



**HAL**  
open science

## Démarches territoriales et systèmes d'acteurs, rapport de synthèse. cahier n°6 : diagnostics de territoires et systèmes d'acteurs

Jean-Jacques Duhayon, Martine Meunier-Chabert

### ► To cite this version:

Jean-Jacques Duhayon, Martine Meunier-Chabert. Démarches territoriales et systèmes d'acteurs, rapport de synthèse. cahier n°6 : 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, 40 p., cartes, figures, 24 références bibliographiques. hal-02156871

**HAL Id: hal-02156871**

**<https://hal-lara.archives-ouvertes.fr/hal-02156871v1>**

Submitted on 14 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.

# Démarches territoriales et systèmes d'acteurs Rapport de synthèse

*Diagnostics de territoires  
et systèmes d'acteurs*

*Cahier n°6*

**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](http://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>

**« Par essence, un projet n'est pas l'exécution d'opérations définies toutes d'avance mais la mise en capacité collective de saisir ou de susciter des opportunités. Un projet, c'est la constitution d'une intelligence collective. Pas de projet enfin sans une estime mutuelle et sans amitié. Car le projet est l'élément central d'une alliance. Élaborer un projet c'est participer à une aventure affective, et il n'y a aucune raison que l'État ignore cette dimension. L'aventure doit avoir ses temps forts, ses événements marquants où tout le monde est présent. Unité de temps et de lieu, le projet naît du déplacement des logiques de chacun. »**

***(L'État au cœur, Pierre Calame et André Talmant, p. 121)***



# Organisme commanditaire : CERTU

**Titre : Démarches territoriales et systèmes d'acteurs, rapport de synthèse**

**Sous-titre : Cahier n°6**  
Diagnostics de territoires et systèmes d'acteurs

**Date d'achèvement :**  
Novembre 2003

**Langue : Français**

**Organisme auteur :**  
CETE Ouest

**Rédacteurs :**  
Jean-Jacques Duhayon (CETE Ouest)  
**Coordonnateur :**  
Martine Meunier-Chabert

**Relecteur assurance qualité :**  
Jean-Yves Bion  
Martine Meunier-Chabert

## **Résumé :**

**Ce cahier de synthèse résume les principaux enseignements d'une expérimentation chargée de montrer l'intérêt de coupler une démarche territoriale et une analyse du système d'acteurs. Ce cahier est donc le 6<sup>ème</sup> d'une série de rapports d'étude sur ce thème élaborés dans le cadre de cette action qualifiante conduite par le CERTU et le réseau des CETE durant deux ans.**

Les services du ministère (DDE, DRE) rencontrent parfois des difficultés pour développer des partenariats avec les acteurs locaux, aussi les techniciens du réseau des CETE ont manifesté le désir d'acquérir de nouvelles compétences sur ce thème ; le Certu a donc lancé avec eux ce programme d'études en s'assurant la collaboration d'universitaires des instituts d'urbanisme de Grenoble et de Lyon et des experts du LATTs, ainsi que la participation du PUCA et de la DGUHC.

Après une brève description de la méthode de travail, le rapport s'attache à expliciter le choix des objets d'analyse. Au travers de trois exemples, sont examinés les systèmes d'action publique locale en œuvre. Partant de la singularité de chaque système d'action, l'analyse stratégique permet de mettre en évidence et d'expliquer les différents positionnements des collectivités locales et des services de l'État.

La troisième partie traite du rôle joué par les études dans les différents systèmes d'action.

En partant de cette situation de coopération/ concurrence dans laquelle se trouvent engagés les différents protagonistes des systèmes d'action on tirera les enseignements suivants. Les finalités parfois multiples et contradictoires, le contexte local et le paysage institutionnel évolutifs ou encore la forte dimension entrepreneuriale de certains hommes-clefs rendent, bien souvent, les formes de coopération entre acteurs instables. Cependant il peut exister des facteurs de stabilisation de la coopération, telles que la mise en œuvre d'actions collectives, les fortes interdépendances de certains acteurs entre eux ou encore la poursuite de finalités opérationnelles fixées dans un cadre contractuel.

A travers ces exemples, on retiendra aussi la relation étroite qui existe entre la définition d'objectifs et la qualité des résultats. Ainsi, des finalités mal définies, peuvent entraîner des risques d'échec de la démarche.

Enfin, la vision partagée d'un territoire se construit à partir d'un accord partenarial sur le ou les problèmes à traiter et non sur le point de vue d'un seul partenaire, fut-il fondé.

**Remarques :** cahier n° 1 « L'analyse des systèmes d'acteurs », cahier n°2 « Vers un nouveau positionnement de l'État local ? l'exemple des DTA », cahier n° 3 « L'intercommunalité : un atout des politiques publiques ? », cahier n° 4 « Le diagnostic territorial, outil de l'action publique », cahier n° 5 « Quelle appropriation des villes nouvelles par les acteurs locaux ? »

**Mots clés :** Diagnostic territorial – systèmes d'acteurs – analyse stratégique –partenariat

**Diffusion :** restreinte

**Nombre de pages :**  
40 pages

**Confidentialité :**  
Non

**Bibliographie :**  
Sommaire



# SOMMAIRE

<b>INTRODUCTION</b>	<b>9</b>
<b>1. CONDUITE DE LA DÉMARCHE ET PRODUCTIONS</b>	<b>11</b>
<b>2. LES OBJETS D'ANALYSE ET LES SYSTÈMES D'ACTEURS IMPLIQUÉS</b>	<b>13</b>
2.1 Le choix de l'objet d'analyse	13
2.2 Un système d'action publique locale	14
2.3 Les stratégies déployées : l'apport de l'analyse stratégique	15
2.3.1 Premier exemple : la politique économique du Pays Yonnais	16
2.3.2 Deuxième exemple : la DTA de l'aire métropolitaine lyonnaise	23
2.3.3 Troisième exemple : le Val de Reuil	28
2.4 La singularité des systèmes d'action	38
2.5 L'attitude de l'État : autorité et partenariat, acteur pluriel	40
2.6 Le positionnement des collectivités locales vis-à-vis de l'État : attente, collaboration et instrumentalisation, résistance et contrôle	49
<b>3. LE RÔLE DES ÉTUDES DANS LE SYSTÈME D'ACTEURS</b>	<b>51</b>
3.1 l'inscription dans l'histoire locale	51
3.1.1 Premier exemple : le diagnostic habitat et le diagnostic économique du Pays Yonnais, deux études fondatrices	51
3.1.2 Deuxième exemple : les études préalables à la DTA de l'aire métropolitaine lyonnaise	52
3.1.3 Troisième exemple : le cas des villes nouvelles	53
3.1.4 Des modes de faire faisant appel à la mémoire et à la réflexion collectives	54
3.1.5 Une fonction de l'étude tribunaire du niveau de coopération locale	54
<b>CONCLUSION</b>	<b>57</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE</b>	<b>63</b>
<b>LEXIQUE</b>	<b>65</b>





# INTRODUCTION

Le présent rapport se propose de tirer les principaux enseignements de travaux menés par cinq équipes sur cinq cas de figure de politiques territoriales associées à des systèmes d'acteurs spécifiques. Il est le point final d'une démarche engagée depuis plus de deux ans par le CERTU et les CETE. La commande portait sur une analyse des systèmes d'acteurs afin de mieux comprendre les diagnostics territoriaux. Mais les travaux menés par bon nombre d'équipes ont élargi sensiblement le champ d'analyse en le portant sur les politiques territoriales et non plus seulement sur les diagnostics. Par démarche territoriale, il faut entendre l'ensemble des politiques, études et opérations, qui visent à transformer un territoire.

Ce rapport est donc une forme de compte-rendu d'expérience assorti d'apports méthodologiques inspirés en particulier de la sociologie des organisations. Les analyses de démarches locales font ainsi l'objet d'une lecture transversale structurée en fonction d'une grille d'application de l'analyse stratégique.

L'origine de la commande du CERTU tient à un double constat :

- Les diagnostics d'agglomération réalisés sur l'ensemble du territoire national par les DDE à la demande du Ministère, en 1999, s'inscrivent dans une lecture technique et non politique des territoires. En particulier, peu de choses sont dites (et d'ailleurs n'ont pas été demandées) sur les systèmes d'acteurs locaux. Les conclusions tirées de cet exercice, destiné à préparer les projets d'agglomérations et les projets de ville, portaient sur le positionnement possible des Services de l'État dans les phases suivantes de partage des diagnostics et de définition des projets avec les collectivités locales. Ceci renvoie nécessairement à la connaissance des systèmes d'acteurs locaux et aux stratégies à mettre en œuvre.
- La nécessité de qualifier le réseau Équipement en terme d'analyse des systèmes d'acteurs afin qu'il gagne en pertinence et en efficacité dans les démarches territoriales qu'il mène régulièrement.

Il y a donc une double cible, dans la démarche initiée par le CERTU : les CETE et les DRE-DDE. Tous les CETE ont suivi la démarche et cinq CETE (de Lyon, Méditerranée, Normandie-Centre, Est, Ouest) dont deux associés à des universitaires, ont exploité des documents d'étude, analysé des contextes locaux, mené des entretiens avec des acteurs locaux. Des contacts ont été noués avec les DDE et les DRE concernées. Le CETE Nord-Picardie a rédigé une note, à partir d'un diagnostic qu'il avait élaboré sur le département de l'Aisne, qui trace l'historique du rôle de l'acteur DDE dans le cadre de ce diagnostic. Le CETE du Sud-Ouest a participé aux réunions de travail.



# 1. CONDUITE DE LA DÉMARCHE ET PRODUCTIONS

La démarche a été conduite de la façon suivante :

- Constitution d'un groupe de travail réunissant le CERTU, les DRE-DDE concernées, les CETE, les universitaires, et 5 experts qui assuraient un encadrement scientifique des travaux. Les universités concernées étaient : l'Institut d'Aménagement Régional (IAR) d'Aix en Provence (Hélène BELLON) et le CESTAN de Nantes (François MADORE, J-Pierre PEYON).  
Les experts concernés étaient J-Yves BION (CERTU), Gilles JEANNOT (LATTs), J-Paul BLAIS (PUCA), Vincent FOUCHIER<sup>1</sup>, Olivier MOURAREAU (DGUHC).
- Réunions régulières d'échange autour des travaux menés par chaque équipe (10 au total).
- Organisation de trois journées d'échanges praticiens-chercheurs autour de trois thèmes :
  - la DTA de l'aire métropolitaine lyonnaise et le positionnement de l'État, journée organisée par l'Institut d'Urbanisme de Grenoble (IUG) et l'Institut d'Urbanisme de Lyon (IUL) en 2000.
  - la plus-value de l'intercommunalité dans la conduite des politiques publiques, journée organisée par le CESTAN en 2002.
  - les villes nouvelles, journée organisée par l'IUL en 2002.
- Apports théoriques au cours des réunions du groupe de travail :
  - l'analyse du système d'acteurs, P. BERNOUX.
  - les formes et les finalités du diagnostic, G. JEANNOT.
  - l'analyse stratégique, J.Y. BION.
  - la méthode MACTOR, J.C. COHEN.
  - la sociologie de la traduction, S. GRILLET.
- Suivi de la démarche et synthèse : J-J. DUHAYON.
- Pilotage – coordination : M. MEUNIER-CHABERT

L'apport de l'université a donc été important : encadrement scientifique des travaux, collaboration aux travaux menés par certains CETE, prise en charge logistique des journées d'échange praticiens-chercheurs, approfondissements théoriques (P. BERNOUX, G. JEANNOT, S. GRILLET).

---

<sup>1</sup> Secrétaire Général du Comité d'histoire et d'évaluation des villes nouvelles françaises.

La démarche a donné lieu à la production :

- de monographies analytiques sur chaque site d'étude, réalisées par les équipes locales et conçues selon un cahier des charges précis, de façon à pouvoir être utilisées comme un matériau de travail et d'illustration pour la synthèse.

Ces monographies sont les suivantes :

- La construction de l'intercommunalité dans le Pays Yonnais (A. LAPLANCHE, R. DORMOIS, F. MADORÉ, J.P. PEYON).
- Diagnostics de territoire et système d'acteurs : le cas de Longwy, (P. MARCHAND, S. MAUJEAN).
- Diagnostics de territoire et système d'acteurs dans la Directive Territoriale d'Aménagement (DTA) de l'aire métropolitaine lyonnaise. Quelles études territoriales pour un État métropolitain ? (F. BORDERE).
- Système d'acteurs et jeux d'acteurs : de l'installation du dispositif institutionnel à la production du logement. Exemple de la ville nouvelle du Val de Reuil (P. FRERET).
- La politique nationale des villes nouvelles rapport préliminaire (N. AMPHOUX).
- La ville nouvelle des Rives de l'Étang de Berre, système et jeux d'acteurs : de la conception du projet à l'achèvement de l'opération (N. AMPHOUX, C. BOUILLON).

A ces monographies s'ajoute une note rédigée par A. TALHA sur l'historique du rôle de l'acteur DDE dans le cadre du diagnostic départemental de l'Aisne.

- de cahiers édités par le CERTU et disponibles sur le site [www.certu.fr](http://www.certu.fr) :
  - Cahier n°1 : L'analyse du système d'acteurs (avril 2001).
  - Cahier n°2 : Vers un nouveau positionnement de l'État, l'exemple des DTA (juin 2001).
  - Cahier n°3 : L'intercommunalité, un atout des politiques publiques (octobre 2002).
  - Cahier n°4 : Le diagnostic territorial, un outil de l'action publique (avril 2003).
  - Cahier n°5 : Quelle appropriation des Villes Nouvelles par les acteurs ? (actes de la journée d'étude du 26 septembre 2002 à Lyon), juin 2003
  - Cahier n°6 : Démarches territoriales et systèmes d'acteurs, rapport de synthèse (octobre 2003)

Et d'une plaquette de 8 pages « analyse des systèmes d'acteurs et démarches territoriales » à l'usage des chargés d'étude des DDE et collectivités, des chefs de projets et plus largement pour les divers agents, élus ou opérateurs du territoire, diffusée en juillet 2003.

## 2. LES OBJETS D'ANALYSE ET LES SYSTÈMES D'ACTEURS IMPLIQUÉS

### 2.1 Le choix de l'objet d'analyse

IL EST FONCTION DE SA SIGNIFICATION MAJEURE PAR RAPPORT AU CONTEXTE ET À SON ÉVOLUTION :

- **La politique de l'habitat et la politique des zones d'activités de la communauté de communes du Pays Yonnais** en tant que facteurs d'émergence et de renforcement d'une intercommunalité non évidente a priori, longtemps marquée par une opposition historique et politique ville-centre/villes périphériques.
- **La DTA de l'aire métropolitaine lyonnaise** : en tant que processus singulier de positionnement de l'État dans un contexte de foisonnement d'initiatives locales, principalement d'origine lyonnaise. L'analyse des relations internes aux systèmes d'acteurs État (alliances, oppositions, messages délivrés...), permet d'éclairer le positionnement global de l'État vers ses partenaires extérieurs. Cette approche a la particularité de ne pas considérer le positionnement de l'État comme résultant d'une analyse des positions des partenaires extérieurs, mais avant tout comme une construction interne par rapport à des objectifs propres et en fonction d'une concertation entre les administrations. Se révèlent à propos de la DTA, des tensions locales et des alliances objectives qui dépassent les logiques institutionnelles.
- **Le diagnostic d'agglomération de Longwy** : en tant qu'exercice conjoint État-Collectivités Locales, où s'expriment côte à côte leurs visions respectives de la reconversion économique du bassin. Le diagnostic est surtout le révélateur d'une absence de coordination entre acteurs publics aux différentes échelles de mise en œuvre d'une politique territoriale.
- **Les productions urbaines telles qu'elles existent aujourd'hui et les politiques du logement associées, sur les Villes Nouvelles des Rives de l'Étang de Berre et du Val de Reui** : elles sont héritières des controverses d'origine et des contradictions récurrentes liées à la mise en place d'un dispositif institutionnel spécifique. La dimension historique est ici fondamentale.

Ainsi, l'objet d'analyse a pour spécificité d'être l'élément saillant d'une histoire marquée simultanément par des confrontations et des convergences (Pays Yonnais, Longwy, la DTA) ou de représenter un moment particulier de l'histoire des politiques urbaines (villes nouvelles).

## 2.2 Un système d'action publique locale

Les systèmes d'acteurs analysés appartiennent pour l'essentiel à la sphère de la décision publique. La question de la relation pouvoirs publics-sphère privée (habitants, acteurs économiques) n'est pas traitée ici ou traitée de façon incidente (villes nouvelles). ***Il s'agit avant tout d'un débat entre institutions sur un territoire donné*** : c'est un mode d'organisation de l'action publique locale qui est observé, que d'aucuns appellent un système d'action publique locale, le terme « locale » n'interdisant pas d'évoquer, pour les services de l'État, les relations entre le local et le central.

Les acteurs publics agissent au nom de l'intérêt collectif compris non comme une donnée objective, mais comme une représentation pour chacun d'entre eux, des enjeux pesant sur un territoire et de ce qui serait à prescrire, à proposer ou à privilégier. Cette représentation parcellisée est étroitement liée aux logiques d'action et de fonctionnement des différents acteurs, considérés ici comme des structures politiques, administratives ou techniques. L'intérêt primordial d'un système d'action publique locale est de construire une représentation collective (et donc de dépasser les représentations particulières) des enjeux d'un territoire et des types d'actions à y mener, entreprise complexe puisqu'elle doit jouer avec un pouvoir, par nature divisé au sein de la sphère publique, entre collectivités, entre le politique, l'administratif et le technique.

La question du pouvoir, bien que centrale, est complexe à traiter, en particulier à propos des politiques publiques territoriales où se mêlent et se confrontent compétences institutionnelles, opportunités tactiques, capacités d'organisation et formulations techniques.

La sphère publique est le lieu où réussir à faire prévaloir un point de vue commun n'est pas obligatoirement lié au niveau de pouvoir que l'on détient, mais à la légitimité acquise ou donnée par rapport à la démarche, à l'objet de négociation, au problème posé. Cette légitimité peut se situer dans le champ technique mais plus généralement elle résulte d'une capacité à mettre en ordre de marche un dispositif partenarial, à mobiliser un certain nombre d'acteurs, à déployer des stratégies spécifiques : constitution d'alliances, dispositifs d'évitement des adversaires, de négociation ...

S'en tenir aux compétences institutionnelles, sans référence à l'objet de négociation, au projet, ne saurait donc rendre compte des stratégies d'acteurs à l'œuvre et du sens que prend la négociation ou le projet. Pour les comprendre, ***Il importe d'identifier un ensemble d'acteurs clés dont le recensement est « contingent au problème posé ou au projet étudié »***<sup>2</sup>, à l'objet analysé par les équipes locales, en l'occurrence.

