



HAL
open science

**Le diagnostic territorial : un outil de l'action publique.
Cahier n ° 4 : Diagnostics de territoires et systèmes
d'acteurs**

Gilles Jeannot, Anne Talha, Sébastien Maujean, Sven Grillet, Jean-Yves Bion

► **To cite this version:**

Gilles Jeannot, Anne Talha, Sébastien Maujean, Sven Grillet, Jean-Yves Bion. Le diagnostic territorial : un outil de l'action publique. Cahier n ° 4 : Diagnostics de territoires et systèmes d'acteurs. [Rapport de recherche] Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (CERTU). 2003, 70 p., figures, 16 références bibliographiques. hal-02150446

HAL Id: hal-02150446

<https://hal-lara.archives-ouvertes.fr/hal-02150446v1>

Submitted on 7 Jun 2019

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

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

Le diagnostic territorial : outil de l'action publique

*Diagnostics de territoires
et systèmes d'acteurs*

Cahier n°4

Certu

centre d'études sur les réseaux,
les transports, l'urbanisme
et les constructions publiques
9, rue Juliette Récamier
69456 Lyon Cedex 06
téléphone: 04 72 74 58 00
télécopie: 04 72 74 59 00
www.certu.fr

Avis aux lecteurs

La collection Rapports d'étude du Certu se compose de publications proposant des informations inédites, analysant et explorant de nouveaux champs d'investigation. Cependant l'évolution des idées est susceptible de remettre en cause le contenu de ces rapports.

Le Certu publie aussi les collections :

Dossiers: Ouvrages faisant le point sur un sujet précis assez limité, correspondant soit à une technique nouvelle, soit à un problème nouveau non traité dans la littérature courante. Le sujet de l'ouvrage s'adresse plutôt aux professionnels confirmés. Le Certu s'engage sur le contenu mais la nouveauté ou la difficulté des sujets concernés implique un certain droit à l'erreur.

Références: Cette collection comporte les guides techniques, les ouvrages méthodologiques et les autres ouvrages qui, sur un champ donné assez vaste, présentent de manière pédagogique ce que le professionnel courant doit savoir. Le Certu s'engage sur le contenu.

Débats: Publications recueillant des contributions d'experts d'origines diverses, autour d'un thème spécifique. Les contributions présentées n'engagent que leurs auteurs.

Catalogue des publications disponible sur : <http://www.certu.fr>

NOTICE ANALYTIQUE

Organisme commanditaire : CERTU			
Titre :Le diagnostic territorial : un outil de l'action publique			
Sous-titre : Cahier N°4 Diagnostics de territoires et systèmes d'acteurs	Date d'achèvement : Avril 2003	Langue : Français	
Organisme auteur : CERTU	Rédacteurs : Gilles Jeannot (LATTs ENPC) ; Anne Talha (CETE du Nord) Sébastien Maujean (CETE de l'Est) ; Sven Grillet (Université de Lyon 2) Coordonnateurs :Jean-Yves Bion	Relecteur assurance qualité : Jean-Yves Bion Martine Meunier Chabert	
<p>Résumé : Ce quatrième cahier rassemble plusieurs interventions, exposés ou études de cas, faits dans le cadre de l'action diagnostic de territoire et système d'acteurs, qui ont pour point commun de montrer l'intérêt que peut revêtir le diagnostic territorial comme outil de l'action publique.</p> <p>En préambule, un entretien de Daniel Béhar à Diagonal est rappelée pour souligner les trois atouts dont disposent les services de l'Etat pour la confection des contrats d'agglomération : une capacité à multiplier les échelles d'analyse des territoires, un point de vue géopolitique fondé sur une analyse des systèmes d'acteurs et une capacité à se forger une lecture stratégique des enjeux sur un territoire donné dans un Projet Territorial de l'Etat (PTE).</p> <p>Puis l'intervention de Gilles Jeannot distingue, en fonction de leurs finalités, trois types de diagnostics que produisent ou auxquels participent les DDE : projection, coordination, institution. Si le diagnostic de projection, outil de stratégie, peut être utilisé à des fins de management interne en vue de mobiliser les divers services d'une DDE, le diagnostic de coordination, quant à lui, en mettant à profit les enseignements de l'analyse systémique procure une vision plus claire du positionnement des divers partenaires et permet d'être plus lucide sur les procédés de coordination à mettre en place. Les diagnostics institutionnels regroupent tous ceux qui n'entrent pas dans ces deux catégories.</p> <p>L'établissement de ces diagnostics procède de la combinaison d'une analyse stratégique une analyse systémique, au sens que Michel Crozier donne à ces démarches. Dans ces systèmes d'action collective, les rapports des partenaires en situation de concurrence/coopération, ne sont pas dépourvus d'ambiguïté et ne peuvent être modélisés de façon mécaniste. De ce fait, le rendu de l'analyse peut être délicat et doit faire la part au non-dit que nécessitent les marges de manœuvre de chacun ainsi que les charges affectives liées aux positions de pouvoir.</p> <p>Une brève présentation des principaux concepts de la sociologie de la traduction indique comment ils peuvent éclairer une analyse des réseaux de projet. Pour ces sociologues « le projet est la chose qui permet de faire tenir ensemble des actants qui ont envie d'en découdre ». Pour cela le projet ne doit pas être celui d'un seul acteur mais intégrer les aménagements de chacun pour devenir une coproduction partenariale.</p> <p>Enfin, les deux récits d'expérience montrent que cet exercice est loin d'être simple. En effet, l'établissement du «diagnostic d'agglomération de Longwy », amène à penser qu'un «<i>diagnostic partagé, c'est d'abord beaucoup d'apparences, ensuite plus ou moins de substance et enfin énormément de rapports de force</i>». Quant à la commande de la DDE de l'Aisne au CETE, elle apparaît comme la chronique d'un échec annoncé car elle montre qu'on « <i>ne peut impunément introduire des glissements de finalités dans la démarche</i> »</p>			
Remarques : Le cahier 1 concerne l'analyse des systèmes d'acteurs, le N°2 s'intitule « Vers un nouveau positionnement de l'Etat local? » le N°3 « L'intercommunalité : un atout des politiques publiques » ;			
Mots clés : Diagnostic territorial-système d'acteurs – coordination - analyse stratégique		Diffusion : restreinte	
Nombre de pages :	70	Confidentialité : Non	Bibliographie sommaire

SOMMAIRE

Introduction	7
Réguler et articuler tous les projets globaux <i>Interview de Daniel BEHAR, Diagonal, n°140, Novembre/Décembre 1999</i>	9
Diagnostics territoriaux en DDE <i>Gilles Jeannot LATTES ENPC</i>	15
ELÉMENTS DE THÉORIE DE LA SOCIOLOGIE DE LA TRADUCTION Par Sven GRILLET, Sociologue ATER Université de Lyon2 / Glysi SAFA – CNRS.....	27
Les points majeurs de l'exposé de Sven Grillet par Jean-Jacques Duhayon du CETE de l'OUEST	37
1^{er} CAS Le Diagnostic d'agglomération de LONGWY Etude du CETE de l'EST	41
2ème CAS La commande d'un diagnostic territorial de la DDE de l'Aisne au CETE CETE Nord-Picardie	57
Bibliographie sur la territorialisation des politiques publiques.....	69

Introduction

Pourquoi avoir réuni ces textes ?

Un certain nombre de travaux ou d'interventions nous ont paru suffisamment intéressants pour faire l'objet de ce cahier N°4. Les six textes de ce cahier sont ainsi regroupés.

1°) Un entretien et rappel d'un texte qui traite des diagnostics territoriaux

2°) Deux textes fournissant quelques apports théoriques de la sociologie des organisations et de la sociologie de la traduction.

3°) Récits d'expérimentation des CETE de l'Est et de Nord-Picardie

- Une étude de cas sur l'agglomération de Longwy

- Un témoignage d'une démarche conduite dans le département de l'Aisne

1°) Des éléments de base sur les diagnostics territoriaux

L'entretien donné par Daniel Behar à Diagonal, nous est apparu particulièrement éclairant en ce qu'il développe très opportunément les trois atouts dont dispose les services de l'Etat pour mener à bien des diagnostics d'agglomération. Pour ce faire, il est nécessaire que les services de l'Etat se forgent une lecture stratégique des enjeux sur un territoire donné, plus largement l'Etat doit avoir un point de vue géopolitique des territoires fondé sur une analyse du système d'acteurs et enfin l'état est le seul en position de faire ce type d'analyse à différentes échelles de territoire ce qui lui permet d'articuler les enjeux de différentes échelles géographiques.

Ensuite Gilles Jeannot va s'attacher à catégoriser les différents types de diagnostic en fonction de leurs finalités, il distingue ainsi diagnostic de projection, de coordination et diagnostic institutionnel. Il souligne comment il est possible d'observer des glissements de finalités et comment parfois il se peut, lorsque les objectifs ne sont pas univoques ou lorsque l'on mélange les buts, il y a un risque de confusion des genres.

2°) Des apports théoriques de la sociologie des organisations et de la sociologie de la traduction.

Ensuite deux interventions proposent des éléments plus théoriques souvent sous jacents à l'établissement de ces diagnostics.

En premier lieu, deux points sont exposés tirant parti des apports de l'analyse stratégique. Le premier élément concerne la nécessité de lier analyse stratégique et analyse systémique, ces deux approches sont complémentaires et s'enrichissent mutuellement.

Le second point concerne les difficultés à rendre compte des relations de pouvoir entre acteurs, ce qui implique une certaine prudence dans le rendu de l'analyse entre ce qui doit être dit et ce qui doit être tu.

L'intervention de Sven Grillet expose les principaux concepts de la sociologie de la traduction. Il explique notamment comment un projet parcequ'il est une co-production d'acteurs, doit nécessairement prendre en compte les apports des partenaires du réseau qui le porte. Ce propos dans notre cas peut être pris en compte lors de l'établissement d'un diagnostic territorial.

3°) Deux études de cas : Longwy et l'Aisne illustrant le propos

Enfin deux expérimentations conduites dans le cadre de la démarche de l'ensemble du groupe CERTU/CETE « Diagnostic de territoire et système d'acteurs nous ont semblé particulièrement à même d'illustrer les propos théoriques.

Le 1^{er} cas, concerne l'établissement du diagnostic de l'agglomération de Longwy. Une analyse rétrospective du CETE de l'Est montre combien pour arriver à un diagnostic partagé il est nécessaire d'arriver à un investissement de forme qui convienne aux partenaires en présence, de négocier des compromis sur le contenu et comment il est tout aussi indispensable de prendre en compte de manière lucide les rapports de forces en présence.

Le 2^{ème} cas, C'est la chronique d'un échec dressé par le CETE du Nord Picardie. Echec d'une commande qui s'est modifiée en fonction des configurations changeante du système d'acteurs et en fonction du rapport de forces entre acteurs. Ces éléments ont amené le commanditaire (Ici la DDE du Nord) à modifier la finalité du diagnostic et par contre coup à changer les termes de sa commande.

**EN GUISE DE PREAMBULE RAPPEL DE L'ENTRETIEN DE DANIEL BEHAR A
DIAGONAL**



Réguler et articuler tous les projets globaux

Interview de Daniel BEHAR, Diagonal, n°140, Novembre/Décembre 1999

Le principe de ces diagnostics d'agglomération élaborés par les services de l'Etat n'a, semble-t-il, pas toujours été bien reçu...

Daniel BEHAR : En effet, l'écho des diagnostics d'agglomération est localement assez mitigé, un certain nombre d'acteurs n'ayant pas compris que l'Etat entreprenne seul un tel exercice. En particulier certaines agences d'urbanisme ont pu vivre cela comme une forme de concurrence, et, qui plus est, une concurrence de mauvaise qualité. Elles ont à la fois raison et tort. Elles ont raison lorsque les directions départementales ont élaboré des documents purement techniques et qu'elles ont simplement listé la série de questions proposée par la circulaire d'octobre 1998 : le diagnostic n'est alors qu'un simple état des lieux que les agences ou des bureaux d'études sont le plus souvent mieux à même de faire. Elles ont tort parce que la question est précisément de savoir si un service de l'Etat n'a justement pas la capacité d'effectuer un travail tout à fait différent et spécifique. La légitimité des diagnostics d'agglomération tient à la façon de concevoir l'exercice.

Sur quoi fonder la spécificité d'un diagnostic réalisé par l'Etat? En quoi son point de vue est-il nécessaire et légitime?

Je pense que le point de vue de l'Etat peut être spécifique pour trois raisons principales. La première tient à sa capacité de multiplier les échelles d'analyse des territoires et en particulier de considérer les agglomérations comme des éléments de systèmes territoriaux - alors qu'une agence d'urbanisme raisonne d'abord à l'échelle de l'agglomération. Les diagnostics peuvent être ainsi l'occasion de tirer un parti stratégique de cette position et de conforter une mission première de l'Etat qui est de garantir l'intégration territoriale et de favoriser la meilleure interdépendance possible des différents éléments du territoire national. J'ai bien conscience cependant que ce point de vue n'est pas automatiquement perçu et, en outre, que travailler en ce sens nécessite un effort méthodologique extrêmement important. En second lieu, l'Etat doit avoir un point de vue géopolitique fondé sur une analyse des systèmes d'acteurs. Les préfets l'ont d'ailleurs bien souvent, quoique de façon discrète et peut-être réductrice lorsqu'ils mesurent les enjeux politiques et les rapports de force. Or je pense que la capacité d'analyse de la logique des politiques publiques mises en oeuvre localement est non seulement une spécificité du point de vue de l'Etat, mais surtout doit conditionner ses interventions en lui permettant précisément de se situer par rapport à ces politiques.

Par exemple?

L'exemple de la politique de la ville est significatif de ce point de vue. On voit bien, schématiquement bien sûr, que durant le XIème Plan, celle-ci a éclaté en deux grands modèles : celui que j'appelle le modèle "nantais", mais c'est aussi celui de Strasbourg, de Brest ou d'autres villes, où la politique de la ville n'est pas considérée comme spécifique et sectorielle mais s'inscrit dans une politique générale de solidarité sur l'agglomération. A l'inverse, le modèle « toulousain » —repérable aussi à Marseille ou Pau— est celui d'un renforcement des interventions publiques sur des quartiers particuliers. Je pense que si l'Etat repérait ces différents types de pratiques, et s'il voulait réellement mener une politique de la ville et ne pas seulement servir de boîte à outils au service des collectivités, il agirait maintenant différemment à Strasbourg, à Marseille ou à Toulouse pour compléter ou infléchir ces stratégies locales : ici en focalisant son action sur certains quartiers là, en insistant sur la prise en compte des mécanismes de dévalorisation à l'échelle de l'agglomération. Tout cela renvoie à la notion de projet territorial de l'Etat qui devrait être comprise comme sa capacité à se forger une lecture stratégique —et partagée par l'ensemble des services et de la préfectorale— des enjeux sur un territoire donné. C'est là me semble-t-il, à la fois le véritable objectif et la condition première de la modernisation de l'Etat local.

Pour quelle autre raison enfin l'Etat doit-il élaborer son propre point de vue?

Pour une raison qui lui est propre : il doit évaluer, au moins sommairement l'impact local de ses propres politiques. Les services ont beaucoup de mal, dans l'exercice de diagnostic, à ne pas le considérer d'un oeil neuf et à prendre en compte le fait qu'ils sont intervenus sur l'agglomération qu'ils étudient, notamment en matière d'infrastructures et de logement. Or la question est bien de savoir en quoi ces interventions ont pesé et d'en tirer des enseignements. Les diagnostics d'agglomération devraient ainsi l'amener à infléchir ses politiques en fonction des situations. Des directions départementales de l'Equipement qui auraient analysé des agglomérations comme éléments d'un système territorial, qui auraient produit une lecture spécifique du système politique local et qui auraient évalué l'impact des politiques d'Etat auraient eu, du coup, une totale légitimité à faire ce travail de diagnostic car les agences, en particulier, ne sont pas en situation d'assurer et de conjuguer ces trois registres d'analyse.

Est-ce que malgré tout, cette méthode de travail que vous avez proposé dès le début de votre mission a pu être parfois suivie ?

Les délais exigés pour la réalisation des diagnostics ont été si brefs que ces recommandations n'ont le plus souvent pas pu être prises en compte. Malgré tout, certains ont pu s'en inspirer au moins en partie : un diagnostic comme celui de Nantes, par exemple, est une bonne analyse de l'agglomération par rapport à son système territorial. La logique des politiques locales y est un peu abordée et, en conclusion, on a quelques éléments sur la question du positionnement de l'Etat. Il est clair qu'il y a des éléments de convergence assez forts entre sa logique et celle du District et dans ce cas, son rôle est plutôt un rôle d'accompagnement de la politique locale qu'il peut compléter sur quelques actions précises.

Vous montrez ainsi que le rôle de l'Etat n'a de sens qu'adapté aux situations des territoires ?

Globalement, les villes étant en situation de pilotage des politiques urbaines, le rôle de l'Etat est réactif. Concrètement, cette attitude peut exprimer les positions les plus diverses. Il y a même de nombreuses situations de villes en grande difficulté où il devrait reprendre le premier rôle et je suis d'ailleurs frappé de voir que les acteurs locaux eux-mêmes l'attendent, même sans le reconnaître explicitement. A l'inverse, beaucoup d'agglomérations conduisent leurs politiques de façon largement autonome : l'enjeu de l'Etat y est celui d'un deuxième rang critique. Entre ces deux cas de figures extrêmes, l'éventail est bien sûr ouvert. Un cas intéressant est celui où l'on attend l'Etat comme un sauveur autour d'un grand projet - je pense à Marseille, au Havre -, dans lequel il a une part importante, et sur lequel on compte

pour relancer le développement : l'enjeu pour lui consiste à mettre en place les conditions de réussite de ce projet en termes d'effets d'entraînement sur l'ensemble de l'agglomération, tout en incitant à dépasser la position un peu passive d'attente du « miracle exogène ».

Est-ce que ces différentes situations vont infléchir les axes des contrats d'agglomérations? N'est-ce pas l'enjeu de ces contrats? Les diagnostics vont-ils être utilisés à mieux définir cet enjeu? Les expériences pilotes de contrats d'agglomération vont sans doute être menées en ce sens...

Effectivement, dans les quatorze sites pilotes retenus, les services de l'Etat devraient travailler à partir des diagnostics. En tous cas, le programme de travail qu'on a établi doit en particulier mobiliser les services de l'Equipement sur le positionnement de l'Etat et sa capacité à se forger un point de vue. Mais cette notion de point de vue de l'Etat est rien moins qu'évidente : il n'y a aucune doctrine en la matière. On a une forme d'équation : d'abord un projet d'agglomération, ensuite un point de vue de l'Etat sur ce projet, et enfin un contrat : quel est le lien entre ces trois termes? S'agit-il, pour le second, d'un avis a minima ? D'une expertise sur la qualité du projet ? Ou l'Etat a-t-il une certaine légitimité à instaurer un débat sur la philosophie générale du projet? C'est un des objectifs de l'expérience d'explicitier cela. Pour être honnête, il faut bien avouer (et regretter) que, dans l'ensemble des territoires, on constate un profond déséquilibre au détriment de l'Etat. Peut-être, lorsqu'il y a une DTA, a-t-il une capacité de vision un tant soit peu stratégique ? C'est, malgré quelques exemples très intéressants, une situation très minoritaire...

Mais comment les élus, de leur côté, comprennent-ils la notion de diagnostic partagé ? Avec quel esprit abordent-ils la contractualisation ? Est-ce, pour eux, l'occasion de rapports ou de pratiques nouvelles avec l'Etat ?

Si l'on s'en tient à l'apparence des discours des élus, ils continuent d'attendre de l'Etat qu'il soit un banquier « aveugle » au service des projets locaux. Mais peut-être est-ce un peu de forfanterie ! On observe aussi certaines stratégies locales qui voient dans les contrats d'agglomération d'abord l'opportunité d'être invités à la négociation des contrats de plan. Le contrat d'agglomération risque alors de réduire à un jeu tactique triangulaire entre élus, régions et Etat : une alliance avec l'un, une alliance avec l'autre, et l'on tire bien les marrons du feu ! Ces stratégies procèdent d'une vision instrumentaliste du rôle de l'Etat. Mais l'Etat doit-il continuer de s'en tenir à ce rôle ou ne doit-il pas chercher à reformuler ses modes d'intervention, à jouer véritablement un rôle de régulation territoriale, entre les agglomérations, entre les communes, à tous les niveaux ? On voit bien que la régulation ordonnée par blocs de compétences ne fonctionne plus : tout le monde fait tout. D'ailleurs les lois Voynet et Chevènement instaurent bien, en réalité, la fin des blocs de compétences. La formule "un territoire, un projet, un contrat" constitue un virage à 180° de la décentralisation : chaque niveau territorial est désormais légitime à avoir son projet global! Comment réguler et articuler tous les projets globaux ? C'est bien là, dans l'invention d'un rôle de régulation et d'articulation que l'Etat a une mission fantastique à jouer.

C'est là l'enjeu de fond des contrats d'agglomération ?

Complètement. Tout cela va se jouer dans les dix ans à venir mais déjà, j'observe que cela se joue pour la constitution des agglomérations. Dans un certain nombre d'endroits, l'Etat aide réellement les coopérations intercommunales à se former. Il joue en tous cas un rôle de facilitateur éclairé : qui met-on autour de la table, à quel moment, pourquoi? Un certain nombre de préfets tiennent bien ce rôle et les élus l'acceptent assez bien : c'est vrai qu'il comptent sur la prime à la DGF, mais ils savent aussi qu'ils ont beaucoup de mal à se parler. En tous cas, fondamentalement, avec les contrats d'agglomérations (et plus largement le volet territorial des contrats de Plan) l'Etat change radicalement la donne. Il a ouvert durablement une nouvelle scène publique où se retrouvent les agglomérations, les pays, les régions - sans compter les conseils généraux qui ne se laissent pas si facilement oublier !

Pourtant, les conseils généraux n'ont pas vraiment le vent en poupe !

