'on était encore sur des systèmes de représentations qui étaient très départementaux ! » La construction de représentations territoriales nouvelles s'exprime également par des stratégies discursives et revendiquées comme telles. Il y est notamment fait usage du *storytelling*, « machine à fabriquer des histoires et à formater les esprits » (Salmon, 2007). La transformation des représentations consiste en ce cas à agir sur la perception des interdépendances stratégiques en s'appuyant sur la mise en scène d'une « communauté de destin » et en faisant de la coopération interinstitutionnelle le moyen d'accomplir ce destin. Dans tous ces cas, les discours, les documents produits, les récits énoncés, valorisent une représentation élargie du territoire urbain et une conception interinstitutionnelle de l'action territoriale.

Comme cela a pu être observé dans d'autres situations (Doms et Moscovici, 1984), l'élaboration de ces nouveaux cadres cognitifs est le fait d'une minorité. Comment parvient-elle à transformer les cadres cognitifs d'une majorité ? La sociologie de l'innovation montre que la dimension inventive, créative, n'est que l'une des facettes du processus d'innovation. Celui-ci consiste non seulement dans la transformation des normes, des pratiques, des représentations mais aussi dans la mobilisation et l'animation de réseaux d'influence (Alter, 2000). Plusieurs témoignages insistent sur cette deuxième dimension : « Les gens qui travaillent avec moi, ce sont des métiers un peu bizarres, les gens qui sont là, ce sont des tournures d'esprit, vous voyez ? C'est à la fois des militants et c'est des gens qui acceptent de toujours chercher des circuits pour faire passer leurs idées, et qui acceptent de se faire dépasser de leurs idées ». Ou encore ce témoignage à propos de l'actrice pré-citée : « Elle fait un travail de persuasion, de sensibilisation sur les enjeux de la dimension métropolitaine. Elle fait un travail de fond sur les mentalités, sur le sentiment d'appartenance métropolitaine ». Que l'on insiste sur

l'art de l'intéressement et de l'enrôlement (Akrich, Callon, Latour, 1988) ou sur la capacité réticulaire des acteurs (Alter, 2000), la présence d'individus en mesure non seulement d'inventer de nouvelles représentations mais de parvenir à les intégrer aux pratiques des autres est une condition *sine qua non* de l'innovation. La position de marginal sécant et la légitimité octroyée par les patrons politiques (cf. supra) sont deux ressources fondatrices de la capacité des innovateurs métropolitains à diffuser — et non pas seulement inventer — ces nouvelles pratiques et représentations territoriales.

L'action des managers territoriaux, marginaux sécants et innovateurs, consiste donc à explorer et à intégrer dans l'organisation de nouveaux cadres cognitifs mettant en scène une conception métropolitaine et interinstitutionnelle de l'action territoriale. En conséquence ces acteurs ne sont pas seulement des managers mais bien des entrepreneurs. La notion met l'accent sur la fonction d'innovation (Schumpeter, 1935). Celle analysée ici est essentiellement organisationnelle. Nos managers interinstitutionnels incarnent parfaitement « l'entrepreneur institutionnel » mis en évidence par les travaux néo institutionnalistes s'intéressant au changement institutionnel¹⁰ (DiMaggio, 1988). L'entrepreneur métropolitain, comme l'entrepreneur institutionnel, agit sur la création et la transformation des institutions — normes, règles, croyances, idéologies... — qui structurent les organisations. Il intervient non seulement sur les structures formelles mais aussi sur les idéologies et les croyances, afin de promouvoir et de légitimer des changements de pratiques en conformité avec ses intérêts et ceux de l'organisation dont il relève.

3. Deux logiques de régulation interinstitutionnelle

La pratique de la coopération interinstitutionnelle et l'adoption de raisonnements à l'échelle métropolitaine varient selon les territoires et les secteurs mais s'appuient, dans tous les cas étudiés, sur l'intervention intentionnelle de certains managers territoriaux. Le changement institutionnel ainsi endossé par des responsables administratifs et techniques se déploie selon deux logiques, reflétant la coexistence à la fois complémentaire et antagonique de la « logique de l'innovation » et de la « logique de l'organisation ». Car si l'innovation, tirant parti des incertitudes, « se loge dans les espaces mal définis, méconnus ou tumultueux », elle ne s'élabore pas indépendamment de l'ordre établi mais tient compte de la « logique d'organisation » qui a « pour but de réduire l'incertitude du fonctionnement des entreprises, de programmer, de planifier et de standardiser » (Alter, 2000, p. 75). Ces logiques d'action constituent deux réponses distinctes à la construction d'actions collectives interinstitutionnelles dans un contexte concurrentiel, instable et dont le périmètre est, partiellement au moins, indéterminé.

