



**HAL**  
open science

**LE PILOTAGE DES PROJETS D'AMÉNAGEMENT  
URBAIN : ENTRE TECHNIQUE ET POLITIQUE Une  
analyse basée sur les cas de Paris, Lille, et Chartres**

Joël Idt

► **To cite this version:**

Joël Idt. LE PILOTAGE DES PROJETS D'AMÉNAGEMENT URBAIN : ENTRE TECHNIQUE ET POLITIQUE Une analyse basée sur les cas de Paris, Lille, et Chartres. Sciences de l'Homme et Société. Université Paris VIII Vincennes-Saint Denis, 2009. Français. NNT : . tel-00468424

**HAL Id: tel-00468424**

**<https://theses.hal.science/tel-00468424>**

Submitted on 30 Mar 2010

**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.

UNIVERSITÉ PARIS VIII

**LE PILOTAGE DES PROJETS D'AMENAGEMENT URBAIN :  
ENTRE TECHNIQUE ET POLITIQUE**

*Une analyse basée sur les cas de Paris, Lille, et Chartres*

Discipline : Aménagement et Urbanisme

Thèse présentée le 4 décembre 2009 par

**Joël IDT**

**JURY :**

**Alain Bourdin**, Professeur à l'Institut Français d'Urbanisme à Paris, Directeur de la thèse.

**Jérôme Dubois**, Professeur à l'Université Aix-Marseille III, Rapporteur.

**Alain Faure**, Chargé de Recherche au CNRS, chercheur au PACTE.

**Marie-Pierre Lefeuve**, Professeur à l'Université François Rabelais de Tours.

**Claude Sorbets**, Directeur de Recherche au CNRS, chercheur au SPIRIT, Rapporteur.

**Laurent Théry**, Directeur de la Société d'Aménagement de la Métropole Ouest Atlantique.



## **Un grand merci :**

À Alain Bourdin, pour m'avoir accompagné, conseillé, fait confiance et guidé dans ce travail, mais surtout pour sa curiosité intellectuelle comme postulat ; pour m'avoir entraîné vers des questions passionnantes et ouvert à des champs de recherche variés, pour tous les échanges que nous avons pu avoir et qui m'ont donné envie d'aller plus loin dans cette voie pourtant tortueuse de la recherche.

À mon « staff » de relecteurs que j'ai usé jusqu'au bout : Amélie et Geneviève pour leur patience de fond et leurs judicieux conseils et suggestions – sans oublier leur soutien constant –, Nadia pour ses remarques embarrassantes car extrêmement pertinentes, Pierre pour sa persévérance, Mathilde and Matthieu, et Guillaume pour les NTIC. Mais aussi à tous ceux qui m'ont encouragé et soutenu dans ces longs derniers mois.

À Marie-Pierre et Nadia, pour la recherche que nous avons partagée, et qui a été pour moi extrêmement « structurante » intellectuellement pour le présent travail, en plus d'être un moment agréable.

Aux deux groupes de collègues qui m'ont accompagné pendant toutes ces années – et m'accompagnent encore : mes compagnons et de travail de thèse au LTMU - Lab'urba, et mes compagnons de la SEMAVIP.

À Jérôme Dubois, Alain Faure, Marie-Pierre Lefeuvre, Claude Sorbets et Laurent Théry, qui ont bien voulu accepter de participer au jury de cette thèse, et prendre du temps pour la lire.

À toutes les personnes qui ont bien voulu, à Chartres, Lille et Paris, m'accorder de leur temps, parfois beaucoup, pour se poser des questions avec moi et contribuer à construire ce mémoire.

À Miles Davis, qui m'accompagne encore à cette heure tardive.