Justement, d'une certaine manière, la menace les dynamise énormément ! Personnellement, je mise beaucoup sur eux. Beaucoup sont en train de se construire d'excellents projets de territoires, et je pense même qu'ils sont presque mieux placés que les régions et les agglomérations pour jouer la carte de la modernité - même si paradoxalement, ils apparaissent totalement obsolètes ! Parce qu'au fond, les niveaux territoriaux "modernes" le sont-ils réellement ? Les agglomérations, finalement, répondent à un référentiel, celui de la contiguïté, qui est sur le point d'être dépassé. Cela, on le voit bien dans les diagnostics : les territoires ne fonctionnent plus sur un mode horizontal, de proche en proche, mais bien sur un mode vertical d'interdépendances et de connexités. En dépit des apparences, ce qui est nouveau depuis 10-15 ans, c'est moins la dilatation urbaine par contiguïté que l'implosion des rapports ordonnés entre échelles territoriales entre le quartier et la ville, entre l'agglomération et son hinterland, au sein de ce qu'on ne peut même plus appeler « l'armature urbaine » territoriale. Un certain nombre de conseils généraux ont bien compris qu'ils avaient là une carte à jouer et ont réfléchi à faire de leur territoire non plus le lieu de la cohérence, mais celui de la médiation entre niveaux. En Ile-de-France, où ils étaient devenus on ne peut plus impertinents, ils travaillent de plus en plus en ce sens.

Comment les régions, elles, réagissent aux contrats d'agglomération ?

Elles sont très inquiètes. Elles se sentent clairement menacées. Il y a un jeu historiquement complexe entre elles et les grandes agglomérations : à la fois, parce, pour beaucoup, elles cherchent à conforter leur légitimité en confortant leur ville capitale, et à la fois, ce faisant, elles se déstabilisent elles-mêmes. C'est bien pour cela qu'elles ont souvent beaucoup aidé les pays afin de répartir les rôles. En tous cas, elles ne sont pas en position de force pour discuter avec les agglomérations - ou du moins les plus puissantes d'entre elles.

Pour en revenir plus précisément aux diagnostics, pensez-vous que cet exercice a mobilisé les services déconcentrés de l'Équipement ? Comment poursuivre cette démarche ?

Oui, c'est évident, cet exercice a ouvert de nouvelles perspectives, avec, pour les directions départementales, un enjeu important de savoir-faire. Les analyses fournies sont essentiellement spatiales, encore marquées par la logique de l'aménagement alors que les approches économiques et géopolitiques restent particulièrement faibles. Cela met en cause toute la logique de formation traditionnelle du ministère, qui est fondée sur des modes de travail qui ignorent les territoires : par exemple, on travaille sur la mixité sociale, mais on tourne en rond entre un concept, ce qui touche à l'incantation, et le local, compris comme une accumulation d'études de cas. Il me paraît davantage opportun de travailler en fonction de situations géostratégiques, et de constituer des formations qui rassemblent des services placés dans des situations comparables. Les DDE de Nantes, de Lille ou de Dunkerque ou de Rennes devraient pouvoir se forger des acquis communs quant à un savoir-faire de l'État lorsqu'il est en position faible vis-à-vis de grands élus. Celles de Nevers, de Vierzon ou de Cholet peuvent-elles, chercher à comprendre comment reprendre un rôle pilote face à des collectivités impuissantes et dépassées ? Je pense que seul ce type de démarche de formation est de nature à territorialiser véritablement les missions de l'État. C'est dans cet esprit que l'on engage les expérimentations de contrats d'agglomérations, en essayant de faire travailler ensemble des acteurs (État et collectivités) de sites différents autour d'enjeux communs.

Cette vision qui ignore les territoires n'explique-t-elle pas les distorsions entre les grands objectifs affichés par l'administration centrale, la lutte contre l'étalement urbain, par exemple, et les remontées du terrain ?

Il s'agit moins de distorsion que véritablement d'incantation. On est dans des effets de miroirs en abîmes permanents entre la centrale et le local et, du coup, on ne sait plus où est la réalité. Ceci m'a vraiment fasciné au cours de cette mission. Les services déconcentrés se conforment aux axes de travail indiqués par la centrale et donc, mettent en avant le problème de l'étalement urbain. Du coup, la centrale en conclut que le gros problème est celui de l'étalement urbain! Est-ce vrai ou non, comment, dans quelle mesure ? Il y a une telle conformité de l'exercice qu'on risque de passer à côté des nouveaux enjeux territoriaux qu'il révèle. Malgré tout, ce travail est aussi une très grande chance si l'on comprend comment le poursuivre efficacement.

Diagnostics territoriaux en DDE

Gilles Jeannot LATTES ENPC

L'intitulé de l'opération "diagnostics de territoires et systèmes d'acteurs" rappelle la position centrale, à l'origine, de l'interrogation sur les diagnostics territoriaux. On avait pu en effet constater une multiplication des diagnostics territoriaux réalisés par les différents acteurs locaux de l'aménagement. Pour certaines DDE, les initiatives étaient nées en interne (par exemple diagnostics réalisés en subdivisions), d'autres liées à la commande de diagnostics d'agglomération, d'autres encore liées aux projets territoriaux de l'Etat. De nombreux services de l'Equipement avaient été mêlés à l'opération de diagnostics d'agglomérations qui avaient laissé un certain sentiment d'inachèvement et des interrogations tant en termes de méthode que de positionnement. Cette question s'est trouvée progressivement mêlée à d'autres, du fait de l'adjonction d'études déconnectées de ce thème (tout particulièrement celles engagées sur les villes nouvelles), mais aussi de terrains dans lesquels, contrairement aux premières hypothèses faites, la production de diagnostics ne jouait qu'un rôle second. C'est le cas de l'analyse de la Roche sur Yon et de celle de la DTA de l'aire métropolitaine lyonnaise.

Ce rapport d'étude sera consacré seulement¹ aux deux études qui sont restées focalisées sur la question de la production et de l'usage de diagnostics territoriaux : l'étude conduite par le CETE Nord Picardie à propos de la DDE de l'Aisne et celle du CETE de l'Est à propos de l'agglomération de Longwy.

En introduction on s'efforcera de donner quelques éléments d'analyse de ces diagnostics construits en partie à partir d'autres expériences et discutés à la suite de ces apports. On illustrera aussi le propos à partir des deux autres cas contemporains étudiés dans le groupe, la DTA Lyonnaise et le cas de la Roche sur Yon. Puis on en tirera quelques réflexions sur l'objet du groupe de travail la prise en compte des "jeux d'acteurs" associés à ces diagnostics.

1. Un diagnostic territorial pour quoi faire ?

La question mérite d'être posée. C'est en effet, on le verra, de l'absence de réponse à cette question que naissent les principaux blocages au développement de tels diagnostics. Derrière le diagnostic territorial il y a toujours ce que l'on appelait autrefois une "étude", la collecte et la mise en forme de données sur un territoire. "L'étude" était autrefois le pendant naturel de la "décision". Qu'elle serve effectivement à l'éclairer ou quelle serve d'alibi ne change ici pas grand chose à l'affaire. Alors à quoi le diagnostic est-il associé, dans quels

¹ Les autres études de cas ont fait l'objet d'autres cahiers : DTA de Lyon : Cahier N°2 ; Diagnostic de la Roche-sur-Yon : cahier N°3 ; Villes Nouvelles des Rives de l'Etang de Berre et du Val de Reuil : cahier N° 5

cadres d'action s'inscrit-il ? A partir d'analyses antérieures de diagnostics territoriaux mais aussi de la discussion établie dans le cadre du groupe de travail organisé par le CERTU on peut dégager trois fins possibles des diagnostics territoriaux.

La projection

Le terme projection est emprunté ici au vocabulaire de la stratégie militaire. Par projection il faut entendre la manière dont on décline sur un territoire ses projets d'action. Il est une chose de dire qu'il faut créer du logement social, il en est une autre de décider qu'il doit être fait ici plutôt qu'ailleurs. La projection naît d'un aller retour entre une volonté d'action et la prise en compte des spécificités du territoire. Lorsque le préfet du Tarn a lancé un premier diagnostic territorial qui devait préfigurer les projets territoriaux il prenait parti sur un territoire, notant en particulier que l'Etat n'avait aucune raison de soutenir le développement spontané de la croissance sur l'axe reliant Toulouse à Albi.

Une telle projection peut avoir des finalités internes. Projeter sur le territoire ses politiques c'est une manière de clarifier les rôles des différents services territoriaux. C'est ainsi que l'on peut lire les diagnostics réalisés autour des subdivisions comme une manière de décliner sur un territoire infra-départemental les plans objectifs moyens. Elle peut aussi être orientée vers l'externe. C'est alors une manière d'afficher sa vision du territoire. C'est au fond ce qui a été fait implicitement dans un certain nombre de "porter à connaissance" dits "stratégiques"².

A l'heure où le terme "diagnostic" semble immédiatement aspirer celui de "partagé", il faut souligner ici qu'une telle projection n'a aucune raison d'être partagée avec les partenaires extérieurs. Savoir en termes territorialisés ce que l'on veut est le point de départ d'une confrontation ou de collaboration qui pourront s'engager non pas sur la validité du diagnostic qui appartient à ceux qui le commandent mais sur des projets que l'on aura choisi d'engager à partir de ce diagnostic.

La coordination

Cela fait contraste avec une finalité toute autre du diagnostic, celle de la coordination. L'objectif n'est pas alors de clarifier son intervention mais de rechercher des points d'accords ou de mobilisation des partenaires locaux.

Pourquoi dans ce cas un diagnostic ? Tout simplement parce qu'il est plus facile dans bien des cas de s'entendre sur les problèmes à traiter que sur les solutions à promouvoir. Dans cette perspective le diagnostic est un moment privilégié d'échange entre les différentes composantes, il peut aussi devenir un moment d'apprentissage en commun et l'occasion de rapprocher des points de vue.

Parmi les tout premiers diagnostics de ce type, on peut citer ceux qui ont été associés aux contrats locaux de sécurité. C'est en effet autour d'un premier diagnostic que des actions ont pu être co-construites dans ce secteur.

² Jeannot Gilles, Margail Fabienne, "Le porter à connaissance stratégique", Les annales de la recherche urbaine, n° 80-81, décembre 1998, p. 155-162.

L'institution

De nombreux diagnostics ne rentrent dans aucune des catégories. Ils ne peuvent être conçus comme la coordination autour d'un problème mis en partage parce qu'aucun problème particulier n'est spécifié. Ils sont encore moins proches d'un diagnostic de projection car aucun acteur n'impose son point de vue. C'est le cas par exemple de diagnostics qui accompagnent la naissance des "pays".

Il ne s'agit pas ici de coordonner des acteurs existants autour de la résolution d'un problème particulier mais d'instituer un acteur nouveau de faire exister un collectif qui pourra être par la suite stabilisé dans des formes organisées.

C'est l'enjeu principal qui est apparu dans l'usage des diagnostics de la Roche sur Yon. S'il y a eu des études ou des diagnostics, il semble que l'enjeu premier n'était pas de résoudre un problème particulier mais de faire émerger une entité intercommunale. C'est ainsi qu'un accord s'est d'abord fait autour de la question de l'habitat, moins du fait de son caractère crucial que de la facilité de trouver un premier point d'accord sur ce thème.

Il est apparu important d'isoler ce troisième modèle pour conserver au second son caractère essentiel, la visée immédiate d'action collective. La différence se traduit autour de l'usage des données collectées dans le diagnostic. Dans le diagnostic de coordination, les données doivent servir à faire émerger une conscience partagée du problème à résoudre. Il importe donc d'avoir des données qui mettent en évidence de manière convaincante l'urgence de l'action commune. Il n'en va pas de même pour la visée d'institution. Les diagnostics d'institution peuvent d'ailleurs souvent être assez creux. Il s'agit d'abord de cimenter une identité commune.

2. Des glissements de finalités

Ce qui est frappant dans les deux exemples qui vont suivre, c'est la relative indétermination de la position vis à vis de ces finalités et les glissements observés en cours de parcours.

Dans l'exemple de l'Aisne, on est à l'origine plutôt dans une logique de projection : réflexion prospective visant à "décliner dans chaque champ de compétence de la DDE, les orientations majeures qu'elle entend faire valoir vis à vis des autres instances, pour assurer un certain rééquilibrage du développement entre les 6 "pays" du développement de l'Aisne" ainsi que le rapporte la commande passée au CETE. La volonté d'utiliser l'étude dans les négociations du contrat de plan renforce encore cette finalité. Mais ensuite dans la méthode on est dans une position plus ambiguë puisqu'on ouvre le comité de pilotage à la fois à d'autres administrations, à la chambre de commerce et d'industrie et à un comité d'expansion émanant du Conseil général. Le débat va alors porter, naturellement, étant donné le profil des acteurs non Etat, sur les questions économiques, questions sur lesquelles la DDE n'est légitime ni à projeter une action forte ni à coordonner les acteurs locaux. On sent alors plusieurs voies d'évolution possible. Le préfet est tenté d'en faire un élément de la construction partagée des "pays". La DDE cherche à retrouver la logique de projection de son action mais cette fois dans une visée interne et comme outil de management.

L'exemple du diagnostic de Longwy, de son côté, illustre une tendance générale des diagnostics d'agglomération. D'un côté une procédure nationale enjoignant les DDE de faire des diagnostics à leur propre initiative et selon une grille de lecture prédéfinie destinée en partie à permettre une synthèse nationale. De l'autre une action destinée à produire une coordination locale.

3. Les risques méthodologiques de la confusion des genres

Les diagnostics observés ne rentrent pas dans la grille d'analyse définie d'entrée. Ne faut-il pas alors simplement invalider cette grille ? On pourrait le penser si les expériences observées étaient considérées par ceux qui les ont accomplies comme d'indéniables succès. Mais, même si dans les deux cas les exercices engagés sont loin d'avoir été vains, ils ne sont pas considérés par leurs promoteurs comme pleinement aboutis.

On peut alors revenir sur cette grille dans une visée plus normative que descriptive. Les difficultés rencontrées ne sont-elles pas dues à l'indétermination des fins et ce qui en découle immédiatement l'inadéquation des fins et des moyens ? Il n'y a pas d'un côté un objet diagnostic que l'on peut relier à une fin de projection, de coordination ou d'institution mais trois démarches au fond très différentes qui ont pour seul point commun de donner lieu à un moment donné et à un traitement de données sur le territoire. Si on change de finalité en cours de route la méthode pertinente à un moment ne saurait l'être à un autre.

Si l'Etat est dans une visée de projection, il n'a pas de raisons particulières d'ouvrir le débat avec ses interlocuteurs et de se contenter de définir pour lui-même sa lecture du territoire. Il lui faut alors définir clairement à quel niveau se situe cette projection (au niveau de la préfecture pour tous les services de l'Etat, à celui de la DDE pour ses propres services, à celui de la DGUHC pour définir une action de l'Etat central sur les agglomérations les plus en difficulté ?). On aura tout intérêt à mobiliser le plus activement les services dans la constitution du diagnostic et à ne pas sous traiter une étude si on veut que les données soient réappropriées. Un tel diagnostic peut alors servir en interne comme instrument de management pour hiérarchiser les interventions et leur donner du sens ou en externe pour interpellier les partenaires négocier avec eux.

Si l'Etat est dans une visée de coordination, il doit préciser sur quels problèmes doit se faire la coordination (par exemple un diagnostic sur la sécurité, une action sur les transports urbains ou sur le logement). Un diagnostic global sur l'ensemble des thèmes rapproche plus d'une visée d'institution. Un diagnostic ne peut être commencé dans cette perspective avant d'avoir accord des partenaires. Les études conduites autour du diagnostic doivent alors valoir tout autant par le processus de rapprochement des acteurs qu'elles favorisent que par leur contenu propre et les données collectées. Les services de l'Etat peuvent alors dans certaines situations jouer un rôle de médiateur.

La manière de définir le comité de pilotage, de délimiter les thèmes abordés et de conduire les études associées varie fortement selon ces visées. Et il semble bien que les difficultés rencontrées dans les deux exemples sont liées à une indétermination des finalités et donc à un flottement dans les partis de méthodes. Pourquoi dans l'Aisne ouvrir le comité de pilotage à des acteurs économiques si on souhaitait clarifier la position de la DDE dans ses domaines de compétences ? Comment a-t-on pu penser dans les diagnostics d'agglomération générer de la coordination en commençant par réaliser un diagnostic en interne selon une grille prédéfinie par l'administration centrale ?

4. Diagnostics et "systèmes d'acteurs"

Le deuxième thème de l'action conduite par le CERTU dans le cadre du groupe de travail était celui des "systèmes d'acteurs". Il était apparu à la suite des diagnostics d'agglomérations que la simple collecte des données territoriales ne pouvait suffire, qu'il fallait aussi comprendre le cadre social et organisationnel dans lequel ce diagnostic prenait place. Mais la question de la nature de cette prise en compte restait ouverte ainsi que le suggère le document qui définissait le contenu de cette expérience : "En quoi le système

d'acteurs locaux est-il déterminant pour la compréhension des diagnostics de territoires. La démarche doit permettre à terme aux équipes d'études de réaliser des diagnostics de territoire qui prennent en compte les stratégies d'acteurs".

A bien le relire l'énoncé est loin d'être clair. En fait plusieurs questions sont mêlées :

- Quelle compréhension des relations entre les différentes composantes de l'action publique territoriale faut-il avoir pour conduire sa propre action ?
- Faut-il ajouter un volet sociologique "analyse du jeu d'acteurs" dans les diagnostics territoriaux ?

Sans répondre complètement à la première question on peut faire quelques rapides remarques à propos des cas étudiés.

5. Connais toi toi-même

Suivant un vieux principe de la philosophie, il ressort des études de cas que les services de la DDE auraient à gagner à mieux saisir ce qui fait la spécificité de leur intervention. Plusieurs principes apparaissent en effet mêlés.

L'exemple de Longwy révèle la tension entre deux manières de concevoir la spécificité de la lecture du territoire par la DDE : fondée plutôt sur l'accumulation d'un savoir technique et professionnel ou plutôt sur un échelle particulière de l'Etat.

Les services du ministère apparaissent en premier lieu comme porteurs d'une culture technique. L'accord entre la DDE et le district s'est fait d'ailleurs sur la base de cette culture partagée. Ce cas est fréquent d'une convergence naturelle entre les services de l'équipement et les membres des équipes techniques associées aux collectivités locales qui partagent un certain nombre de savoirs et de valeurs professionnelles.

Par la suite les divergences se font sur une différence de niveau de lecture du territoire en termes d'échelle. L'exercice de mise en perspective des positions de la DDE et du district illustre tout à fait cette manière différenciée de lire le territoire selon l'échelle choisie. La DDE apparaît alors sous l'angle de la maîtrise d'équilibres sur des territoires plus étendus que ceux des collectivités locales. C'était aussi la posture implicite de la DDE de l'Aisne lorsqu'elle prétendait aborder la constitution des pays "à la bonne échelle".

La discussion à propos des questions économiques dans le cas de l'Aisne révèle une autre tension. D'une part la DDE se pose comme un acteur de politiques particulières pour lesquelles elle dispose d'instruments non négligeables (logement, transport,) à travers des outils réglementaires, financiers ou d'expertise. D'autre part la DDE s'inscrit dans une dynamique de développement économique pour lequel elle ne dispose que de peu de moyens directs (sinon peser contre une prolifération des zones d'activités) et pour laquelle elle pourrait se poser en médiatrice ou, pour reprendre l'expression de Donzelot sur la politique de la ville en animatrice.

La DDE est sûrement tout cela à la fois : l'expression d'une culture technique, celle d'une échelle particulière, celle de politiques thématiques spécifiques, ou d'une capacité à animer un milieu local. Il n'en reste pas moins que l'indétermination de méthode évoquée précédemment renvoie ici à l'indétermination de ces figures.

6. "Jeux d'acteurs" ou "géo-politique"

Plusieurs modèles sociologiques peuvent être mobilisés pour décrire les expériences évoquées ici. Le premier est issu de la sociologie de Michel Crozier étendue à l'analyse des systèmes d'action organisés. Dans cette perspective, les "acteurs" sont très largement définis par leur position institutionnelle et les ressources et contraintes qui leur sont associées³.

Cette approche permet assez bien de recouvrir ce qui se joue dans les exemples de Longwy et de l'Aisne, les différents acteurs ont des intérêts liés à leur position dans le " système " et un équilibre peut ou non être trouvé entre eux. Elle ne permet pas d'expliquer complètement ce qui se passe à Lyon⁴ ou à la Roche sur Yon⁵, le rôle de Raymond Barre d'un côté ou à une autre échelle du maire de la Roche sur Yon ne se réduisent pas à l'expression de leur position dans des organisations mais exprime des prises de parti volontaires sur le territoire, des lectures singulières qui orientent une action de recomposition des positions et pas seulement la recherche du meilleur équilibre.

Il faut noter que dans cette situation les DDE ont du mal à se situer dans une telle perspective d'intervention volontariste. Même là où l'Etat a pu prendre position (prise de parti volontariste sur le développement lorrain) on ne retrouve pas vraiment la trace d'une telle attitude. Au passage aussi on peut remarquer (et ce n'est pas un hasard) le fait de la grande mobilité du personnel de l'administration d'Etat comparé à celui (élus et fonctionnaires) des collectivités locales. Il est plus facile dans cette perspective de se positionner sur des plans assez stables d'un fond de culture technique ou d'expressions liées à une échelle territoriale que de prendre parti sur l'orientation du développement. Mais s'il serait contre culturel et assez peu productif d'attendre des DDE qu'elles jouent un rôle actif dans cette géo-politique, ses responsables ne doivent pas pour autant en ignorer les principaux ressorts.

7. Un supplément "jeu d'acteur" dans les diagnostics territoriaux ?

L'intuition initiale qu'il se joue autour de ces diagnostics territoriaux plus que de la mobilisation et la mise en forme de données sur le territoire est donc bien validée. Faut-il pour autant en déduire qu'il faille rajouter un volet "jeu d'acteurs" aux diagnostics territoriaux ? Rien n'est moins sûr.