Ces acteurs clés détiennent à un titre ou à un autre, un certain pouvoir : il peut s'agir des acteurs porteurs de politiques territoriales, mais aussi d'adversaires à ces politiques territoriales et qui détiennent un réel pouvoir de blocage ou de nuisance, d'alliés dont l'appui est déterminant.

---

<sup>2</sup> J.Y. BION, Cahier n° 1 du CERTU « L'analyse du système d'acteurs ».

Les exemples analysés plus loin interrogent également sur la nature du lien entre autorité institutionnelle et pouvoir. On observe **un fréquent décalage entre la théorie et la pratique**, à propos notamment du rôle majeur joué par certaines structures administratives ou techniques locales pourtant sans pouvoir apparent, dans l'évolution des relations entre acteurs et la conduite de projets territoriaux ou de démarches territoriales.

### 2.3 Les stratégies déployées : l'apport de l'analyse stratégique

Il est utile de se placer « dans une perspective d'action, en s'intéressant aux mécanismes par lesquels le pouvoir peut être mobilisé et transformé en résultats concrets »<sup>3</sup>. Cette vision du pouvoir qui s'inscrit avant tout dans un processus relationnel fait partie d'une théorie explicative des organisations, l'analyse stratégique, développée par Freidberg. Dans cette théorie, sont mis en avant, à côté du concept de pouvoir, deux autres points :

- **LE CONCEPT D'INCERTITUDE**, comprise comme l'imprévisibilité de l'attitude des acteurs qui leur permet d'élargir leurs marges de manœuvre.
- **LE SYSTÈME D'ACTION CONCRET**, qui désigne la manière dont les acteurs régulent leurs relations, les règles écrites ou tacites qu'ils se donnent pour faire fonctionner l'organisation, non exempte de conflits et d'incohérences.

La tentative d'application de l'analyse stratégique aux trois cas présentés après, nécessite de discerner autant que possible les différentes catégories d'acteurs en élargissant la notion d'acteur - clef à d'autres catégories. Le parti adopté est de décrire des systèmes d'acteurs à partir :

- des acteurs-clés :
  - acteur(s) moteur : porteur(s) d'une vision du territoire, initiateur(s) de politiques, d'études, d'objectifs de transformations. Son (ou leur) pouvoir pour les atteindre, est à mesurer.
  - acteur(s) allié(s)
  - acteur(s) adversaire(s) : il peut s'agir d'une opposition conjoncturelle (liée à tel ou tel objet de négociation) ou d'une opposition plus structurelle, liée à une logique d'action contraire à celle de l'acteur-moteur.
- des acteurs neutres
- des acteurs périphériques et/ou absents
- des acteurs outils.

Le terme tentative d'application est ici employée à dessein, la catégorisation des acteurs dans les exemples présentés, obéissant surtout à un souci de simplification de lecture qui occulte des possibles variations de posture de certains acteurs selon l'époque et les

---

<sup>3</sup> P. BERNOUX. Idem.



postures des autres acteurs. De plus il faut comprendre le terme acteur, comme une organisation, une institution, On parle aussi cependant, quelquefois, du maire de telle ou telle ville par exemple, pour rendre compte d'une personnalisation de la fonction, souvent liée au charisme du personnage, et qui n'efface pas pour autant le rôle de l'institution à laquelle il appartient.

Dans une analyse approfondie d'un système d'acteurs locaux, il faudrait, à ce titre, séparer ce qui relève de l'analyse des organisations (logique d'intervention, types de relations, modalités de coopération...) et ce qui relève de l'analyse géo-politique (la stratégie de tel élu majeur par exemple) marquée souvent par des singularités locales. Ainsi, on peut observer que les politiques territoriales se construisent souvent à la fois à partir d'une donnée géo-politique et de positionnements concordants d'organisations : par exemple, la stratégie de l'ancien maire de Lyon, qui entendait que soit maîtrisé le développement au voisinage de la communauté urbaine, est relayée par les services de l'État qui, conscients de la nécessité d'un développement cohérent de l'aire métropolitaine lyonnaise, lancent la DTA.

En outre, il faudrait distinguer le discours et les pratiques des politiques du discours et des pratiques des techniciens, pas toujours concordants : à ce titre, il peut être intéressant de comparer le positionnement de l'instance préfecture, connotée politiquement et celui de la DDE perçue comme plus technique, ou de comparer le positionnement des élus d'une ville à celui de leur service technique.

Ces réserves étant émises, les descriptions de systèmes d'acteurs qui suivent se rapportent toutes à un objet spécifique : la politique économique du Pays Yonnais, la DTA, l'achèvement de la ville nouvelle du Val de Reuil.

### **2.3.1 Premier exemple : la politique économique du Pays Yonnais**

#### **Le contexte**

L'activité économique était en 1990 largement concentrée dans la commune-centre qui regroupait la plupart des grandes zones d'activités. A court terme, rien n'obligeait la ville de La Roche-sur-Yon à recourir à l'intercommunalité, compte tenu de son potentiel foncier important. Cependant à plus long terme, la ville pouvait trouver intérêt à susciter une politique économique intercommunale pour éviter une concurrence sauvage en matière de prix des terrains et d'aides publiques aux entreprises susceptibles de s'implanter dans le Pays Yonnais.

Des structures ont été créées antérieurement à la formalisation d'une politique communautaire : le SIVU qui associait La Roche-sur-Yon et une commune périphérique pour une gestion commune de la grande zone d'activités Nord, le SIVOM qui regroupait les communes périphériques, le syndicat mixte du Pays Yonnais, syndicat d'étude qui associait la ville-centre, le SIVOM et d'autres communes périphériques, enfin la SEM Roche-Développement et la SODEV, SEM départementale.

## Les acteurs

- **Acteur moteur** : le Maire de La Roche-sur-Yon. Il crée la SEM, Roche-Développement, qui se verra confier par la communauté de communes un diagnostic économique, acte fondateur d'une véritable coopération intercommunale dans ce domaine.
- **Acteur allié** : le maire d'une commune périphérique, bien que de tendance politique opposée. Avec le maire de la ville-centre, ils sont les pères fondateurs du Syndicat Mixte, préfiguration de la communauté de communes.
- **Acteur adversaire** : le maire d'une autre commune périphérique, opposant politique ayant l'appui du Conseil Général. Son opposition est sporadique, liée à l'évolution de la stratégie de développement de sa commune, mélange d'autonomie et de coopération.
- **Acteurs neutres** : les maires des autres communes périphériques dont l'adhésion au projet communautaire est guidée par l'intérêt à court terme de leurs communes, en particulier sur la question de la taxe professionnelle. Le blocage sur la taxe professionnelle unique (TPU) montre bien les limites de la coopération compte tenu des disparités de ressources fiscales entre communes.
- **Acteurs périphériques** : le Conseil Général dont la couleur politique est opposée à celle de la ville centre mais cette opposition n'est pas frontale. Il y a même des coopérations sporadiques par l'intermédiaire de la SODEV, SEM s'occupant d'aménagement de zones d'activités. Autre acteur périphérique : la Préfecture qui intervient peu dans le débat local mais considère avec bienveillance les démarches qui confortent la coopération intercommunale.
- **Acteurs outils** : Roche-Développement, la SODEV, émanation du Conseil Général, à vocation d'aménageurs, le Comité d'Expansion Départemental à vocation financière. Ces trois structures travaillent ensemble sans trop de problème, mais Roche-Développement est véritablement l'outil au service de la coopération intercommunale en matière économique. Le mode d'élaboration du diagnostic, à forte connotation opérationnelle et associant étroitement les élus, a eu un effet fédérateur.

## Le pouvoir dont dispose l'acteur moteur

Il est important dans la mesure où la ville-centre dispose d'un foncier conséquent qui lui permet de poursuivre un développement indépendant de sa périphérie, si elle le souhaite.

Mais ce pouvoir est contrebalancé par la concurrence des communes périphériques en matière d'offre de terrains et surtout de taxe professionnelle et le risque de transferts d'entreprises en périphérie.

De ce point de vue, les communes périphériques disposent d'un véritable contre-pouvoir (en particulier celles qui ont une forte base fiscale et des terrains intéressants pour les entreprises) dont elles n'usent pas délibérément mais ponctuellement. Le Conseil Général ne dispose pas d'un contre pouvoir direct mais d'un contre pouvoir indirect en soutenant éventuellement les communes périphériques.

## **La zone d'incertitude**

On la perçoit à la lueur des élections municipales dans le Pays Yonnais, suivies de l'élection en l'occurrence, du principal opposant politique au maire de La Roche-sur-Yon à la présidence de la communauté de communes. La poursuite de la politique communautaire, fondée sur des principes de solidarité objective autant que tactique est ébranlée dès lors que les clivages politiques reviennent au premier plan.

## **Le système d'action concret**

Sur le Pays Yonnais, avant 1992, année de création de la communauté de communes, il y avait deux systèmes qui coexistaient : d'un côté la ville-centre avec sa SEM, de l'autre les communes périphériques avec la SODEV et le Comité d'Expansion liés au Conseil Général.

Dans la période postérieure à 1994, les deux systèmes se réunifient et donnent lieu à :

- **La mise en œuvre d'une charte communautaire** élaborée à partir du diagnostic économique.
- **La création de zones intercommunales**, à l'initiative de la ville-centre.
- **Un code de déontologie** qui impose à toute commune contactée par une entreprise pour une implantation d'en informer les autres communes. De même, Roche-Développement dans sa prospection des entreprises informe la commission économique de leurs préférences de localisation. Le code impose également un reversement de TP durant deux ans à la commune d'où est partie une entreprise par la commune d'accueil, avec toutefois un seuil d'effectifs salariés.
- **La création d'une zone d'activité** sur les communes du sud.
- **Un rejet provisoire de la TPU** par les communes périphériques qui y voient un avantage concédé à la ville-centre dont le niveau de service aux entreprises leur est largement supérieur.

## Les infrastructures routières dans le pays Yonnais (2001)



### Zones urbaines :



La Roche-sur-Yon (50 000 habitants)



Zone d'activités

### Axes de communication :



Route principale (2x2 voies)



Autre route principale



Voie ferrée principale



Autoroute A 87 en construction

### Cours d'eau :



Vallée de l'Yon, colonne vertébrale du pays yonnais



500 4 000 h Bourg d'une commune périphérique du pays yonnais

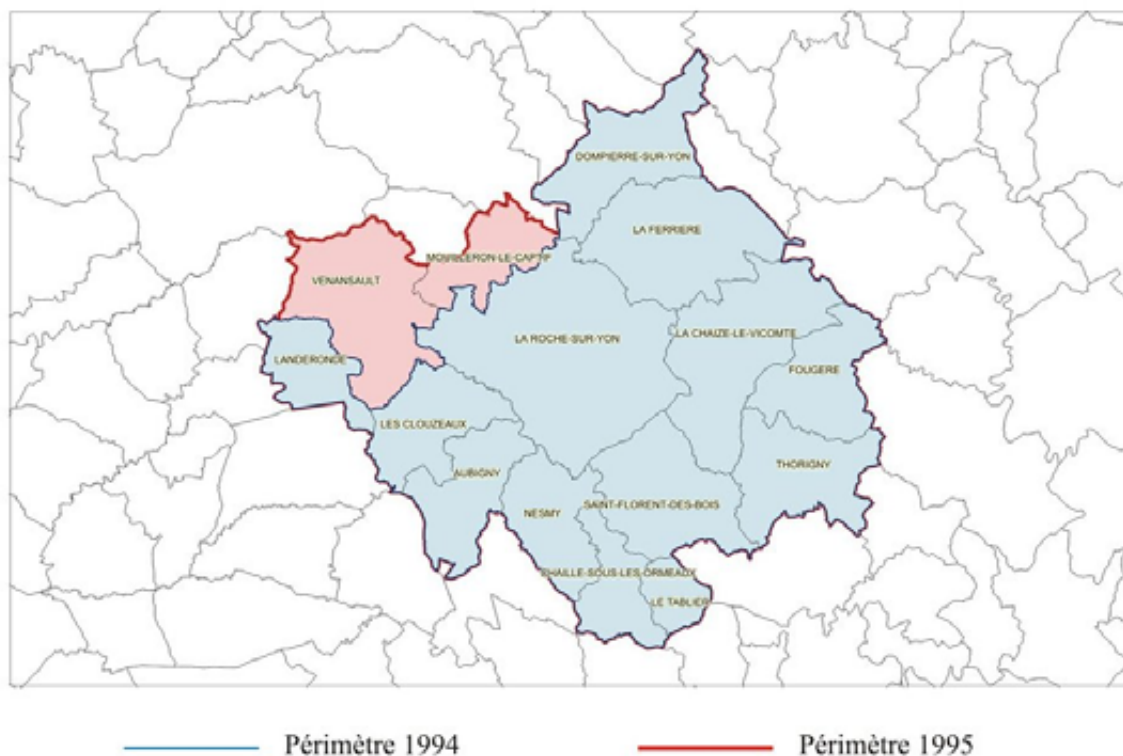


0 5 km

Source : IMAR - IGARUN et INSEE

**Document 1 : Structure radiale classique du pays yonnais autour de la ville-centre.**

**La Communauté de Communes du Pays Yonnais (1994)  
Et son extension (1995)**



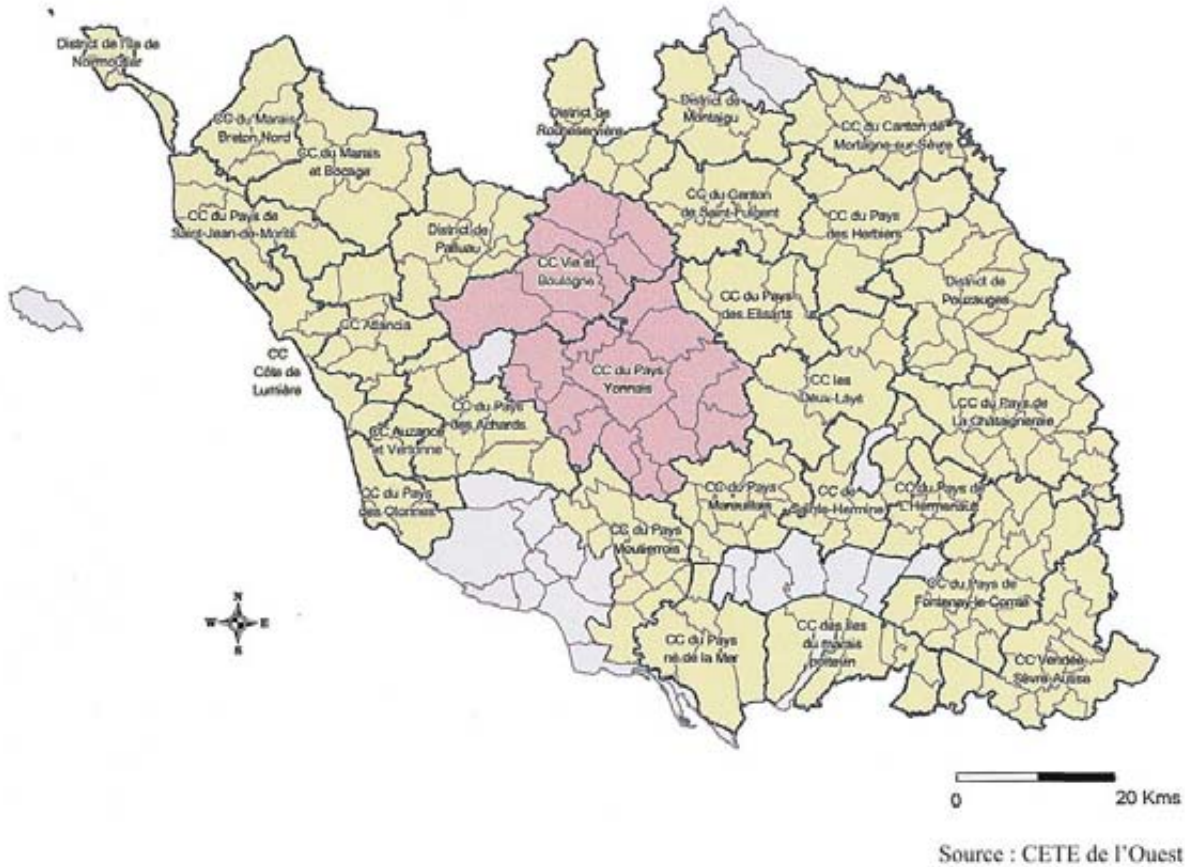
Source : CETE de l'Ouest

**Document 2 : Le périmètre de la communauté de communes du pays Yonnais s'est élargi en 1995 à 2 communes stratégiquement importantes pour le développement économique du pays Yonnais.**

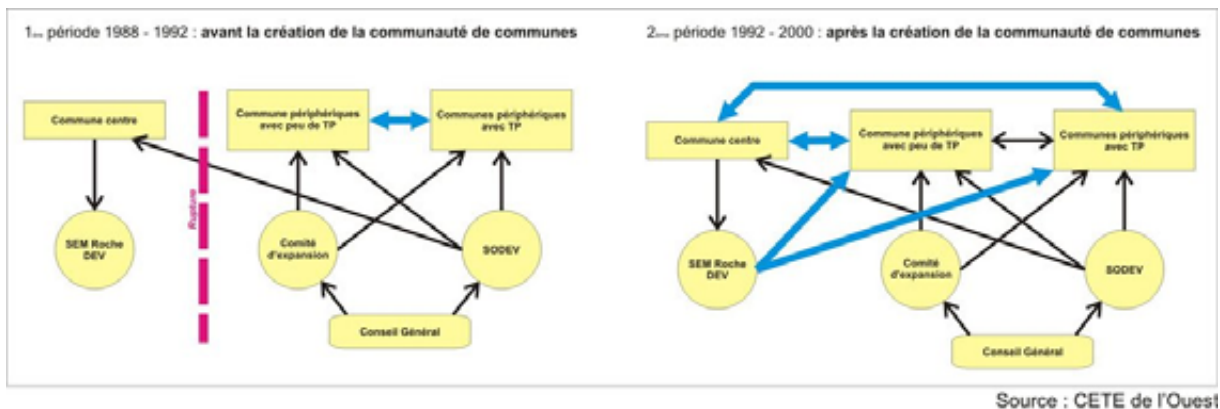
Il faut souligner que ce système d'action répond étroitement aux conditions imposées par les uns et par les autres pour engager une véritable coopération économique :

- La charte communautaire laisse le loisir aux élus de fixer eux-mêmes les limites d'une politique intercommunale en matière économique. A minima, ils se mettent d'accord sur l'identification des zones d'activités intercommunales.
- Les zones d'activités intercommunales offrent une alternative d'implantation aux entreprises qui, sans elles, pourraient être tentées d'aller chercher des opportunités à l'extérieur du Pays Yonnais.
- La zone d'activités en périphérie sud, est à considérer comme une forme de compensation aux communes du sud, déficitaires en matière de développement par rapport à celles du Nord Yonnais.
- Le code de déontologie introduit une certaine transparence de l'information sur ce sujet sensible des implantations d'entreprise et une forme de solidarité financière.
- Le projet de TPU impliquerait un alignement des taux de TP des communes périphériques sur celui de la ville-centre, ce qui pourrait leur faire perdre une part de leur attractivité.