La concurrence interinstitutionnelle est relative aux compétences sectorielles et au leadership métropolitain. La gestion de ces concurrences conditionne la capacité d'action collective (Arab, Idt, Lefeuve, 2009). Elle est d'autant plus sensible que ces systèmes sont incessamment déstabilisés par la redéfinition des domaines de compétences des institutions locales et celle des périmètres d'exercice de ces compétences (cf. supra). A fortiori, les territoires de l'action métropolitaine sont flous, mouvants, élastiques. Ils varient au gré

¹⁰ Ce qui signifie que, pour la théorie néo-institutionnelle, l'introduction du changement institutionnel et son analyse s'opèrent à un niveau microsocial.

des problèmes en jeu et des conditions de l'action collective. Cela n'entrave pas la capacité d'action des entrepreneurs métropolitains qui, pour organiser la coopération dans ces contextes concurrentiels, instables et partiellement indéterminés, mobilisent deux modes de régulation, indifférents aux variations territoriales et sectorielles. L'un consiste à créer un cadre formel contraignant afin de limiter les « zones de frottement » inter organisationnelles ; l'autre mise au contraire sur la capacité d'ajustement des acteurs à de tels contextes d'action.

3.1. Réduire l'incertitude, une logique de coordination bureaucratique

Le premier mode de régulation, bien connu, cherche à réduire l'incertitude pour mieux la maîtriser. Il s'appuie sur 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. La rationalisation et la normalisation visent à encadrer la coopération et à contrôler les zones d'incertitude. Ce mode de régulation est observé dans les trois cas étudiés. Il est particulièrement bien illustré par l'organisation des relations entre services de la communauté urbaine, services communaux et entreprises publiques locales nantaises. Les règles du jeu, régulièrement réévaluées depuis la création de la communauté urbaine en 2001, cherchent à *routiniser* des règles de comportement, à formaliser des méthodes de travail, à homogénéiser les pratiques, à systématiser les procédures de travail. Les initiatives de chaque institution pour développer ou asseoir son champ d'action sont limitées par des règles formelles abondantes. Le « développement urbain » dans son ensemble est structuré par un cadre de décision 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 sont l'objet d'accords pluriannuels formalisés qui subordonnent les projets municipaux à leur compatibilité avec les projets communautaires. 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. On retrouve ici les mécanismes organisationnels de la coordination bureaucratique : définition de règles formelles et des responsabilités, introduction de relations hiérarchisées, division du travail. Cette stratégie de régulation se trouve aussi appliquée à des activités novatrices. Elle est notamment adoptée par le responsable d'une mission « éco-quartier », qui cherche à élaborer un nouveau « référentiel ». L'essentiel du travail consiste ici à formaliser un guide de bonnes pratiques déterminant des standards qui vaudront références pour arrêter les choix opérationnels et cela sur l'ensemble du territoire de l'agglomération, voire au-delà. Puissant instrument de coordination de la pluralité institutionnelle du système, cette activité est facteur de stabilité et d'homogénéisation des pratiques dans un contexte de changements.

3.2. L'indétermination des périmètres et des finalités au service de la capacité d'action collective

La seconde logique, à l'inverse de la première, consiste à tirer profit de l'instabilité et de l'indétermination partielle des contextes d'action. Ce mode de régulation passe par la création d'espaces de coopération *ad hoc* fondés sur des contenus inédits de coopération

interinstitutionnelle. Il privilégie la contingence de la formulation des problèmes, des solutions et des interactions. Le projet de réseau express intermodal de transport en commun de l'aire métropolitaine lyonnaise en fournit une bonne illustration. Ce projet, dont l'objectif est de promouvoir l'intermodalité à l'échelle métropolitaine, consiste à coordonner les actions entreprises en matière de transports par différentes institutions au titre de leurs compétences respectives et sur leur périmètre d'intervention. Chaque institution est formellement compétente sur un périmètre et pour un type de transport donné, ce qui fait de la coopération interinstitutionnelle une condition incontournable de l'intermodalité à l'échelle de l'aire métropolitaine.