Si l'on est dans la perspective d'une projection et dans une visée de mise en oeuvre de politiques publiques, la compréhension préalable des attitudes des interlocuteurs n'est pas essentielle. L'objectif premier est d'élaborer collectivement en interne une position solide qui permettra d'orienter les diverses actions engagées au quotidien. On peut alors espérer que cette cohérence va contribuer à fixer une position de l'Etat. On évitera ainsi de nombreux arrangements locaux qui peuvent sembler localement renforcer des positions mais qui accumulés contribuent à brouiller la position globale du service. Il est plus important de faire évoluer les rapports de force en créant une véritable capacité d'action cohérente que de se couler habilement dans des "jeux" locaux. En forçant un peu le trait, on peut ainsi imaginer des services de l'Etat très clairs sur ce qu'ils veulent et relativement aveugles sur le contexte sociologique.

³ Cf. le cahier n°1 de cette série.

⁴ Cf le cahier N°2 de cette série

⁵ Cf le cahier N°3 de cette série

Dans la perspective d'une coordination et pour une DDE qui se pose comme porteuse d'une culture technique et candidate à des fonction de médiation, l'enjeu essentiel porte sur la méthode de coordination. Pour résumer là encore rapidement un sujet complexe, on peut retenir deux choses. En premier lieu, quelle que soit la méthode il est illusoire de chercher à obtenir d'un acteur qu'il co-produise une action qui irait frontalement à l'encontre de ses intérêts et plus encore de son existence. Toutefois, en second lieu certaines procédures facilitent cependant la progression vers des solutions acceptables par tous et qui ne sont pas celles que les uns et les autres auraient défendues d'emblée. Du premier énoncé il découle qu'il est nécessaire de bien maîtriser le "système de contraintes" pesant sur les différents acteurs engagés dans un diagnostic partagé, au risque de voir l'un d'eux bloquer la discussion. En second lieu il faut comprendre les effets propres à l'exercice de diagnostic.

Dans la perspective d'un diagnostic d'institution et tout particulièrement dans le cas de la formation de "pays", la dimension du volontarisme politique ne peut être négligée. Il faut alors une lecture plus géo-politique du territoire qui mêle à une compréhension des relations entre organisations (plutôt bien maîtrisée dans la culture équipement), une analyse plus directement politique, mieux maîtrisée par la culture des services des préfectures. Il va de soi que de telles analyses, si elles peuvent éclairer les responsables de services, n'ont pas vocation à être mises sur la place publique.

Au total, si dans tous les cas un diagnostic doit être accompagné par ses promoteurs d'éléments de compréhension sociologique du contexte, dans aucun cas cela ne saurait prendre la forme d'un "supplément systèmes d'acteurs" adjoind au diagnostic.

8. Le rôle des CETE

Pour finir il faut enfin évoquer une question délicate. En effet, les difficultés rencontrées tout au long du groupe de travail pour permettre l'accès au terrain des équipes du CETE puis pour autoriser la diffusion des documents produits révèlent que cette activité sociologique ne va pas de soi. Le problème apparaît moins lié à l'appropriation de méthodes nouvelles qu'au positionnement des CETE. Deux questions se posent.

La première est liée à la possibilité pour des agents de CETE de conduire une série d'entretiens semi directifs auprès des principaux acteurs d'un territoire. En effet, le CETE, dans les secteurs liés à l'aménagement est un acteur connu et repéré pour sa proximité avec la DDE. Deux difficultés importantes se présentent. D'une part les interlocuteurs ne s'exprimeront pas de la même manière devant une personne perçue comme liée à un acteur local que devant une personne perçue comme extérieure à ce jeu⁶. D'autre part les responsables de la DDE peuvent s'effrayer de voir des personnes du CETE évoluer dans leur zone d'intervention pour réaliser de telles enquêtes alors que leur statut n'est pas clarifié.

La seconde difficulté est liée à l'appropriation par les DDE d'un éventuel apport dans la compréhension du " jeu des acteurs ". La conduite d'un diagnostic territorial ne se distinguent pas de l'action dans son ensemble. On l'a vu, les plus grandes difficultés méthodologiques sont liées à la cohérence d'ensemble entre le type de diagnostic et le mode d'intervention choisi. C'est de culture sociologique dont on a besoin.

⁶ On peut remarquer que certains universitaires très impliqués dans la vie locale de leur ville peuvent rencontrer des difficultés comparables.

La solution est alors peut-être à chercher dans un effort pour enrichir les capacités d'analyse du contexte des responsables de service. Un DDE, ou un chef de service, dispose à travers ses contacts, à travers le suivi régulier de la presse locale, à travers les remontées de ses agents, de nombreuses sources d'information sur le contexte d'intervention. L'essentiel est qu'il dispose des cadres de référence et de quelques réflexes pour les interpréter dans une perspective sociologique. Cette culture pourrait être nourrie à la fois par de la formation aux raisonnements de la sociologie et par la diffusion d'études particulières qui illustrent des cas de figure variés et offrent des points de comparaison aux responsables.

Une telle orientation conduit à remettre en question le principe du partage entre " spécialistes " et gens du terrain et à s'interroger sur des manières nouvelles de générer des compétences au sein de ce ministère.

A propos de l'analyse stratégique

Par Jean-Yves Bion

Trois points furent sous jacents aux débats que nous avons pu avoir tout au long du déroulement de ce travail. Ils semblent suffisamment importants pour mériter les mise au point ci-dessous.

1er point : l'analyse systémique et l'analyse stratégique « diagnostic de projection » et « diagnostic de coordination »

L'analyse stratégique propose de partir du constat « qu' un acteur est toujours un acteur stratégique inséré dans un système d'acteurs ». Analyser un système d'acteurs ne veut pas dire évaluer, voire de critiquer les pratiques observées, mais essayer de comprendre les « logiques d'action » de chacun en fonction d'un cadre d'analyse théorique.

Les deux modes de raisonnement complémentaires de l'analyse des systèmes d'action organisés sont le raisonnement stratégique et le raisonnement systémique.

- Le **raisonnement stratégique part de l'acteur pour découvrir le système** qui seul peut expliquer par ses contraintes les apparentes irrationalités du comportement de l'acteur.
- Le **raisonnement systémique part du système pour retrouver avec l'acteur** la dimension contingente arbitraire et non naturelle de son ordre construit.

Le raisonnement stratégique peut être résumé de la façon suivante.

1°) Les participants d'une organisation peuvent être considérés comme des acteurs ayant chacun leur propre stratégie. La rationalité de ces stratégies ne peut se comprendre que si on la relie aux chances de gains et de pertes qu'ils ont dans le jeu qu'ils jouent avec leurs partenaires.

2°) Si on connaît les stratégies de chacun des acteurs et si on connaît les contraintes (ensemble de normes et de règles) auxquelles ils sont soumis, on peut reconstituer le jeu auxquels ils se livrent.

3°) L'organisation est donc un construit culturel grâce auquel les hommes parviennent à orienter leurs comportements de façon à obtenir un minimum de coopération, tout en maintenant leur autonomie d'agents libres.

Le raisonnement systémique repose sur la causalité systémique qui consiste à considérer effets et causes comme interdépendants à l'intérieur d'un système.

On peut opposer le raisonnement systémique au raisonnement linéaire le plus courant : avec le raisonnement systémique au lieu de chercher le ou les coupables, au lieu d'essayer de localiser le vice de structure ou de fonctionnement, il s'agit de faire un diagnostic du système qui permette de comprendre en quoi ou pourquoi, dans ce système, les comportements ou les mécanismes incriminés sont en fait rationnels.

Partant de là, en fonction de la distinction opérée par Gilles Jeannot, il convient de ne pas opposer « diagnostic de projection » et « diagnostic de coordination » mais de bien voir qu'ils se complètent.

Le **diagnostic de projection** est le diagnostic stratégique que fait la DDE lorsque elle souhaite recenser ses atouts, ses savoir faire, ou pour être lucide sur ses handicaps en vue de se placer, par exemple, sur le marché du local à travers l'élaboration d'un POM (Plan-Objectif-Moyens), qui est un outil de stratégie.

Même si cette analyse se déroule essentiellement en interne, il paraît difficile de se priver d'un minimum d'éléments de contexte. Or qu'est ce que le contexte d'une DDE sinon les organisations partenaires ? Ainsi donc, la connaissance du positionnement des partenaires ainsi que des opportunités et des obstacles de l'environnement (l'environnement de la DDE est fait d'autres organisations : DRAF, Diren, DRE, Communautés urbaines, départements, etc...) paraît un élément essentiel d'appréciation. Donc une analyse qui ne prendrait pas en compte cette dimension se révélerait certainement très nombriliste et volontariste, mais peu stratégique en définitive.

A l'inverse le **diagnostic de coordination**, part de l'analyse du système d'acteurs, il repère les principaux acteurs-clefs du système d'action concret, il établit les liens entre eux, leurs différentes stratégies, les systèmes d'alliance existants ou possibles, les zones de conflit. Il identifie les formes de régulation et de coordination en place ou à prévoir (remarquons que dans nombre de cas, la DDE n'est pas investie d'une mission de coordination des acteurs).

En retour ce type de diagnostic a une incidence sur la DDE dans la mesure où il lui permet de mieux se connaître elle-même, à travers l'image que lui renvoie les autres partenaires. Il lui permet d'effectuer un affinement de sa stratégie en vue de se positionner, non seulement en fonction de ses souhaits, **mais aussi en fonction des positionnements des autres partenaires et des opportunités que lui offre son environnement partenarial**, donc, plus en fonction des « possibles » que de son seul volontarisme. En définitif le positionnement de la DDE dépendra de la manière dont elle saura utiliser ses atouts et mènera les négociations avec ses partenaires, **car la négociation ne tue pas la stratégie, au contraire elle demande de l'affiner.**

2^{ème} point : dire et ne pas dire

Il paraît important de se garder de deux écueils :

- Le premier serait de voir l'analyse du jeu d'acteurs, comme un appendice quelque peu annexe, mettant sur la place publique des calculs sordides qui méritent la confidentialité. Toute proportion gardée, nous retrouverions en quelque sorte l'opposition de la petite histoire à la grande histoire. La petite histoire faite des intrigues liées au caractère des rois et des reines à la cour de Louis XIV par exemple, opposée à la grande histoire des progrès des techniques, des grands soubresauts guerriers et des heurs et des malheurs du monde.

Dans cette optique on peut considérer que les jeux de pouvoir sont des phénomènes honteux, assimilés soit à des calculs machiavéliques d'acteurs agissant pour leurs intérêts propres (sordides dans la plupart des cas) cachés sous l'accomplissement de but nobles qui seuls sont à prendre en compte. Réduire à cela l'analyse du système d'acteur n'est pas sérieux et c'est justement ce qu'il faut chercher à éviter.

- L'autre écueil serait de se cantonner aux seules analyses statistiques, prendre pour argent comptant les objectifs énoncés, croire que les organigrammes affichés

suffisent à nous permettre de rendre compte de la réalité que nous étudions. C'est penser que ces seuls éléments nous permettent d'expliquer la réalité des comportements et des évolutions. Ne pas vouloir essayer de comprendre les comportements et les « logiques de fonctionnement des différents acteurs » c'est certainement se priver d'une clef de compréhension de la réalité.

La posture que nous propose la sociologie des organisations est de considérer que les différents individus sont des sujets, insérés dans des systèmes de règles et de normes. Ces acteurs disposent d'une liberté limitée, plus exactement d'une « rationalité limitée » par les contraintes du système (ou de l'organisation) dans lequel ils évoluent. Leurs conduites sont dictées par les relations de pouvoir (le pouvoir est vu ici sous son aspect relationnel, plus que comme un attribut) qu'ils entretiennent avec les autres acteurs du système.

L'analyse des systèmes d'acteurs permet de comprendre leur système de régulation, les coopérations entre acteurs, les alliances possibles, les oppositions à un projet. Elle nourrit une analyse lucide du positionnement que chacun peut adopter et des marges de manœuvre dont il peut disposer en fonction de sa position dans le système. Cette analyse du système d'action concret (qui est un construit d'acteurs) peut permettre pour peu que l'analyse soit conduite correctement :

- de renseigner la DDE sur les stratégies et le positionnement de ses partenaires sur un projet donné

- de renseigner la DDE sur la perception de son action par les autres partenaires

Alors analyser sans dire ? Que dire et ne pas dire ?

3^{ème} point : la place à réserver à l'analyse du système d'acteurs :

La réflexion d'Anne Talha du CETE du Nord- Picardie, et dont l'exposé complet figure à la page 57 de ce rapport, porte sur ce troisième point .

- ***Difficultés et risques de l'exercice :***

Le jeu des acteurs me semble être un sujet beaucoup trop sensible pour être abordé en tant que tel (dans un chapitre spécifique par exemple) dans les études, en particulier dans le cadre des diagnostics de territoire. Il n'est pas apparu évident de jouer la transparence dans ce domaine, de dire qui joue avec qui, qui joue contre qui, dans quel domaine et pourquoi, bref de faire apparaître les systèmes d'alliance et d'oppositions.... Cela doit sans doute être analysé, discuté avec les personnes ressources sur lesquelles on s'appuie, mais il me semble de peu d'intérêt, voire même très dangereux de faire figurer cela dans une étude, voire même un simple compte-rendu destiné à être diffusé.

D'une part, les acteurs se déclinent à l'infini. Si on parle de telle commune, parle-t-on du maire, du conseiller municipal chargé du domaine auquel on s'intéresse ou du service municipal concerné ? Au sein du service municipal concerné, l'acteur clef est-il le chef du service concerné, ou bien le technicien Dupont qui travaille activement sur un projet d'aménagement ? Dans ce cas, et si on s'intéresse aux acteurs qui vont défendre un enjeu cher à l'État (par exemple la mixité sociale), peut-on dire, par exemple que la mairie s'oppose à ce principe de mixité, alors que dans le même temps, la DDE va travailler efficacement avec le technicien Dupont sur un projet de lotissement bien intégré mixant accession et locatif HLM dans un quartier d'habitations plutôt aisé ?

La DDE doit donc comprendre (et nous le faire savoir) que l'acteur clef est M. Dupont, mais il ne faut surtout pas l'afficher, pour ne pas mettre ce dernier en porte-à-faux avec sa hiérarchie et les élus de la commune.

D'autre part, l'exemple qui précède montre que si les enjeux ne sont pas les mêmes pour tout le monde, le partage des enjeux est sans doute moins stratégique que le partage du projet. Monsieur Dupont va défendre son projet auprès de la DDE sur la base du principe de mixité sociale. S'il sait que le principe de mixité passe mal auprès des élus et du corps électoral, il va jouer une autre carte auprès des élus : par exemple, celle de l'intégration urbaine, de la qualité architecturale du projet, de l'importance du projet pour maintenir les effectifs des classes de primaire à niveau... Autant d'objectifs plus faciles à défendre, autant de moyens de promouvoir la mixité sans le dire...

Et puis derrière les stratégies que l'on peut afficher, il y a les stratégies cachées. Parmi les stratégies cachées, celle de Monsieur le Maire qui n'est personnellement pas contre le projet, mais craint la fureur (et sa répercussion électorale) des habitants du quartier (contre la construction des logements HLM) et qu'un beau projet d'aménagement pourrait rassurer ; celle de M. Dupont, qui défend vigoureusement ce projet, parce qu'il habite ce quartier et voudrait trouver un logement HLM de qualité pour son fils, etc.

Il s'agit là de diplomatie, qui relève du management au jour le jour d'un partenariat, on est bien loin du diagnostic de territoire...

- **Cette connaissance des logiques des acteurs est nécessaire pour que la DDE puisse se positionner sur des actions précises et partenariales.**

Le diagnostic lui-même peut très bien se contenter de décrire du factuel, mettre en avant les mécanismes de ségrégation à l'œuvre sur le territoire : il s'agit alors de décrire un processus dans lequel interviennent différents acteurs (les mécanismes d'attribution des logements, les stratégies résidentielles, le rôle des politiques publiques...), et non plus de décortiquer le jeu d'acteurs pour lui-même... Dans cette configuration, les acteurs ne sont plus supposés être « pour » ou « contre », ils sont supposés être tous des acteurs intelligents, qui agissent tous pour le bien de la « communauté », d'autant mieux qu'ils ont bien compris les phénomènes. Et même si dans la réalité, les choses ne se passent pas comme cela, démonter les mécanismes, c'est mettre chacun au pied du mur. Ce qui est recherché, c'est le partage du constat. Ainsi le débat ne va pas porter sur qui est contre qui, qui est pour ou avec qui, mais sur : êtes-vous d'accord et si oui, que fait-on et comment ? Si non, quels sont vos arguments contradictoires ?

De toutes façons, ce qui intéresse en général une DDE, ce n'est pas le système d'acteurs en tant que tel mais la ou les posture(s) que la DDE est en mesure d'adopter, en fonction du contexte partenarial (DDE – collectivités locales – « société civile » (?)) et de la capacité des différents services de l'Etat à travailler ensemble (travail interministériel).

Autrement dit, ce qui intéresse la DDE est de comprendre :

- les stratégies développées par les acteurs dans le cadre d'un processus donné (la ségrégation, les mécanismes de dévalorisation – valorisation, l'étalement urbain – recentrage urbain, la gestion de la ressource en eau.....) par rapport au contexte dans lequel ils évoluent (admettre qu'il est normal que les enjeux ne soient pas les mêmes pour les uns et pour les autres);
- quelles sont les contraintes et les marges de manœuvre de la DDE par rapport à ce constat (est-on capable de s'intégrer dans tel processus auquel on adhère, est-on capable de contribuer à inverser une tendance ?)
- quels sont les enjeux particuliers à la DDE par rapport aux grandes priorités nationales (y être ou pas et pourquoi ?)
- quels sont les leviers d'action et dégager les postures possibles de l'Equipement

ELÉMENTS DE THÉORIE DE LA SOCIOLOGIE DE LA TRADUCTION

Par Sven GRILLET, Sociologue ATER Université de Lyon2 / Glysi SAFA – CNRS

Ces dernières années des apports notables ont été fait à la sociologie des organisations. Ce corpus s'appuie essentiellement sur le tandem conceptuel régulation / pouvoir. On y trouve bien sûr les travaux de Crozier et Friedberg, mais aussi ceux de Saint-Saulieu, Reynaud ou encore Bernoux.

La sociologie des organisation a eu pour effets de rendre intelligible les réalités organisationnelles comme construites par des acteurs. Cette intelligibilité du social s'est gagnée au prix inévitable de réductions de la réalité.

Un aspect notable de ces prises de positions théoriques est leur besoin de stabilité et de clôture. En effet, elles nécessitent des ensembles organisés dont la composition est d'une relative évidence. Ceci est lié à la relative stabilité temporelle des organisations étudiées.

Toute une gamme de phénomènes sociaux que le sociologue des organisations avait à traiter restait ainsi hors de portée théorique et nécessitaient un traitement au cas par cas. Ainsi en était-il, des rapports inter-organisationnels ; des coopérations temporaires ; des actions composites entre institutions, organisations et groupements temporaires ; ainsi les projets en devenir ou encore les projets aboutissant à de profondes transformations du groupe d'acteurs étaient de ce type. Ce type de phénomènes est maintenant à " portée de canon " théorique grâce aux adaptations que certains auteurs comme Herreros ont fait des travaux de la sociologie des sciences ou de l'innovation encore appelée sociologie de la traduction développée par Callon et Latour.

Compréhension des sciences et approche sociologique des organisations

Une première source d'étonnement est liée aux champs des sociologies en question a priori lointains : organisation et science. Que vient faire la compréhension des sciences dans l'approche sociologique des organisations ?

Tout d'abord le traitement des sciences nécessite des innovations théoriques et méthodologiques importantes. Ce champ positionne l'analyste paradoxalement : besoin d'une grande réflexivité pour gérer la proximité, *-le « même »-* (il s'agit bien d'un scientifique analysant la science) et besoins liés à une grande altérité (l'analyste ne comprend parfois pas un traître mot des rudiments nécessaires à l'entrée dans la spécialité scientifique). Callon et Latour proposent de sortir de ce paradoxe par l'utilisation radicalisée de la posture anthropologique ethnographique (qualifiée pour l'analyse des grandes altérités, du "*différent*") conjointement à une posture théorique pratiquant la "*neutralité épistémologique*" (pour paraphraser la posture habituelle des sociologues de l'action qui réfère à la *neutralité axiologique* -l'absence d'évaluation " en valeur " des phénomènes étudiés-). **La méthode consiste donc à enquêter les terrains scientifiques à la manière**

d'une communauté de culture lointaine en en apprenant progressivement les codes. La posture théorique consiste à s'interdire dans cet apprentissage toute interprétation s'appuyant sur des entérinations de discours d'acteurs portant sur le vrai et le faux. Loin de clore les débats épistémologiques (une sociologie peut alimenter une réflexion épistémologique mais non s'y substituer) cette double approche rend intelligible la science en tant qu'activité sociale sous un angle surprenant.

Les rapports classiques que proposent les analyses entre science et société se déclinaient sous trois aspects.

- Le premier est **l'irréductible indépendance de l'activité scientifique par rapport à son contexte social** : la science se fait par un ordre de discours particulier (le logos) portant sur une réalité extérieure au fait social (voire le contenant : la Nature).
- Le second est **la détermination culturelle du fait scientifique par le contexte social** à des degrés d'intensité variable allant du sociologisme (le fait scientifique n'est qu'un fait social parmi d'autres) à la lecture paradigmatique (l'activité scientifique s'ancre dans un socle culturel de croyances partagées par les membres d'une communauté scientifique).
- Le troisième s'intéressant de façon fonctionnaliste aux **variations que des contextes institutionnels**, mésosociologiques ou organisationnels, **différents pouvaient occasionner aux "performances" de la production scientifique**. En gros soit le vrai existe indépendamment de la société, soit, il en est un ordre de discours relatif, soit-on ne pose pas la question du vrai .

L'approche de Callon et Latour propose de ne pas accepter les limites du troisième choix sans rentrer dans la polarité du débat entre les deux premières approches.