## Le syndicat mixte d'études pour l'élaboration du SCOT (2002)



**Document 3 : Le syndicat mixte regroupe deux communautés de communes dont le poids est important dans l'ensemble départemental.**



**Document 4 : En matière de politique économique le système d'acteurs s'est recomposé après la création de la communauté de communes.**

## 2.3.2 Deuxième exemple : la DTA de l'aire métropolitaine lyonnaise

### Le contexte

La DTA de l'aire métropolitaine lyonnaise est la 6<sup>ème</sup> expérimentation de DTA lancée en France. Initialement, elle devait porter sur l'aéroport Saint-Exupéry avec un objectif purement réglementaire de relais du Projet d'Intérêt Général protégeant les abords de l'aéroport de l'urbanisation. Le territoire a été étendu à l'ensemble de l'aire métropolitaine lyonnaise. Le comité de pilotage des DTA invoque en juin 1999 deux raisons pour considérer qu'il n'y a pas une forte nécessité de DTA sur ce territoire : il n'y a pas d'enjeu environnemental de même niveau que pour les autres DTA et il n'y a pas de déficit de gouvernance (même s'il existe de réelles concurrences entre collectivités locales). Ainsi les fondements de l'intervention exceptionnelle de l'État sont fragiles. Pourtant, la décision de lancer l'expérimentation de DTA est prise. L'État se met ainsi en position de prescripteur mais dans un contexte décentralisé où l'élaboration de la DTA est assurée par ses services locaux et associe les collectivités locales.

### Les acteurs

- **Acteurs moteurs** : la Direction Régionale de l'Équipement (DRE) Rhône-Alpes et la Préfecture de Région dont elle a reçu mandat, de mettre en place le dispositif d'élaboration de la DTA. *Le SGAR* porte auprès de l'État central, les mêmes revendications que les tenants politiques des intérêts lyonnais : faire de Lyon une véritable métropole internationale. Le SGAR a missionné un cabinet de conseil stratégique pour assister la DRE dans l'organisation et le pilotage du dispositif.
- **Acteurs alliés** : La Direction Régionale de l'Environnement (DIREN) et la Direction Régionale de l'Agriculture et de la Forêt (DRAF) sur la maîtrise de l'étalement urbain, l'un des enjeux majeurs de la DTA. Ils portent, de concert avec la DRE, le même discours devant les services régionaux et centraux de l'État. Sont à considérer comme alliés objectifs, *la Communauté urbaine et la région urbaine de Lyon* qui s'inscrivent dans un registre de développement métropolitain, limitant les concurrences périphériques et qui rejoint l'objectif de limitation de l'étalement urbain. *Cependant cette alliance est ambiguë dans la mesure où la région urbaine conteste la légitimité de la DRE, en considérant que seul l'État central est à même de conforter Lyon dans son rôle de métropole internationale.*
- **Acteurs adversaires** : les DDE, dans la mesure où elles défendent des intérêts départementaux, pour certains antagonistes des orientations de la DTA (cf. projet sur la Plaine de l'Ain). Le positionnement institutionnel des DDE, en partie prestataires techniques pour le compte des collectivités locales, joue également dans leur attitude.



- **Acteurs neutres** : ils agissent plutôt dans le sens d'une non opposition bienveillante ou d'une réserve prudente :
  - *La Région Rhône-Alpes*, qui voit dans la DTA un moyen de protéger le développement de l'aéroport de Saint-Exupéry, support de développement économique qu'elle porte fortement (financement important de la gare TGV).
  - *Les quatre départements* prompts à défendre les intérêts des communes rurales.
  - *Le Comité national de pilotage des DTA et le Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire (CIADT)* qui tergiversent sur l'opportunité d'une DTA sur ce territoire.
  
- **Acteurs périphériques et/ou absents** : ils sont périphériques au débat sur la DTA mais risquent d'être très présents dès lors que la DTA sera en phase de finalisation :
  - *Les petites collectivités locales* à dominante rurale et péri-urbaine, non consultées dans la phase d'étude préalable.
  - *Les services régionaux de l'État* non impliqués dans le dispositif de préparation de la DTA (Santé, Éducation Nationale, Recherche, Industrie ...).
  - *Les Ministères de Tutelle de la DRE, de la DIREN, de la DRAF*, dont les pratiques sectorielles peuvent contredire, par leurs logiques, les orientations prises localement.

## **Le pouvoir dont dispose l'acteur moteur DRE**

Il est celui que lui confère sa mission mais plusieurs éléments tendent à le limiter, en particulier :

- le caractère interministériel et inter-services de la DTA, sans que la DRE, maître d'œuvre de la démarche, soit investie d'un pouvoir de coordination des différentes institutions de l'État ;
- le caractère expérimental de la DTA, dont la poursuite est hypothétique et les fondements fragiles.

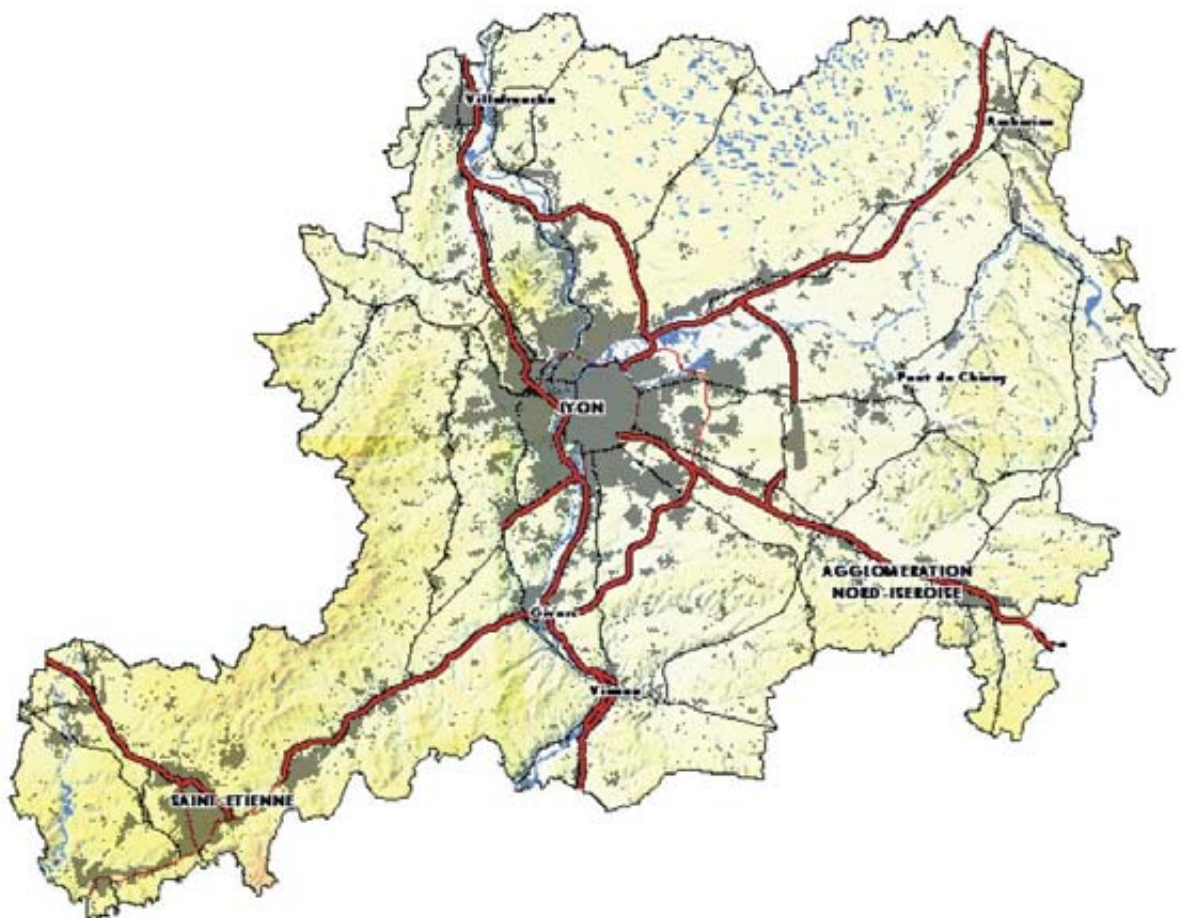
En dépit de cela, la DRE parvient à une position de leader opérationnel de la DTA. En mettant en mouvement l'ensemble de ses partenaires (à travers des études, au sein de groupes de travail, dans des dispositifs de concertation), la DRE fait exister la DTA ; réciproquement, en étant le moteur de la DTA, la DRE acquiert une légitimité vis-à-vis de ses partenaires.

Mais intrinsèquement, le ressort profond de la démarche et la légitimité de ses artisans doivent être recherchées dans la capacité d'impulsion et la volonté politique du leader de la métropole lyonnaise, en la personne de Raymond Barre, maire de Lyon, président de la Communauté Urbaine et de la Région Urbaine de Lyon. En effet, Raymond Barre avait proposé à l'État d'élargir la Communauté urbaine ou, à défaut, de garantir la gestion des franges de communauté, en visant notamment le site aéroportuaire de St-Exupéry. Or l'application de la Loi Chevènement a conduit à la création d'intercommunalités à taxe professionnelle unique, qui ne sont pas absorbables par une

communauté urbaine. Le maire de Lyon ne pouvait ainsi jouer que de son autorité morale et de son pouvoir d'influence. La DTA devenait alors le moyen pour la métropole de se gérer à une nouvelle échelle.

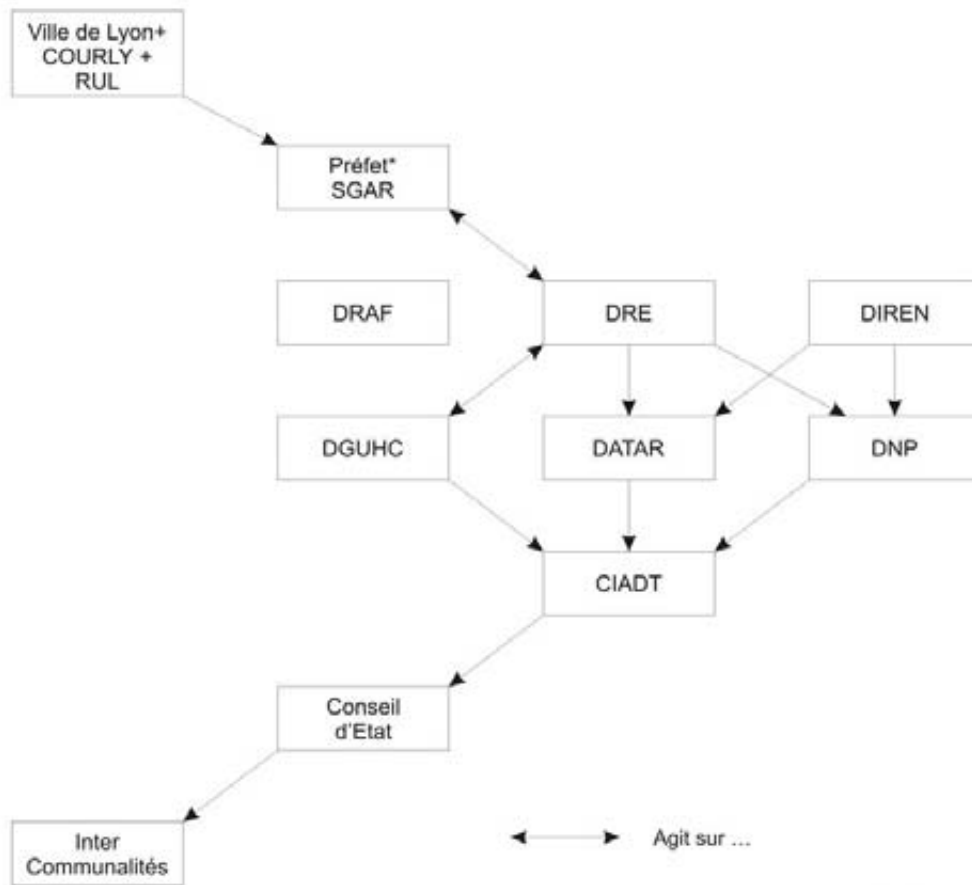
Elle constituait aussi pour la métropole lyonnaise un moyen de faire pression sur l'État pour obtenir les infrastructures et équipements à la hauteur de ses ambitions de métropole européenne.

D'autre part, le rôle de subsidiarité joué par l'État sur un site interdépartemental à fort enjeu de développement, où par nature, aucune collectivité locale n'a préséance sur les autres, donne aussi une certaine légitimité à la démarche et à ceux qui ont la charge de la mettre en œuvre.



**Document 5 : Le périmètre de la DTA : un vaste territoire aux multiples enjeux**

**Les acteurs de la  
Directive Territoriale d'Aménagement  
de l'aire métropolitaine de Lyon**



Source : CETE de Lyon

**Document 6 : Les services de l'État jouent, avec la DTA, l'intermédiation, entre les acteurs lyonnais et les acteurs des intercommunalités périphériques du Grand Lyon**

## La zone d'incertitude

Elle est importante au regard du nombre d'acteurs concernés directement ou indirectement par la DTA :

- Le comité de pilotage et le CIADT : attitude de « *wait and see* ».
- Les DDE : plutôt repliées sur les projets locaux aux échelles départementales et infra-départementales, elles entendent conserver une marge de manœuvre vis-à-vis de la DRE.
- Les petites communes péri-urbaines qui ne se manifesteront qu'à partir du moment où la phase de territorialisation des prescriptions sera engagée.
- Les Ministères de tutelle de la DRE, de la DIREN et de la DRAF, mus par des logiques sectorielles
- L'implication future des préfets et sous-préfets, qui seront chargés de la mise en application auprès des politiques locaux.

## Le système d'action concret

Il se traduit par :

- **Des coalitions contingentes aux finalités :**
    - la DRE, la DIREN et la DRAF pour la gestion du territoire, la maîtrise de l'étalement urbain grâce au maintien d'un réseau vert maillé.
    - le SGAR et les instances métropolitaines pour l'acquisition du statut de métropole internationale (niveau d'équipements).

La DTA pourrait se résumer à un « deal » entre ces deux coalitions : en échange d'une bonne gestion du territoire, une reconnaissance de la vocation de Lyon à être une grande métropole européenne.
  - **Une participation des seules grandes collectivités territoriales** (Région, Départements, Communauté urbaine de Lyon, Communauté de communes de Saint Etienne) au Comité de pilotage de la DTA. Cette configuration ne garantit pas une convergence de points de vue pour autant.
  - **Un dispositif de travail très structuré** où sont identifiées les natures de tâches à réaliser (*conception technique, production de la décision, médiation*) avec des scénarios de déroulement de réunions, des stratégies de commande d'études, l'écriture des cahiers des charges des groupes de travail, la composition de ces groupes, les calendriers, etc.
- Mais la démarche menée jusque là élude les risques potentiels de dissension sur des sujets connexes à la DTA comme le contournement Ouest de Lyon ou la répartition

des fonctions métropolitaines internationales ou la territorialisation des prescriptions de l'État.

### **2.3.3 Troisième exemple : le Val de Reuil**

#### **Le contexte**

On pourrait le résumer par l'expression : « *un morceau de ville inachevée* ». On pourrait aussi l'intituler : « *du passage d'une vision technocratique de la ville à une vision politique* ». Il s'agit d'une ville nouvelle, donc d'une procédure d'exception, initiée par l'Etat dans les années 60. Cette ville nouvelle procède d'une politique ambitieuse d'aménagement du territoire de la Basse-Seine, défendue par la DATAR à cette époque.

L'évolution de la ville, en tant que produit urbain, est étroitement dépendante de deux facteurs :

- La réalité de la dynamique du développement en Basse-Seine par rapport aux prévisions.
- L'évolution institutionnelle considérable qui sépare la période de mise en chantier de la ville nouvelle et la période actuelle

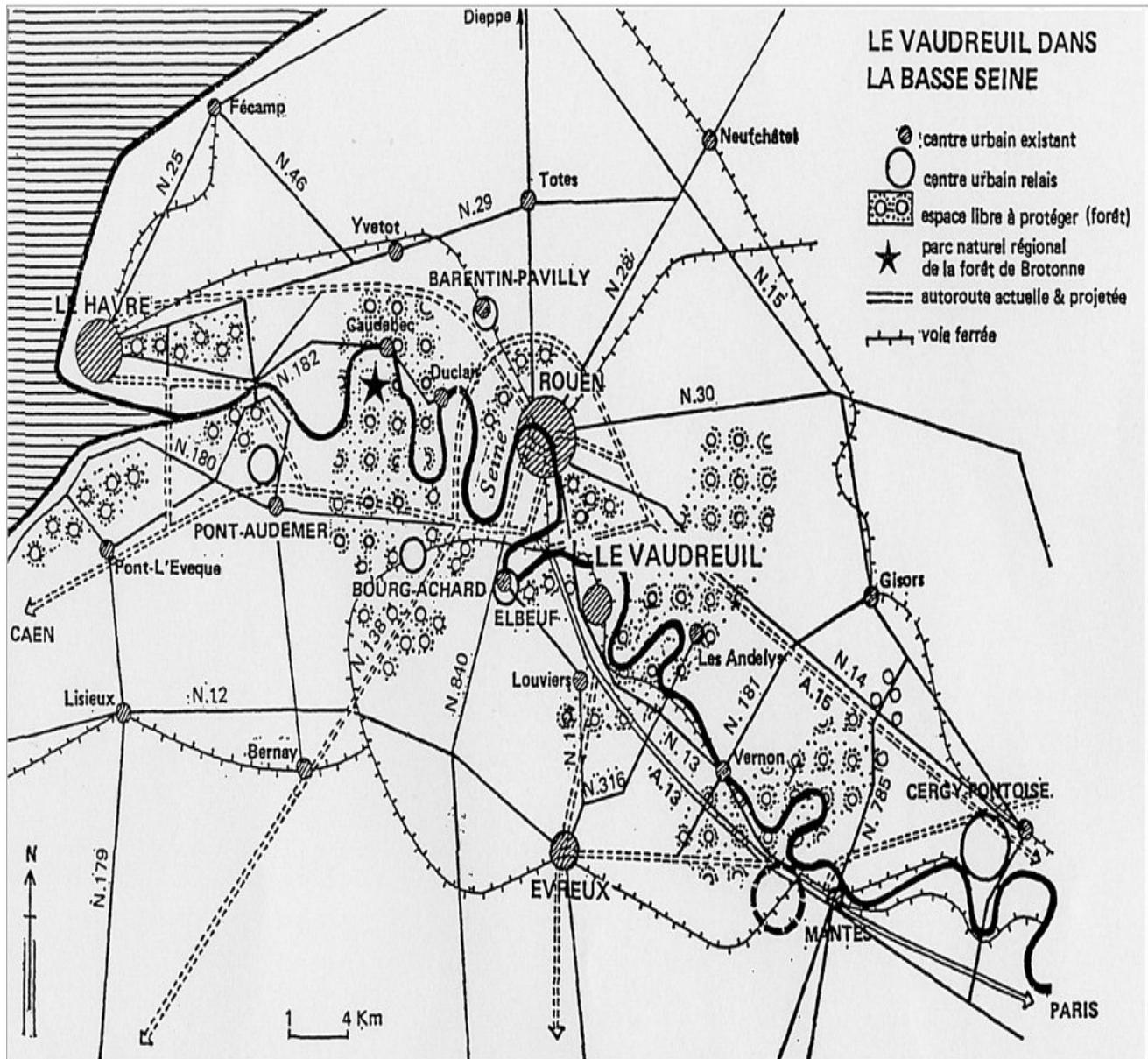
#### **L'évolution institutionnelle, l'évolution de la ville en tant que produit urbain**

Une série d'étapes conduit à la création de la commune du Val de Reuil. Entre 1965 et 1972, plusieurs structures sont créées à l'initiative de l'État : la mission d'études Basse-Seine (MEBS) chargée de l'élaboration du schéma d'aménagement de la Basse-Seine dans lequel apparaît l'idée d'une ville nouvelle, l'OREAV Basse-Seine chargée des études préalables, la Mission d'Études Ville Nouvelle de Basse-Seine (MEVN), chargée de définir les conditions de faisabilité de la ville nouvelle du Vaudreuil, l'Établissement Public d'aménagement de la basse-Seine (EPBS), chargé des acquisitions foncières nécessaires à la mise en œuvre du schéma d'Aménagement de la Basse-Seine dont la ville nouvelle, et enfin, l'Établissement Public d'Aménagement de la Ville Nouvelle (EPAVN) qui remplace la MEVN.