Dans ce contexte, le dispositif de coopération prend appui sur des initiatives opérationnelles préexistantes au sein des différentes institutions partenaires. Cela équivaut à reconnaître l'autonomie de chaque institution et à focaliser la coopération sur la coordination dans le temps et dans l'espace d'actions préexistantes au sein de chaque institution. Cela neutralise le passage par une négociation visant à distribuer des compétences *ad hoc* entre l'ensemble des autorités organisatrices. Le dispositif est porté et animé par des chefs de projets relevant des différentes institutions concernées mais appartenant à la communauté sectorielle des transports. Ils forment un système de coopération *ad hoc* sans « coquille » institutionnelle spécifique, ni redistribution formelle des compétences, ni affirmation d'un leadership de l'une ou l'autre des institutions impliquées. Le dispositif de pilotage est formalisé (désignation de chefs de projet, instruments de gestion de projet, comités de suivi de niveau technique ou politique...) mais le périmètre de cette action est laissé intentionnellement indéterminé. Il en va de même de son contenu, maintenu dans le flou, au point que, selon plusieurs témoignages, « *personne ne sait ce que c'est, chacun a sa propre définition* ». Cette double incertitude est un instrument de l'action collective : elle autorise les partenaires à intervenir hors des limites de leurs compétences légales et de leurs périmètres d'exercice ; elle débloque les frontières territoriales et sectorielles et limite les effets des concurrences institutionnelles (Idt, Arab, Lefeuve, 2012). Si pour penser l'action, on ne se place pas « *du point de vue de l'outil de production* », mais « *d'un autre point de vue, qui est à l'opposé et qui consiste à se demander quels sont les problèmes, de façon un peu abstraite* », alors le mode de raisonnement ne prend pas en considération les compétences institutionnelles, et ne subordonne pas l'action « *au passage par une structure et, ou au passage par une sorte de grand schéma* » qui définit a priori les buts de l'action, explique par exemple un acteur du projet.

Cette logique de régulation consiste à créer des systèmes d'actions temporaires ne supposant, pour exister, ni la mise en question des systèmes d'action institutionnels, ni un accord préalable sur les finalités de l'action. Ceux-ci reposent sur la fabrication de nouvelles règles du jeu dédiées à l'objet de la coopération et à la gestion des concurrences territoriales et sectorielles. L'organisation des coopérations et la définition des actions y sont décloisonnées. Elles sont définies de façon procédurale (Simon, 2004).

Cette logique d'action mise sur la capacité des participants – en l'occurrence celle de responsables techniques et administratifs – à intégrer des jeux concurrentiels et à débloquer les situations. Les joueurs progressent par ajustements mutuels dans le cours de l'action. Leurs rôles respectifs ne sont guère prédéfinis, le périmètre institutionnel ne l'est pas davantage. Ces libertés dans la définition des rôles et des périmètres de coopération alimentent la capacité d'action collective. Ce sont les leviers d'un « *slack organisation-*

nel ». La notion « *d'organizational slack* » est bien connue des théories des organisations et du management. Elle désigne l'idée d'un surplus de ressources dont une organisation peut se doter pour rétribuer ses membres et faciliter ainsi la coordination des coalitions potentiellement conflictuelles qui la composent. Le *slack* constitue alors un moyen de créer un jeu dans les rouages de l'organisation (Cyert et March, 1963). Dans cette perspective, la performance de l'organisation ne repose pas sur la rationalisation et l'optimisation des ressources mais sur la capacité des organisations à se doter de marges de manœuvre. Bête noire des rationalisateurs, le *slack* est un moteur du changement et de l'innovation (Crozier et Friedberg, 1977). Dans les champs d'action publique interorganisationnels que nous étudions, le *slack* est rendu possible par deux phénomènes concomitants : l'indétermination même du territoire métropolitain et les incertitudes relatives aux compétences. Pour les entrepreneurs métropolitains ces caractéristiques sont mobilisées comme des ressources pour jouer avec les frontières institutionnelles et avec la définition des problèmes. Cela leur permet d'amener des institutions concurrentes à s'engager dans de nouveaux espaces de coopération sans renoncer à leur autonomie respective.