La science, vue à travers leurs lunettes, est précisément l'activité qui produit simultanément et constamment la frontière entre "nature" et "culture". Il n'est nul besoin de prendre position ou de renoncer à prendre position épistémologiquement. **La sociologie de la traduction offre une lecture de la science comme action.** Action de production de la frontière entre le social et le naturel, entre le fatal et le contrôlable, entre l'objectif et le subjectif. De part le lien intime qui s'est instauré entre le scientifique (le "c'est vrai") et le technique (le "ça marche"); un fait scientifiquement étudié devient naturel (objectivement explicable) et potentiellement contrôlable; un fait techniquement produit devient contrôlable et potentiellement naturel... L'activité scientifique, *de ce point de vue*, ne tire donc pas sa spécificité de la nature de ses objets ou de sa méthode, pas plus qu'elle n'est qu'une activité parmi tant d'autres dans la société : elle est l'activité qui ne peut ni présupposer une nature ni un ordre social car elle est l'activité qui trace la frontière entre ces deux ordres du réel à partir de laquelle se bâtissent simultanément la stabilité naturelle et l'ordre social.

L'exemple de la pompe à vide de Boyle

Si l'on prend l'un des exemples que cette école de pensée a développé, à savoir le lien entre la théorie des gaz et la pompe à vide de Boyle, ce discours devient moins abstrait. En effet, l'on voit que la façon dont Boyle a conçu sa pompe à vide *et* ses plans de réalisation convient aussi bien à une démonstration expérimentale scientifique qu'à une démonstration publique reproductible le plus facilement possible et susceptible de remporter l'adhésion d'un public amateur voire candide. Par exemple, par une attention poussée dans la réalisation des plans de cette pompe non seulement à sa capacité de produire le vide mais à être reconstruite hors la présence de son concepteur. Mais aussi par le fait que l'usage de cet

instrument est orienté vers des “ mise en scène ” efficace telle que le fait de créer le vide entre deux hémisphères métalliques qui seront par la suite soumises à la traction de chevaux... incapables malgré leur force bien connue de tous les spectateurs de séparer ces deux hémisphères que l'expérimentateur présentera de nouveaux désunies avec la plus grande facilité... Cette technique de mise en scène qui de nos jours correspondrait à celle d'un illusionniste (à cette grande différence que le démonstrateur veut que le “ truc ” soit compris et pour tout dire qu'il soit cru) à ceci près qu'elle n'enlève rien à la nature de preuve expérimentale des effets de la pompe à vide quant à l'existence des gaz et à la nature des lois les régissant.

La controverse entre Pasteur et Pouchet sur les microbes

Un autre exemple historique lui aussi illustre la spécificité de cette approche. Il s'agit du débat ayant abouti à l'émergence de la connaissance des microbes. Latour présente un acteur souvent méconnu du débat scientifique ayant précédé l'émergence des microbes. Il s'agit de Pouchet. La méconnaissance que nous avons en général de ce nom souligne un problème classique dans l'analyse des sciences : ce sont souvent les vainqueurs ou leurs tenants qui en font l'histoire. Pouchet développe une pratique expérimentale qui le conduit à observer l'apparition de vie là où, suivant les connaissances scientifiques de l'époque, il ne devrait pas en émerger... Dans de la paille portée à ébullition et en situation quasi-anaérobique des traces de vie ré-émergent. L'explication qu'il fournit à ce phénomène est celle de la génération spontanée : de la matière inerte peut surgir de la vie.

Un petit ingénieur chimiste (Pasteur) conteste respectueusement ce point de vue et propose l'alternative théorique de la préexistence d'organismes vivants, invisibles et résistants à tous les outrages expérimentaux visant à les supprimer. Comment cette théorie, que nous aurions comme de nombreux autres acteurs de l'époque qualifiés de fantaisiste, a-t-elle pu devenir la source d'une vaste controverse scientifique au point qu'une dispute fut organisée alors que même si l'on néglige la question des positions de prestige scientifique respectives des champions des deux parties, la théorie des micro-organismes n'a aucun fondement empirique à cet instant de l'histoire ?

Pour répondre à cette question, Latour mobilisera l'aversion stratégique de l'église catholique pour la théorie créationniste qui pour des raisons théologiques de l'époque, que nous ne développerons pas ici, fragilisait la papauté. Puis il l'articulera à la dépendance politique du second empire à l'institution cléricale gallicane. Enfin il rappellera la dépendance institutionnelle de l'Académie des sciences à l'Empire. Les conditions pour que Pasteur entre en scène sont alors compréhensibles.

Alors, les microbes, faits politico-religieux ? Les microbes, produits de l'intérêt catholico-impérial ? Pour ce segment de l'histoire : oui. Mais par la suite, Pasteur montrera des micro-organismes ; il vaccinera et nous continuerons de le faire. Si les microbes ne sont qu'un fait politico-religieux, il en aura rarement été d'aussi régulièrement et durablement médicalement efficaces et biologiquement vérifiés... Le fait d'avoir mêlé de façon incontestable au processus de production de la théorie des microbes des acteurs politiques et religieux n'a en rien enlevé tous les éléments scientifiques et techniques qui surviendront ultérieurement. Si pendant un temps les microbes ont été les alliés de l'Eglise l'on peut dire cette dernière fut leur rampe de lancement ou plus simplement que c'est elle qui fut leur alliée. Une gamme de phénomènes est passé du domaine de la fatalité à celle de l'action technique, des mystères sont devenus explicables, une frontière s'est déplacée. La nouveauté de l'analyse de Latour est que cette frontière n'est pas un simple tissu de textes logiques et d'expériences scientifiques mais que s'y intercalent, s'y lient, des acteurs sociaux et des institutions non scientifiques.

Deux concepts clefs

Pour clarifier ces deux histoires et pour retenir ce qui fait commun avec de nombreux épisodes historiques ou actuels dans l'activités scientifiques Callon et Latour nous invitent à l'usages de points de vue conceptuels.

- De l'importance des réseaux

En premier lieu une nouvelle gamme de formes sociales doit être nommées : ni figures individuelles historiques, ni organisation, ni institution. Il s'agit du *réseau* : “ métaorganisation ” rassemblant des humains et des non-humains mis en intermédiaires les uns avec les autres (...) ” pour reprendre la redéfinition qu'en fait Herreros à partir des travaux de Callon et Latour. Comment un phénomène se met-il à exister pour nous ? Comment est-il un fait, un objet, une réalité ? Un territoire, une ville existent-ils et si oui comment accédons-nous concrètement, dans quelles situations, à cette existence ? Il y faudra des textes, des cartes, des producteurs de textes et de cartes, des maquettes, des photos et des photographes, des financeurs de tous ordres avec leurs intérêts et leurs désintérêts à financer, des structures administratives, des secrétaires, des photocopieurs, des géomètres, des lasers, des habitants, des témoignages, des enquêteurs pour faire circuler ces budgets ou certifier certaines cartes etc... Chacun dans son rôle au sein de ce réseau qui fait ce qu'est une ville, un territoire, en tant que faits. De même une théorie scientifique est un écrit, un texte membre d'un vaste réseau fait d'humains et de non-humains apportant leur contribution au développement externe et la stabilité interne du réseau. Humains et non-humains portent tous leurs enjeux, leur rôle, leur contraintes propres. Si les microbes furent en tant que texte un allié précieux il fallut accepter leur propre système de contraintes, y compris leur échelle et le médiateur nécessaire que fut le microscope qui lui-même, portant son lot d'enjeux spécifique qu'il fallut intégrer au réseau par d'autres transformations et l'apparition de nouveaux actants.

- Des acteurs aux actants

C'est là le deuxième concept important que nous avons à mobiliser : l'*actant*, regroupant humains et non-humains socialement actifs dans le développement du réseau comme ressource et/ou contrainte ou plus précisément y jouant un rôle déterminé. C'est la deuxième application implicite d'un principe dit de *symétrie* assez classique en anthropologie moderne : ne pas prendre parti sur le vrai dans l'analyse de l'activité scientifique (ni avant, ni pendant, *ni après*), ne pas prendre parti sur le découpage nature/culture dans ses conséquences communes quant au droit d'accès au rang d'acteur social habituellement réservé aux humains dans le monde moderne (nous soulignons à cet égard que l'histoire et l'anthropologie ont souvent à faire à des constructions culturelles où cette exclusivité n'existe pas). Afin de ne pas engager un débat moral et éthique incertain le concept d'actant (être social agissant dans la cadre d'un rôle) regroupera donc acteurs humains et entités non-humaines (l'on doit à l'honnêteté de préciser au lecteur que cette précaution conceptuelle ne suffira pas aux auteurs pour se protéger d'une polémique éthique et méthodologique à ce sujet dans la communauté sociologique qui comptera de nombreux détracteurs aux positions théoriques hétérogènes allant de Bourdieu à Boudon en passant par Friedberg).

Ainsi donc l'histoire, le devenir, d'une activité scientifique est descriptible comme le développement d'un réseau par l'enrôlement progressifs de nouveaux actants. Chaque nouvel enrôlement s'il rallonge la longueur du réseau est susceptible d'occasionner une redistribution des rôles qui peut profondément changer l'allure du réseau sans que le fait d'y voire une continuité soit une aberration. Toutefois malgré ces changements qui peuvent être profonds les actants restent enrôlés c'est à dire contribuant au réseau (qui dépend de cette contribution) et y trouvant une “ rétribution ” (dont l'actant dépend).

De l'utilité de la controverse

Une polémique, un débat, une controverse scientifique : la rencontre de deux tentatives de dire le vrai dont l'une inéluctablement sortira vainqueur ? Peut-être... Mais du point de vue de la sociologie de la traduction ce sont deux réseaux qui se rencontrent proposant des frontières différentes composées de deux configurations différentes des mises en intermédiaire d'actants.

Dans ces controverses des arguments, parfois violents symboliquement, sont développés : accusations d'irrationalité, d'erreurs flagrantes etc. Pourquoi pas, mais les postulats de symétrie, de neutralité, ne nous permettent pas de nous en tenir là il nous faut interpréter ces situations de controverse différemment. Ce sont donc deux réseaux qui se rencontrent par l'intermédiaires de certains de leurs actants. L'on peut toujours traduire l'accusation d'irrationalité comme étant une demande de *déplacement* : " si vous acceptiez que les domaines de pertinence -c'est à dire les actants enrôlés- soit ceux-ci et non ceux-là, cela irait " ou encore " si vous mettiez tels actants en relation différemment nous serions d'accord ". Ce mode d'interprétation des propos de controverses est relativement correcte puisqu'en général les controverses scientifiques ne restent pas éternellement ouvertes et que toutes les parties finissent par épouser temporairement (elles ne restent pas éternellement fermées) le même point de vue, c'est à dire que les parties en présence ont fini par opérer les déplacements nécessaires à la " fusion " des deux réseaux en un nouveau plus long.

Ce point de vue permet en général de recomposer de façon assez cohérente le développement controversé d'une théorie passée (lorsque les sources historiographiques sont nombreuses et variées et que l'on veut tenir compte de toutes, et ce sans épurer les textes scientifiques de ce qui est contemporanément gênant comme la passion de Newton pour l'alchimie ou le manque de preuves de Pasteur). Dans le développement en cours d'une controverse actuelle la position d' " observateur " que l'on construit, permet d'accéder à une variété importante d'actants contribuant ainsi concrètement au développement du réseau.

Le rôle essentiel de la traduction

La question philosophique du déplacement développée par Michel Serres est donc ici représentée par un concept majeur : *la traduction*. L'enrôlement de nouveaux actants dans le réseau n'est effective que lorsqu'une mise en intermédiaire durable entre les actants du réseau et le nouvel actant est concrètement constatable (c'est une condition nécessaire) pour que l'on puisse décrire le processus d'interdépendance qui se développe, (on a alors une condition nécessaire et suffisante). **Ce moment délicat correspond à une opération de traduction.**

La première mise en intermédiaire à laquelle nous songeons tous est le langage : les acteurs humains doivent pour une partie d'entre eux se comprendre. Un énoncé particulier dans un contexte culturel langagier particulier (une langue, un jargon, un idiome, un argot, etc.) peut être inaccessible et l'enrôlement ou le maintien dans le réseau d'un ou de plusieurs actants dépendent de leur compréhension de cet énoncé particulier. Deux solutions sont possibles :

- soit les actants se déplacent dans le contexte culturel d'origine (" ils apprennent la langue ") ils ont alors traduit un problème d'incompréhension en un travail d'apprentissage ;
- soit les actants porteurs de l'énoncé particulier initial le traduisent en une langue maîtrisée par les actants dans l'incompréhension (ils se déplacent dans leur contexte culturel).

La traduction est réussie lorsque le problème d'incompréhension est résolu et qu'il résiste à une pratique répétée. Traduire c'est donc déplacer un groupe d'actants d'un contexte où leur mise en intermédiaire est problématique dans un contexte où leur mise en intermédiaire ne l'est plus. Cette façon de définir la traduction va bien au-delà de la traduction langagière tout en l'englobant.

L'exemple d'Aramis

Un des travaux de Latour (Aramis) portait sur le développement d'un projet de transport en commun tendant à l'individualisation de l'usage (réduction de la taille des rames et autonomies des mini-rames quant à leur arrêt et redémarrage). Une série de problèmes techniques ardues progressivement résolus, le réseau en plein développement se heurte à la difficulté d'enrôlement *d'un ensemble d'actants incontournables* : les personnes fragiles, la figure de la dame âgée... Comment pourrait-elle résister aux accélérations et décélération que sous-entendrait un tel moyen de locomotion. Cette difficulté technique a réellement et durablement posé problème. Or, l'enrôlement des dames âgées était une condition sine qua non du développement du réseau porteur de ce projet technique. Un des ingénieurs actants du projet propose *une traduction* : il fait l'analogie entre ce problème et celui du déplacement d'explosifs sensibles aux mêmes contraintes. L'opération de traduction a été réussie lorsque les pistes de résolution maintenant accessibles dans le contexte de l'industrie de l'armement auront été correctement adaptées au contexte du transport des personnes.

Car toute traduction est une approximation *efficace* : les contextes différents ne permettant pas, par définition, l'expression du *même* énoncé (procédé). **Contextes et énoncés, faits et réseaux scientifiques, acteurs et systèmes, actions et situations s'entredéfinissent l'on ne peut en toute rigueur faire abstraction de la partie sans lequel le tout serait différent et du tout qui produit les conditions de sens de la partie.**

Le temps particulier sur lequel les sociologues attirent notre attention est celui qui survient lorsque la rallongement du réseau (qui peut s'accompagner de quelques pertes) conduit à son *irréversibilité*. C'est à dire à l'impossibilité de désengagement massif d'actants ainsi qu'à l'incapacité de réseaux concurrents à faire autrement qu'avec le réseau en son état. Ceci explique ou plutôt donne une lecture de la propriété si souvent mise en avant de l'activité scientifique : sa cumulativité. Le nouveau réseau doit conserver en son sein comme un de ses segments l'ancien réseau irréversible (prenons pour exemples le domaine de pertinence de la mécanique classique en tant qu'approximation dans le cadre de la mécanique relativiste ou encore l'étrange survivance du modèle planétaire atomique en raison de ses liens intimes avec les représentations à l'œuvre dans la l'apprentissage de la pratique d'électricien).

Intérêts et les limites de cette approche

Pour comprendre maintenant les ponts qui ont été jetés entre sociologie des sciences et des organisations remarquons quatre enjeux.

Tout d'abord le modèle théorique permet de saisir des dynamiques, des compositions d'actants non durablement définies, entre des actants d'ordre extrêmement différents. Et ce, même si les changements occasionnés sont profonds (il peut y avoir disparition de l'organisation et continuité du projet ou encore changement de centralité comme dans le cas des microbes les acteurs passant au second plan des non-humains). Gamme de phénomènes qui apparaissent souvent aux yeux du sociologue des organisations.

L'entredéfinition entre actants humains et non-humains et la pertinence de sa prise en compte apparaît immédiatement dans les univers techniques et industriels. L'absence de frontières pertinentes entre organisations, en fonction de l'activité de l'organisation établie par l'analyse stratégique, ouvre la porte à la réflexion sur l'importance des intermédiaires entre acteurs qui parfois forment concrètement tant de relations, qu'il devient impossible de ne pas y voir des rôles sociaux et donc un statut d'actants.

De plus, ces recherches, si elles prennent pour origine le champs des sciences, se sont souvent alimentées à des commandes d'analyses, de diagnostics, voire de conseils portant sur des univers technico-industriels typiques du champ de la sociologie des organisations.

Enfin, la capacité de comprendre des phénomènes aussi complexes socialement que les faits scientifiques laisse espérer une lecture facilitée de situation "moins spécifiques". Toutefois les auteurs de la sociologie de la traduction insistent souvent sur les problèmes posés par un tel déplacement de thématique (des sciences vers les changements organisationnels ou la conduite de projet). Nous devons être prudents sur toute démarche qui conduit à un arrêt de la réflexion ou à une mécanisation de celle-ci. D'ailleurs les auteurs qui ont construit cette théorie en dénoncent les emplois "mécanistes". Notre but étant d'augmenter nos capacités à analyser le réel nous devons considérer cet emploi mécaniste comme indésirable.

Un outil de lecture ou d'action performant et ambigu

Ces préventions sont d'autant plus importantes que le déplacement des concepts et méthodes de lectures de la réalité proposée par la sociologie de la traduction (en particulier celle effectuée par Herreros sur laquelle nous nous sommes abondamment appuyés dans ce texte) conduit à un outil ambigu et puissant. L'outil théorique ainsi produit (10 points d'attention dans le développement d'un réseau/projet analysé) ressemble à s'y méprendre à un outil opérationnel permettant de se donner des points de repères pertinents dans la conduite d'un changement ou d'un projet. C'est probablement là comme le dit Herreros les traces d'une approche construite à partir de sources empiriques commanditées mais cela tient aussi à l'objet même étudié initialement : la science.

Cet outil se propose en 10 étapes (dont l'enchaînement ici proposé comme chez Gilles Herreros n'est pas chronologique mais relève plutôt d'une logique conceptuel et fonctionnelle abstraite) :

1. ***L'analyse de contexte*** : liste des actants potentiellement et concrètement en relation (les actants étant définis à l'instant t par leur -enjeux, ressources, contraintes, situation-), cette liste n'est pas établie mais est dynamique
2. ***La problématisation*** : identification de questions, de pratiques, d'enjeux acceptables par tous les actants et les intéressant tous (le projet institutionnel ou initial n'est que l'enjeu d'un petit groupe d'actants voire d'un seul). La problématisation ne doit pas être trop générale (par exemple : une vie plus heureuse pour tous sur la terre), elle doit être très malléable, acceptable par tous, ni galet indéformable, ni eau filant entre les mains des actants, tant cette malléabilité tend à la fluidité
3. ***Le(s) points de passage obligés (PPO)*** : c'est ce temps bien connu des acteurs de terrain où toutes les difficultés convergent vers un point unique (un lieu, un groupe, un texte, un besoin de machine, d'un plan, etc.) En général, un objet ou un groupe, ou une réalité commune au réseau va être produite. Le passage de ce point permet à tous les actants de s'engager dans le réseau.

4. **Le(s) porte-parole** : les actants ne peuvent être extraits de leurs contextes concrets. L'enjeu est donc de créer des lieux ou des supports d'ajustements ou de négociations (PPO étant le premier) dans lesquels tous les actants soient représentés. C'est la question des porte-parole qui ont pour mission d'opérer les traductions des enjeux des actants dans leurs contextes réels dans ces lieux.
5. **Les investissements de forme** : les investissements de formes sont les opérations concrètes, les traces matérielles et sociales de la traduction. Il s'agit d'une simplification des moyens de représentation des réalités de chacun des actants permettant la production d'accords quant à une réalité partagée. C'est par exemple, ce qui va permettre que les 2000 actants concernés puissent participer par le biais des porte-parole légitimes aux négociations (les dispositions pratiques de la délibération par le vote et le comptage statistique qui s'en suit en sont, sous certaines conditions, un exemple ; la coproduction des « briques de bases » permettant la production "à plusieurs" d'une maquette ou du diorama d'un lieu en vue de permettre la production d'une représentation commune d'un site, en est un autre).
6. **Les intermédiaires** : ce sont les supports (individus, argent, objets, etc.) qui relient les actants à leur porte-parole dans les activités de négociations et plus largement ce qui relient les actants d'un réseau. Un intermédiaire est tout à fait susceptible d'être lu comme un actant pour peu que l'analyste trouve un sens à cette identification.
7. **Enrôlement et mobilisation** : mobiliser des actants ou poser la question " les actants sont-ils mobilisés ? ", revient en fait, à s'interroger quant au rôle réel de l'actant dans le réseau, de son point de vue et de celui des actants dont il est intermédiaire. Peut-il faire perdre quelque chose ? C'est la question de la fictivité de la participation qui est ici souligné par ce vocabulaire militaire qui insiste sur l'intensité de l'engagement réel.
8. **Rallongement irréversibilité** : voir ci dessus
9. **Vigilance** : les traductions sont efficaces mais imparfaites par essence. Dans un réseau elles s'articulent en de longues chaînes et nécessitent une attention permanente ne serait-ce qu'en raison de leur dépendance aux fluctuations des environnements de chaque actant dont elles dépendent. Un dispositif de vigilance est en général observable dans les réseaux qui se développe durablement. Il est maintenu au-delà de la réussite des opérations de traduction.
10. **Transparence** : elle est la définition des conditions dans lesquelles s'opère une traduction qui sera fréquemment répétée. Elle se doit d'être fiable pour les actants qui la considère comme le fruit des négociations et portant pour partie sur des éléments qu'ils ne maîtrisent pas. De la transparence dans toutes les phases dépend la solidité de tout le réseau. L'image de la publicité du débat scientifique qui fait temporairement universalité peut servir d'idéal-type.

Comme il avait été souligné en introduction le travail d'appropriation de la sociologie de la traduction proposé ici, même s'il ne fait pas l'unanimité s'accorde pourtant assez bien au corpus classique. La phase de contextualisation et de problématisation sont des étapes classiques en analyse stratégique par exemple. A cette différence près qu'il s'agit ici d'actants et non des seuls acteurs humains. L'on observera de même que les questions de traduction sont analogues mais plus générales que les questions d'analyse systémique (un comportement d'acteur n'a pas de sens en lui-même, mais dans l'ensemble du contexte organisationnel) et que les rapports de pouvoirs peuvent être lus comme un type particulier d'opérations de traduction des ressources des différents actants.