# SOMMAIRE

---

<b>INTRODUCTION GENERALE</b> .....	p.7
<b>PARTIE I : COMMENT S'ORGANISE LA COORDINATION ENTRE POLITIQUE ET TECHNIQUE</b> p.47	
CHAPITRE 1 : LA REGULATION POLITIQUE AU CŒUR DU SYSTEME DE PRODUCTION DE L'ACTION PUBLIQUE .....	p.53
CHAPITRE 2 : LES MARGES DE MANGÈVRE DES ACTEURS AUTOUR DE LA COORDINATION ENTRE TECHNIQUE ET POLITIQUE .....	p.111
<b>PARTIE II : LES RELATIONS ENTRE POLITIQUE ET TECHNIQUE DANS LE PILOTAGE DES PROJETS D'AMENAGEMENT URBAIN</b> .....	p.175
CHAPITRE 3 : LES DISPOSITIFS DE PILOTAGE DES PROJETS, OU COMMENT TROUVER UNE COHERENCE A UN OBJET COMPOSITE ? .....	p.179
CHAPITRE 4 : COMMENT LE PILOTAGE DES PROJETS D'AMENAGEMENT EST UTILISE DANS L'ORGANISATION GENERALE DES INSTITUTIONS .....	p.235
<b>PARTIE III : ENTRE ELUS ET TECHNICIENS, LA SEPARATION DES ROLES DE CHACUN</b> p.301	
CHAPITRE 5 : CRITIQUE DE LA DECISION POLITIQUE ET DE LA MISE EN ŒUVRE TECHNIQUE .....	p.307
CHAPITRE 6 : OU LES TECHNICIENS DECIDENT ET LES ELUS EXECUTENT .....	p.333
CHAPITRE 7 : LES INTERMEDIAIRES ENTRE POLITIQUE ET TECHNIQUE .....	p.369
<b>PARTIE IV - L'INTERVENTION DES ELUS ET DES TECHNICIENS DANS LE PILOTAGE DES PROJETS D'AMENAGEMENT URBAIN</b> p.397	
CHAPITRE 8 : LES DIFFERENTES FORMES D'INTERVENTION DES ELUS DANS LE PILOTAGE D'UN PROJET .....	p.401
CHAPITRE 9 : LES DIFFERENTES FORMES D'INTERVENTION DES TECHNICIENS DANS LE PILOTAGE D'UN PROJET .....	p.461
<b>CONCLUSION GENERALE</b> .....	p.523
<b>BIBLIOGRAPHIE</b> .....	p.535
<b>LISTE DES ACRONYMES</b> .....	p.546
<b>TABLE DES PROJETS</b> .....	p.549
<b>TABLE DES MATIERES</b> .....	p.550



## **INTRODUCTION GENERALE**

---





## **Le décentrage de l'analyse de l'action publique en dehors de l'Etat**

### **Vers une reconnaissance de la dimension politique de l'action publique locale**

Au cours des deux dernières décennies, la science politique a fait de l'action publique locale en France un objet de recherche à part entière. Avant les premières lois relatives à la décentralisation de 1982, l'Etat restait le principal centre d'intérêt des chercheurs qui en faisaient la base de leur analyse. Le cadre d'analyse des politiques publiques développé à cette époque est ainsi construit sur l'observation de l'action de l'Etat, qui reste appréhendé implicitement comme le lieu par excellence d'expression du politique<sup>1</sup> (Y Mény, J.-C. Thoenig, 1989). Lorsqu'il est pris en compte, le rôle des acteurs locaux n'est abordé qu'à travers leur positionnement face à un Etat central omniprésent. Par exemple, lorsqu'il analyse le fonctionnement du système politico-administratif local, Pierre Grémion ne considère les élus locaux qu'à travers le rapport qu'ils entretiennent au pouvoir central. Son objet d'analyse reste l'Etat même s'il en souligne le caractère éclaté<sup>2</sup> (Grémion, 1976). Emmanuel Négrier, lorsqu'il retrace l'histoire des débats sur la « territorialisation de l'action publique », parle des années 1970 et 1980 comme d'une époque « où la recherche scientifique était à la recherche de points d'équilibre ou de tensions entre centre et périphérie » (Négrier p.9, 2007).