Conclusion

La coopération métropolitaine n'est pas subordonnée à la création de nouvelles structures qui, parce qu'elles seraient d'échelle métropolitaine, répondraient nécessairement aux nouvelles caractéristiques des problèmes publics. La gouvernance métropolitaine se joue, déjà, dans l'interorganisationnel. Elle n'a pas la visibilité institutionnelle attendue par certains, mais elle est pourtant en marche, structurée de façon souvent invisible à l'œil nu, par des actions pluri-organisationnelles qui introduisent des règles du jeu métropolitain et transforment les cadres cognitifs. Ces évolutions s'opèrent selon deux principaux modes de régulation interinstitutionnels. Le premier, de type bureaucratique, passe par la rationalisation et la normalisation des rôles, des responsabilités, des relations. Le second accepte l'incertitude, la pluralité institutionnelle et les concurrences induites. Il suppose, pour fonctionner, de reconnaître les enjeux et intérêts des différentes institutions tout en canalisant les velléités de leadership institutionnel. Le premier, qui revient à stabiliser un nouvel ordre, peut être complémentaire du second, foyer de l'invention métropolitaine. L'un et l'autre sont activés par des entrepreneurs métropolitains.

L'approche adoptée pour explorer ces nouvelles coopérations interorganisationnelles d'échelle métropolitaine fait ressortir l'importance de certains responsables techniques et administratifs, fonctionnaires ou non, dans la construction et le fonctionnement des systèmes d'action métropolitains. Ces transformations ne surviennent pas spontanément et mécaniquement au simple énoncé du mot « métropole ». Le changement doit être organisé. Cela est d'autant plus important que les contextes d'action sont instables. Les entrepreneurs métropolitains transforment la « gouvernance métropolitaine ». Ils jouent un rôle clé dans la conduite et l'orientation de ce changement car ils occupent une place de premier plan dans la capacité d'action collective des organisations territoriales. Ce résultat tient au fait que les coopérations interorganisationnelles sont valorisées pour résoudre des problèmes publics. Mais les problèmes publics ne sont pas seulement des moteurs et des enjeux de la coopération interorganisationnelle, ils sont également des

instruments dont les entrepreneurs métropolitains se saisissent pour renforcer l'autorité de leurs organisations respectives dans la compétition pour le/s leadership/s métropolitain/s.

Ces résultats invitent à conclure qu'une meilleure compréhension des régulations métropolitaines suppose d'approfondir la connaissance de cette catégorie d'acteurs. Il ne s'agit pas seulement d'apporter un éclairage différent sur les managers territoriaux, parents pauvres des travaux sur cette question, mais de mieux comprendre la manière dont ceux-ci organisent leurs contextes d'action. Cela mériterait aussi d'accorder une plus grande importance que ne le fait cet article aux contextes d'action concrets dans lesquels sont engagées les coopérations interinstitutionnelles, au plan sectoriel et territorial.