Enfin et surtout toute cette démarche appartient à un mouvement sociologique qui est celui de la sociologie de l'action de type compréhensive, les acteurs et les actants sont compris à partir de leurs actions comme révélatrices d'enjeux dont la compréhension est l'objet majeur de l'analyse et qui sont susceptibles d'être remobilisés pour la conduite d'autres actions ce qui se traduit pour les acteurs par une préservation de leur autonomie et une lecture non déterministe à tendance rationaliste de leur comportement.

Bibliographie sommaire

Callon M. Latour B., La science telle qu'elle se fait, 1991, Paris, La Découverte

Friedberg E., Le pouvoir et la règle, 1993, Seuil

Herreros G., Un sociologie de la traduction, in Les nouvelles approches sociologiques des organisations, 1996, Seuil

Latour B., Aramis ou l'amour des technologies, 1992, Paris, La Découverte

Latour B., La science en action, 1989, Paris, La Découverte

Serres M., Eclaircissements Entretiens avec Bruno Latour, Ed. François Bourin, 1992

Les points majeurs de l'exposé de Sven Grillet

par Jean-Jacques Duhayon du CETE de l'OUEST

On a besoin à la fois de comprendre un phénomène social par nature complexe et besoin d'une représentation simplificatrice du social. L'art du théoricien est d'avoir une appréhension de la réalité qui permet la manipulation.

Le modèle d'analyse des organisations initié par CROZIER est puissant mais il comporte deux limites :

- **1^{ère} limite** : La sociologie des organisations raisonne sur des systèmes clos : les organisations (organigramme, schéma) ; or le travail d'enquête va conduire à déborder le système, pour analyser un environnement plus large, structurant et durable , mais ce dépassement amène à terme à clore à nouveau le nouveau système examiné.
- **2^{ème} limite**: les enjeux, objectifs, contraintes, ressources et stratégies d'un acteur ne prennent sens qu'en lien avec les stratégies des autres acteurs. On insiste plus sur ce qui se passe synchroniquement qu'historiquement.

De ces deux limites naît la nécessité d'endogénéiser les variables dans un but simplificateur, car la liste des acteurs rentrant dans le système est par nature, infinie. D'où une évolution théorique, notamment à partir de nouveaux modèles analytiques appliqués à la science : la sociologie de la traduction qui avance deux nouveaux concepts, **l'actant et l'acteur-réseau**, pour dépasser les questions de la temporalité et du système clos.

Les sociologues qui analysent les sciences et leur évolution, se sont intéressés au moment où le savoir se fait. Ils analysent les pratiques de laboratoire. Les travaux de Bruno Latour sont le résultat d'observations de terrain et de la prise en compte de l'approche historique.

Exemple 1 : la controverse entre Pasteur et Pouchet

La « théorie du microbe » est établie par PASTEUR sous le Second Empire et s'oppose à celle de POUCHET, partisan de la théorie de la génération spontanée. POUCHET est un membre éminent de l'Académie des Sciences alors que PASTEUR est un ingénieur chimiste. Pourtant PASTEUR sort vainqueur de la controverse sans preuve expérimentale, la théorie de la présence de micro-organismes anaérobiques relevant d'un modèle interprétatif. En fait pour expliquer la victoire de PASTEUR il faut prendre en compte le fait majeur suivant : la position de l'Eglise catholique rejetait le principe d'une recréation permanente. Or l'Eglise, un pilier du Second Empire, et l'Académie des Sciences était sous influence directe des autorités impériales. C'est donc la position de PASTEUR qui a été légitimée, au détriment de celle de POUCHET. La logique politique a pris le pas sur la logique scientifique. Bruno Latour montre ainsi qu'il est nécessaire d'intégrer une dimension socio-politique dans un domaine, l'activité scientifique, où il n'est pas courant de l'avoir.

En fait, la science moderne a pris en compte assez tôt les enjeux socio-politiques :

Exemple 2 : la pompe à vide de Boyle

Boyle inventeur anglais de la pompe à vide, a pris en compte simultanément les deux objectifs : concevoir l'objet, le reproduire. D'emblée, la reproduction de l'objet prend une dimension sociale, car elle suppose que différents acteurs s'en emparent, se l'approprient. Dans le cas de la pompe à vide, le caractère spectaculaire et pédagogique de l'expérience, réalisé en public, a pris vite le pas sur l'invention elle-même. Elle correspondait à une recherche de consensus sur certaines réalités de la nature, dans une Angleterre, très troublée à l'époque sur le plan social et politique.

Dans la science moderne, **la démonstration spectaculaire devient essentielle**, c'est la condition même d'une vulgarisation et de la croyance en une théorie scientifique.

De ces analyses l'auteur en tire la conclusion suivante :

La force d'un propos scientifique n'est pas seulement la force d'un raisonnement mais aussi sa capacité à enrôler des gens dans une croyance théorique. De ce point de vue, les objets acquièrent une autonomie indépendante de leurs producteurs. Investis par un ensemble d'acteurs, ils contribuent à la construction des systèmes d'acteurs eux-mêmes, ils deviennent actants.

B. LATOUR propose un modèle construction d'une théorie pour un groupe d'acteurs scientifiques. Un premier texte est transformé en un 2^{ème} texte après les apports et les corrections d'autres acteurs scientifiques, Ce 2^{ème} texte est lui-même altéré par d'autres interventions, et ainsi de suite. Le texte final est une théorie stabilisée qui à peu de choses à voir avec la formulation du texte initial. L'ensemble des acteurs qui ont contribué au texte final, lui est lié et des liens se sont créés entre les acteurs.

L'un des supports du système d'acteurs, c'est la machine. Le système d'acteurs s'élargit peu à peu sous forme d'un réseau d'adhésion parce que la machine et son mode d'emploi permettent de reproduire la théorie (cf. la pompe à vide) : ils sont **actants**.

Une définition de la vérité découle de ce modèle d'analyse : **la vérité se définit par l'importance du nombre d'acteurs qui croient en l'explication de cette croyance**. Avec une question subsidiaire : comment est-on arrivé à faire croire une théorie à un ensemble d'acteurs ?

L'usage technique crédibilise la théorie et rend dépendant, de cette théorie les utilisateurs. Afficher un désaccord c'est se couper du réseau des croyants. D'où cette définition complémentaire de la vérité scientifique : c'est quand le réseau de croyants devient tellement grand qu'il est trop coûteux de s'en retirer.

Contrairement à l'analyse stratégique, ce modèle, compose une liste non exhaustive d'acteurs et rend compte d'un certain nombre de liens significatifs : ce n'est donc ni un système clos, ni un système intemporel.

La sociologie de la traduction réintroduit l'objet dans ce modèle analytique avec le concept « d'actant » : **un objet n'est pas neutre, il modifie l'équilibre préétabli entre acteurs et joue un rôle social majeur**. Ainsi dans l'analyse d'une démarche d'élaboration d'un diagnostic de territoire, la carte est un objet majeur : c'est l'expression d'une représentation sociale de la part de ses producteurs et en même temps, la carte prend une autonomie vis-à-vis de ses producteurs dès lors qu'elle est reprise à leur compte, par d'autres acteurs. L'objet est la tête de pont d'un réseau social, il est porteur de ses propres contraintes : la forme va imposer une partie de ses lois. C'est en ce sens que l'objet est « **actant** ».

Dans la sociologie de la traduction, des réseaux s'affrontent autour du « vrai » et le vainqueur construit le « vrai ». Il s'agit donc :

- de ne pas chercher à savoir qui a raison, mais d'identifier le réseau ou l'acteur-réseau qui, pour différents motifs, est dépendant d'une vérité,
- de se placer dans une démarche heuristique : l'acteur est doté d'une représentation à priori de la réalité et est obligé de se positionner en termes d'action.
Diagnostic heuristique : avoir une meilleure vision que celle qu'on avait au départ
- de procéder à une décomposition des phases de travail sur un projet.

Exemple 3 : l'avenir de la coquille saint Jacques en Baie de Saint-Brieuc.

Les différentes phases :

- **effort de problématisation**, c'est-à-dire poser le problème d'une manière acceptable et intéressante pour l'ensemble des actants (à ce titre, la coquille est un actant au même titre que les organisations locales : l'intérêt de la coquille est de maintenir son espèce) qui ont pu être identifiés en premier lieu. C'est la phase la plus délicate qui conduit à déformer le projet d'origine : il acquiert une certaine plasticité. De nouveaux actants arrivent mais pas trop. L'objet actant met en route un processus d'action.
- **passage obligé à franchir** : il correspond à un moment de crise à surmonter entre actants et débouche sur des enjeux acceptables par tous.
- **investissement de forme** : il s'agit de transformer des tensions sociales en objets.
- **enrôlement** et mobilisation d'actants : un projet participatif implique une interdépendance des actants.
- **extension** ou rallongement du réseau : plus il est important, plus il est stable, mais plus il est plastique aussi.
- **transparence** : prendre l'avis des actants par rapport au projet ou à l'objet.

Il faut noter que **la médiation** est un facteur important pour l'expression sociologique d'une problématisation : il s'agit de créer des clefs de compréhension entre actants à priori en opposition.

Note sur la notion de réseau

Associée depuis la fin des années 80 aux phénomènes de fragmentation de l'appareil d'Etat — horizontale entre les ministères ou verticale entre centre et périphérie — et de diversification des intérêts en jeu dans les processus d'élaboration et de mise en application des politiques publiques dans différents pays et différents secteurs d'intervention publique, l'analyse de réseaux permet d'abord de rendre compte de la variété des situations observées.

Si l'intérêt porté en France à cette nouvelle approche est plutôt récent, le succès rencontré par la notion de réseau d'action publique n'a d'égal que la diversité des usages qui en sont faits.

Un premier ouvrage de langue française a été consacré aux développements de l'analyse en termes de réseaux, se référant à LE GALÈS (Patrick) et THATCHER (Mark), dir., *Les réseaux de politique publique. Débat autour des policy networks*, Paris, L'Harmattan, coll. « Logiques politiques », 1995, 274 p.. D'après certains des auteurs de cet ouvrage, le « retard » constaté sur ces questions s'expliquerait par l'existence de liens étroits entre la science politique française et le droit - administratif et constitutionnel -, lesquels auraient permis que s'impose durablement une vision hiérarchique et verticale de l'action publique.

En tant que méthode empirique, la notion de réseau souffre en effet de nombreuses incertitudes qui sont autant de débats, comme le rappelle Cécile ROBERT : « l'analyse en termes de réseaux doit-elle privilégier l'étude des relations inter-organisationnelles ou prendre en compte l'étude des réseaux sociaux et des relations interpersonnelles ? Comment déterminer avec exactitude les frontières d'un réseau ? Quels critères utiliser pour les décrire et les différencier ? ».

Et de manière plus fondamentale : « comment et pourquoi les réseaux d'action publique apparaissent-ils ? Comment les réseaux peuvent-ils expliquer les politiques publiques ? ».

Retenons pourtant, qu'appliqués aux travaux de type comparatiste, ces concepts ouvrent des perspectives très intéressantes car ils permettent de mettre en rapport les différences entre politique publique et structure socio-organisationnelle. De plus ils permettent de faire des réseaux, une catégorie analytique associée à la notion de gouvernance.

1^{er} CAS

Le Diagnostic d'agglomération de LONGWY

Etude du CETE de l'EST

**« Un espace transactionnel est-il en train de se former autour du Diagnostic
d'agglomération de LONGWY ? »**

Le travail du CETE a été organisé en deux phases :

- première phase à visée « exploratoire » où l'on montre ce que l'observation sur une longue période permet de construire théoriquement en termes d'interactions entre jeux des acteurs d'un territoire (modélisées par la notion de système d'action publique territoriale) et démarches diagnostics (modélisées par la notion de sous-système d'action) ;
- deuxième phase où il s'agit de faire un zoom sur un diagnostic ressortant du tour d'horizon initial afin de vérifier, cette fois-ci au plus près du processus, la nature et les modalités de ses interactions avec le système d'acteurs.

1. rappel de la première phase d'étude et cadrage des hypothèses d'étude

Tel que nous l'avons laissé au terme de la première phase, le travail se concluait par le constat d'un système d'action en mutation, système apparaissant comme à la fois complexe (sur le plan de l'action) et compartimenté (sur le plan de l'ordre).

Sur le long terme, la mutation du couple (diagnostic)/(système d'action) semblait pouvoir se caractériser par la montée en puissance d'une composante locale brisant l'hégémonie (ordre et action) alors instituée par la création du PED :

- émancipation du District (ordre et action)
- autonomisation et montée en puissance de l'Observatoire aujourd'hui Agence d'Urbanisme (action)
- investissement du territoire par la DDE (action)

Tout ceci, auquel vient s'ajouter la circonstance d'arrêt de la Mission PED, nous faisait dire que la réalisation très récente d'un diagnostic d'agglomération avait sûrement été l'occasion d'opérer une rétroaction — non plus diffuse mais consciente — en instaurant de nouveaux partenariats caractérisés par le passage d'une « logique d'inclusion » à une « logique transactionnelle ».

Entretiens faits, il faut livrer sans attendre que cela n'a pas été le cas et que c'était donc aller un peu vite en besogne — par trop se fier à l'emballage procédural, alors que le processus partait lui de beaucoup plus loin.

Pourtant, si l'observation puis l'analyse du diagnostic d'agglomération de Longwy n'ont pas été l'occasion attendue de mettre en lumière une rétroaction façon idéal-type de « mise en synergie » ou autre « dynamique partenariale », le matériau récolté par analyse et entretiens se révèle tout de même riche d'enseignements. Il fournit — ce qui est toujours précieux — la connaissance d'un processus local mais soulève également des questions en rapport direct avec la thématique d'étude du groupe de travail CETE / CERTU. Et c'est pour faire rentrer — après-coup et donc peut-être un peu artificiellement — ces questions dans le cadre d'analyse initialement posé qu'il nous faut donc reformuler les deux hypothèses qui ont orienté notre travail jusqu'à maintenant.

La fin de la première phase se refermait sur la problématique suivante : **un espace transactionnel est-il en train de se former localement à l'occasion du diagnostic d'agglomération de Longwy ?**

Disons-le d'entrée, le diagnostic d'agglomération n'a guère conduit à l'amorce d'une telle logique. A première vue, il semble même constituer au contraire comme un prudent « statu quo », « moment d'équilibre » confiné au milieu local au sein d'un contexte d'action publique territoriale apparaissant lui comme de plus en plus tendu. Non pas l'initiation d'une « dynamique partenariale » mais la « cristallisation » de points de vue existants et l'affichage de projets latents n'augurant guère d'une amorce de stratégie collective.

Pour autant, ce constat n'est pas de nature à infirmer nos deux hypothèses de travail. Il ne fait seulement que préciser leur énonciation volontairement large au sein d'une première phase de travail conçue comme à dominante exploratoire.

La seconde hypothèse, d'abord, sera replacée dans le long terme. Le passage d'un « modèle d'inclusion » à une « logique transactionnelle », avant de s'instituer, est d'abord un problème. Fondamentalement, c'est d'ailleurs le même problème que celui qui se pose aujourd'hui en matière d'action publique territoriale (mais de manière peut-être moins sensible) sur l'ensemble du territoire français. A cet égard, **la prolifération actuelle des dispositifs de contractualisation ne saurait masquer les incertitudes et rapports de force multiples qu'engendre localement une telle vague de territorialisation des politiques publiques.** Rendue d'autant plus difficile qu'elle concerne ici un territoire transfrontalier, la mise en œuvre de nouveaux partenariats ne formera donc pas le matériau mais plutôt "l'horizon problématique" de notre étude de cas.

Tel qu'il a été présenté et sera encore détaillé plus loin, le système d'action publique territoriale qui nous occupe ici n'est donc à considérer que pour ce qu'il est : une cristallisation complexe et circonstanciée d'un "entre-deux". Et si « redéploiement » (CIADT), « droit d'inventaire » (District) ou « promesses de synergies » (DDE) témoignent tous d'une perspective de changement c'est aussi pour dire les tensions et les doutes que génère, sur le territoire de Longwy plus qu'ailleurs, la référence à une nouvelle donne.

Quant à la première hypothèse, il découle de ce qui précède que ladite « rétroaction du diagnostic sur le système d'acteurs » conviendra d'être approchée non plus en actes mais au travers des discours. Avant que le diagnostic puisse constituer (ce qu'il n'est pas ici) un processus « stratégique » visant à articuler les différents points de vue, c'est la manière dont il concourt pour ses acteurs à « un processus de connaissance géopolitique » (voir note de cadrage J.Y. BION) qu'on s'attachera désormais à discuter.

Influences réciproques de ces deux notions qui donnent son titre à la démarche du CERTU continueront donc d'être illustrées par un double questionnement, mais reformulé de la façon suivante :

- En quoi le diagnostic d'agglomération de Longwy a-t-il consisté en une inscription du système d'action publique territoriale ? Que peut-on lire dans la manière dont il a été élaboré, ainsi que dans son contenu, des dynamiques d'acteurs caractérisant ce système ?
- En quoi cette inscription permet-elle en retour de préciser les incertitudes pesant aujourd'hui le système d'action publique territoriale ? Et de fait, comment les acteurs impliqués dans ce diagnostic l'utilisent-ils a posteriori comme outil d'analyse du système auquel ils appartiennent ?

2 - le diagnostic comme procédure

En quoi le diagnostic d'agglomération de Longwy est-il moins l'œuvre d'un processus local que le produit d'une initiative centrale s'imposant in itinere comme la clé de voûte d'une vague de contractualisation encore inaboutie ?

Rappelons, en guise d'introduction que le processus qui nous occupe ici est d'abord le fruit d'un contexte procédural fort marqué par une volonté gouvernementale de concourir à l'établissement d'une "nouvelle donne" en matière de contractualisation et de territorialisation des politiques publiques. Sans entrer ici dans une matière proliférante supposée connue dans ses multiples composantes techniques, réglementaires ou législatives, on rappellera seulement à propos de ladite « démarche des diagnostics d'agglomération » que :

- « l'objectif pour l'Etat est d'abord, dans ces diagnostics, de territorialiser son action pour en améliorer la cohérence et l'efficacité, par sa capacité :
- à travailler sur des territoires et à des échelles pertinentes, au-delà des découpages classiques,
- à mettre en évidence le ou les principaux enjeux qui doivent structurer son action,
- à croiser à partir de là ses politiques sectorielles et ses divers modes d'intervention, [...]

[et que] le diagnostic servira de base pour rencontrer les élus de la région et des agglomérations, de manière à progresser vers un diagnostic partagé puis à contractualiser sur les enjeux essentiels. »⁷

En analysant l'élaboration du diagnostic partagé de l'agglomération de Longwy, nous ne nous intéresserons donc très précisément qu'à la dernière étape du processus local de mise en oeuvre d'une procédure interministérielle s'inscrivant elle-même dans une démarche gouvernementale plus large et non encore achevée. Aussi est-ce peu dire que de parler d'un « contexte procédural fort » et convient-il d'en préciser les contours. Afin de préciser cet ordre de contraintes et la manière dont il a effectivement pesé (indépendamment du contexte local) sur notre objet, nous commencerons donc ici par rappeler le régime d' "engrènement" procédural ayant conduit les diagnostics d'agglomération de leur "mise sur agenda" jusqu'à leur réalisation.

21 – Initiative de l'Etat central

Dans le mouvement initié par les circulaires du Premier ministre et de la ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement de juillet 1998 relatives aux contrats de plan, c'est le 22 juillet 1998 qu'est lancée au sein du METL une « démarche diagnostic » concernant quelques 140 agglomérations de plus de 50 000 habitants (au sens des « aires urbaines » définies par l'INSEE). Dès lors, les DRE et DDE sont mobilisées afin de « nourrir de données récentes et homogènes la connaissance qu'ont les services de leur territoire et

⁷ in « Planification stratégique, le point sur les diagnostics d'agglomération », Lettre Espaces n°3, décembre 1998, DGUHC, METL.

d'en faire la synthèse afin d'obtenir une vision globale de l'agglomération étudiée. »⁸ Les délais sont brefs puisque chaque DRE devra être entendue dès la fin octobre par un groupe "inter-directions" du ministère, auquel sont joints des représentants de la DATAR et de la DIV. Ces rencontres seront préparées avec chaque DRE par un "binôme" de la DGUHC composé du chargé de mission territorial concerné et d'un membre du groupe projet mis en place à la DGUHC pour assurer la maîtrise d'œuvre de l'opération. Quant au niveau central, il organisera des auditions et formera un " groupe projet " opérationnel afin de tirer des enseignements en termes de contenu et de méthode.

Le 9 octobre 1999, une circulaire ministérielle est adressée aux préfets de région et aux directeurs régionaux de l'équipement afin de préciser l'exercice d'un « pré-diagnostic » Equipement. Elle rappelle de manière non limitative les principaux thèmes qui doivent être examinés, tels que l'analyse de l'armature urbaine au niveau régional, la structuration de l'agglomération, les phénomènes de fragilisation et de ségrégation des espaces urbanisés, le logement, les liens entre transports et urbanisme, la question foncière, les stratégies d'implantation des entreprises, la gestion durable des ressources et des espaces naturels, les réseaux et services urbains, les équipements publics, la qualité urbaine.

A partir du 23 octobre 1998, chaque DRE est reçue par un groupe "inter-directions" du ministère, auquel se joignent la DATAR, la DIV et la DNP du ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement. Les présentations abordent les points prévus dans la circulaire du 9 octobre, suivant un plan recommandé : présentation de l'armature urbaine régionale, en privilégiant les aires urbaines de plus de 50 000 habitants ; ouverture sur les régions voisines, et notamment sur les agglomérations les plus importantes ; grands enjeux territoriaux : déplacements, habitat, environnement, etc. ; présentation de quelques agglomérations à enjeux majeurs ou représentatifs.

Ces échanges doivent permettre dans chaque région de « resituer l'exercice » ainsi que de préparer un « rapport élaboré du point de vue de l'Etat », le plus souvent possible « en liaison avec les préfets et les autres administrations décentralisées ». Ces dossiers « d'une quinzaine de pages, illustrés de cartes, auxquels s'ajouteront des annexes par aire urbaine » devront être fournis par chaque région pour le 15 janvier 1999.