L'éventualité qu'une partie de l'action publique puisse être élaborée au niveau local n'est envisagée qu'à compter du milieu des années 1980. Yves Mény soulignait ainsi en 1984 que les politiques locales étaient un impensé de la recherche sur l'action publique (Mény, 1984), invitant ainsi à ouvrir ce champ de recherche inexploré jusque-là. Mais ce n'est qu'à partir de la fin des années 1980 que les débats commencent à se structurer. Les études de cas concrets centrées sur l'action portée par les collectivités territoriales se multiplient, et ouvrent de nouveaux axes de recherche, sous des formes relativement variées. Certaines s'attachent à repérer et analyser de

---

<sup>1</sup> Patrick Hassenteufel et Andy Smith montrent ainsi que l'Etat a été au centre de l'analyse des politiques publiques « à la française » jusque dans les années 1990, aussi bien chez les analystes issus du Centre de Sociologie des Organisations (CSO) que chez ceux du Centre d'études et de recherches sur l'aménagement du territoire (CERAT) (Hassenteufel & Smith, 2002)

<sup>2</sup> On peut évoquer également l'intérêt porté par Lucien Sfez à l'« objet local ». Pour cet auteur, le retour du local observé dès les années 1970 doit être compris comme une tentative de l'Etat de réhabiliter le local pour créer un « jeu à deux » avec le centre (Sfez, 1977, p11). Dans un autre registre, les « marxistes urbains » n'envisageaient pas non plus que les rapports de domination politique qu'ils décrivaient puissent prendre localement une teneur spécifique. Sylvie Biarrez, par exemple, analyse la commune comme un instrument au service de l'appareil d'Etat, et que les classes dominantes mobilisent dans la perpétuation des rapports de domination (Biarrez, Bouchet & du Boisberranger, 1973).

nouvelles pratiques des élus locaux dans les modalités de gouvernement des villes, en rupture avec la figure traditionnelle du « notable » (Mabileau & Sorbets, 1989). Le poids politique croissant de ces élus, et notamment des maires urbains, y est souligné (Garraud 1989). D'autres se centrent sur les politiques produites, comme Dominique Lorrain quand il analyse les politiques locales de gestion des services en réseau par les municipalités (Lorrain, 1993). Sous des formes diverses, ces analyses se détachent d'un cadre analytique centré sur l'Etat. Dans l'analyse d'Albert Mabileau du « système local » français, l'accès des élus locaux au pouvoir central, afin d'orienter l'application des politiques publiques étatiques sur leur territoire, n'est plus que l'une des facettes de la structuration du gouvernement local en France, et celui-ci se définit également à travers ses propres secteurs d'intervention (Mabileau 1991).

Mais apparaît surtout l'idée que le « local » pourrait être le lieu de l'élaboration et de l'expression du politique, quelle que soit la signification que donnent les auteurs au terme de « politique ». Dominique Lorrain s'interroge ainsi en 1989 dans un article de la revue *Politix* sur « la dimension politique de l'action municipale » (Lorrain, 1989b). Dans un débat retranscrit dans cette même revue, Jean-Claude Thoenig, Dominique Lorrain et Philippe Urfalino s'interrogent pour savoir si « la 'politics' influence la 'policy' au niveau local » (Thoenig, Lorrain, Urfalino, 1989). Ils transcrivent de cette manière au niveau local une question structurant l'analyse des politiques publiques<sup>3</sup>, qui était jusqu'alors réservée aux analyses de l'action de l'Etat. Patrice Duran et Jean-Claude Thoenig sont également amenés à s'interroger sur le rôle de l'Etat dans un contexte où la politisation des scènes locales aboutit à ce qu'il n'ait plus le monopole de la régulation politique. Ces auteurs parlent d'une « démocratie éclatée, tant par ses lieux d'exercice que dans la nature de ses acteurs » (Duran, Thoenig, 1996, p.612).