A partir de 1972, l'ensemble urbain est créé à son tour : c'est un organisme de gestion de la ville nouvelle. En 1981, le Vaudreuil se voit doté d'un maire et accède progressivement au rang de commune de droit commun. Le Vaudreuil devient le Val de Reuil en 1984. En 1987, l'EPAVN est dissout et le Val de Reuil est investi de la compétence aménagement. En 2000, le Val de Reuil s'intègre dans la communauté d'agglomération de Seine-Eure, présidée par le Maire de Louviers.

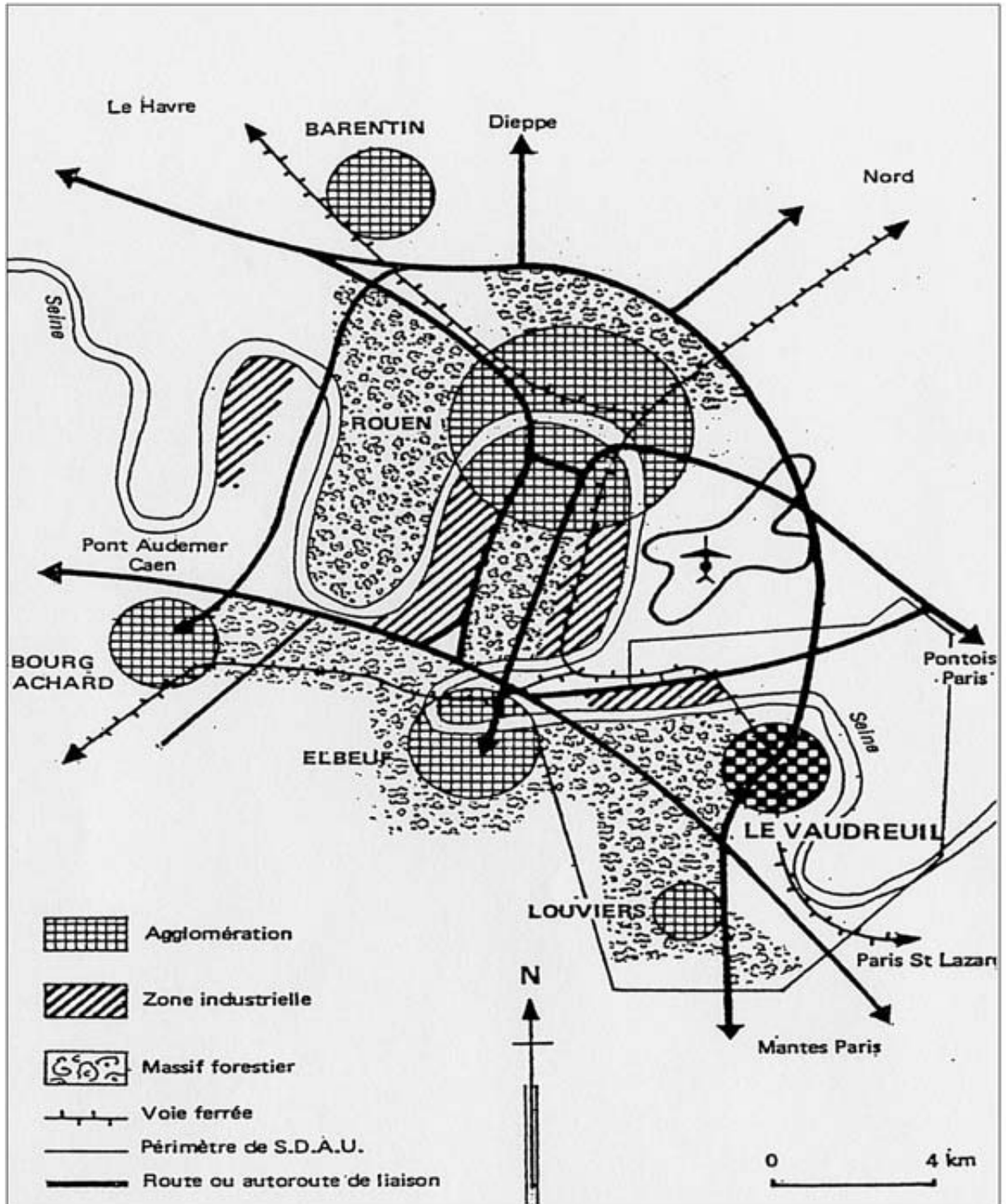
La ville nouvelle est conçue sur la base d'un concours d'idées organisé par la MEVN : 4 000 logements sont envisagés alors. A partir de 1973, débute la construction d'un « germe de ville ». Le promoteur en est unique. Le germe de ville comporte un programme massif de logements collectifs denses : c'est un produit urbain homogène à l'échelle d'une ville de 100 000 habitants à terme. Les prévisions démographiques et d'emplois revus à la baisse, un taux de vacance important du parc social, le décalage entre produit offert et demande de la clientèle orientée vers le logement individuel remettent en cause, dès 1976, le parti d'aménagement. Les concepts de dalle piétonne, de fortes densités de logements, sont abandonnés en 1980, au profit de programmes individuels locatifs PLA ou en accession. A partir de 1986, s'engage la première réhabilitation de logements collectifs du « germe de ville ». Depuis 1990, les 7 ZAC (zones d'aménagement concerté) prévues sont réduites au nombre de 2. L'objectif pour le Val de Reuil est de compter 20 000 habitants à terme, en urbanisant le coteau Ouest, seule réserve foncière de la commune. Le centre-ville est repositionné par rapport à sa localisation d'origine.

## LE VAUDREUIL DANS LA BASSE SEINE



**Document 7 : La ville nouvelle de Vaudreuil était censée jouer un rôle de pôle-relais de Rouen, sur l'axe de développement Paris - Le Havre**

## LE VAUDREUIL DANS LE GRAND ROUEN



Document 8 : Le Vaudreuil est institué comme la 3<sup>ème</sup> ville qui conforte le sud rouennais, avec Elbeuf et Louviers.



## Les acteurs

La configuration a changé au fil des années.

### ● **Acteurs-moteur :**

- *L'EPAVN du Vaudreuil* jusqu'en 1987, année de sa dissolution. Il aménage la ville avec des financements d'État (opération d'intérêt national).
- *Le maire du Val de Reuil* à partir de 1987. Il substitue une vision politique de la ville à la vision technicienne défendue par l'EPAVN et n'acquiert les pleins pouvoirs en matière d'aménagement qu'à partir de 1987.
- *L'État central et local* : son attitude est dictée par l'engagement à développer prioritairement ce territoire, en réalisant une ville nouvelle, de sa naissance jusqu'à son achèvement (2000).

Le premier temps est celui de la ville nouvelle. L'État est totalement porteur du projet et de sa mise en œuvre. Il met en place des outils locaux (EPBS, MEVN, MEBS) chargés d'initier directement ou indirectement son projet. L'EPAVN est lui-même une création de l'État, de même que l'ensemble urbain. De ce point de vue, ils sont les outils de l'État.

Le deuxième temps est celui du désengagement progressif de l'État en tant qu'acteur aménageur. L'acte décisif est la dissolution de l'EPAVN. C'est un acte politique (la décentralisation) et financier (coût disproportionné de l'EPAVN par rapport à la taille de la ville). L'État accompagne néanmoins le Val de Reuil par le biais d'une convention de finition de la ville portant sur la période 1988-1995, d'une convention ville-habitat, d'un contrat d'agglomération signé aujourd'hui avec la communauté d'agglomération Seine - Eure.

### ● **Acteurs-alliés :**

- *Certains élus déterminants*, qui ont été administrateurs de l'EPAVN : le Maire du Vaudreuil (jusqu'en 1977), le Sénateur-maire de Bernay, président du Syndicat Mixte du Vaudreuil, le Député de Louviers, Conseiller Général, vice-président du même Syndicat Mixte ...
- *Les communes* appartenant aux mêmes structures intercommunales que le Val de Reuil, durant la dernière période (1994, ...)

### ● **Acteurs-adversaires :**

- *Les collectivités locales* au moment du projet de création de la ville nouvelle :
  - *Les communes géographiquement concernées*, qui optent pour un statut spécifique, l'ensemble urbain, qui n'entame pas leur autonomie, tout en amputant leur territoire.
  - *Le Conseil Général de l'Eure et le Conseil Général de Seine-Maritime*, qui y voyaient une concurrence directe du développement rouennais. Par la suite, les élus de Seine-Maritime feront partie du Conseil d'Administration de l'EPAVN et de l'Ensemble Urbain.

- *Les propriétaires de terrains promis à l'expropriation* durant la réalisation de la ville nouvelle.
- *Les commerçants* installés sur le site dont le chiffre d'affaire est en rapport avec une population nouvelle beaucoup moins importante que prévue.
- *Les premiers habitants* qui s'instaurent en contre-pouvoir vis-à-vis de l'EPAVN, avec un problème de représentation démocratique jusqu'aux élections municipales.
  - *Les médias* qui développent une image négative en partie fondée sur la situation financière du Val de Reuil et ses difficultés sociales.

● **Acteurs-outils :**

- L'EPBS : il dispose d'un portefeuille foncier important.
- L'EPAVN, lui-même fait figure d'outil ainsi que des **opérateurs de logements**, dont un opérateur social unique au début de la construction, et qui ont permis que s'édifie le « germe de ville » avec lequel seuls des programmes massifs de logements collectifs étaient compatibles.
- Après 1987, la SEMEDE, émanation du Département, entre en scène. Elle réduit fortement les ZAC prévues et réoriente les programmes par souci économique. Aujourd'hui rebaptisée EAD, elle agit pour le compte du Val de Reuil et de la communauté d'agglomération. D'autres SEM comme la SODEVIL interviennent également.

**Le pouvoir dont disposent les acteurs-moteur locaux**

- **L'EPAVN** : il tient son pouvoir de l'État et son existence en dépend. Ce pouvoir est donc légitime vis-à-vis des communes concernées. Il est relayé par l'Ensemble Urbain, dans la gestion de crédits publics très importants à l'époque, pour la réalisation du « germe de ville » et des équipements publics.
- **Le Maire du Val de Reuil** : son pouvoir, lié à son mandat, est stabilisé par deux orientations majeures : maintenir un partenariat étroit avec l'État, principal financeur des opérations, et nouer des alliances avec d'autres collectivités locales (l'un des premiers actes significatifs du maire est d'adhérer au SIEP (Syndicat Intercommunal d'Études et de Programmation) du Schéma de Secteur de Louviers, afin de positionner la commune dans un territoire élargi).

**La zone d'incertitude**

Elle concerne surtout l'attitude de l'État, vis-à-vis de l'EPAVN et du Maire du Val de Reuil durant la période transitoire 1981-1987 : l'État peut-il continuer à soutenir financièrement un projet urbain spécifique dont la teneur s'est étioyée et transformée au fil des années pour tenir compte des réalités économiques ?

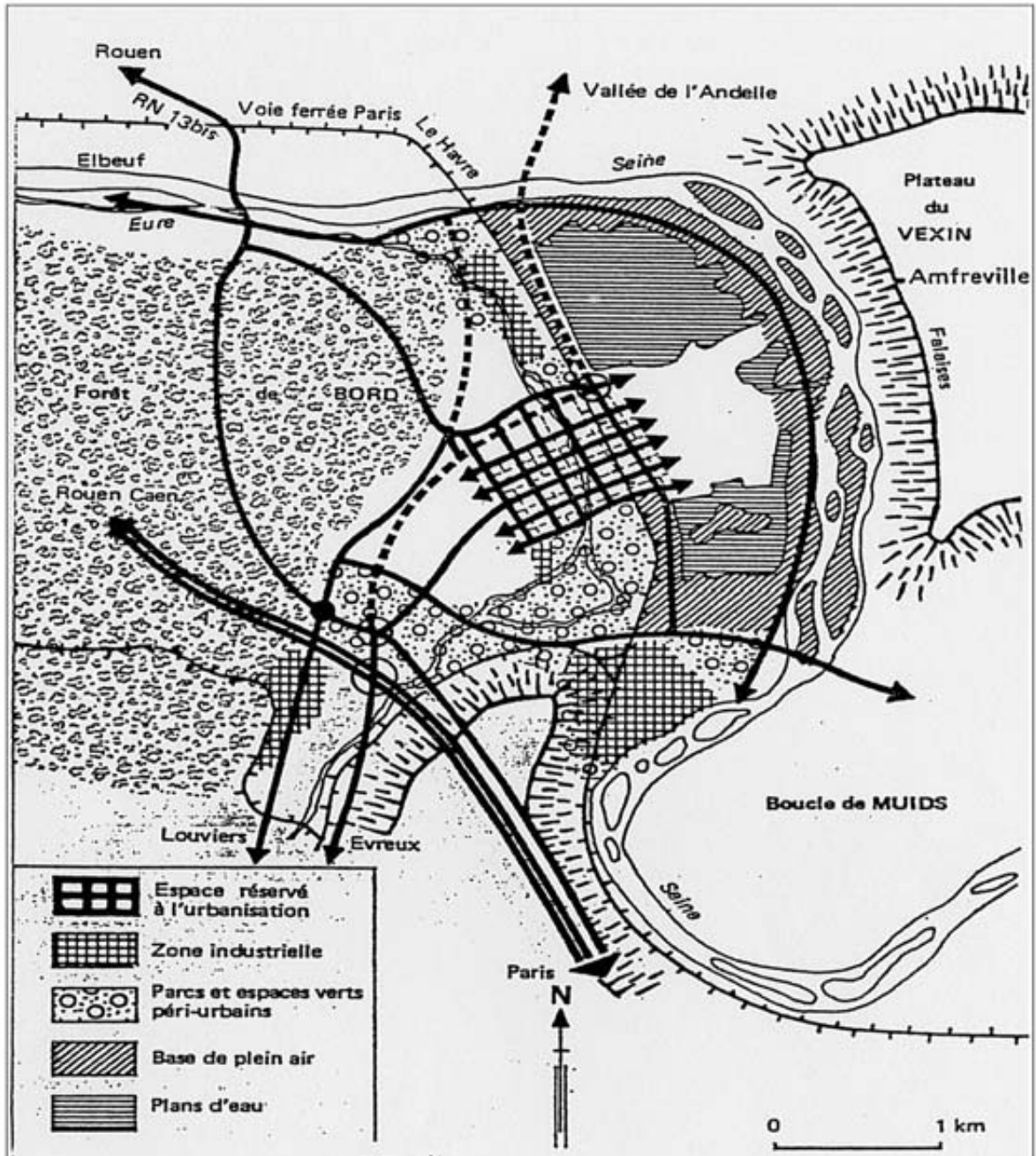
Doit-il continuer à financer des opérations de plus en plus banalisées ? Peut-il encore être, par délégation, un promoteur-aménageur dans un contexte institutionnel qui a radicalement changé ?

### **Le système d'action concret**

La règle, commune à toutes les villes nouvelles, est celle de la parité entre l'État et les élus locaux dans la gestion de l'EPAVN. En outre, les élus ont droit de regard sur l'utilisation des budgets dans le cadre de l'Ensemble Urbain. L'ensemble de ces dispositifs vise à instaurer un certain équilibre entre l'État et le pouvoir local et aussi entre la vision technique (de l'EPAVN) et la vision politique. Il n'empêche que l'État dispose des financements et que l'EPAVN apporte sa puissance d'ingénierie urbaine pour faire prévaloir un parti d'aménagement.