Après réception par la DGUHC de 170 diagnostics d'agglomérations (un tiers de l'ensemble des communes représentant deux tiers de la population française), et analyse de ces documents en interministériel (DGUHC, DR, DTT, et PUCA pour le METL ; DATAR et DNP pour le MATE ; ainsi que la DIV) de février à mars, c'est une première phase de travail qui se conclut les 27 et 28 mai 1999 par l'organisation d'une séance nationale de restitution accompagnée de la diffusion d'un document provisoire d'étude appelé "Synthèse des diagnostics d'agglomération".

Engagée au départ pour les contrats d'agglomération, il est décidé que la démarche se poursuive et s'étende (« tant pour des raisons de fond que de calendrier ») au rythme et à l'ensemble de l'exercice de contractualisation (contrats de ville, contrats Etat-régions, voire documents uniques de programmation européens, qui devraient tous être signés avant le 1er janvier 2000). Les contrats d'agglomération et de pays pourront ensuite être signés de manière progressive et conformément au calendrier des contrats de plan c'est-à-dire jusqu'à la fin de 2003. Ainsi, le 1^{er} avril 1999 une circulaire interministérielle portant sur « la préparation des diagnostics préalables aux processus de négociation des futurs contrats » ordonne d'« approfondir » et d'« élargir le travail déjà engagé par les services du ministère de l'Équipement » afin d'aboutir, « au-delà de la préparation des contrats de ville et des

⁸ in « Diagnostic d'agglomération — une démarche généralisée », Lettre Espaces n°2, octobre 1998, DGUHC, METL.

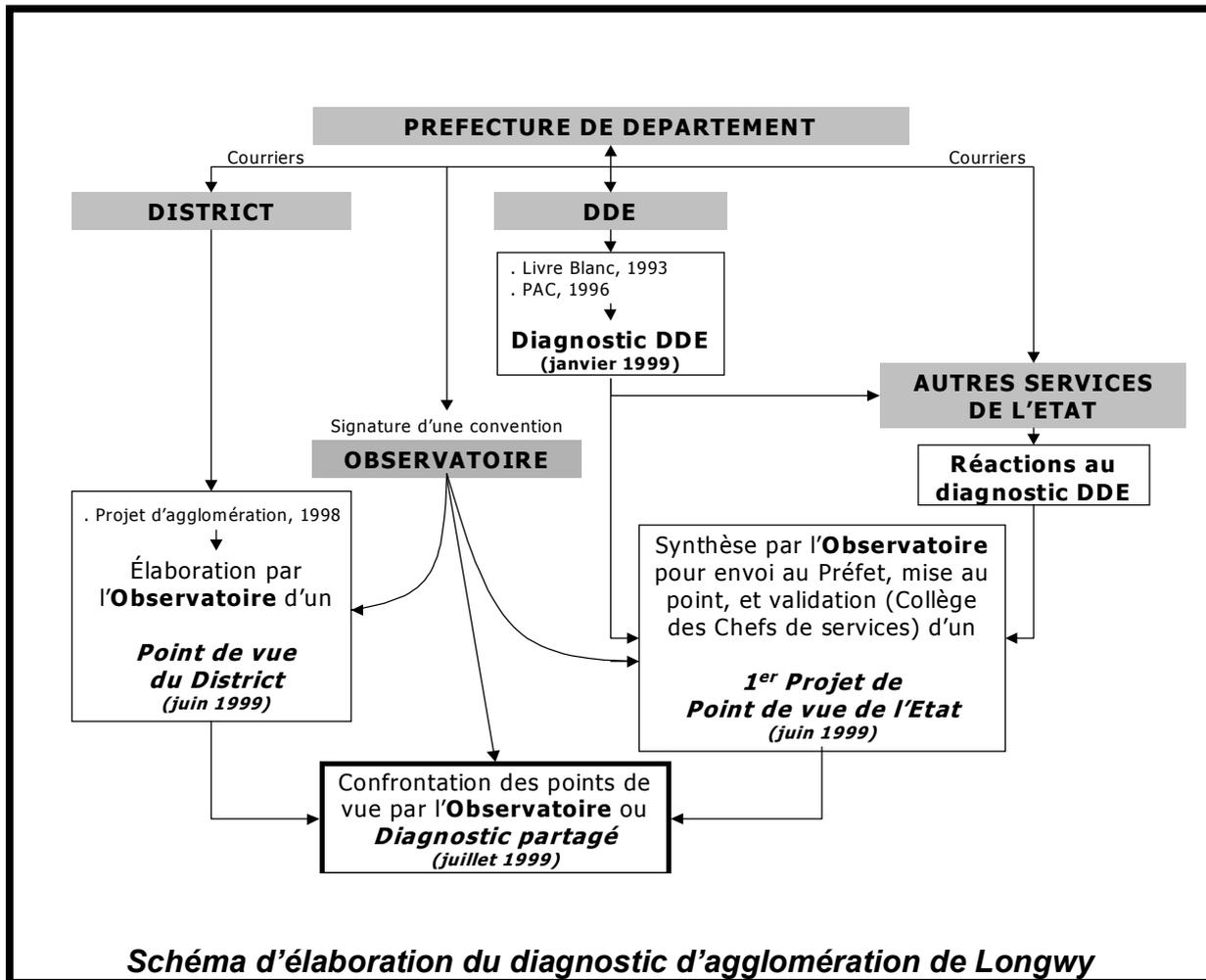
contrats d'agglomération », à un point de vue de l'Etat qui « constituera un cadre de référence pour orienter son action en direction des agglomérations sur la période 2000-2006 ». Cet exercice devra être « coordonné par les préfets de région et mis en œuvre par les préfets de département en associant l'ensemble des services de l'Etat », en même temps que devront être engagées « parallèlement les discussions avec les collectivités locales pour aboutir à un diagnostic partagé ».

Là encore les délais sont très brefs puisque, dès fin avril 1999 (en accompagnement du « Plan d'action synthétique » concernant les Contrats de plan Etat-région), devra être adressée au Premier ministre et à la DATAR « une note d'orientation relative à la géographie potentielle et aux probabilités contractuelles avec les agglomérations (contrat de ville et d'agglomération) en précisant les principaux domaines de préoccupation au vu des diagnostics en cours ».

Quant aux diagnostics partagés, ils devront être achevés fin juin 1999, ce « afin qu'ils servent à la fois aux contrats de Ville et aux contrats d'agglomération ». Rejoignant donc désormais les préoccupations de la circulaire du 31 décembre 1998 relative aux contrats de ville 2000-2006 signée par le Premier ministre, ils comprendront notamment « un document commun d'orientation établi dans la perspective du contrat de ville où les problèmes urbains auront été replacés dans une logique globale d'agglomération ».

22 – Mise en œuvre par l'Etat local

Comme le suggère le rappel qui vient d'en être fait, c'est la "mécanique procédurale" qui semble avoir été décisive depuis la définition jusqu'à l'application concrète de la démarche « diagnostic d'agglomération ». Et dans le cas de Longwy comme ailleurs, les conditions de sa mise en œuvre locale ont été avant tout dictées par des impératifs de calendrier encore appelés « délais à la hussarde ». Dans ces conditions, et bien que le préfet (en l'occurrence le sous-préfet de Briey) soit le chef de file désigné par la procédure, c'est la DDE qui va, dès l'enclenchement de cette action, en assurer le leadership. Jouant le rôle de « secrétariat » et « d'apport sur le fond » en direction de la préfecture, elle est à l'origine du dispositif qui consiste à confier à l'Observatoire (future Agence d'Urbanisme) la synthèse et la rédaction de l'ensemble des trois documents à produire (voir schéma d'élaboration). Moins que la traduction locale d'une méthode



, ce choix (opéré pour Longwy mais aussi pour Nancy) renvoie d'abord à des impératifs pratiques : « les délais étaient très courts et les ressources internes à la DDE trop faibles pour répondre de manière satisfaisante, et dans le temps imparti, aux exigences de la circulaire ».

Quant au processus d'élaboration, il va au plus rapide du respect des instructions ministérielles. La DDE commence par inscrire son propre diagnostic au sein du cadre prévu par la DGUHC. Sous forme de fiches déclinant pour chaque item « analyse, synthèse du constat, pistes d'action, projets connus, et partenaires éventuels », ce premier document est envoyé à tous les services de l'Etat. Il est convenu que ces derniers complètent cette « base de travail » et/ou réagissent sur son contenu dans un délai de quinze jours. Aucun service n'ayant véritablement remis en cause, dans sa réponse ni la forme ni le fond de cette pré-construction, c'est donc un « point de vue de l'Etat » « prédigéré » par la DDE qui résultera de cette manière de faire.

Dans le même temps, un courrier d'information est adressé aux élus locaux de même qu'est préparée par la DDE puis signée par le préfet une convention avec l'Observatoire. Retournées pour droit de regard à la préfecture, les productions des autres services de l'Etat sont remises à l'Observatoire ainsi que le diagnostic de la DDE. A charge pour lui d'en établir la synthèse et la mise en forme. S'en suivent plusieurs groupes de travail, plusieurs réunions, pour examiner le premier rendu de l'Observatoire et en d'en dégager les grandes lignes. Ainsi élaboré, le « point de vue de l'Etat » est enfin validé par le « collège des chefs

de service ». Parallèlement, la convention précise que « l'Observatoire élaborera, pour le compte et sous ses directives, le point de vue du District Urbain de Longwy », ce avant d'avoir à « confronter les points de l'Etat et du District » en vue d'élaborer un « diagnostic partagé ». Tout cela est fait en un peu plus d'un mois seulement, pour aboutir dès juillet 1999 à une « réunion de restitution » articulant dans le plus parfait souci d'équilibre :

1. la présentation du point de vue de l'Etat par l'Arrondissement Territorial Nord de la DDE ;
2. la présentation du point de vue de la collectivité par un membre du cabinet du président du District ;
3. la présentation du diagnostic partagé par l'Observatoire sous formes de fiches thématiques représentant graphiquement l'éloignement des divers éléments composant les 2 points de vues (méthode des cibles).

3 - le diagnostic comme inscription

Comment le diagnostic d'agglomération de Longwy, dans son élaboration et son contenu, a-t-il été une manière de cristalliser un état des dynamiques d'acteurs caractérisant le système d'action publique territoriale ?

De la présentation qui vient d'être faite, on tirera évidemment le constat de marges de manœuvre réduites à leur plus simple expression. Mais à observer de plus près la manière dont se sont traduites localement ces contraintes fortes de procédure, il ressort que l'on peut malgré tout lire au travers de ce diagnostic l'inscription plus ou moins consciente du système d'action qui lui sert de contexte. C'est l'influence directe des dynamiques d'acteur sur les démarches diagnostic que nous allons donc tenter d'illustrer maintenant dans le cas du diagnostic d'agglomération de Longwy.

AVERTISSEMENT METHODOLOGIQUE ...

Produit du recueil puis de la confrontation des divers points de vue en présence ayant consenti à s'exprimer sur une partie (le diagnostic) d'un objet (le système d'action publique locale) par ailleurs fortement disputé, l'analyse qui suit réclame les deux observations suivantes quant à son statut et ses limites.

Par construction, il ne peut s'agir d'une forme d'évaluation du diagnostic d'agglomération mené par la DDE. Ce qui appelle un type de conclusion sous l'angle des dynamiques d'acteurs commande en effet souvent un tout autre bilan au regard du référentiel des politiques publiques intéressées.

Ni les collectivités locales ni l'ensemble des acteurs Etat n'ayant pu être interviewés, **les résultats livrés ici exposent non l'ensemble mais une série partielle d'interactions localisées.** On se gardera donc de vouloir en tirer, par recomposition ou extension, des conclusions d'ensemble dès lors sujettes à caution puisque à valeur de jugements.

3 1 – Consensus et positionnement technique

Le diagnostic d'agglomération de Longwy frappe d'abord par le consensus qui semble se dégager, contre toutes attentes, de la confrontation finale des points de vue de l'Etat et du District. Après analyse, il n'est pourtant pas difficile de saisir les raisons d'un tel consensus si l'on veut bien faire les deux remarques suivantes :

- il s'agit d'un accord entre deux discours appartenant à un même registre, à savoir celui de la technique ;
- au « point de vue » du District ne répond pas véritablement celui de l'Etat mais, on l'a montré plus haut, la voix de l'Etat local et en particulier celle de la DDE.

Aussi, plus que la preuve d'une scientificité qu'aurait nouvellement acquise l'analyse territoriale, peut-on lire dans ce consensus technique deux formes d'inscription du système d'action publique territoriale.

Dans le caractère consensuel du registre technique d'abord, se révèle une « communauté de points de vue » semblant lier techniciens de la DDE et professionnels de l'Observatoire, ces derniers étant par ailleurs pourvoyeurs des analyses territoriales du District. Et pour la DDE en effet, si un différend oppose les élus à la mission du PED, il n'implique guère l'Etat local qui croit au contraire traiter avec les communes sur la base d'une « relation de confiance ». A cet échelon, les points de vue se sont ainsi forgés « par itération » et toujours « en lien les uns avec les autres », « ce qui explique qu'au final ils se rejoignent sur l'essentiel », l'agrégation très lente des structures ne suit bien sûr que très progressivement celle par contre indéniable des individus (élus locaux et « personnalités » de l'Observatoire et de la DDE ayant suivi l'évolution du territoire depuis maintenant plus de cinq ans).

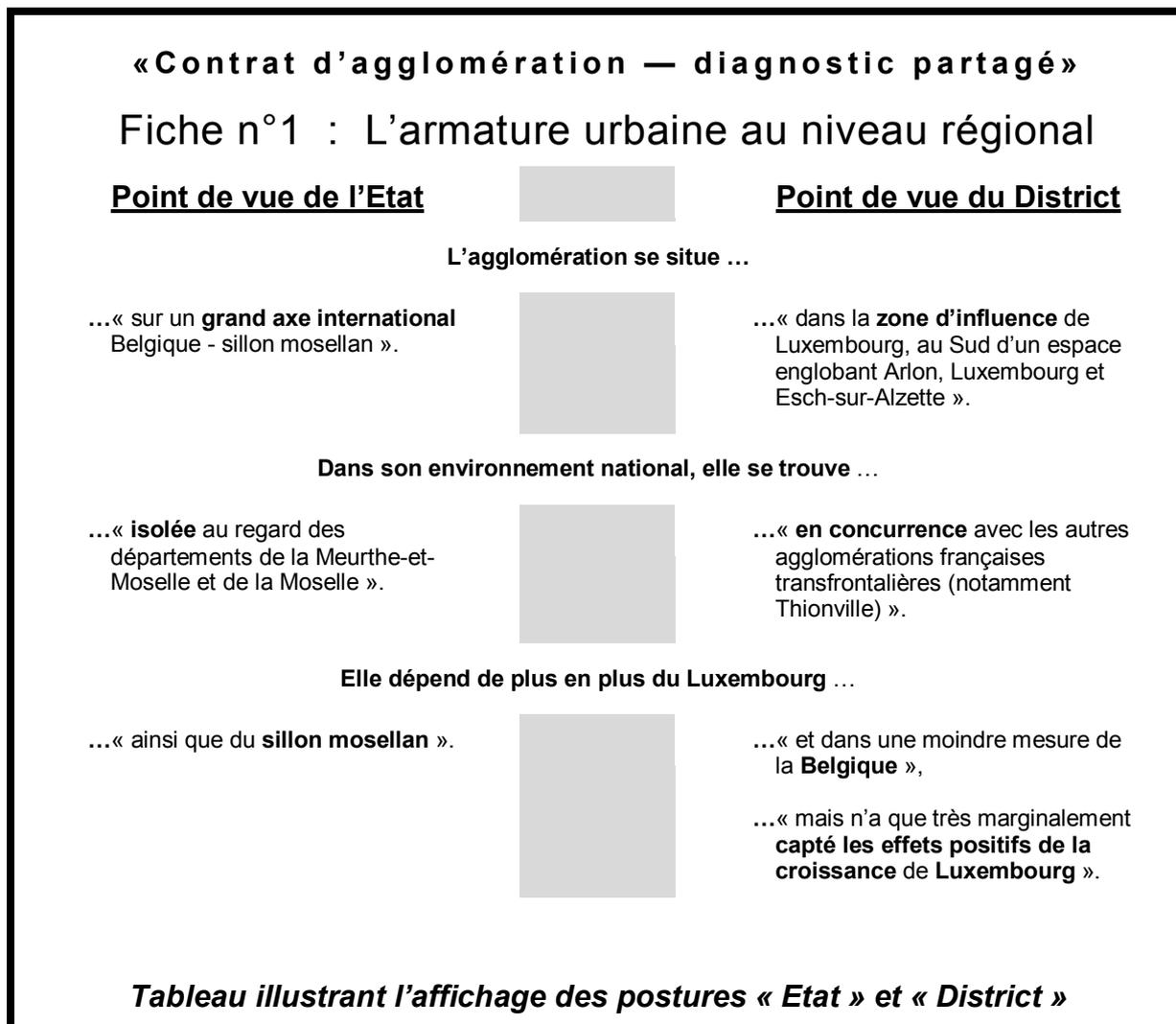
Dans le caractère technique des discours qui se font face, ensuite, s'observe le positionnement conscient d'une DDE voulant se situer à l'abri du politique. Cette stratégie est visible par exemple dans la volonté qu'elle manifeste — tout au long du processus de diagnostic — de limiter l'exercice au seul registre technique. Dans l'esprit de la DDE en effet, seul un « débat de fond » (i.e. « fondé sur des arguments techniques ») peut valablement déboucher (d'abord « en interne » puis « en externe » au contact des élus) à des prises de position et autres « décisions stratégiques ». L'étape du « diagnostic Etat » est ainsi envisagée comme une « mise à plat » objective gagnant à ne pas se confondre avec l'élaboration du « projet politique ». Dans cette perspective rien d'étonnant à une participation de l'Observatoire « à mi-chemin entre la collectivité locale et l'Etat » puisqu'il ne s'agit pour la DDE que « d'utiliser le savoir-faire technique et la connaissance du territoire » d'un organisme dont « la vocation est d'abord l'exercice et le développement de fortes capacités d'expertise ».

3 2 – Veille et statu quo stratégique

Bien que le « partage » final du diagnostic d'agglomération mette en regard deux discours qui ne s'excluent guère (et peuvent même apparaître aux techniciens impliqués comme « complémentaires »), on y relève souvent des formulations qui, pour être de part et d'autre légitimes, s'appuient sur deux systèmes de représentation du territoire manifestement en concurrence, ce au moins dans le caractère systématique de leur affichage.

Ainsi en est-il par exemple du « partage » relatif au premier item (défini dans le cadre de la démarche nationale et concernant l'« armature urbaine au niveau régional ») où peut

se lire en filigranes (voir tableau) la construction de deux postures quasi parallèles dans le souci qu'elles ont de se différencier l'une de l'autre. D'un côté figure un Etat garant de l'emboîtement des échelles et de la solidarité des territoires, de l'autre une collectivité opérateur de développement urbain au plus près des dynamiques socio-économiques qu'elle enregistre localement — paysage que l'on complètera enfin en notant le régime incantatoire de l'appel étatique à plus et mieux d'intercommunalité.



Dans ces jeux de discours où « chacun joue son rôle », on veut voir un état de "veille stratégique" d'un système local manifestement en retrait vis-à-vis des enjeux stratégiques annoncés par la démarche nationale des diagnostics d'agglomération. Ou plutôt en position de "veille" pour ce qui est de la DDE, et en situation de "statu quo" politique pour le District. Car pour être précis en effet, il faut dire qu'au sein de ce qu'on a décrit comme un consensus technique apparaissent tout de même un écart irréductible opposant politiquement — car « projet à projet » — la collectivité à l'Etat Régional. Il s'agit du projet d'une « infrastructure fer de délestage du sillon mosellan » qui, outre le fait que sa rationalité technique est aussi vertement qu'opportunément mise en doute par l'Agence d'Urbanisme, remet en cause (puisqu'il traverse sa zone d'implantation) le projet de « Point triple » porté par le District sur l'aire du PIA. Bien qu'« à la marge », et bien que selon les dires de la DDE cette divergence n'ait véritablement éclaté (pour faire crise) que postérieurement au processus qui nous occupe, on lit donc également dans le diagnostic d'agglomération de Longwy, les marques

d'un rapport de force politique dont la possibilité même de cristallisation nous semble révélatrice d'une période de statu quo.

Pour appuyer la lecture qui vient d'en être faite, on remarquera enfin que le document final, et produit du « partage » opéré par le seul Observatoire, a semble-t-il été « découvert en séance » par le District et la DDE. De l'avis de cette dernière, le fait qu'une telle étape n'ait donné lieu à aucune sorte de débat montre simplement que, la « séduction de la forme » choisie par l'Agence aidant, « l'Etat et la collectivité, convenaient [par là] pour dire que, globalement, ils étaient d'accord », « consensus [d'ailleurs] déjà ressenti par les acteurs avant cette analyse ». Plus objectivement peut-être, l'absence de validation préalable — si ce n'est de relecture — d'un document n'ayant été par suite ni publié, ni même broché, renforce l'idée d'un diagnostic d'agglomération arguant la faiblesse (circonscrite ?) de l'investissement stratégique de ses acteurs.

Ce qui est aussi décrit par la DDE comme un processus inachevé débouchant sur une forme de « temps mort » (à la fois au niveau local et à l'échelle nationale) nous semble enfin l'illustration d'une forme de partenariat aussi fréquente (voir la prolifération des « chartes » et autres « contrats ») qu'il est aisé, et visiblement sans grand risque, de se mettre d'accord sur de grands objectifs tout en renvoyant à d'autres lieux, et d'autres temps, la question des stratégies à conduire pour les atteindre.

4 - le diagnostic comme connaissance

Comment le diagnostic d'agglomération de Longwy, une fois réalisé, peut-il être pour ses acteurs support de discernement des ressorts du système d'action publique territoriale au travers des questions qu'il laisse "en creux" ?