L'émergence du concept de « gouvernance urbaine » traduit un tel déplacement. Patrick Le Galès, qui apparaît comme l'un des principaux promoteurs en France de cette notion importée de la littérature anglo-saxonne, estime notamment que l'usage du terme gouvernance est préférable à celui de gouvernement car ce dernier reste associé en France à l'Etat. L'usage du terme « gouvernance » permettrait ainsi d'exprimer le fait que « l'Etat reste un acteur important mais il s'est banalisé, il est devenu un acteur parmi d'autres, ou plutôt différents segments de l'Etat sont devenus des acteurs parmi d'autres dans les processus d'élaboration et de mise en place des politiques publiques » (Le Galès, 1995, p59). Plusieurs recherches présentent notamment les

---

<sup>3</sup> Nous y reviendrons plus loin p25.

grandes villes et les grandes agglomérations comme les nouveaux lieux d'expression du politique et d'élaboration des politiques publiques, à la différence des villes moyennes ou rurales. Le constat de la montée en puissance des villes est ainsi souligné par Dominique Lorrain, qui estime que la France est passée de l'« administration républicaine au gouvernement urbain » (Lorrain, 1991). Bernard Jouve parle quand à lui des métropoles comme de nouveaux « espaces politiques particuliers » en soulignant la rupture avec un modèle qu'il qualifie de « stato-centré » et où l'Etat détiendrait le monopole du politique (Jouve 2005).

### **Le foisonnement des acteurs locaux**

En opérant ce recentrage au niveau local de l'analyse de la production de l'action publique, les travaux sur la « gouvernance urbaine » soulignent d'abord la multiplicité des institutions politico-administratives publiques amenées à cohabiter, en insistant sur leur fragmentation. Bernard Jouve et Christian Lefèvre, tout en se démarquant de la notion de gouvernance urbaine, estiment que son succès viendrait notamment de ce qu'elle prend en compte un tel phénomène (Jouve, Lefevre, 1999). La fragmentation institutionnelle s'avère en effet particulièrement forte en France, pays qui se caractérise par le nombre élevé de ses collectivités territoriales. Christian Lefèvre note par ailleurs que le principe de répartition des compétences formelles entre les différents échelons de collectivités locales, adopté lors des réformes de décentralisation successives, exclut toute hiérarchie entre elles (Lefevre, 2009). S'ajoute à cela le développement de structures paramunicipales<sup>4</sup> et d'associations diverses entre toutes ces collectivités, qui renforce encore la superposition des différentes structures amenées à participer à l'action publique.

Les travaux sur la gouvernance urbaine mettent également en évidence le rôle croissant des acteurs privés, et notamment des grandes entreprises, dans la définition des politiques publiques au niveau local (Le Galès, 1995). Dominique Lorrain et Gerry Stoker soulignent ainsi la place de plus en plus importante occupée par les grands groupes privés dans la gestion des services urbains dans les grandes villes européennes (Lorrain, Stoker, 1995). Elisabeth Campagnac note une tendance similaire avec le renforcement de l'influence des grands groupes de la construction amenés à intervenir dans la production de la ville (Campagnac, 1992). Jean-Pierre Gaudin évoque lui aussi l'imbrication croissante entre acteurs publics et privés dans la définition des politiques publiques, en soulignant le développement des relations contractuelles (Gaudin, 1999). Alors que les analyses précédentes tendaient à prêter à l'Etat un rôle intégrateur des intérêts privés dans des

---

<sup>4</sup> André Delion montre par exemple comment les SEM locales ont connu un développement important à partir des années 1960 (Delion, 2006)

politiques publiques dont il était l'unique initiateur, tous ces acteurs seraient désormais amenés à agir en partenariat en étant situés sur un pied d'égalité. Pour Patrick Le Galès, « l'émergence de la gouvernance urbaine signifie la prise en compte du déplacement des barrières entre acteur public et acteur privé » (Le Galès, 1995, p 60).