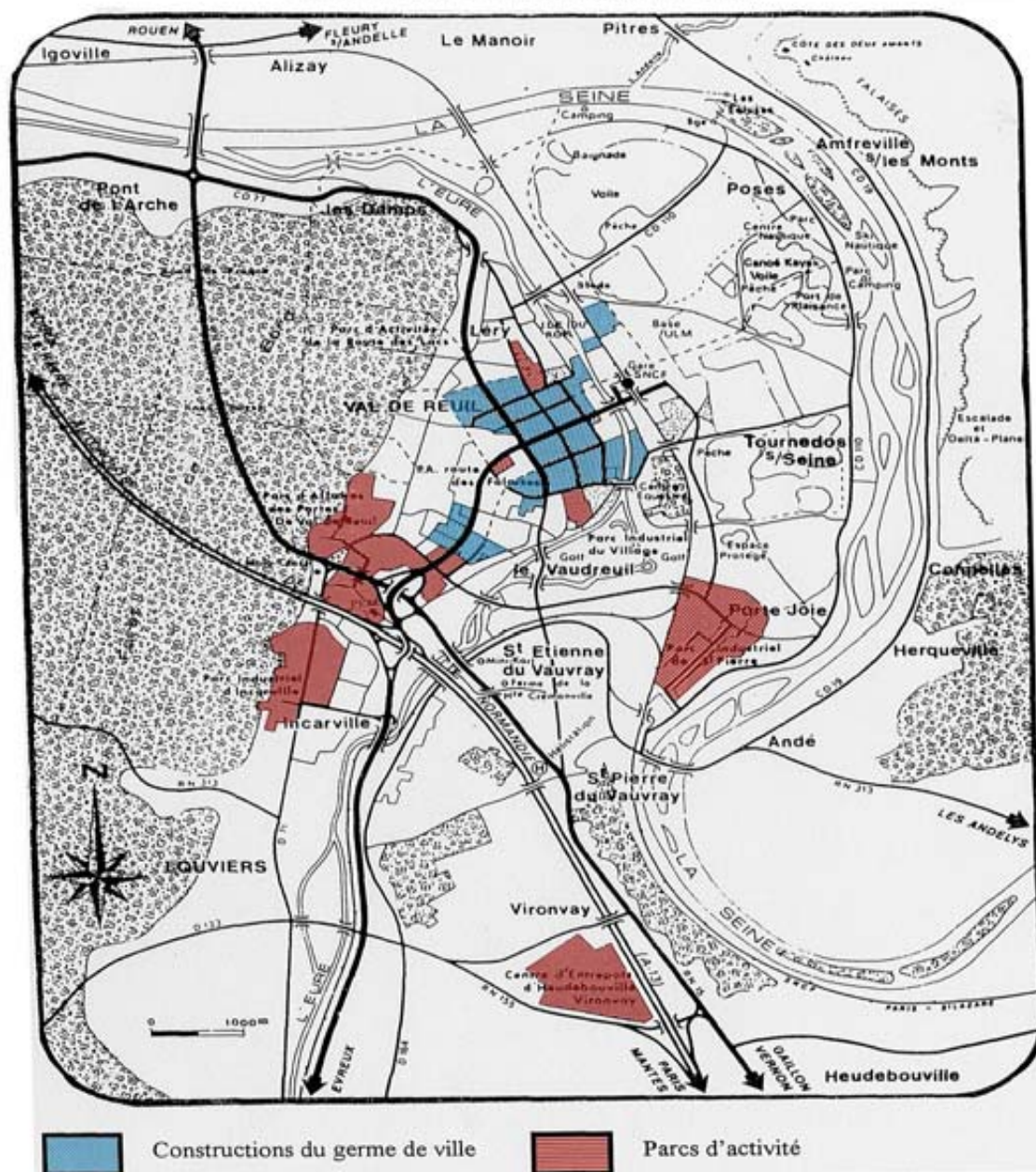
Après l'élection du maire (en 1981), s'amorce une période de **remise en cause de la légitimité de l'EPAVN**, en particulier du fait des revendications des habitants représentés au sein du Conseil Municipal.

## SCHEMA D'ORGANISATION DU SITE DU VAUDREUIL



**Document 9 :** Le concept d'organisation est fondé sur l'idée d'une ville qui se développe progressivement à partir d'un maillage viaire régulier.

## LE VAL DE REUIL AUJOURD' HUI



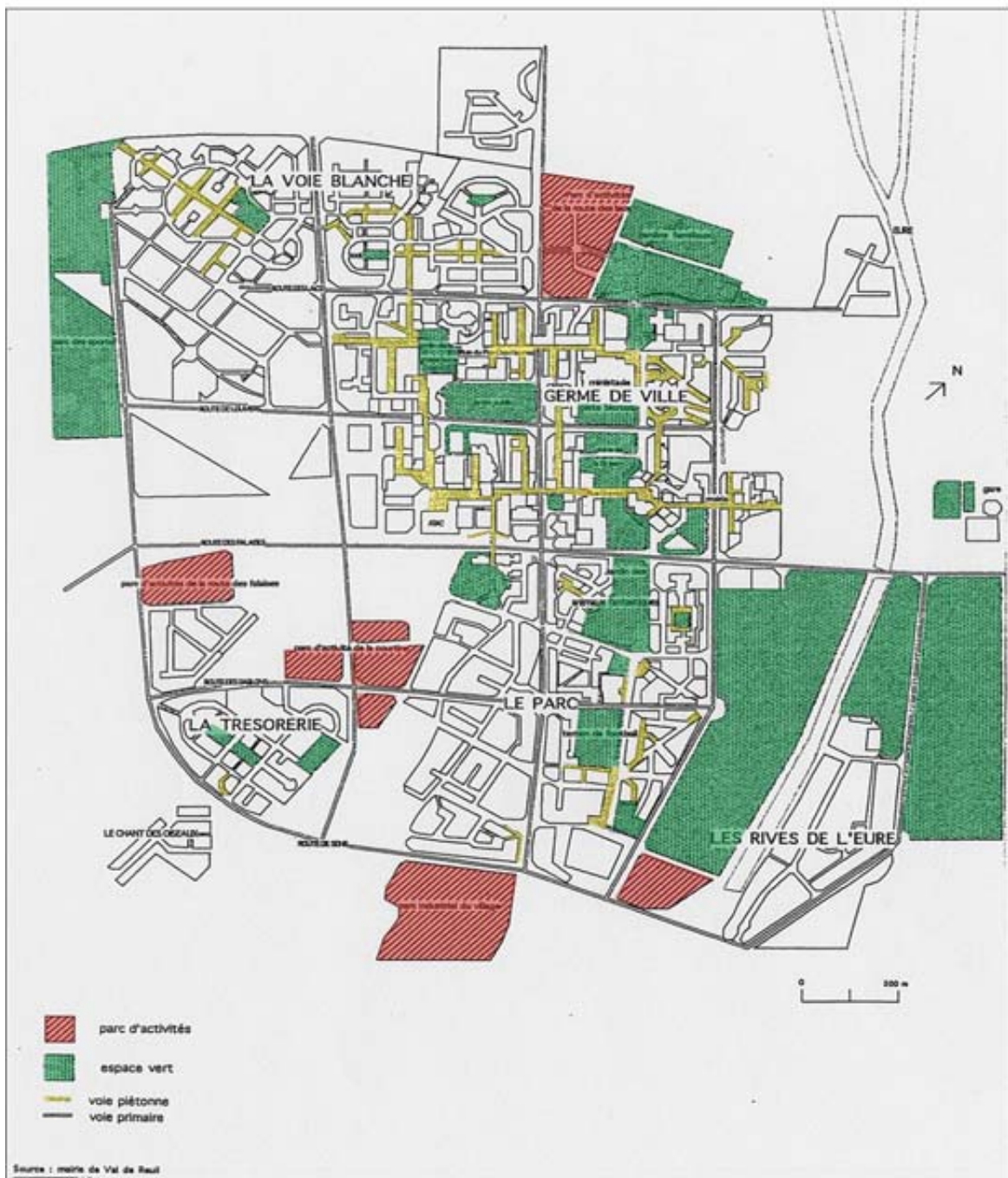
Document 10 : Le germe de ville est la 1<sup>ère</sup> étape de cette construction progressive du Vaudreuil, aujourd'hui Val de Reuil

Le Val de Reuil devenant une commune de plein droit après 1987, se construit un autre système d'action basé sur le partenariat et le contrat, et la conscience d'un développement communal qui ne peut s'abstraire des territoires voisins ; alliances nouées avec d'autres communes (comme Louviers) : SIEP du schéma de secteur Louviers-Val de Reuil (1984), Syndicat intercommunal des transports urbains Louviers-Val de Reuil (1994), Communauté d'agglomération Seine-Eure (2000).

## La notion de non-achèvement de la ville

Elle se réfère à l'altération du concept d'origine et aux mécanismes politiques et économiques de cette altération. Aujourd'hui, on parle de renouvellement urbain à propos du « germe de ville », ce qui comporte « en germe », sa transformation sociale et physique. En juin 2000, l'opération Ville Nouvelle est considérée comme achevée par le Premier Ministre.

### VAL DE REUIL : L'ORGANISATION URBAINE



Document 11 : L'organisation urbaine du Val de Reuil aujourd'hui

## 2.4 La singularité des systèmes d'action

C'est ce qui ressort des exemples précédents et de l'ensemble des analyses menées par les équipes locales. ***On peut ici faire l'hypothèse d'un territoire qui régit les comportements des acteurs publics, autant qu'il est régi par eux.*** Le territoire est, pour les acteurs publics, le support d'expression par excellence à la fois du pouvoir et de l'intérêt collectif. Pour autant, le territoire n'est pas un espace indifférencié. C'est un espace toujours singulier avec ses caractéristiques géographiques et son construit tel qu'il résulte des interventions de divers groupes sociaux. Cet espace singulier appelle un système d'action singulier inspiré par des considérations politiques, tactiques et d'efficacité. Le système d'action concret est contingent au territoire.

A ce titre, ***il peut y avoir un décalage très marqué entre une organisation théorique de l'action publique fondée sur des critères de relations hiérarchiques et cloisonnées entre le politique, l'administratif et le technique, et la réalité pratique de mise en œuvre de politiques territoriales. L'analyse de cette réalité met en évidence des systèmes d'alliances, des glissements de fonctions.***

Plusieurs illustrations :

### Systèmes d'alliances

- ***La coalition DRE-DRAF-DIREN*** déjà évoquée dans le cadre de la DTA de l'aire métropolitaine lyonnaise. Cette coalition écarte de fait d'autres administrations régionales et départementales pourtant concernées par le périmètre de la DTA.
- ***L'alliance DDE-DDASS (Direction Départementale de l'Action Sanitaire et Sociale) - Ville de La Roche-sur-Yon - communes périphériques Sud*** dans le cadre du Programme Local de l'Habitat du Pays Yonnais (PLH) sur la question de la répartition des prêts locatifs aidés (PLA). Cette question met en exergue les équilibres sociaux-territoriaux entre ville-centre et communes périphériques, principe défendu par la DDE au nom de l'État et l'offre de logements pour les défavorisés défendue par la DDASS. La ville-centre est l'alliée de la DDE et de la DDASS dans la mesure où sa dotation en PLA se maintient, lui permettant de conforter son dynamisme démographique. De même, les communes périphériques du sud, en mal de développement, sont en quête de PLA pour pallier le déficit d'accessions.

## Glissements de fonction

- **Le rôle dévolu à l'Agence d'Urbanisme de l'Agglomération du Pôle Européen de Longwy** (L'AGAPE) ex Observatoire. Elle a, par convention signée du Préfet du Département, une triple mission : synthétiser les points de vue des services de l'État, élaborer le point de vue du District, produire un diagnostic partagé État-District demandé par une circulaire interministérielle relative aux contrats d'agglomération et aux contrats de ville.

L'AGAPE, normalement outil technique local, joue en fait un rôle de médiation politique dans un contexte de défiance réciproque et de cloisonnement de l'action de l'État entre le transfrontalier et le local. La DDE est l'initiatrice du dispositif dans la mesure où il existe une communauté de points de vue entre elle et l'AGAPE. Se greffe ici une alliance au glissement de fonction.

**Dans ces systèmes d'action, les structures techniques ou technico-administratives occupent une place particulière, souvent invitées à se déplacer de leur rôle technique vers un rôle plus politique,** correspondant à une délégation politique à l'échelon local d'exécution plus ou moins formalisée et imposée à la fois par l'ouverture partenariale plus grande et la déconcentration des démarches initiées par l'État.

L'attitude de l'acteur technique dépend d'affinités circonstancielles, de compétences réelles et reconnues, tant sur le plan organisationnel que sur celui de la réflexion territoriale, et d'un contexte local, favorable ou défavorable.

Dans le cas de la DTA, le niveau central de l'État n'a pas de doctrine préétablie et s'en tient à un rôle formel d'ordonnancement procédural et de mobilisation de moyens, conformément à la circulaire qui prévoit une élaboration déconcentrée de la DTA. C'est la DRE Rhône-Alpes qui en assure la maîtrise d'œuvre, avec ce qu'elle comporte de dimension politique, dans la mesure où des alliances objectives se sont nouées pour donner une légitimité à sa mission.

Dans le cas de Longwy, par contre, le diagnostic partagé d'agglomération, malgré son titre, ne réduit pas la différence de points de vue, entre l'État et le District ; l'agence d'urbanisme s'en tient à une neutralité technique en mettant en évidence les concordances et les divergences, ce qui, dans un contexte local difficile, paraît être en soi une avancée notable.

Dans le cas des villes nouvelles, les établissements publics, investis de missions opérationnelles et bénéficiant de budgets importants, tenus d'équilibrer leurs bilans, obéissent à une logique d'investissement qui peut ressembler par certains côtés, à une fuite en avant. Ils sont confrontés aux critiques qui se font jour sur leurs programmes de logements sociaux, disproportionnés par rapport à la demande (Le Vaudreuil) ou porteurs de déséquilibres territoriaux (Rives de Étang de Berre). Les établissements publics, confinés dans leur rôle d'aménageur, ont apparemment du mal à changer de registre. Ils subissent plus qu'ils ne gèrent, un environnement qui a profondément changé sur les



plans politique et socio-économique (cf. le difficile débat avec les habitants du Vaudreuil dans la période transitoire 1981-1987).

Ce recours à l'échelon local d'exécution répond aussi à un souci d'efficacité qui peut devancer, le cas échéant, l'orthodoxie procédurale. Ainsi dans le cas de la DTA, il est fait appel, à un moment donné, à un cercle restreint d'acteurs- porteurs, à des alliances objectives, à une technicité mise en avant comme une garantie de neutralité. Ces dispositifs, censés passer au-dessus (ou à côté) des oppositions locales et s'affranchir des lourdeurs de procédures inhérentes à une très large concertation, sont potentiellement fragiles et l'aboutissement de la démarche reste soumise à son appropriation par les autres acteurs. Le PLH du Pays Yonnais combine, quant à lui, orthodoxie procédurale avec la DDE et la DDASS, gardiennes de la doctrine au sein de la commission Habitat de la communauté de communes, et sens tactique, avec l'alliance objective DDE – DDASS - ville de La Roche/Yon – communes périphériques du Sud.

## **2.5 L'attitude de l'État : autorité et partenariat, acteur pluriel**

### **De l'état régalien à l'état partenaire, des systèmes d'alliance**

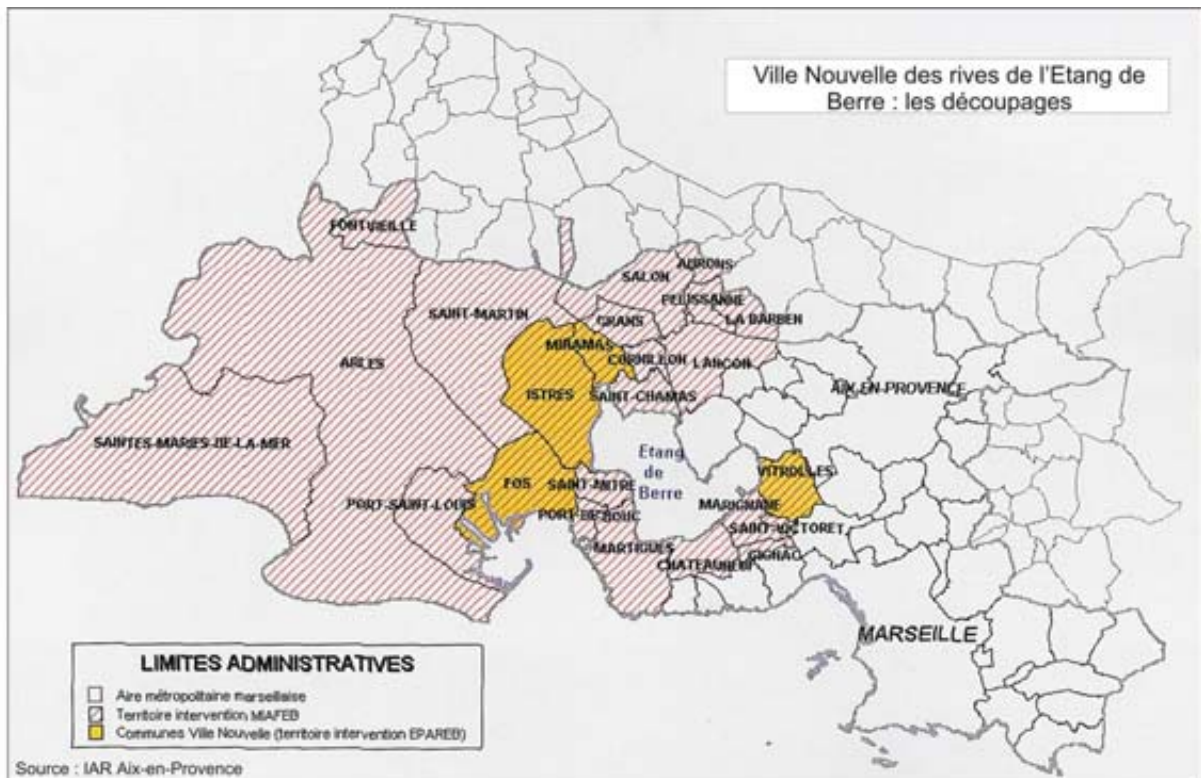
La décentralisation a donné le coup de grâce à l'État aménageur qui impose sa vision régaliennne du territoire. Elle l'a obligé à se repositionner comme partenaire des collectivités locales, désormais investies de la compétence en aménagement. Mais ce positionnement est à nuancer fortement dans les cas analysés :

#### **- Les villes nouvelles**

Elles constituent l'un des rares cas où l'implication forte d'un État aménageur a perduré bien au-delà des lois de décentralisation : ainsi les déclarations d'achèvement des villes nouvelles sont établies en 2000 pour le Vaudreuil et 2001 pour les Rives de l'Étang de Berre. Le désengagement de l'État aménageur est donc progressif et n'a été amorcé pour le Vaudreuil qu'avec la dissolution de l'Établissement Public en 1987. Depuis, les dispositifs financiers propres aux villes nouvelles ont été complétés par des dispositifs contractuels entre l'État, le Val de Reuil et la communauté d'agglomération Seine-Eure à laquelle le Val de Reuil appartient. Pour les Rives de l'Étang de Berre, la dissolution de l'EPAREB est prononcée en 2001, la même année que l'achèvement de la Ville nouvelle.

La posture d'autorité de l'État ne vaut que pour la création des villes nouvelles, imposées aux collectivités locales mais avec lesquelles des accommodements politiques peuvent être trouvés. Ainsi, la composition du conseil d'administration de l'établissement public d'aménagement des Rives de l'Étang de Berre (EPAREB), territoire très morcelé géographiquement et politiquement, est-il tout à fait dérogoatoire puisque, contrairement au principe de parité entre les représentants de l'État et les représentants des collectivités locales, l'État donne une voix de majorité aux élus et l'EPAREB est présidé par le maire de Marseille, entre 1977 et 1979, jusque là leader de l'opposition au projet de ville nouvelle. Ainsi, les cas des villes nouvelles analysées montrent-ils l'inscription dans le

temps d'une triple attitude de l'État : une attitude conciliatrice dans les modalités de mise en œuvre d'une décision régaliennne, une implication forte dans l'acte d'aménagement local jusqu'à une période très récente et le soutien actif des projets des collectivités locales qui constitue désormais la ligne de conduite d'un État accompagnateur des politiques locales.