L'étendue de l'action de l'Etat sur le bassin sidérurgique et ferrifère longwovicien a toujours eu pour corollaire — depuis la création du PED, jusqu'à aujourd'hui — l'existence de nombreux points de superposition, et souvent de friction, entre les différentes échelles d'ordre et d'action mobilisées. Cette caractéristique du système d'action publique territoriale a souvent été « mal vécue » par ses acteurs locaux, et en particulier par des services techniques comme ceux de la DDE qui ont à connaître les projets des uns et des autres et « ont souvent eu une action difficile en raison de ces dissensions ». Et ce sont ses ressorts que nous permettent finalement de mieux appréhender le diagnostic d'agglomération de Longwy, par les questions qu'il laisse en suspens, et qui s'imposent comme telles à ses acteurs dans les commentaires et interrogations qu'il suscite après-coup chez ces derniers. Ressorts mobilisant des questions d'ordre : qui sont les acteurs du système d'action publique territoriale et quels liens d'autorité entretiennent-ils les uns avec les autres ? Autant que des questions d'action : que font ces acteurs et comment leurs différentes actions s'agencent-elles les unes par rapport aux autres ?

41 – Questions d'ordre

S'ils engagent des "points de vue" donc des interprétations forcément différentes (c'est le regard qui crée l'objet), les commentaires recueillis après-coup auprès des acteurs du diagnostic d'agglomération suggèrent tous que le consensus technique local ayant caractérisé ce dernier a laissé — à défaut d'avoir voulu ou pu y répondre — nombre de questions d'ordre en suspens.

Pour ce qui est des questions éprouvées ex post par la DDE, commençons par mentionner au passage le cas de Nancy où le dispositif a « techniquement » tellement bien fonctionné que la DDE s'est trouvée faire les frais d'un « retour de bâton » géopolitique de la part du Conseil Général, ce dernier s'élevant ouvertement contre ce qu'il avait perçu comme une trop grande proximité entre le District et les services de l'Etat. Puis, en ce qui concerne Longwy, précisons que les interrogations de la DDE se projettent sur trois dimensions tenues séparées par son discours : la dimension du partenariat local (rôle de médiation de l'Agence d'urbanisme), la dimension de politique régionale (conflit Préfecture de région – District), la dimension managériale (articulation Préfecture de région – Préfecture de département).

A l'échelon local, et puisque le diagnostic a aussi été « une manière de tester la nature des relations que pouvaient nouer l'Observatoire en tant qu'Agence d'Urbanisme avec la DDE », s'impose donc d'abord l'interrogation suivante : « quid de la neutralité technique de l'Agence quand elle aura affaire au projet ? ».

Au niveau régional, dominant ensuite des questions formulées en termes de conflit politique (« luttes d'influence »). Et s'il est difficile de savoir si le positionnement technique de la DDE constitue à cet égard une cause ou une conséquence de la « prudence » qui est visiblement la sienne concernant ces questions, retenons simplement ici qu'elle déclare à leur propos « ne pas détenir tous les tenants et aboutissants ».

Sur le plan managérial enfin, perdue pour la DDE la question des relations traditionnellement ambiguës, et localement parfois difficiles, entre Préfecture de département (aujourd'hui pilote du diagnostic d'agglomération) et Préfecture de région (aujourd'hui pilote de la contractualisation). Le préfet de Département venant d'être remplacé, cette situation — illustrant par ailleurs le compartimentage de l'action publique territoriale à la française — sera-t-elle en mesure de changer ?

Face à cette séparation circonspecte des problèmes, tranche le discours de la nouvelle Agence d'urbanisme. Pour elle, une telle dissociation — ne serait-ce que dans une perspective strictement analytique — n'est pas pertinente car jugée profondément « irréaliste ». De son point de vue, les questions d'ordre laissées en suspens par le diagnostic d'agglomération traversent les échelles et, pour reprendre l'idée de « connaissance », informent des dysfonctionnements de l'action publique territoriale, moins « acteur par acteur », que prise dans son ensemble. D'autant qu'à ces interrogations concernant les acteurs en présence s'ajoute, selon elle, la question des « absents » : les communes belges et luxembourgeoises membres de l'association transfrontalière, « lesquelles représentent plus de la moitié de ladite zone agglomérée ». Déplorant que ces « acteurs incontournables » n'aient pas été associés au diagnostic par les services de l'Etat, elle se voit répondre par la DDE que si l'Etat local s'est refusé à promouvoir un mode de coopération transfrontalière qu'il juge déséquilibrée et s'exerçant au détriment de la partie française, par ailleurs beaucoup moins dynamique et développée, n'empêchait le District de procéder à cette association de son propre côté.

Perçue à raison par la DDE comme ayant « une vision assez politique » (en tant qu'outil d'expertise essentiellement dévolue à la collectivité d'abord mais aussi en tant qu'ex-Observatoire institué dans le cadre de l'« agglomération transfrontalière dont on ne peut ignorer l'ambition en termes de projet politique »), l'Agence d'urbanisme semble ainsi ne retenir de sa participation au diagnostic que la restriction de son rôle de médiation au seul registre technique — limitation aussi légitime pour la DDE qu'elle a été vécue sur le mode partiel de l'injonction au silence par l'Agence d'urbanisme. Cédons-lui donc ici la parole, laquelle éclaire du point de vue local ce qu'elle analyse comme une crise des échelles d'autorités.

Selon l'Agence d'urbanisme, les questions d'autorité posées au système d'action publique territoriale présentent à Longwy un caractère quasi "originel" « à partir du moment

où l'Etat transgresse ses propres règles dès le départ ». Au commencement rappelle-t-elle, le « système PED » est une initiative du gouvernement, relayée par le Comité d'Accompagnement Politique (niveau ministériel), l'échelon régional et la Mission présidée au niveau local par un « socio-professionnel ». Mais quand, un peu plus tard, l'Etat français décrète que la Mission relève de l'autorité du Préfet de Région, « cela laisse ouverte la possibilité de penser que la Mission soit une annexe de la Préfecture de Région ».

Pour continuer avec le rôle de l'Etat en ses formes multiples, il est patent, dit toujours l'Agence, qu'il n'existe pas au niveau local de relais entre la Mission et l'antenne de la DDE. Même les services de la Sous-préfecture ne sont souvent pas au courant de ce qui peut se dire au niveau de l'Etat à travers la Mission, pas plus qu'ils ne sont précisément tenus informés ne serait-ce que de l'ensemble des demandes de subvention émises par l'entité PED. Si l'Agence d'Urbanisme de Longwy parle volontiers d'efficacité des services de l'Etat dans leur organisation pyramidale traditionnelle, elle pointe en revanche le caractère « anti-productif » d'un circuit d'instruction des dossiers de financement qui shuntent les échelons mêmes prévus pour leur mise en œuvre. Mais « à partir du moment où les échelons locaux ne sont pas véritablement au courant de ce qui se dit, des enjeux et des dossiers qui intéressent l'échelle territoriale dont ils ont la charge », il est bien difficile pour la DDE ou la Subdivision de ne pas apparaître aux yeux des acteurs locaux comme réduite à son strict rôle régalien.

Ce jugement émis par l'Agence d'Urbanisme est nous semble-t-il à rapprocher d'un autre qui dresse le constat d'un "versant Etat" du système local s'appuyant moins sur ses structures que sur des « personnalités », individualités perçues et reconnues comme impliquées dans l'action autant de manière individuelle qu'institutionnelle. Considérant que ce sont toujours ces mêmes personnes que l'on retrouve aux différentes étapes de constitution du point de vue de l'Etat (cf. la première partie de la présente étude rapportant le processus de sédimentation des différents diagnostics de territoire dont le diagnostic d'agglomération constitue une énième actualisation), il n'est donc plus si paradoxal qu'il n'y ait guère que sur les enjeux dépassant un niveau local (dès lors considéré sous l'angle de l'accommodation mutuelle voire de l'acculturation d'un réseau professionnel) qu'il y a eu « accrochage » entre l'Etat et la collectivité.

Et l'Agence d'urbanisme de conclure en rappelant, sous forme de leitmotiv, que le cas des agglomérations transfrontalières est particulièrement complexe : « à partir du moment où l'on veut faire en dehors du "système", il n'y a rien qui marche » — ce qu'illustrera une dernière fois le paragraphe suivant en montrant que ces enjeux de cohérence et d'articulation des échelles se déclinent sur le plan de l'ordre autant que sur celui de l'action.

42 – Questions d'action

Abordant les limites de notre étude, on se bornera ici à rendre compte d'une perception locale malheureusement réduite au seul jugement ex-post de l'Agence d'Urbanisme.

Au rang des questions d'action laissées en creux par le diagnostic d'agglomération figure tout d'abord celle d'un système perçu et vécu par ses acteurs locaux comme « incohérent dans son ensemble ». Sans pousser plus avant son analyse, l'Agence d'urbanisme s'en tient en effet au constat d'une action publique qui « n'a pas porté ses fruits » et n'a pas répondu — du point de vue des opérateurs locaux — « aux problèmes pourtant très simples qui se posent », notamment en terme d'harmonisation transfrontalière des services publics et/ou privés. Et si la complexité due au difficile emboîtement des échelles d'autorité peut avoir contribué à telle inefficacité, « cela n'explique à l'évidence pas tout » déclare l'Agence d'Urbanisme.

Outre la « rancœur vis-à-vis de l'Etat de la part du milieu local » qui a commencé à sourdre lors du projet d'élargissement du District « à la fois encouragé et déprécié par l'échelon régional », c'est un sentiment de « confusion des rôles » voire de « manipulation » qui prévaut quant aux modalités d'action de l'EPML et face à « toutes ces histoires de préparation du CIADT, de fin de Mission, et de diagnostic d'agglomération ». On peut en effet discuter indéfiniment du bien-fondé de chaque dispositif, dit encore l'Agence, mais ce à quoi sont directement confrontés les élus locaux est l'incohérence de l'ensemble. Et le fait que la programmation de l'EPML ou les orientations données à la SNCF ne reprennent pas la substance du diagnostic d'agglomération, conclue-t-elle enfin, montre que l'Etat dans son ensemble — en dépit de l'esprit des lois et de services compétents — « n'est pas prêt à réorganiser de nouveaux partenariats ».

EFFET DE CONTEXTE ET LIMITES DE LA METHODE ...

Enoncées en termes de "simples" constats, les observations rapportées plus haut nécessiteraient — on s'en doute — une enquête plus approfondie, seule capable de fournir en outre un statut à des considérations empruntant volontiers à la polémique locale qui attise un conflit désormais ouvert entre le District et l'Etat régional.

Bien que postérieure au diagnostic d'agglomération, telle "situation de crise" n'en a en donc pas moins déteint sur l'expression ex-post des points de vue ayant fourni le matériau de la présente étude.

Ce "**biais rétrospectif**" rend tout effort de synthèse particulièrement ardu puisqu'il remet en cause la possibilité même de circonscrire à l'objet d'étude initialement fixé les discours ainsi recueillis. Et à l'aune de la problématique initiale, il n'y a souvent qu'un pas pour que, de "partiels", les points de vue exposés deviennent "partiaux".

Ainsi, la dénonciation parfois sans nuance des incohérences de l'Etat par l'Agence d'Urbanisme peut aussi se lire, du point de vue de la DDE, comme les sursauts d'une tentative (ratée) d'instrumentalisation de l'Etat local par des élus à la poursuite de leurs seuls intérêts particuliers.

Au terme de ce travail d'analyse dont les limites heuristiques se sont trouvées exaspérées⁹ par un contexte plus que "sensible", pointent finalement en creux (par ce que l'on a construit comme un effet de « connaissance » du processus de diagnostic) des observations qui, pour le dire vite, relèvent plus ou moins toutes des questions "gouvernance locale".

Qui décide ? Qui participe ? Qui fait quoi ? Comment s'articulent les différentes échelles d'ordre et d'action ? Qui assure la cohérence de l'ensemble ? Autant de questions qui, pour déborder du strict cadre d'un diagnostic de territoire, n'en constitue pas moins les ressorts du point de vue du système d'action avec lequel il interagit.

⁹ Rappelons une dernière fois que ni tous les différents échelons de l'Etat, ni les collectivités locales n'ont pu être interviewés.

« Est-ce le rôle de l'Etat d'avoir un point de vue sur une agglomération comme Longwy ? », se demande par exemple l'Agence d'Urbanisme. Pour elle, rien n'est moins évident — y compris en matière de contractualisation qu'elle perçoit comme aussi « féconde » qu'« à sens unique » : de l'Etat régional en direction des collectivités locales. Si les « enjeux de l'Etat » ne rencontrent peu ou prou jamais ce qui est perçu localement comme « les enjeux de l'agglomération », il y a donc, selon elle, méprise sur la notion de « point de vue de l'Etat » et donc sur l'exercice de diagnostic partagé. Pour la DDE, au contraire, et au-delà d'un contexte troublé par la réclamation (techniquement légitime mais politiquement explosive) d'un « droit d'inventaire » par la collectivité locale de l'action du « système PED », ces difficultés de coopération découlent du manque de vision globale d'acteurs locaux qui peinent à se fédérer à une échelle intercommunale suffisamment vaste.

Vient enfin la dimension transfrontalière qui ne fait que rajouter à l'acuité de ces questions de "gouvernance territoriale". La partie française représentant moins de la moitié de cette agglomération, « le rôle de l'Etat est [donc] très particulier », analyse encore l'Agence, puisque son point de vue ne peut concerner qu'une portion minoritaire du territoire en jeu. Aussi est-ce logiquement la « prudence » qui domine encore aujourd'hui de la part de l'Etat, ce dernier ayant toujours tendance à se tourner vers les acteurs locaux pour connaître ce qui se passe de l'autre côté de la frontière. Toutes choses qui font que l'exercice de diagnostic partagé semble avoir eu « moins de sens ici qu'ailleurs »¹⁰. Ou plutôt à la fois « moins de sens » et « plus de sens », faudrait-il rajouter, selon que l'on considère l'agglomération transfrontalière de Longwy comme un territoire "en marge" (géographique et socio-économique), ou comme un territoire "laboratoire" dans le contexte duquel s'expérimentent plus fortement qu'ailleurs les incertitudes et contradictions d'une action publique territoriale française en mutation.

Et s'il fallait conclure en rebouclant sur les interactions entre « systèmes d'acteurs » et « diagnostics de territoire » au-delà des effets de contexte ou d'apprentissage, nous céderions volontiers au raccourci emprunté par la DDE sous forme de la maxime suivante : « le diagnostic partagé c'est d'abord beaucoup d'apparences, ensuite plus ou moins de substance et enfin énormément de rapports de force ».

¹⁰ Ainsi que nous le rappelle l'Agence d'urbanisme, et même en possession de données chiffrées concernant les deux autres pays, les différences nationales des mécanismes de régulation font que l'on ne peut jamais saisir « très simplement » les dynamiques socio-spatiales d'une agglomération transfrontalière comme Longwy.

2ème CAS

La commande d'un diagnostic territorial de la DDE de l'Aisne au CETE

CETE Nord-Picardie

« Quand une finalité peut en cacher une autre »

Ce petit travail rétrospectif a pour point de départ une question générale posée par le CERTU : « En quoi le système d'acteurs est-il déterminant dans une démarche de diagnostic de territoire ? » Le CETE Nord avait proposé d'étudier la question soulevée par le CERTU à partir du cas concret du diagnostic territorial réalisé pour la DDE de l'Aisne.

Des difficultés, de diverses natures n'ont pas permis au diagnostic de devenir l'outil de l'élaboration de politiques territoriales partagées entre les divers acteurs des territoires de l'Aisne. Il n'a donc pas été possible, comme envisagé au départ, d'analyser le jeu des différents acteurs initialement associés à la démarche. Il est paru intéressant au CERTU de retracer l'expérience entreprise et d'en analyser les raisons de son échec, car :

- les difficultés rencontrées sont riches d'enseignement ;
- la production du CETE a permis d'offrir à la DDE une matière première, qui retravaillée, conserve l'ambition de favoriser, grâce à son appropriation par les différents échelons géographiques du Ministère dans le département, l'émergence d'une véritable vision stratégique du territoire, au sein de chaque subdivision de l'Equipement.

1. Enjeux liés à la réalisation du diagnostic

1.1 Disposer d'une vision globale des territoires, pour favoriser la constitution d'une intercommunalité de projet

Le diagnostic des territoires de l'Aisne a démarré à l'heure où deux projets de Loi étaient en cours de discussion à l'Assemblée Nationale, à savoir :

- La Loi « Chevènement » réformant l'intercommunalité ;
- La Loi « Voynet » d'aménagement du territoire.

Ces deux Lois marquent la volonté de l'Etat de clarifier et de renforcer l'intercommunalité.

Il s'agissait de coupler cette volonté étatique à la politique d'aménagement du Conseil Régional et du Conseil Général (via le Contrat de Plan Etat – Région), ce qui impliquait d'établir un diagnostic sur le fonctionnement du territoire et de ses acteurs, qui soit susceptible d'être partagé par les partenaires et d'initier un travail en commun.

1.2 Renforcer les capacités d'analyse territoriale de la DDE

Le diagnostic devait:

- déboucher sur la mise en place d'un système d'observation et d'analyse des territoires, qui puisse être partagé par les partenaires ;
- permettre de développer les capacités d'analyse territoriale des services de la DDE, grâce à la mise en œuvre d'une formation – action, qui aurait dû démarrer dès le début de l'étude ;
- Impliquer largement les arrondissements et les subdivisions, grâce à l'organisation de réunions (nord et sud) permettant le partage de la connaissance et des enjeux des territoires entre les différents échelons géographiques de la DDE

1.3 Construire une démarche intégrée, dont le diagnostic lui-même, n'était que l'un des aspects

L'ambition de la DDE était d'utiliser le diagnostic :

- comme outil de management (en interne à la DDE) via l'action de formation-action sur l'analyse territoriale et l'implication des arrondissements et subdivisions (Cf. Plan Objectifs Moyens de la DDE) ;
- comme instrument d'une gestion différenciée des territoires dans les domaines de compétences de la DDE, en vue d'un rééquilibrage des investissements et aides publiques en faveur des territoires défavorisés ;
- comme outil de positionnement de la DDE vis à vis de ses partenaires (partage de la connaissance des territoires, démarche d'observatoire, connaissance des systèmes d'acteurs en vue d'une stratégie commune).

1.4 Orientations générales du diagnostic

La réalisation de 7 volets d'étude était initialement prévue dans le Cahier des Charges :

1. les différentiels d'évolution entre les territoires ;
2. le positionnement des villes et le marketing urbain (attractivité des villes, atouts et faiblesses des agglomérations, aires d'attraction de ces agglomérations) ;
3. la préservation et la valorisation du patrimoine naturel, culturel et historique ;
4. l'amélioration de la qualité et de la diversité en matière d'habitat ;
5. les transports interurbains ;
6. L'intercommunalité et le jeu des acteurs ;

2. L'analyse du contexte départemental

Nous ne détaillerons pas ici cette analyse qui situe le département de l'Aisne ainsi :

« L'Aisne : une ruralité affirmée, des villes moyennes tiraillées entre des influences extérieures différentes, une tendance à l'émiettement partiellement compensée par l'intercommunalité »

Les enjeux généraux de l'Aisne répertoriés, une première réunion entre la DDE et le CETE (préalable au Cahier des Charges), le Chef du Service de l'Urbanisme et de l'Habitat avait mis en avant sa vision du département de l'Aisne et des problèmes à résoudre :

- 1) l'impression d'un gaspillage d'espace et d'argent public dans d'immenses ZAC ;
- 2) une culture d'intercommunalité de gestion, à faire évoluer en véritable intercommunalité de projet ;
- 3) l'existence de déséquilibres territoriaux importants, notamment entre le nord et le sud du département ;
- 4) des rapports parfois peu harmonieux entre les agglomérations et leur pays environnant ;
- 5) une faible attractivité des territoires ;
- 6) des transports interurbains parfois insuffisants ;
- 7) une nécessaire amélioration et diversification de l'offre en logements en vue d'accompagner le développement économique ;
- 8) des politiques locales de l'habitat à construire dans le sud du département, des PLH à actualiser dans le nord ;
- 9) une logique de développement économique qui trop souvent n'intègre pas la logique environnementale.

C'est à partir de ces éléments déterminants que va s'élaborer le Cahier des Charges du « diagnostic des territoires de l'Aisne ».

3. Historique de la prise de commande

Les premiers contacts entre la DDE et le CETE s'engagent durant l'été 1998 et se caractérisent par une forte interactivité (la commande se construisant chemin faisant au fur et à mesure d'échanges entre le chef du Service Urbanisme Habitat et le CETE visant la formulation d'une demande précise).

Ces contacts se concrétisent par une première note du CETE, proposant de scinder le travail en trois étapes principales :

- décliner les caractéristiques et évolutions de chacun des 6 territoires, ou bassins d'emploi de l'Aisne ;
- réaliser un exercice de bilan-évaluation en interne de l'action de la DDE sur la période récente ;
- construire une réflexion prospective, visant à « décliner dans chaque champ de compétence de la DDE, les orientations majeures qu'elle entend faire valoir vis-à-vis des autres instances, pour assurer un certain rééquilibrage du développement entre les 6 « pays » du département de l'Aisne ».

Les 5 volets « thématiques » (le 6^{ème} volet, transversal, dépendant de la synthèse construite à partir de ces différentes approches) ont ensuite été définis (fin 1998, suite à la re formulation des préoccupations majeures de la DDE) et une équipe-projet a été constituée au sein du CETE, chaque membre se chargeant d'un volet ou de certaines sous-parties de volets, la cohérence d'ensemble étant assurée par la désignation d'un pilote et de deux conseillers techniques.

Chaque chargé d'études en charge d'un volet thématique rédige alors une proposition d'intervention sur la problématique à traiter, qu'il présente à la DDE lors d'une réunion au tout début de l'année 1999. C'est l'occasion pour la DDE (Service Urbanisme Habitat) de formuler plus précisément ses souhaits quant aux débouchés attendus de l'étude, à savoir :

- La mise en œuvre d'un observatoire (commande à préciser suite à la réalisation du diagnostic) ;
- Une étude prospective, s'appuyant à la fois sur le diagnostic et sur l'observatoire ;
- Une contribution de l'étude au management interne (impliquer fortement des arrondissements et des subdivisions) et externe (produire du partenariat autour de la DDE) ;
- Se servir de l'étude dans la négociation des Contrats territoriaux (Contrat de Plan Etat – Région 1999-2003).