L'ouverture de l'élaboration de l'action publique locale à de nouveaux acteurs ne s'arrête pas aux entreprises privées. Les travaux sur la gouvernance font également état de la place nouvelle faite aux associations et aux citoyens/usagers/habitants dans des dispositifs de démocratie participative (Blondiaux, 2008). Pour Bernard Jouve, l'implication de tous ces acteurs de la société civile dans l'élaboration des politiques publiques doit être comprise comme un même mouvement général d'« ouverture de la scène décisionnelle à de nouveaux acteurs » : « le recours au partenariat public/privé, au milieu associatif, l'implication croissante au sein de structures de participation de la société civile, ... autant de signes tendant à attester d'un décentrage de l'ordre politique par rapport aux institutions urbaines démocratiquement élues » (Jouve, 2008). Pour cet auteur, la montée en puissance des dispositifs de « démocratie participative » se comprend dans un mouvement plus global d'affaiblissement de l'Etat keynésien et de remise en cause du modèle politique de la démocratie représentative centré sur l'Etat (Jouve, 2005). D'autres auteurs ont une appréhension plus militante de ces phénomènes, voyant dans la « démocratie dialogique » et dans les dispositifs des « forums hybrides<sup>5</sup> » une piste pour adapter la démocratie représentative à ces évolutions (Callon, Lascoumes, Barthe, 2001).

## **Les relations entre élus et techniciens-bureaucrates au cœur de la régulation de l'action ?**

Les recherches relatives à la gouvernance urbaine ont ouvert des perspectives d'analyse en sortant d'un cadre où l'Etat restait le lieu incontournable de l'expression du politique. Elles ont permis de prendre en compte la diversité des acteurs locaux participant à l'action publique, en admettant que celle-ci puisse s'élaborer localement sans nécessairement reposer sur les relations entretenues par ces acteurs avec l'Etat. Il n'est cependant pas possible de s'arrêter au constat du changement et d'une multiplicité d'acteurs locaux. Dominique Lorrain estime ainsi que la diversité et la complexité des formes prises, selon les villes, par le gouvernement local mériteraient une analyse plus fine, en parlant d'une situation « qu'une grande partie de la science politique a résolu par la

---

<sup>5</sup> Terme par lequel ces auteurs désignent les conférences de citoyens et autres dispositifs de consultation associant à la fois les élus décideurs, les experts, et les acteurs issus de la société civile se sentant concernés.

formule 'c'est plus compliqué' » (Lorrain, 2000 p32). En particulier, la prise en compte de cette diversité semble s'être accompagnée d'un désintérêt pour l'analyse de l'intérieur de chaque organisation formelle. Tout se passe comme si la multiplicité même des organisations politico-administratives locales et celle des acteurs privés avait fait passer au second plan l'hétérogénéité rencontrée au sein même de chacune d'entre elles.

### **Un apport de la sociologie de l'action organisée : la déconstruction de l'unité de l'Etat**

Les analyses antérieures de l'action publique, centrées sur l'Etat, prenaient en compte la diversité rencontrée au sein même de l'administration. L'un des apports en France de la sociologie des organisations a en effet consisté à reconnaître que l'Etat n'était pas un objet unitaire. La sociologie de l'action organisée prend en effet comme postulat analytique que les acteurs sont avant tout des individus ayant des marges de manœuvre par rapport à l'organisation au sein de laquelle ils agissent (Crozier et Friedberg, 1977). Michel Crozier en a fait un outil d'analyse des organisations bureaucratiques, en soulignant l'existence de stratégies propres aux différents acteurs agissant au sein d'une même organisation (Crozier, 1964). La sociologie des organisations s'est révélée particulièrement opératoire pour analyser l'administration de l'Etat en soulignant la diversité des stratégies des acteurs agissant en son sein (Crozier 1964, Worms 1966, Crozier et Thoenig 1975, Grémion 1976, etc.). Par exemple, l'analyse que font Michel Crozier et Jean-Claude Thoenig du système politico-administratif départemental français reconnaît cette diversité en distinguant les stratégies des représentants de l'Etat local déconcentré et celles des techniciens des administrations centrales (Crozier, Thoenig, 1975).