**Document 12 :** La ville nouvelle des Rives de l'Étang de Berre s'insère à l'origine dans un vaste ensemble territorial soumis à une politique nationale d'aménagement.



**Document 13 :** La ville nouvelle des Rives de l'Étang de Berre est en fait un ensemble hétérogène de 4 communes, dont l'une, Vitrolles, est complètement dissociée des 3 autres.

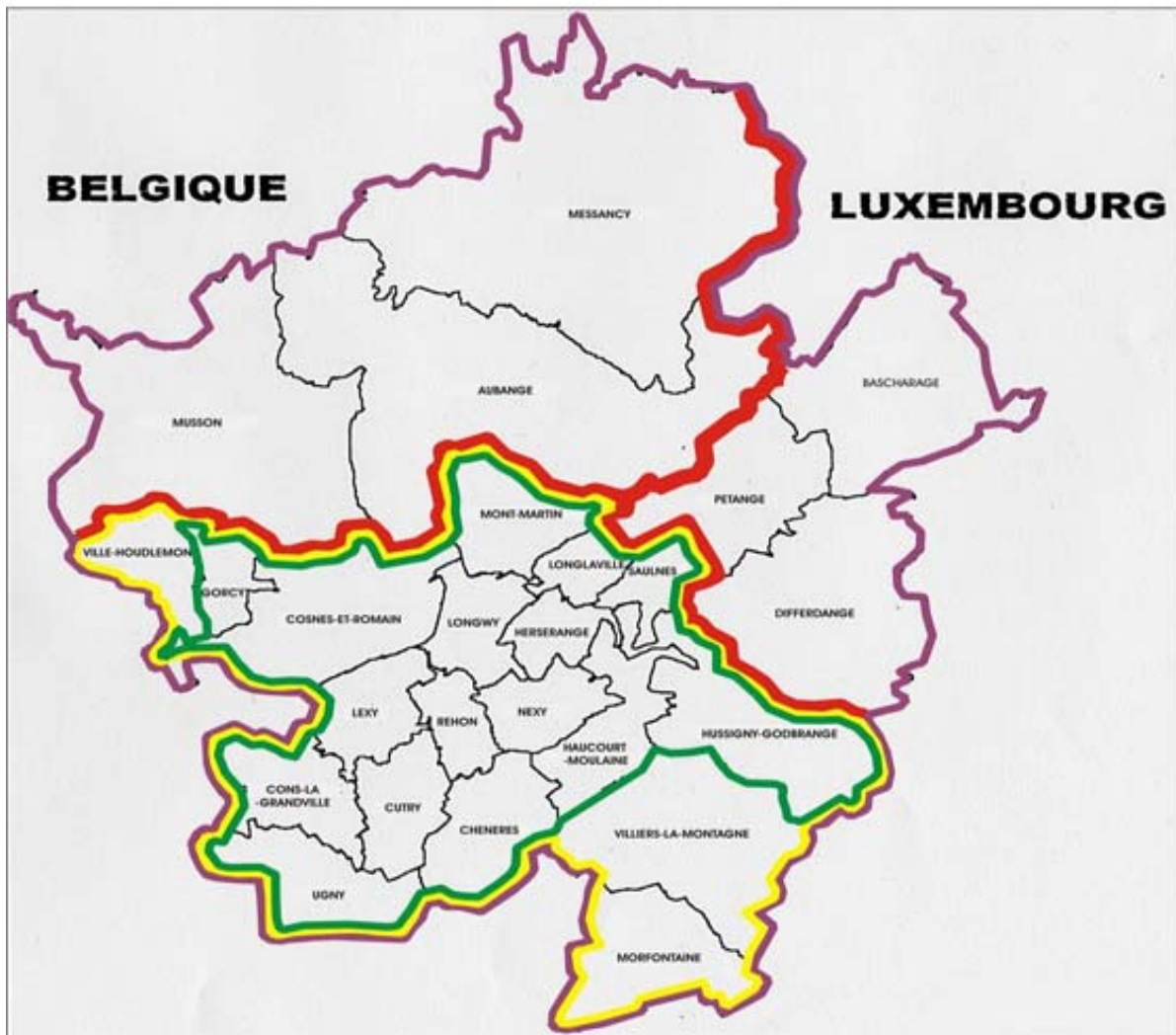
- **La DTA de l'aire métropolitaine lyonnaise**

L'État s'institue prescripteur, au nom de la défense de certains grands territoires contre les risques d'altération causés par la pression du développement urbain. Si la démarche DTA n'est pas directement liée à la décentralisation (elle a même été vécue parfois comme un retour de l'État sur la scène de l'aménagement du territoire), il n'en demeure pas moins que son élaboration est déconcentrée et concertée avec les grandes collectivités et dans ce cadre, il y a alliance objective entre les services de l'État et les autorités lyonnaises, alliance concrétisée en particulier par l'association du Grand Lyon à l'étude du réseau maillé d'espaces naturels, agricoles et paysagers.

- **Le bassin de Longwy**

L'action de l'État correspond à une situation d'urgence, liée à la crise de la sidérurgie. La création en 1985 du Pôle Européen de Développement (PED), donc après la décentralisation, est du seul ressort de l'État, probablement en réaction à l'ampleur de cette crise et à l'incapacité des communes de formuler une réponse alternative. La compétence aménagement qui leur est octroyée par les lois de décentralisation paraît dérisoire au regard des moyens techniques et financiers dont elles disposent. Le PED, rassemblant la France, le Luxembourg et la Belgique, mobilise massivement les fonds européens, constitue un groupe d'opérateurs techniques et intervient sur un territoire transfrontalier dont le Parc International d'Activité (PIA) est le projet majeur. La dissolution récente du PED correspond aussi à un désengagement des États partenaires, dont l'État français, en tant qu'intervenants directs sur le terrain. Mais les structures mises en place demeurent : l'Association transfrontalière créée en 1996, l'Observatoire de l'Urbanisme créé en 1992 et devenu, depuis Agence d'Urbanisme de l'Agglomération du Pôle Européen (AGAPE). C'est l'Association transfrontalière qui redistribue les fonds européens et c'est l'AGAPE qui est chargée de la coordination des programmes transfrontaliers.

## LONGWY : La superposition des périmètres



### Légende :

- Frontières
- Association transfrontalière
- District d'agglomération
- Observatoire

Source : CETE de l'Est

**Document 14 :**  
La reconversion du bassin de Longwy est soumise à plusieurs périmètres d'intervention qui compliquent quelque peu sa mise en oeuvre

### - Le Programme Local de l'Habitat (PLH) du Pays Yonnais

La DDE s'implique fortement dans son élaboration, faisant valoir les principes de la loi d'orientation pour la ville. Elle noue une alliance doctrinale avec la DDASS et objective avec certaines communes dont la ville-centre, comme cela a été évoqué précédemment. Sur cet exemple, l'État est pleinement accompagnateur d'un processus local qu'il a contribué largement à initier. Mais cet accompagnement est aussi tributaire de compromis locaux : ainsi, le bilan de la répartition des PLA entre ville-centre et périphérie montre le maintien d'un statu quo, répondant à la volonté de certaines communes de préserver leur

image résidentielle et à celle de la ville-centre, de capter l'essentiel de l'offre locative sociale propre à conforter sa position démographique dominante.

En définitive, si l'État a fait valoir son autorité, au moment de la création des villes nouvelles ou de la décision d'expérimentation de la DTA, leur mise en œuvre est pour le moins négociée, décentralisation oblige. Les systèmes d'alliance mis en œuvre correspondent le plus souvent à une stratégie d'action, imposée par la nouvelle figure de l'État, partenaire local. Le rôle d'aménageur local attribué à l'État pour les villes nouvelles et pour le bassin de Longwy a sans aucune doute contribué à entretenir cette posture d'autorité (de par l'importance des ressources mobilisées en ingénierie et en financements). Mais ce rôle s'est éteint depuis. Cependant, l'État continue à porter des projets qui lui sont propres, tels que le laissee apparaître le diagnostic d'agglomération de Longwy ou en ce qui concerne la DTA, le projet de réseau maillé au nom duquel pourront être édictées des prescriptions. C'est à propos du PLH du Pays Yonnais, que le rôle de l'État est le moins affirmé : l'État est l'initiateur d'une démarche dont il contrôle peu l'évolution.

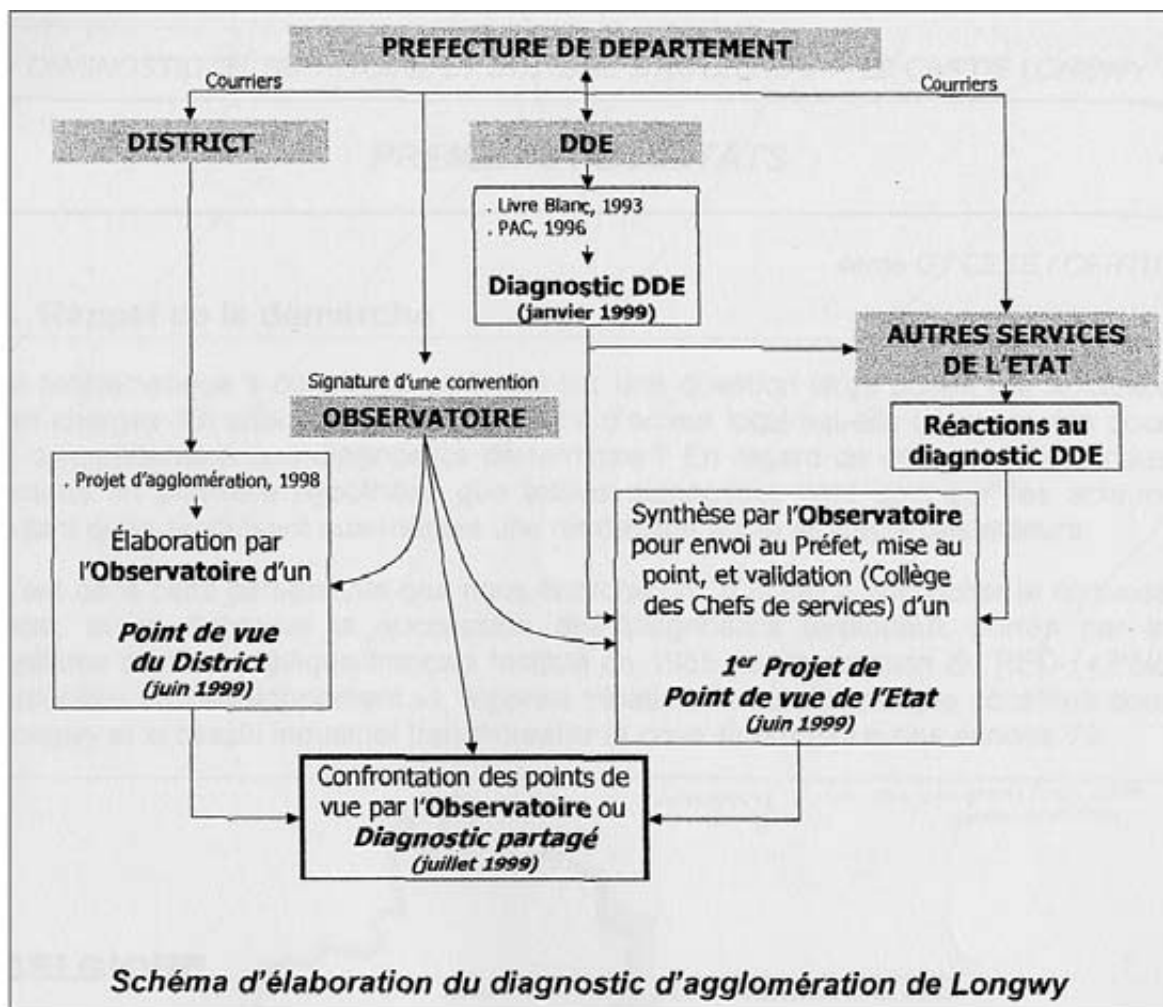
### **L'hétérogénéité des positions**

La DTA lyonnaise et la politique de reconversion économique du bassin transfrontalier de Longwy sont révélatrices de la **difficulté de l'État à parler d'une seule voix** dans ces circonstances.

- **La DTA** : L'analyse met en évidence l'absence de concordance entre acteurs relevant de la sphère État : DRE et DDE, services régionaux non impliqués dans la démarche, Ministères de tutelle de la DRE, de la DRAF et de la DIREN ... même le SGAR apparaît plus porteur des ambitions locales que nationales, plus conciliateur que prescripteur. La défense des intérêts locaux et les logiques sectorielles, qui légitiment l'action des administrations, font peser de lourdes incertitudes sur l'aboutissement d'une démarche pourtant initiée par l'État à son plus haut niveau. La difficulté à argumenter, au niveau de l'État central, l'opportunité de la DTA et la passation d'une commande, jugée floue, au Préfet de Région, ont sans doute contribué à pérenniser le cloisonnement sectoriel et les contradictions internes.
- **Longwy** : Le PED d'abord, l'Association transfrontalière ensuite, dont deux représentants de l'État sont membres de droit, sont des acteurs-clefs de la politique de reconversion, en tant que redistributeurs des fonds européens. Ils agissent indépendamment des administrations départementales, d'où un cloisonnement entre le Préfet de Région, membre de la Commission Permanente de Coordination du PED, et le Préfet de Département qui initie le diagnostic d'agglomération. Sa finalisation, à travers des fiches thématiques où s'expriment les points de vue de l'État et du District, reproduit en partie ce cloisonnement par des priorités différentes et, pour certaines, antagonistes (telle que l'infrastructure de fret SNCF, défendue par l'État et qui remet en cause le projet de « point triple » du District). Ce qui s'exprime aussi, c'est la différence

d'échelle à laquelle se rapporte chaque vision et qui s'articule autour de la question d'une reconversion assurée ou non par l'élargissement du bassin luxembourgeois, particulièrement attractif. Ainsi, en matière d'armature urbaine, l'État parle de grand axe international Belgique-Sillon Mosellan pour situer l'agglomération et le District, de zone d'influence du Luxembourg.

**La délégation politique à l'échelon local d'exécution pratiquée par l'État central perd ici de son efficacité étant donné l'absence de parole unique de sa part.**



Source : CETE de l'EST

**Document 15 : Le dispositif d'élaboration du diagnostic d'agglomération de Longwy s'appuie sur la structure observatoire, aujourd'hui l'Agence d'Urbanisme de l'agglomération du pôle urbain européen (AGAPE).**

## Fiche n° 1 : L'armature urbaine au niveau régional

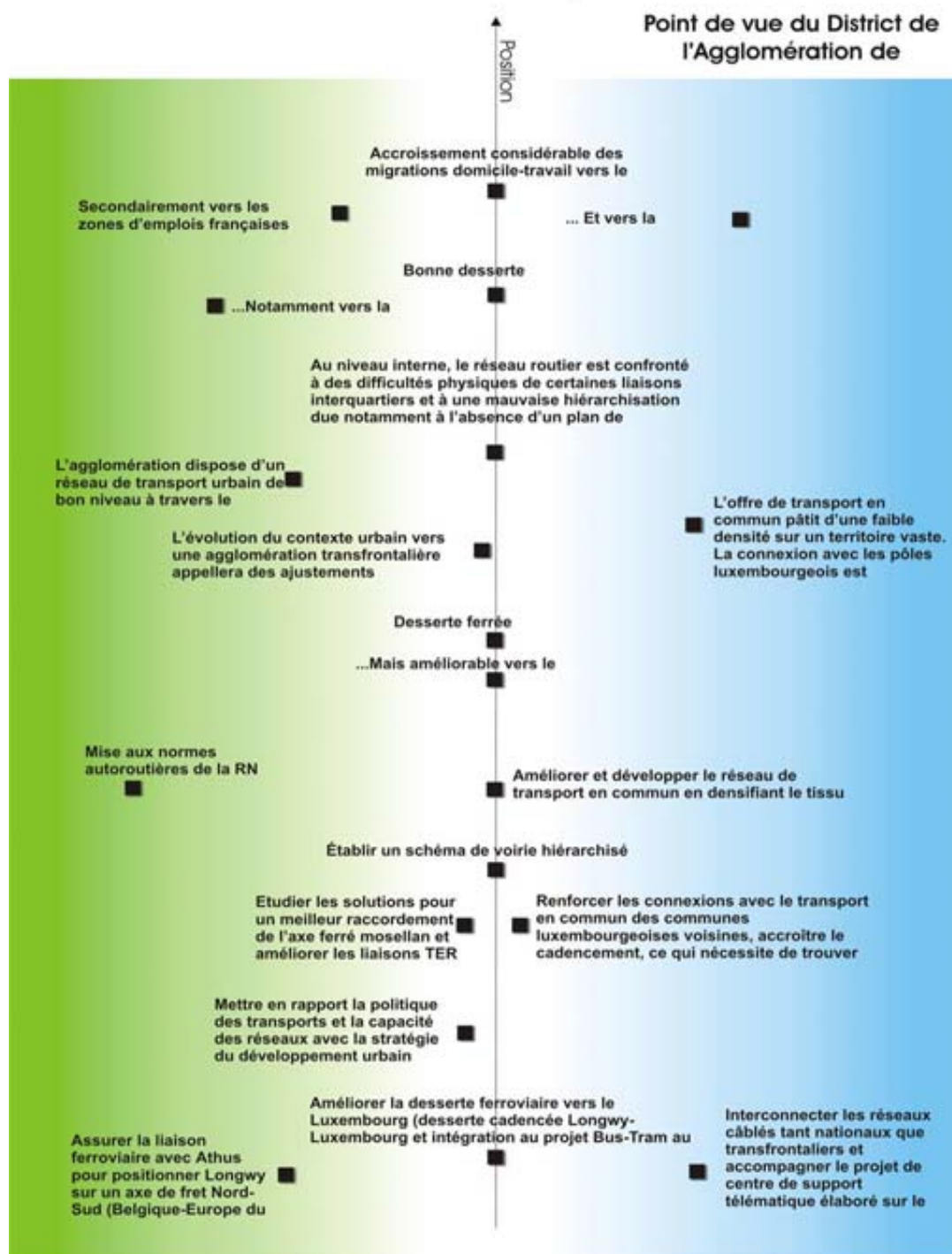
Point de vue de l'État	Point de vue du District de l'Agglomération de Longwy
<b>L'agglomération se situe...</b>	
... <b>"Sur un grand axe international</b> Belgique - sillon mosellan".	... <b>"Dans la zone d'influence</b> de Luxembourg, au sud d'un espace englobant Arlon, Luxembourg et Esch-sur-Alzette".
<b>Dans son environnement national, elle se trouve...</b>	
... <b>"Isolée</b> au regards des départements de la Meurthe-et-Moselle et de la Moselle".	... <b>"En concurrence</b> avec les autres agglomérations françaises transfrontalières (notamment Thionville)".
<b>Elle dépend de plus en plus du Luxembourg...</b>	
... <b>"Ainsi que du sillon mosellan"</b> .	... <b>"Et dans une moindre mesure de la Belgique"</b> ,  ... <b>"Mais n'a que très marginalement capté les effets positifs de la croissance de Luxembourg"</b> .