Bibliographie

- AKRICH M., CALLON M., LATOUR B., (1988), À quoi tient le succès des innovations ?, *Gérer et comprendre* 11 et 12.
- ALTER N., (2000), *L'innovation ordinaire*, PUF, Paris.
- ALTER N., (1993), Innovation et organisation : deux légitimités en concurrence, *Revue française de sociologie* 34 (2), 175-197.
- ARAB N., IDT J., LEFEUVRE M.-P., (2008), *Nouveaux modes de structuration de l'action publique locale*, Rapport pour le PUCA, MEEDDAT, programme POPSU, Paris.
- ARAB N., IDT J., LEFEUVRE M.-P., (2009), Actions publiques métropolitaines : entre concurrences et coopérations, in Bourdin A. & Prost R. (dir.) *Projets et stratégies urbaines. Regards comparatifs* Editions Parenthèses, Marseille, 188-203.
- BOURDIN A., (2007), L'action publique de proximité dans la métropole des individus, *Télescope* 13 (3), 48-59.
- BOURDIN A., LEFEUVRE M.-P., MÉLÉ P. (dir.), (2006), *Les règles du jeu urbain. Entre droit et confiance*, Descartes & Cie, Paris.
- BURLEN K., THOENIG J.C., (1998), Les secrétaires généraux des villes, *Politique et management public* 16 (1), 141-172.
- 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* 16, 3-32.
- CROZIER M., FRIEDBERG E., (1977), *L'acteur et le système*, Seuil, Paris.
- CYERT R., MARCH J.G., (1963), *A behavioral theory of the firm*, Blackwell, Oxford.
- DIMAGGIO P.J. (1988), Interest and agency in institutional theory in L.G. ZUCKER (ed.), *Institutional Patterns and organisations : culture and environment*, Ballinger Publishing, Cambridge MA, 3-22.
- DOMS M., MOSCOVICI S., (1984), innovation et influence des minorités In S. Moscovici, *Psychologie sociale*, PUF, Paris.
- DUBOIS J., (1997), *Communautés de politiques publiques et projets urbains*, l'Harmattan, Paris.
- DURAN P., THOENIG J.C., (1996), L'Etat et la gestion publique territoriale, *Revue française de sciences politiques* 46(4), 580-623.
- FAURE A., DOUILLET A.C. (dir.), (2005), *L'action publique et la question territoriale*, Presses Universitaires de Grenoble, Grenoble.
- FAURE A., NÉGRIER E., (2001), *La politique culturelle des agglomérations*, La Documentation Française, Paris.
- FRIEDBERG E., (1993), *Le pouvoir et la règle. Dynamiques de l'action organisée*, Seuil, Paris.

- GALLEZ C., (2007), Intercommunalité, transports urbains et pouvoir d'agglomération. Cinq trajectoires urbaines *Flux* 68 (2), 43-61.
- GRÉMION P., (1976), *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Seuil, Paris.
- HOFFMANN-MARTINOT V., (2007), *Le gouvernement des villes, Une comparaison internationale*, L'Harmattan, Paris.
- IDT J., ARAB N., LEFEUVRE M.P., (2012) Metropolitan collective action: when the project is not linked to commun interest. The case of the intermodal transit network in the Lyon metroplitan area, *Urban Research and Practice*, à paraître
- JAMOUS H., (1969), *Sociologie de la décision*, CNRS, Paris.
- LEFEUVRE M.-P., (2011), Quand les managers publics locaux inventent la métropole procédurale, *Espaces et sociétés* 148-149.
- LEFÈVRE C., (2009), *Gouverner les métropoles*, LGDJ, Paris.
- LE SAOUT R., (2008), Intercommunalité et mutation des liens entre directeurs des services municipaux et maires, *Revue française d'administration publique* 128 (4), 757 -766.
- LE SAOUT R., (2004), Contours et limites d'une compétence partagée. L'urbanisme à la communauté urbaine de Nantes, In R. Le Saout and F. Madoré (eds), *Les effets de l'intercommunalité*, Presses universitaires de Rennes, Rennes, 97-107.
- LE SAOUT R., (2000), L'intercommunalité, un pouvoir inachevé, *Revue française de science politique* 3, 439-461.
- MARCH J.G., OLSEN J.P., (1989), *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, The Free Press, New York.
- MUSSELIN C., (2005), Sociologie de l'action organisée et analyse des politiques publiques : deux approches pour un même objet? *Revue Française de Sciences Politiques* 55 (1), 51-71.
- OFFNER J.M., (2006), Les territoires de l'action publique locale, fausses pertinences et jeux d'écarts, *Revue française de science politique* 56 (1), 27-47.
- OLSON M., (1971), *Logic of Collective Action*, Harvard University Press, Harvard.
- ROUBIEU O., (1999), Des managers très politiques. Les secrétaires généraux des villes, in V. Dubois and D. Dulong (eds), *La question technocratique*, Presses universitaires de Strasbourg, Strasbourg, 217-231.
- 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, Grenoble, 229-250.
- SALMON C., (2007), *Storytelling*, La Découverte, Paris.
- SCHUMPETER J.A., (1935), *Théorie de l'évolution économique*, Dalloz, Paris.
- SIMON H. A., (2004), *Les sciences de l'artificiel*, Gallimard, Paris.
- THOENIG J.C., (1994), La gestion systémique de la sécurité publique, *Revue française de sociologie* 35 (3), 357-392.
- VANNIER M., (2008), *Le pouvoir des territoires – Essai sur l'interterritorialité*, Economica Anthropos, Paris.