Si les deux premiers points, tout en restant deux fils conducteurs essentiels de l'étude, sont en quelque sorte à traiter en aval du diagnostic, le troisième est mis en œuvre dès l'origine..

Les 2 premières de réunions lancement se dérouleront bien comme prévu, c'est à dire peu de temps après le démarrage du diagnostic (mars et avril 1999).

Le 28 janvier 1999, la DDE modifie (légèrement) le Cahier des Charges et y intègre la composition du Comité de Pilotage. La DDE, maître d'ouvrage désigne comme membres associés :

- Le COMEX (Comité d'expansion de l'Aisne, organisme à vocation économique émanant du Conseil Général) ;

- La Chambre de Commerce et d'Industrie de l'Aisne ;
- Le SDAR (= Service Départemental de l'Aménagement Rural dépendant de la Chambre d'agriculture) ;
- La Direction Départementale de l'Agriculture et des Forêts (DDAF) ;
- La Direction des Collectivités Locales de la Préfecture.

Le Conseil Général de l'Aisne n'est alors associé qu'indirectement à l'étude, via le COMEX, dont la disparition prochaine a déjà été annoncée.

On notera que pendant les 6 à 7 mois du processus de prise de commande, l'élaboration du Cahier des Charges a été un exercice interne à l'Equipement (dialogue DDE – CETE), que les problématiques à traiter par le CETE reflètent donc essentiellement les préoccupations de la DDE, lesquelles sont formulées par rapport à ses champs de compétences.

Les « partenaires » interviennent à l'aval du processus, et sont invités à valider le Cahier des Charges à l'issue de la réunion de lancement de l'étude, qui se tient à Laon le 22 février 1999 en présence du Directeur Départemental de l'Equipement et du Chef du SUH. Les membres du Comité de pilotage sont quant à eux représentés par des cadres de niveau intermédiaire, envoyés par leur hiérarchie. Cette différence de niveau, si elle marque la forte implication de la DDE (et du DDE), peut expliquer aussi l'absence de débat initial (à l'exception du volet « environnement ») sur les enjeux stratégiques. De là apparaît un décalage entre d'une part, un exercice dont les orientations et les règles du jeu ont été essentiellement définies en interne, et d'autre part, ses résultats qui doivent être partagés, et donc prendre en compte les exigences de partenaires aux horizons multiples et aux champs de compétence parfois relativement éloignés de la DDE.

Ce n'est que bien après cette réunion de lancement, et plus précisément au cours d'une réunion « d'état d'avancement » du Comité de Pilotage le 26 avril 1999, que sont exprimées des réserves sur le Cahier des charges, mais uniquement sur les objectifs et finalités du volet « environnement ». Est reproché par la CCIA au CETE de ne pas traiter la question des déchets et des risques, alors qu'il s'agit au départ d'un choix délibéré de la DDE. La DDE et le CETE expliqueront qu'il ne s'agit pas à proprement parler d'un volet « environnement » mais d'une étude sur « la préservation et la valorisation du patrimoine naturel, culturel et historique » (finalement, les problématiques déchets et risques ne seront pas traitées, sans que cela ne soulève d'autres oppositions).

Ces déboires montrent la difficulté de construire un partenariat à partir d'une dynamique propre à la DDE.

4. Le déroulement de l'étude

41 - le contenu du diagnostic suscite des débats

Le diagnostic proprement dit s'étale sur une période d'un an. Les volets 1 à 5 sont présentés lors d'une réunion de restitution au Comité de Pilotage le 3 mai 2000, soit dans le délai initialement imparti à l'étude.

Deux réunions intermédiaires du Comité de pilotage se sont tenues ; en plus de celle de 26 avril 1999, qui visait en quelque sorte à valider la démarche engagée, une autre, qui s'est tenue le 22 septembre 1999, visait à présenter l'état d'avancement des différents volets de l'étude.

Au cours de cette seconde réunion, certains partenaires (CCI notamment) ont exprimé des observations importantes sur le fond. Il convient de noter que les critiques exprimées le furent presque exclusivement dans les champs de l'**économique** (aspects économiques des volets 1 et 2). A cette occasion, le Chef du Service Urbanisme - Habitat précise que l'étude ne vise pas à apporter de la connaissance à des experts, mais de partager des connaissances de base, ce qui permet alors de recentrer les débats sur l'essentiel.

Il n'empêche qu'à partir de cette époque, les débats au sein du comité de pilotage se focalisent essentiellement sur cette thématique, c'est-à-dire sur un champ où la DDE n'intervient pas, ou très peu, en tant qu'acteur direct. Alors qu'en terme de diagnostic, la dimension économique est déterminante dans la compréhension des déséquilibres territoriaux, sur le plan de la stratégie à mettre en œuvre par la DDE (c'est-à-dire en aval du diagnostic), elle est minoritaire.

De ce fait, cette focalisation sur les enjeux économiques tend à faire perdre à la DDE sa capacité à porter le débat sur les enjeux stratégiques sur lesquels elle a une prise réelle, contrairement aux objectifs affichés de l'étude. Il convient de noter, en particulier, qu'il n'y aura pratiquement pas de débat, pendant tout le déroulement de l'étude, sur les volets habitat et transports, ni même environnement (mis à part au démarrage), alors que l'implication de la DDE dans son action quotidienne y est beaucoup plus forte, et ses marges de manœuvre nettement plus importantes.

Parallèlement, certaines sous-préfectures manifestent un intérêt croissant pour le diagnostic de la DDE, et celle de Soissons s'approprie les réflexions du CETE au cours d'une réunion qu'elle organise sur les problématiques spécifiques au Soissonais.

42 - le « management » du diagnostic par la DDE

Les actions périphériques au diagnostic, et qui visent à mettre la DDE en capacité de s'en servir comme outil d'un management en interne et en externe prennent du retard.

- En ce qui concerne le management interne :

Les deux premières séances dans les arrondissements ont bien lieu, et se déroulent de manière tout à fait satisfaisante. Les deux séries suivantes (en cours d'étude et en fin d'étude) n'auront par contre jamais lieu.

La formation – action des agents de la DDE, qui visait à les faire participer à la production du diagnostic lui-même en vue de les former à l'analyse territoriale n'a finalement pas été mise en œuvre dès le démarrage de l'étude. En février 2000, il est alors convenu que l'objectif de production par les stagiaires portera, non pas sur l'analyse proprement dite (en phase d'achèvement), mais sur la mise en place de l'observatoire, prévue pour mai-juin 2000. Finalement, (et en raison peut-être de l'impossible validation de la totalité du diagnostic et de sa synthèse), ni l'observatoire, ni la formation action ne démarreront à cette période. Par la suite, un Cahier des Charges de l'action de formation sera établi, le CETE construira une proposition sur ces bases, mais l'action, de reports en reports ne devrait finalement démarrer qu'à compter du second semestre 2002.

- En ce qui concerne le management externe :

A partir de mars 2000, deux types de management externe (à la DDE) qui se superposent :

- Celui du comité de pilotage et des partenaires hors Etat ;

- à partir de mars 2000, un portage de l'étude par la DDE auprès de plusieurs sous-préfets (Saint-Quentin, Soissons, Château-Thierry) sous la forme de réunions de présentation associant les élus.

Les exigences, justifiées ou non, des partenaires intervenant dans le champ économique la fragilisent la DDE, tandis que la Préfecture tend à faire évoluer le diagnostic d'un instrument de gestion différenciée des territoires par les services de la DDE en instrument de constitution des « pays ». Le projet de démarche prospective ressort des cartons (cahier des charges confié au « Groupe Huit »), mais porte désormais sur l'ensemble des enjeux Etat (et pas seulement des enjeux DDE).

Paradoxalement, la démarche prend de l'ampleur et devient stratégique, au sens où elle entre dans un jeu d'acteurs plus ample, mais plus complexe, avec en toile de fond un Etat qui cherche à améliorer son positionnement (dans son ensemble, et plus seulement les services de la DDE) et des partenaires sans doute méfiants face à cette évolution.

43 - Plus l'étude devient stratégique, plus elle est difficile à sortir

Suite à la réunion de présentation de l'étude de Mai 2000, le CETE est invité, courant été, par la CCI et l'Agence de Développement de l'Aisne à revoir sa copie sur les problématiques liées au marketing et au développement économique. Les remarques portent sur le fond, mais aussi sur des points de détail et sur des questions d'actualisation de chiffres pourtant récents, ce qui ne peut avoir pour effet que de retarder considérablement le rendu du rapport définitif.

Parallèlement, le CETE sollicite l'intervention de la DDE afin qu'elle organise une réunion du comité de pilotage sous la forme d'un groupe de travail, l'objet de la réunion étant, d'une part de valider et de hiérarchiser les enjeux dégagés par le diagnostic (courant avril – mai), d'autre part, d'identifier les structures intercommunales que pourrait interroger le CETE dans le cadre de l'analyse des systèmes d'acteurs, relativement aux enjeux principaux de chaque bassin d'emploi. Cependant, le débat sur les enjeux des territoires ne peut avoir lieu, faute d'un accord de la CCI sur la synthèse de l'étude.

Ces difficultés partenariales coïncident avec un renouvellement brutal de la plupart des cadres de l'Etat occupant des fonctions stratégiques pour le management interne et externe du diagnostic.

En particulier, la DDE doit faire face à la maladie, puis au décès du pilote de l'étude, le chef du Service Urbanisme Habitat, qui s'était fortement impliqué dans la démarche et gérait avec diplomatie les relations inter partenariales. Son service, qui souffrait déjà d'un déficit chronique en ressources humaines (faible attractivité de l'Aisne et en particulier de Laon pour les fonctionnaires de l'Equipement), en est profondément déstabilisé.

En septembre 2000 et dans la foulée, on assiste également aux renouvellements concomitants : du Directeur Départemental de l'Equipement, des deux chefs d'arrondissement, du Préfet de département et de certains sous-préfets. Ces départs et ce décès menacent la continuité de l'Etat dans la démarche engagée, à un moment particulièrement stratégique (l'étape de formulation des enjeux territoriaux) : les nouveaux arrivants n'ont pas le vécu de la démarche et surtout, et bien légitimement, n'ont pas forcément la même appréciation des enjeux fondamentaux et des conduites à tenir avec les partenaires extérieurs comme au sein même des services de l'Etat

L'instabilité des services de l'Etat impliqués dans la démarche (DDAF exceptée) contraste avec la stabilité des personnes représentant les organismes associés. Cette situation

coïncide à un durcissement de certains partenaires extérieurs à L'Etat, tandis que la DDE n'est plus en mesure d'amortir les crises.

5. Une dynamique qui se reconstruit en interne à la DDE

La dynamique rompue en septembre met quelque temps à se reconstruire. Le diagnostic lui-même, de corrections en corrections et d'actualisations en actualisations se perd dans des débats de forme et de fond dont le repli partenarial (recentrage Etat, puis DDE) est pour beaucoup.

Le document définitif, transmis aux partenaires en mai 2001 après une succession de modifications portant essentiellement sur le volet économique, ne sera finalement validé que par la seule DDE.

Quoiqu'il en soit, et sans attendre ce rendu final, les services de la DDE, tout comme certaines sous-préfectures d'ailleurs, se servent assez souvent du diagnostic pour porter le discours de l'Etat.

Le diagnostic redevient ainsi un outil du management interne des services. Dans cette logique, le projet de formation aux diagnostics territoriaux refait surface, tout en voyant ses objectifs réorientés. Il s'agit désormais de relayer auprès des subdivisions de l'Equipement (chargées par le siège du suivi des démarches locales), les enjeux locaux des territoires de l'Aisne, ce qui suppose que le CETE retravaille le document de synthèse afin d'aboutir à la reformulation d'enjeux pour la DDE (et non plus d'enjeux partagés), dans un cadre d'analyse encore mieux ancré dans les problématiques liées au développement durable et à la Loi SRU.

6. Quels résultats ?

Cette note nous a permis de dégager le rôle du diagnostic territorial dans le management interne et externe d'une DDE, dans l'optique d'une structuration pertinente des territoires dans le cadre des politiques publiques, en particulier dans le cadre de l'association des services de l'Etat aux démarches de planification urbaine.

61 - Management externe

La capacité de management externe de la DDE s'est retrouvée limitée du fait de la mise en œuvre des lois de décentralisation et du basculement de l'initiative de la DDE vers la Préfecture,

Renforcée par la mise en œuvre de la Loi SRU, la décentralisation laisse l'initiative aux collectivités territoriales, que ce soit en matière de périmètre (EPCI, SCOT, PLH, PDU...) ou d'orientations. De ce fait, les chances de ré appropriation d'un diagnostic lancé à l'initiative d'un service de l'Etat par l'ensemble des acteurs dépendaient d'une reconnaissance préalable de sa légitimité sur les problématiques qu'il entendait aborder. Or, nous l'avons vu, ce qui semblait bien acquis pour les domaines de l'habitat, du transport, voire même de l'environnement, était loin de l'être pour le champ de l'économie, qui a focalisé toutes les crispations. La cohésion des services de l'Etat (en particulier l'axe DDE – Préfecture), ainsi qu'une certaine pratique du partenariat dans ce département (entre services de l'Etat et collectivités territoriales en particulier) aurait pu sans doute compenser, au moins partiellement, cette fragilité de départ. Mais la continuité de l'action publique menée par les

collectivités territoriales (structures intercommunales à fiscalité propre, « territoires région » du Conseil Régional de Picardie) et plus encore la pérennité d'organismes comme les chambres consulaires tranchaient avec la difficulté pour les services de l'Etat, et plus particulièrement de la DDE d'assurer la continuité de son action dans un contexte de renouvellement brutal de ses cadres. Le Conseil Général lui-même, partenaire « naturel » de la DDE, avait d'ailleurs en partie passé la main en matière d'économie à la CCI, en dissolvant son principal outil, le Comité d'expansion (COMEX) au moment même où l'étude du CETE démarrait.

L'Etat étant associé globalement dans le cadre des démarches de planification urbaine, c'est à la Préfecture que revient, plus que jamais, l'initiative de coordonner les différents services, dont la DDE.

62 - Management interne

L'évolution du contexte général (Loi SRU, développement durable) et du contexte départemental ont mis en évidence certains besoins en terme de management interne des services de la DDE :

- besoin d'une plus grande proximité, ce qui conduisait à redéfinir le rôle des subdivisions en développant à leur niveau des capacités d'analyse territoriale ;
- besoin d'une connaissance sans cesse renouvelée du territoire, afin de répondre aux nouvelles exigences de la Loi SRU (association en continu des services de l'Etat dans le cadre des SCOT et des PLU) ;
- besoin de faire face au renouvellement très fréquent du personnel.

Ce recentrage sur des objectifs de management interne a conduit logiquement la DDE à interpellier à nouveau le CETE sur les débouchés suivants du diagnostic :

- définition d'enjeux consolidés (validés par tous les échelons de la DDE) sur chacun des 6 territoires ;
- approfondissement sur des champs où la DDE est fortement interpellée (risques...) ;
- action de formation ciblée sur les subdivisions
- contributions à une logique d'observatoire.

Le point de vue du Directeur (Aldo Massa) de la DDE commanditaire sur l'utilité de l'Etude

Cette étude a débuté au moment où le parlement adoptait deux lois sur la simplification de l'intercommunalité et sur l'aménagement et le développement durable du territoire. Les objectifs affichés de l'étude visaient à renforcer les capacités internes d'analyse territoriale et à partager cette approche avec les principaux acteurs institutionnels dans le domaine de l'aménagement que sont la préfecture, le Département, la direction départementale de l'Agriculture et de la Forêt, la chambre de commerce et d'industrie et la chambre d'agriculture.

Valorisation des résultats de l'étude dans les actions de la direction départementale de l'Equipement de l'Aisne

En externe :

- *La valorisation par les membres du partenariat originel : sans doute l'étape la plus décevante puisqu'au final, l'étude ne sera validée que par la seule direction départementale de l'Equipement, les autres partenaires ne souhaitant pas agréer les volets « Economie » et « Marketing urbain »,*
- *Présentation en sous-préfecture de Château-Thierry, Saint-Quentin et Soissons en présence des élus, au moment où la réflexion sur la démarche de pays entrait dans une phase de réflexion active,*
- *Une diffusion de la version finale de l'étude a été effectuée en décembre 2001 en direction de l'ensemble des services de l'Etat, tant au niveau départemental que régional. On peut dire que cette étude a acquis sur le tard ses lettres de noblesse puisque bon nombre de destinataires ont demandé à recevoir des exemplaires complémentaires, validant implicitement les choix effectués et les enjeux retenus.*

En interne :

- *L'utilisation dans les actions de la DDE dans le domaine de l'aménagement, l'urbanisme et l'habitat est renforcée depuis l'entrée en vigueur de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, laquelle incite les collectivités locales à penser leur développement et l'aménagement de leur territoire à une échelle supracommunale, notamment par l'élaboration de schémas de cohérence territoriaux . Les services de l'Etat en général et la DDE en particulier, doivent accompagner ces démarches dans le cadre de leurs porter à connaissance, en rompant avec la pratique habituelle de définition d'enjeux à l'échelle communale pour adopter une analyse territoriale plus globale,*
- *La tenue d'une formation-action pour la constitution d'un observatoire des territoires (second semestre 2002) poursuit l'objectif de sensibiliser les agents de la DDE à l'analyse territoriale en leur donnant les outils méthodologiques pour, d'une part, être à même de réactualiser par eux-mêmes les résultats de l'étude diagnostic et, d'autre part, de déterminer les enjeux stratégiques sur les différents territoires. Cette démarche s'inscrit pleinement dans la position adoptée depuis par le METL, lequel a souhaité développer ce type de compétence au sein de ses services pour accompagner*

l'application de la loi SRU par le recrutement exceptionnel sur plusieurs années de personnels d'encadrement dans métiers de l'aménagement,

- *La réorganisation des services de la DDE par la coïncidence entre subdivisions territoriales et pays et l'identification affirmée de l'échelon territorial pour le portage des politiques publiques ont rendu nécessaire la mise en place d'une formation-action « portage des politiques publiques » destinée à développer les capacités d'analyse territoriale au niveau local et les connaissances d'ordre général sur les principales thématiques relevant du METL. Cette formation, qui sera assurée au cours du second semestre 2002, concurremment par les chargés d'études du CETE ayant élaboré le diagnostic et par les agents du service urbanisme et habitat de la DDE, devrait permettre une appropriation des principaux enjeux territorialisés par le public visé, lequel serait alors en mesure d'intégrer localement et un questionnement sur la définition d'actions*

Une utilisation subsidiaire : la réorganisation des services de la direction départementale de l'Equipement de l'Aisne

L'étude diagnostic sur les territoires de l'Aisne a permis de démontrer la pertinence d'un regroupement de l'ensemble des communes axonaises en six pays cohérents à l'échelle du département (Thiérache, Saint-Quentinois, Chaunois, Laonnois, Soissonnais et Omois). Menée concurremment à la réflexion sur la réorganisation territoriale de la direction départementale de l'Equipement, cette étude a permis de justifier le passage de dix subdivisions territoriales à six, dont les limites sont calquées sur celles des bassins économiques. Ce redéploiement fonctionnel traduit également concrètement les orientations définies par le METL, à savoir un portage des politiques publiques à l'échelle des bassins économiques, fondement des futurs pays. L'organisation de l'activité « droits des sols » reprend également ce découpage en pays pour une meilleure lisibilité par les élus locaux et les usagers.

Bibliographie sur la territorialisation des politiques publiques

- AUROUX, J. *Réforme des zonages et aménagement du territoire*, rapport au Premier Ministre, 1998.
- BEHAR, D. « Territoires et nouvelle question sociale : incertitude des politiques publiques », *Quaderni*, n° 34, 1998.
- BEHAR, D. « L'action publique entre sens et puissance », in *Qui fait la ville aujourd'hui ?*, Paris, La Documentation Française, 1997.
- BEHAR, D. et ESTEBE, P. « L'Etat peut-il avoir un projet pour le territoire ? », *Les annales de la recherche urbaine*, n° 82, 1999.
- BEHAR, D., ASCHER, F., ETCHEGOYEN, A., FRAISSE, R., *Ville et développement, le territoire en quête de sens*, Textuel, 1998.
- CHEREQUE, J., *La prochaine génération des Contrats de Plan Etat-Région 2000-2007 - Plus de Région et mieux d'Etat*, rapport au Ministre de l'Aménagement et Territoire, 1998.
- DAVEZIES, L. « La solidarité financière intercommunale en procès », *Pouvoirs Locaux*, n° 42, 1999.
- DELEVOYE, J-P., Commissariat Général du Plan, Cohésion sociale et Territoires, La Documentation Française, 1997
- DURAN, P. *Penser l'action publique*, LGDJ, 1999.
- FREMONT, A. France - géographie d'une société, Flammarion, 1988.
- GREMION, P. *Le pouvoir périphérique*, Le Seuil, 1976.
- LECA, J. « Gouvernance et institutions publiques », in FRAISSE, R., DE FOUCAULD, JB. *La France en prospective*, Odile Jacob, 1997.
- LEFEVRE, C. « Gouvernements métropolitains et gouvernance dans les pays occidentaux », *Politiques et Management Public*, 1998
- LE GALES, P. *Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine*, RFSP, 1995.
- SAVARY, G. « Le principe d'intégration-subsidiarité solution au dilemme territorial français », *Pouvoirs*, n° 88, 1999.
- SUEUR, J-P. *Changer la ville*, Odile Jacob, 1999.

© ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement
centre d'Études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques

Toute reproduction intégrale ou partielle, faite sans le consentement du Certu est illicite (loi du 11 mars 1957).
Cette reproduction par quelque procédé que ce soit, constituerait une contrefaçon sanctionnée par les articles 425 et suivants du code pénal.

Reprographie: CETE de Lyon ☎ (+33) (0) 4 72 14 30 30 (avril 2003)
Dépôt légal: 2^e trimestre 2003
ISSN: 1263-2570
ISRN: Certu/RE -- 03 - 06 -- FR

Certu
9, rue Juliette-Récamier
69456 Lyon Cedex 06
☎ (+33) (0) 4 72 74 59 59
Internet <http://www.certu.fr>