Source : CETE de l'Est

**Document 16** : Tableau synthétique illustrant les positions respectives de l'État et du District de Longwy en matière d'armature urbaine.



## Fiche n° 5 : Les déplacements



Source : CETE de l'Est

**Document 17 : Tableau synthétique illustrant les positions respectives de l'État et du District de Longwy sur la question de l'organisation des déplacements.**

## 2.6 Le positionnement des collectivités locales vis-à-vis de l'État : attente, collaboration et instrumentalisation, résistance et contrôle

**Les collectivités locales adoptent, dans les cas analysés, deux attitudes majeures :**

**L'ATTENTE D'UN POINT DE VUE DE L'ÉTAT** auquel elles puissent se confronter et leur permettant d'engager une négociation sur des bases stabilisées.

Dans le cadre de la DTA, un certain nombre d'élus regrettent le manque de visibilité du point de vue de l'État. L'État porte un objectif de construction d'une région urbaine forte mais dilué dans un discours prudent, d'où émergent l'organisation métropolitaine du territoire français, la lutte contre l'étalement urbain, la réalisation d'infrastructures et d'équipements de niveau européen. La cohérence spatiale invoquée pour l'aire métropolitaine lyonnaise doit surtout être l'occasion, pour l'État d'une adaptation de l'organisation de ses services à l'émergence de cette nouvelle échelle métropolitaine et d'un arbitrage entre enjeux contradictoires sur le territoire.

### **La collaboration et l'instrumentalisation**

Elles sont quasiment indissociables dès lors que la collectivité locale tente de faire valoir son point de vue, dans le cadre d'une négociation.

Trois exemples :

- **La DTA** : La métropole lyonnaise et ses instances, la communauté urbaine et la région urbaine, pèsent de tout leur poids dans le débat. Elles comptent faire de la DTA un instrument conforme à leurs propres objectifs. La DRE en est consciente mais l'accepte en considérant que la DTA est un processus de co-production.
- **Le diagnostic d'agglomération de Longwy** : Les élus du district collaborent activement dans la mesure où la démarche leur donne des moyens de pression vis-à-vis de l'État tout en renforçant leur autonomie face à un État pluriel, cloisonné et en partie contradictoire. L'acceptation d'un diagnostic partagé qui engage l'État sur un certain nombre d'objectifs consensuels est perçue comme une forme d'affirmation du pouvoir local, relais d'un État qui se désengage progressivement en tant qu'aménageur.
- **Le PLH du Pays Yonnais** : Porté par la DDE, il est vécu explicitement par les élus de La Roche/Yon comme un instrument du renforcement de l'intercommunalité, allant bien au-delà des compromis sur les dotations en PLA.

Complémentairement à ces deux attitudes dominantes, **UNE DOUBLE STRATÉGIE DE RÉSISTANCE ET DE CONTRÔLE** face à la volonté de l'État est particulièrement exprimée dans le cas des villes nouvelles.

L'opposition manifestée au schéma politique que l'État tentait d'imposer avec la Loi Boscher pour le rendre conforme à son projet urbain, correspondait, à cette époque, à une volonté jalouse de maintenir l'autonomie communale. Elle est illustrée sur la ville nouvelle du Vaudreuil, par le refus des communes de fusionner et sur les Rives de l'Étang de Berre, par le projet de création d'un Syndicat Mixte de Coordination de l'Aménagement de la Région Fos-Marseille en contre-feu aux deux syndicats communautaires d'aménagement (SCA) proposés par l'État. Cette résistance frontale à ce qui était considéré comme le fait du prince, s'est trouvée assez vite relayée par une stratégie de contrôle telle que celle manifestée à propos de la prise de présidence par les élus marseillais du conseil d'administration de l'EPAREB ou l'adhésion des communes du Vaudreuil à une structure de gestion de la ville nouvelle qui n'empiétait pas sur leurs prérogatives : l'Ensemble Urbain.

De façon plus générale, les élus des communes concernées par la création d'une Ville Nouvelle, membres de droit des SCA, ont pratiqué souvent cette double stratégie si l'on se réfère aux travaux de bilan de l'application de la loi Boscher<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> M. DAGNAUD, Annales de la Recherche Urbaine n° 5, octobre 1979.

### 3. LE RÔLE DES ÉTUDES DANS LE SYSTÈME D'ACTEURS

Dans les différents cas analysés, apparaissent un ensemble d'études dont la signification et la portée sont diverses. ***Elles s'inscrivent dans l'histoire des politiques territoriales et des stratégies mises en œuvre par les différents acteurs.*** Dans le système d'action publique locale, les études jouent ainsi, à chaque période, un rôle particulier, venant en contre-point ou en appui à l'action. ***Elles font en ce sens, partie du système d'action, en tant qu'instruments mis au service d'un ou plusieurs acteurs.***

Certaines d'entre elles marquent une évolution décisive du système d'acteurs. Elles sont fondatrices de nouvelles politiques territoriales et surtout d'un nouveau projet politique, les deux étant indissociables. Les exercices de diagnostic sont à ce titre assez fréquemment fondateurs d'un nouveau positionnement des acteurs, en particulier pour les services de l'État qui y voient l'occasion de solidifier leur légitimité d'intervention.

De ce point de vue, les études fondatrices ne sont pas obligatoirement des études pourvoyeuses de nouvelles connaissances ou des études à visée opérationnelle immédiate ou des études empreintes d'une haute technicité. Elles sont identifiables à partir de la véritable fonction de médiation qu'elles remplissent entre les acteurs, en produisant des références que chacun d'entre eux s'approprie pour la conduite de son action.

#### 3.1 l'inscription dans l'histoire locale

##### 3.1.1 Premier exemple : le diagnostic habitat et le diagnostic économique du Pays Yonnais, deux études fondatrices

###### Le diagnostic habitat

Il est réalisé en 1989 par la SEM Roche-Développement. Il porte sur le bassin de vie Yonnais, c'est-à-dire sur 24 communes sous influence de la ville-centre. Il est l'aboutissement de rencontres informelles démarrées dès 1986 entre les principaux acteurs du futur Programme Local de l'Habitat (PLH). Le large périmètre d'étude a conduit à des négociations politiques qui se concrétisent en 1993 par la création du Syndicat Mixte et en 1994 par celle de la Communauté de Communes. Le diagnostic est une étude fondatrice : elle donne le coup d'envoi au PLH du Pays Yonnais en 1995.

## **Le diagnostic économique**

Il est réalisé en 1994 par Roche-Développement. Il s'inscrit dans l'histoire de l'émergence progressive d'une politique intercommunale de zones d'activités qui débute en 1983 avec le projet du SIVU, le long de la route de Nantes et se poursuit avec l'instauration de la TP de zone, la localisation des futures zones intercommunales d'activités en 1992.

Le diagnostic est une étude fondatrice : il prépare la charte d'aménagement réalisée la même année, le projet de territoire en 1999, dont la finalité était l'extension des compétences de la communauté de communes, votée en 2000.

### **3.1.2 Deuxième exemple : les études préalables à la DTA de l'aire métropolitaine lyonnaise**

#### **L'étude du « réseau maillé d'espaces naturels agricoles et paysagers »**

Elle est réalisée en 1999 dans le cadre d'un groupe de travail associant la DRE, la DIREN, la DRAF, la Chambre d'Agriculture, les Conseils Généraux, le Grand Lyon. C'est l'étude fondatrice de la DTA en ce sens qu'elle élabore une doctrine territoriale qui positionne l'État sur un concept positif d'organisation spatiale.

L'analyse des espaces agricoles, naturels et paysagers de l'aire métropolitaine et l'examen d'exemples étrangers de « systèmes verts » ont permis de bâtir un concept de réseau maillé, de trame verte, qui n'est pas un inventaire des espaces à protéger, mais un véritable projet. Cette étude-projet, en clarifiant conceptuellement et territorialement le discours de l'État sur la maîtrise de l'étalement urbain, en le rendant politiquement acceptable par un projet de trame verte considéré comme positif, en le crédibilisant par une alliance des trois administrations régionales en charge de la gestion économe des territoires, permet à l'État de prendre des engagements vis-à-vis de ses partenaires.

#### **Tout un ensemble d'études accompagne l'étude fondatrice ou la précède**

« État des cohérences des SDAU dans l'aire urbaine lyonnaise » en 1997, « Fonctions métropolitaines et fonctions internationales de l'aire urbaine lyonnaise » en 1998, « Diagnostic et enjeux en matière d'habitat » en 2000, « Aléas majeurs » en 1999, « Développement urbain autour des gares » en 1999, « Comment inscrire l'Isle d'Abeau dans la planification métropolitaine et la prospective territoriale régionale » en 1998, « Diagnostic stratégique de l'espace interdépartemental autour de Satolas » en 2000.

Certaines ont une fonction plus immédiate de production de connaissances, elles sont souvent initiées par la DRE. D'autres ont un caractère plus tactique et associent, selon les cas, la région Rhône-Alpes, la communauté urbaine de Lyon, les DDE.

**ANTÉRIEUREMENT À CET ENSEMBLE D'ÉTUDES, EXISTE TOUT UN CORPUS D'ÉTUDES INITIÉES PAR LA RÉGION URBAINE DE LYON ET PAR L'ÉTAT** dans la période 1992-1994, avec de nombreux groupes de travail constitués autour du thème central du développement métropolitain lyonnais, avec un enjeu sous-jacent à l'époque, l'élargissement du périmètre de la communauté urbaine.

La DRE ne peut ignorer cette antériorité et en même temps entend prendre de la distance, en tant que service d'État, par rapport à ce qui apparaît comme un consensus trop imprégné des ambitions lyonnaises.

La démarche DTA est donc l'occasion pour la DRE de passer le corpus d'études en revue pour se forger une opinion et identifier les manques. Sa démarche est tout à la fois technique et politique. Les études qu'elle initie directement ou auxquelles elle participe, lui permettent de vérifier un certain nombre de postulats, tels que celui de l'incohérence des SDAU (schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme) qui couvrent le territoire de la DTA et dénoncée par les élus lyonnais et à l'origine de la demande de mise en œuvre d'une DTA. Elles lui permettent aussi de mieux comprendre le jeu d'acteurs sur certains objets (étude sur l'Isle d'Abeau). L'étude sur les réseaux maillés scelle l'accord DIREN-DRE-DRAF.

### **3.1.3 Troisième exemple : le cas des villes nouvelles**

Les études menées sur le Vaudreuil comme sur les rives de l'Étang de Berre se partagent assez clairement entre deux périodes :

#### **UNE PREMIÈRE PÉRIODE : CELLE QUI PRÉSIDE À LA NAISSANCE DES VILLES NOUVELLES**

Se succèdent ainsi toute une série d'études qui vont des Livres Blancs (« Avenir de la Basse Seine » en 1967, pour le Vaudreuil, « Perspectives d'aménagement de l'aire métropolitaine marseillaise » en 1967, pour les Rives de l'Étang de Berre) à la conception même de ces villes (« Analyse logique du germe de ville » en 1971, pour le Vaudreuil) en passant par des schémas d'aménagement du territoire intégrant les villes nouvelles, réalisés par les OREAM et les Missions d'Études.

**UNE DEUXIÈME PÉRIODE : CELLE DE LA REMISE EN CAUSE DE CES VILLES**, en tout cas de la nature et de l'ampleur des opérations qui y sont menées. Un ensemble d'études-bilan ou d'études de réorientation des programmes apparaît ainsi à la fin des années 70 (telles que « l'Ouest de l'Étang de Berre, bilan-propositions » en 1976 et « Le Vaudreuil en 1978, bilan et perspectives »), réalisées par les Établissements Publics, eux-mêmes déstabilisés par la transformation de la conjoncture (fin des trente glorieuses).

La première période est celle de la justification du bien-fondé du projet avec sa configuration ambitieuse de ville nouvelle conçue, comme l'écrit Françoise Choay « *sur fond de science-fiction et associant trois visions : les fantasmes d'une technocratie, alors*

*grisée de prospective et de futurologie, le rêve de modernité des architectes progressistes, enfin l'imaginaire utopique ».*

La deuxième période est celle d'un réajustement aux nouvelles réalités institutionnelles, sociales et financières. Le débat, longtemps dominé par les opérateurs et financeurs des villes nouvelles, au sein de la sphère État, se déplace d'un plan technico-financier vers un plan plus politique avec le rôle décisif, des collectivités locales, désormais investies d'un pouvoir plus manifeste pour poursuivre ou achever les villes nouvelles. Cela se traduit au Val de Reuil par une convention de finition (1988-1995), sur les Rives de l'Étang de Berre par des conventions triennales de développement, entre 1979 et 1995.

#### **3.1.4 Des modes de faire faisant appel à la mémoire et à la réflexion collectives**

L'élaboration de la DTA de l'aire métropolitaine lyonnaise fournit un bon exemple de ces modes de faire. La DRE Rhône-Alpes se fixe pour tâche première d'identifier l'ensemble des études antérieures à la DTA et de **reconstituer leur mémoire en faisant parler les acteurs qui y ont participé**. Les faire parler sur un territoire et une étude éclaire le contenu et le sens du document d'étude lui-même. Par ailleurs, ayant perçu l'intérêt de mettre à jour et de hiérarchiser d'emblée les enjeux territoriaux, la DRE a surtout recours à la réflexion collective sur la base de ce qui est déjà connu.

Dans le cas du Pays Yonnais, les deux diagnostics, le diagnostic habitat et le diagnostic économique, se fondent principalement sur un ensemble d'informations et une mise à plat des projets locaux débattus au sein des commissions intercommunales. L'étude sur « la démarche de pays et le renforcement de la coopération intercommunale en Pays Yonnais », réalisée en 2000 par l'INET, relève par contre de l'expertise technique à huis clos, initiée par la seule ville-centre, qui rompt avec la pratique du débat collectif.

#### **3.1.5 Une fonction de l'étude tributaire du niveau de coopération locale**

L'activité d'étude est tributaire du niveau de coopération. A faible coopération correspond généralement une activité d'étude sporadique. Le pouvoir local est divisé, l'activité d'étude, réduite au minimum, n'a pas ou peu de vocation fédératrice : c'est un peu la situation yonnaise jusqu'à la fin des années 90. On a alors affaire à des formes de coopération contingente à un objet particulier, coopérations temporaires, a minima, liées à l'urgence d'un problème à traiter ou à des préoccupations financières (renouvellement de contrats, obtention de subventions).

Le système d'action publique locale peut aussi s'appuyer sur des formes de coopération plus ouverte où la fonction étude, sans occulter sa finalisation sur un projet, un programme, un contrat, se centre sur la construction d'une culture collective, au sens de Friedberg, c'est-à-dire la capacité collective à gérer les conflits, les marchandages, les

rapports de pouvoir et de concurrence. L'étude met en avant la régulation du pouvoir (ou des pouvoirs) comme moteur de l'action : les diagnostics de l'habitat et économique initiés par le Pays Yonnais sont certainement dans ce cas.

A ce niveau, il faut distinguer ce qui peut être considéré comme des études décisives (correspondant souvent aux études fondatrices citées précédemment) et les autres études.

**Les études décisives** sont celles qui sont réellement porteuses de changement, y compris des rapports entre acteurs et donc du système d'acteurs lui-même. Elles portent en elles-même un projet, à la fois territorial et partenarial. L'étude du réseau maillé dans le cadre de la DTA, en est un bon exemple.

Ces études décisives voient le jour généralement dans des contextes politiques favorables ou qui le sont devenus (cf. le diagnostic économique du Pays Yonnais). Elles résultent alors d'une commande « politique » d'un acteur « actif », c'est-à-dire qu'il a un pouvoir de décision ou qu'il a la capacité à fédérer autour de lui les décideurs.

Les études décisives résultent de ces contextes politiques favorables en même temps qu'elles contribuent à les stabiliser, en tout cas à stabiliser des formes de coopération.

**Quel statut accorder alors aux autres études ?** Ne servent-elles à rien ? Le processus d'accumulation de ces études, dans l'aire métropolitaine lyonnaise, est-il stérile ? Dans ce cas précis, on parle à juste titre d'un phénomène de sédimentation des études (le « matelas d'études »), non d'un éparpillement. En effet, les couches successives d'études antérieures à la démarche DTA jouent différents rôles : établissements des enjeux, maturation de ces enjeux et appropriation collective par les différents partenaires, mais surtout constitution d'une nouvelle échelle territoriale.

Ces nombreuses études sont nécessaires pour faire émerger et légitimer la nouvelle échelle métropolitaine : il faut, sur de nombreux thèmes de l'aménagement du territoire (transports, économie, logistique, loisirs, milieux aquatiques...) refonder un référentiel de données, de cartes, de pensée commune.

On peut émettre l'hypothèse que le corpus d'étude constitué dans le cas de la DTA permet à celle-ci d'exister et construit progressivement la relation entre des acteurs. La succession des études exprime une volonté latente de coopération autour d'un projet commun dont les contours ne peuvent se définir que progressivement. A cette succession d'études correspond la succession des mises en vis-à-vis d'acteurs souvent différents. Le corpus d'étude acquiert alors une valeur cognitive, il devient un référentiel de la connaissance du territoire et de ses enjeux pour un ensemble d'acteurs, sous réserve de maintien ou de réactivation de la mémoire collective de ces études, de leur naissance, de leur histoire, de leurs résultats (ce sur quoi la DRE Rhône – Alpes a axé son travail dans le cadre de la DTA). On est ainsi pas loin de penser qu'une activité d'étude soutenue, même sans finalités explicites (qui s'inscrivent dans l'action) prépare, dans ce cas, à des formes de coopération plus stabilisées.





## CONCLUSION

L'ensemble des enseignements issus de cette expérimentation nous conduit à nous interroger sur les traits généraux des systèmes d'action publique locaux analysés, à travers les politiques territoriales qu'ils mènent.

Sur ce sujet, plusieurs hypothèses peuvent être formulées :

- les systèmes d'action publique locaux sont marqués par des formes de coopération souvent instables,
- il existe cependant des facteurs de stabilisation,
- l'analyse historique rend compte d'objectifs récurrents portés par certains acteurs.