Annexe : méthode d'enquête

Cet article est issu d'une recherche réalisée en collaboration avec Joël Idt en 2007-2008 (Arab, Idt, Lefeuve, 2008 et 2009). Celle-ci répondait à un appel d'offres sur la gouvernance urbaine émis par le programme POPSU (plate-forme d'observation des projets et des stratégies urbaines) du Plan urbanisme construction architecture (Ministère de l'Écologie, de l'Environnement, du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire). L'appel d'offres réclamait que la recherche reposât sur l'analyse transversale des travaux monographiques effectués dans le cadre du programme POPSU¹¹. Une première étape du travail a consisté à identifier, à partir de ces travaux monographiques, des 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 métropolitaine se (re)structure, c'est notamment parce que les acteurs sont confrontés à des problèmes qui impliquent un effort d'organisation inédit. Nous avons ensuite effectué des analyses de cas approfondies afin d'en tirer des conclusions de moyenne portée.

Trois champs d'action ont été identifiés : la culture, non pas en tant que secteur de politique publique (pris en charge par des acteurs spécialisés) mais thème d'action participant à la construction métropolitaine ; les « grands projets métropolitains » (de transport et urbains), à cause des effets censément réorganisateurs de ce type d'action sur les systèmes politiques locaux. Le choix a été fait d'étudier des actions culturelles à Lille (Lille 2004, la Condition Publique, le pôle Image de l'Union), des projets urbains à Nantes (L'Ile de Nantes et le projet Malakoff), un projet de transport à Lyon (le REAL, Réseau express de l'aire métropolitaine lyonnaise¹²). Ce choix a bénéficié de l'avis d'acteurs publics locaux appartenant au comité de pilotage du programme POPSU.

Dans chaque ville, des entretiens approfondis (d'une durée moyenne d'une heure trente) ont été effectués avec deux catégories d'acteurs. Nos premiers interlocuteurs furent les pilotes des politiques et des projets étudiés : chargés de missions dédiés au projet au sein des collectivités territoriales ou des EPCI (responsable du projet de transport lyonnais au sein de la région Rhône-Alpes, chef de projet *Ile-de-Nantes* au sein de la communauté urbaine de Nantes, par exemple) ; directeurs de sociétés d'économie mixte ou d'établissement publics « opérateurs » des politiques et des projets (responsables de syndicats de transports, directeurs de SEML d'aménagement...) ; Nous nous sommes ensuite dirigés vers les managers des collectivités territoriales et EPCI dont les services étaient impliqués dans les politiques et les projets étudiés : directeurs généraux adjoints (à la culture, aux transports, à l'urbanisme, à la prospective métropolitaine...) et directeurs généraux des services (communaux et intercommunaux dans un cas seulement).

Une trentaine de personnes au total (à peu près autant dans chaque ville) a été interviewée. La méthode choisie pour les identifier est habituellement qualifiée de *réputationnelle* : elle a consisté à repérer « de fil en aiguille » les membres de chaque système d'action et non à prédéterminer des catégories d'enquêtés *in abstracto*.

¹¹ Ces travaux portaient sur les villes de Bordeaux, Lille, Lyon, Marseille, Montpellier, Nantes. Chacun d'eux a fait l'objet d'une publication aux éditions Parenthèses (collection « La ville en train de se faire ») en 2009-2010.

¹² Ce projet, qui a fait l'objet d'investigations ultérieures, a donné lieu à un article (Idt, Arab, Lefeuve, 2012)

Le guide d'entretien puis la grille d'analyse ont été centrés sur les thèmes suivants : la description d'actions interinstitutionnelles dans chaque champ choisi ; leur histoire, leurs enjeux, les principaux acteurs y participant ; le contexte « métropolitain » de ces actions (il s'agissait de comprendre le sens donné par les acteurs à cette notion et l'échelle à laquelle elle correspondait pour eux) ; les relations entre les institutions concernées par les actions que ciblait l'enquête.