Enfin, il s'agit de regarder comment la démarche de diagnostic territorial, point de départ de nos interrogations et exercice privilégié par les DDE et les DRE dans leur recherche de positionnement local, peut s'inscrire dans ces systèmes d'action.

### DES FORMES DE COOPÉRATION SOUVENT INSTABLES

**L'analyse stratégique montre que dans les différents cas, les acteurs ont des finalités multiples et parfois contradictoires.** Exemple de la DTA autour de laquelle se côtoient lobbying lyonnais, atermoiements de l'État Central, alliance circonstancielle de certains services régionaux de l'État non relayée par leurs ministères de tutelle, antagonismes départementaux, etc. ... Exemple aussi du diagnostic de Longwy qui se déroule sur fond de pratiques cloisonnées d'une politique transfrontalière. Exemple enfin du diagnostic de l'Aisne, lancé à l'initiative de la DDE et dont les chances de réappropriation par les acteurs associés à la démarche, butent sur la question de la légitimité de la DDE à aborder les problématiques économiques.

**L'instabilité de la coopération tient aussi à l'évolution du contexte local et du paysage institutionnel.** Exemple des villes nouvelles où le pouvoir des établissements publics, héritage d'une période centralisatrice, a été remis en cause régulièrement par les autres acteurs locaux, dans la période post-décentralisation. Exemple toujours, du diagnostic de l'Aisne dont l'une des ambitions stratégiques pour la DDE ( la repositionner dans un jeu élargi d'acteurs locaux) a été hypothéquée par le contexte de renouvellement brutal de ses cadres et le rôle prééminent donnée à la

Préfecture par la Loi SRU (Solidarité et Renouvellement Urbain), dans la coordination des services.

**L'importance des incertitudes contribue aussi à rendre instables les formes de coopération** : caractère pluriel de l'acteur État pouvant introduire à tout moment des logiques sectorielles, écart persistant entre les principes énoncés (la DTA pour préserver certains territoires et en ordonnancer le développement) et leur déclinaison territoriale confrontée aux logiques locales qui peuvent en altérer le sens, conflits politiques latents (Cf. le Pays Yonnais).

Enfin, et c'est peut-être plus marquant dans le cadre des systèmes d'action publique où les rapports de pouvoir sont souvent plus complexes, joue **la forte dimension entrepreneuriale de certains hommes-clefs**, productrice effective d'une coopération par les relations interpersonnelles que ces hommes-clef nouent, et en même temps facteur potentiel de fragilité de cette coopération. On peut ici se référer à la disparition de l'alliance entre le maire de La Roche-sur-Yon et le maire d'une commune périphérique, de bords politiques opposés. Cette alliance, motrice du changement, s'interrompt suite aux péripéties autour de l'administration de la communauté de communes du Pays Yonnais après les élections municipales. On peut aussi rappeler la difficulté qu'a eu la DDE de l'Aisne à porter son diagnostic auprès de ses partenaires après le décès de l'agent qui en était l'initiateur et l'animateur.

## **DES FACTEURS DE STABILISATION DE LA COOPÉRATION**

**La mise en œuvre de règles d'action collective, l'interdépendance des intérêts de chaque acteur par rapport à un domaine déterminé, la poursuite de finalités opérationnelles (projet, contrat...) constituent autant de facteurs de stabilisation de la coopération.** On peut reprendre ici l'exemple de la Communauté de Communes du Pays Yonnais qui se fixe un protocole de bonne conduite, déjà évoqué à propos de la politique économique, accompagné de gages politiques donnés par les élus de la ville-centre aux élus des communes périphériques (présidence tournante, minorité des élus de La Roche-sur-Yon dans l'instance délibérative...). Toujours dans le registre économique, les communes périphériques de La Roche-sur-Yon, regroupées en SIVOM, sont rapidement confrontées à l'impossibilité de financer un nombre suffisant de projets en l'absence de la ville-centre. La création d'une fiscalité propre dans le cadre de la Communauté de Communes et l'apport de nouvelles ressources financières grâce à la T.P. de zone contribuent largement à stabiliser la coopération intercommunale. Enfin cette coopération stabilisée s'inscrit dans une charte et un projet de développement du territoire.

L'exemple du Pays Yonnais montre que s'institue, peu ou prou, une forme de coopération qui s'apparente à une convention, au sens où l'entendent les théoriciens de la sociologie des organisations. La convention est ici « une forme qui permet de

coordonner des intérêts contradictoires qui relèvent de logiques opposées mais qui ont besoin d'être ensemble pour pouvoir être satisfaits »<sup>5</sup>. L'accent est mis sur les compromis, T.P. de zone, code de bonne conduite... qui excluent toute solution radicale telle que la T.P.U., perçue comme plus profitable à la fois à la ville-centre, potentiellement attractive par son niveau de service, et aux communes extérieures à la couronne Yonnaise, dont les taux sont plus bas. Il y a donc tout intérêt à assurer un développement global du Pays Yonnais en s'accommodant des intérêts des uns et des autres car les risques de perte de ressources financières à l'échelle de la communauté de communes existent (la dissémination des entreprises en zone rurale est un fait probant en Vendée). Le projet de T.P.U., rejeté par les élus de la couronne Yonnaise, est à considérer comme un facteur de déstabilisation de la coopération qui se concrétise par une remise en cause du partage du pouvoir au sein de la Communauté de Communes, dans la période récente.

## DES OBJECTIFS RÉCURRENTS

Portés par certains acteurs, ils relèvent souvent du long terme. Ils peuvent contribuer à stabiliser une coopération dès lors que celle-ci est susceptible de les servir.

**Les différentes démarches collectives mises en œuvre sont ainsi saisies comme des opportunités de poursuivre un objectif à long terme.** La forte implication des élus de La Roche-sur-Yon dans la construction de l'intercommunalité, à travers les différentes démarches territoriales, répond sans doute à une volonté de rompre l'isolement géopolitique de la ville-centre en élargissant son influence. Le lobbying Lyonnais qui défend l'objectif de renforcement de la place de Lyon dans le concert international, soutient explicitement la démarche DTA et implicitement l'alliance DRE – DRAF – DIREN qui la porte. Le District de Longwy entend faire valoir son point de vue dans le cadre du diagnostic à savoir, prendre en compte la dynamique économique luxembourgeoise dans le développement du bassin de Longwy.

## QUELLE PLACE POUR L'EXERCICE DE DIAGNOSTIC TERRITORIAL ?

A l'exception des analyses conduites sur les villes nouvelles, celles qui ont traité des autres cas ont évoqué la question du diagnostic, sectoriel ou global, porté à un moment ou à un autre par un acteur ou un groupe d'acteurs : diagnostic économique et diagnostic habitat du Pays Yonnais, diagnostic d'agglomération de Longwy, diagnostic du département de l'Aisne, diagnostics qui accompagnent la démarche DTA ...

---

<sup>5</sup> P. BERNOUX, cahier n° 1 du CERTU « l'analyse du système d'acteurs ».

Le diagnostic est, selon les cas, en position centrale dans l'analyse (Longwy, Aisne), ou s'insère dans un ensemble de démarches qui donnent leurs sens aux politiques territoriales (Pays Yonnais, DTA).

Les DDE ont une certaine propension à faire ou à faire faire du diagnostic territorial dans la mesure où il peut constituer un exercice privilégié, parmi toutes les démarches pour positionner la structure vis-à-vis d'autres partenaires en tenant compte à la fois de la spécificité de son organisation territoriale et de sa double mission : être porteuse du discours de l'État et être prestataire de service auprès des collectivités locales.

**Des objectifs différents peuvent être assignés aux diagnostics.** Tantôt il s'agira pour un acteur particulier, d'élaborer son point de vue sur le territoire. C'est ce que Gilles JEANNOT dénomme **la projection**. Tantôt il s'agira de mettre d'accord les partenaires sur le problème à traiter, ce que Gilles JEANNOT dénomme **la coordination**. Tantôt il s'agira de constituer un collectif autour **d'un état des lieux**. Dans ce cas, c'est le territoire, avec son ensemble de paramètres qui fait débat. Il n'y a pas de problème singulier à soumettre au diagnostic mais plusieurs thématiques susceptibles de rassembler une majorité d'acteurs.

La projection a une finalité profonde : se construire une position et éventuellement l'afficher vis-à-vis des autres acteurs. Des mesures de management interne à l'acteur (organisation) accompagnent souvent cette construction. Elles sont de type amélioration des compétences, partage des connaissances, réorganisation des services ... La projection revêt ici une dimension stratégique.

De ce point de vue, l'exercice de diagnostic d'agglomération demandé aux DDE par le Ministère de l'Équipement en 1998, avait une visée pleinement projective, telle que décrite dans les objectifs de la circulaire : « état de la connaissance des services, renforcement de la capacité des services à territorialiser l'action de l'État ... ».

La coordination suppose un dispositif partenarial et la finalité est l'établissement d'un diagnostic partagé sur la base d'une véritable problématisation construite collectivement. La stratégie d'une DDE dans ce cas, est fonction du rôle qu'elle peut s'attribuer dans la formulation du diagnostic, accompagnement, médiation, moteur de la démarche..., et de ses champs de compétence reconnus par rapport à l'objet à traiter. Ainsi la DDE de Vendée a été motrice du PLH du Pays Yonnais et s'est construite une stratégie d'alliance avec certains acteurs-clefs.

Les diagnostics – état des lieux, à caractère multithématique, ne placent pas obligatoirement la DDE au centre des débats. Un bon nombre de thèmes invoqués dans ce type de diagnostic, tels que la formation professionnelle, la constitution de filières d'activités, l'action sociale ... sortent des champs de compétence traditionnelle des DDE. Les diagnostics de pays et d'agglomération en sont de bons exemples. Ces diagnostics protéiformes sont souvent conçus autant pour enclencher une large

mobilisation partenariale que pour préparer un plan d'action. La DDE peut être interpellée surtout par rapport à ses compétences institutionnelles, habitat et domaine routier, et par sa capacité à tenir un discours sur l'organisation et la géographie du territoire. Ainsi, les thèmes d'investigation définis par la circulaire, dans le cadre des diagnostics d'agglomération demandés par le Ministère, portaient pour l'essentiel sur la déclinaison territoriale de thématiques telles que le foncier, l'habitat, les implantations d'entreprises, les ressources naturelles ...

La distinction entre projection, coordination, état des lieux, à propos des diagnostics territoriaux peut paraître artificielle dans la mesure où l'on observe effectivement qu'il y a fréquemment **glissement de finalité ou simultanété de plusieurs finalités**. Ainsi à propos des diagnostics d'agglomération, la circulaire stipule que ceux-ci doivent permettre « un positionnement des services déconcentrés comme partenaires de l'organisation et du développement des territoires, aux côtés des collectivités locales ». A l'objectif de décloisonnement et de renforcement des compétences des services, s'ajoute celui de la négociation et de la co-construction d'un projet de territoire, ce qui est sensiblement différent. Dans l'exemple du diagnostic du département de l'Aisne analysé par le CETE de Lille, la DDE passe d'une finalité projective – utiliser le diagnostic pour mieux se positionner dans ses champs de compétence – à une finalité de coordination autour de la question du développement économique – ce sur quoi la DDE n'a pas de positionnement institutionnel – en ouvrant le comité de pilotage de l'étude à la CCI et au Comité d'Expansion.

Dans l'exemple de la DTA de l'aire métropolitaine lyonnaise, les études lancées par la DRE Rhône-Alpes en dehors de celle du réseau maillé, poursuivent une finalité projective : état des cohérences des SDAU dans l'aire urbaine lyonnaise, diagnostic et enjeux en matière d'habitat, fonctions métropolitaines et fonctions internationales de l'aire urbaine de Lyon, diagnostic stratégique de l'espace inter-départemental autour de l'aéroport Saint-Exupéry ... Elles visent à ce que la DRE se forge une série d'opinions sectorielles sur le territoire métropolitain lyonnais. En même temps, il est espéré qu'elles puissent servir de supports de débats avec les partenaires de la DDE. Il y a donc un objectif peu ou prou, de coordination derrière la finalité projective.

**Ce glissement de finalité est-il réellement productif pour l'acteur qui l'entreprend ?** Les diagnostics d'agglomération étaient censés aboutir ultérieurement sur un point de vue commun, associant les préfetures et les autres services de l'État, afin de servir de bases de négociation avec les élus locaux. La suite a montré le peu de réussite de cet objectif : faible réappropriation des démarches DDE par les services préfectoraux qui étaient manifestement en prise avec d'autres considérations plus politiques que techniques, et de ce fait, peu d'impact de ces diagnostics sur les élus locaux. Le contenu des diagnostics, défini par la circulaire, prêtait peu à problématisation, de par la multiplicité des thèmes abordés.

Dans l'exemple de l'Aisne, en ouvrant la réflexion sur le champ économique, la DDE s'est trouvée contestée dans son rôle et dans sa compétence dans ce domaine tout comme les autres services de l'État. Confrontée à une situation bloquée, la DDE est revenue à son objectif premier, à caractère projectif : le diagnostic comme outil de

positionnement et de management interne (formation – action des agents, montage d'un observatoire, redécoupage des subdivisions). Le diagnostic n'a été en définitive validé que par la DDE.

Dans l'exemple de la DTA, le processus de coordination n'était pas acquis. Les appréciations portées sur l'impact des études, relatées dans des fiches d'analyse, laissaient augurer des incertitudes sur le partage des points de vue et au-delà, sur les possibilités de traduction prescriptive dans le cadre de la DTA, tant les différences de positionnement politique demeurent entre les différents niveaux d'institution. Seule, l'étude du réseau maillé s'inscrivait clairement dans une finalité de coordination.

On voit à travers ces trois exemples, la relation étroite entre résultat et finalité d'un diagnostic. **Des finalités mal définies ou des confusions d'objectifs comportent en elles-mêmes des risques d'échec de la démarche.** Le dimensionnement du partenariat et sa nature sont en grande partie tributaires des finalités assignées au diagnostic. S'il est de pratique courante qu'un diagnostic à visée de projection soit élaboré par un seul acteur, dès que le diagnostic se fixe pour but d'être partagé entre plusieurs acteurs, il met en scène plusieurs sphères de pouvoir. Un diagnostic à visée projective ne débouche pas automatiquement sur un diagnostic partagé à visée de coordination, encore moins sur un diagnostic / état des lieux dont justement la finalité est autant sinon plus, politique que technique. La vision partagée d'un territoire se construit à partir d'un accord partenarial sur le ou les problèmes à traiter, sur les ressources locales à mobiliser, non sur le seul point de vue de l'un des partenaires, fut-il fondé.

# BIBLIOGRAPHIE

## 1. Ouvrages spécialisés

Henri AMBLARD, Philippe BERNOUX, Gilles HERREROS, Yves- Frédéric LIVIAN, *Les nouvelles approches sociologiques des organisations*, Sociologie Seuil, 1996

Catherine BALLE, *Sociologie des organisations*, PUF, "Que sais-je ?", 1990

Philippe BERNOUX, *La sociologie des organisations*, Édition du Seuil, Collection points, 2ème édition, 1985

Philippe CORCUFF, *Les nouvelles sociologies*, Nathan, 1996, 126 p.

Michel CROZIER & Erhard FRIEDBERG, *L'acteur et le système*, Le seuil, 1977

F.DUPOUY & Jean Claude THOENIG, *L'administration en miettes*, Fayard, L'espace du politique, 1985

Erhard FRIEDBERG, *L'analyse sociologique des organisations*, in :POUR N°28, L'Harmattan, 1990

Erhard FRIEDBERG, *Le pouvoir et la règle*, Sociologie Seuil, 1993

Bruno JOBERT et Pierre MULLER, *L'État en action*, Paris PUF, 1987

Claudette LAFAYE, *Sociologie des organisation*, Nathan, 128 p., septembre 1997

Yves-Frédéric LIVIAN, *Gérer le pouvoir dans les entreprises et les organisations*, Éditions ESF, Formation Permanente en Sciences Humaines, 1987

Yves MENY et J.C THOENIG, *Politiques publiques*, Paris PUF, 1989

Henry MINTZBERG, *Structure et dynamique des organisations*, Les éditions d'organisation, 1982

Henry MINTZBERG, *Le Management. Voyage au centre des organisations*, Éditions d'organisation . 1987. P.570

Henry MINTZBERG, *Le pouvoir dans les organisations*, Paris, Éditions d'organisation, 1986

Gareth MORGAN, *Images de l'organisation*, Québec, Presses de l'Université LAVAL, 1989



Pierre MULLER, *Les politiques publiques*, PUF Collection "Que sais-je ? ", 1992

Lucien SFEZ, *La décision*, Que sais je ? PUF, 1984, 128 p.

## **2. Ouvrages généraux diagnostic de Territoire**

*Construire un projet de territoire du diagnostic aux stratégies*, Ministère de l'Équipement, DAFU, 1997

*Synthèse des diagnostic d'agglomération*, METL, Juillet 2000

Françoise ROUXEL et Dominique RIST, *développement durable, approche méthodologique dans les diagnostics territoriaux*, CERTU, 2000

Diagnostiques territoriaux partagés en Île-de-France, recommandation, méthodologiques et orientations, IAURIF, Juin 2001

## **3. Revues**

N° spécial de la Revue des Sciences humaines du 20 août 1992 consacré aux organisations

N° spécial de la Revue des Sciences humaines 2 mai 1993 consacré à la décision

## LEXIQUE

- DGUHC : Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction
- PUCA : Plan Urbanisme – Construction – Architecture
- LATTS : Laboratoire Techniques, Territoires, Sociétés (ENPC)
- DTA : Directive Territoriale d'Aménagement
- SIVU : Syndicat Intercommunal à Vocation Unique
- SIVOM : Syndicat Intercommunal à Vocations Multiples
- SEM : Société d'Économie Mixte
- DRE : Direction Régionale de l'Équipement
- DRAF : Direction Régionale de l'Agriculture et de la Forêt
- DIREN : Direction Régionale de l'Environnement
- SGAR : Secrétariat Général aux Affaires Régionales
- DATAR : Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale
- ZAC : Zone d'Aménagement Concerté
- DDASS : Direction Départementale de l'Action Sanitaire et Sociale
- SDAU : Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme
- PLH : Programme Local de l'Habitat
- Loi SRU : Loi n° 2000 - 1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement Urbains
- Loi UH : Loi n° 2003 – 590 du 2 juillet 2003 Urbanisme et Habitat

© 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.

Impression : Reproductis ☎ (+33) (0) 4 72 71 62 58 (novembre 2003)  
Dépôt légal : 4<sup>e</sup> trimestre 2003  
ISSN : 1263-2570  
ISRN : Certu/RE -- 03 - 19 -- FR

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