Sans nécessairement reprendre systématiquement les cadres d'analyse de la sociologie de l'action organisée, les recherches sur les politiques publiques ont ensuite tenu compte de la nécessité d'observer l'Etat de l'intérieur (Muller, 2003). Jean Gustave Padioleau, lorsqu'il examine les processus de « mise à l'agenda » politique, insiste quant à lui sur la nécessité d'analyser l'« Etat au concret ». L'Etat n'est pas unitaire et il convient de comprendre ce qu'y font concrètement les différents protagonistes (Padioleau, 1982). Bruno Jobert et Pierre Muller soulignent la différence entre les représentations de l'unité de l'Etat véhiculées autant par les élus que par les fonctionnaires, et la réalité des pratiques de tous ces acteurs qui agissent souvent de manière contradictoire : « Comprendre l'Etat en action passe d'abord par l'abandon de toute métaphore anthropomorphique. Bien des groupes et des acteurs voudraient faire supposer que l'Etat c'est eux, mais les candidats à l'incarnation sont si nombreux et si rivaux que cet Etat qui devait parler

d'une voix unique devient souvent le siège d'une cacophonie feutrée » (Jobert, Muller, 1987, p15). La diversité des stratégies des acteurs au sein même de l'organisation étatique devient ainsi un postulat de base qui est pris en compte dans leur posture de recherche.

Dans cette perspective d'analyse, une attention particulière a pu être accordée aux techniciens des différentes administrations, qui agissent aux côtés des élus au sein de l'Etat. Ces techniciens ont été dotés par les chercheurs d'une certaine autonomie dans leur action, par rapport aux organisations auxquelles ils appartenaient. François Dupuy et Jean-Claude Thoenig, se basant sur une analyse empirique de différents secteurs administratifs comme l'équipement ou les affaires sociales, montrent une administration éclatée et soulignent les marges de manœuvre des exécutants d'une politique publique. Ces derniers négocient les règles prescrites par leur hiérarchie, et ces jeux d'acteurs apparaissent centraux pour comprendre comment s'élaborent les politiques publiques (Dupuy Thoenig, 1983, 1985).

Mais surtout, le fait de s'intéresser au fonctionnement interne de l'Etat pour expliquer les mécanismes de construction de l'action publique a également permis de s'interroger sur les relations entre les élus et les techniciens des administrations, en soulignant leur rôle au sein de l'organisation. Certains auteurs en ont fait une question centrale dans leur analyse. Jean-Pierre Worms traite ainsi des relations entre les préfets et les maires des villes moyennes et petites. Il montre que l'action de chacun n'est pas compréhensible en dehors des relations que ces acteurs entretiennent entre eux (Worms, 1966). Michel Crozier et Jean-Claude Thoenig généralisent cette analyse aux autres techniciens, en soulignant que « le cas du préfet et de ses notables n'est pas un cas isolé. Le subdivisionnaire de l'Equipement a aussi ses notables tout comme le percepteur. Le conseiller général a ses bureaucrates tout comme le parlementaire » (Crozier, Thoenig, 1975). Pierre Grémion fera de ces relations entre bureaucrates et notables une clef de compréhension du fonctionnement des services déconcentrés de l'Etat (1976). Le système du pouvoir périphérique mis ainsi en évidence a constitué un élément central de compréhension du système local français. L'analyse de l'hétérogénéité existant au sein de l'Etat a donc permis non seulement de considérer les techniciens–bureaucrates comme des acteurs à part entière, mais surtout d'analyser leurs relations avec les élus comme un élément structurant d'un système de fonctionnement.

## **Un désintérêt pour l'analyse des organisations de l'intérieur : l'action locale au concret ?**

L'attention portée au fonctionnement interne des institutions politico-administratives<sup>6</sup>, et aux relations que les techniciens y entretiennent avec les élus, a nettement diminué à partir du moment où l'Etat n'a plus été considéré comme le lieu unique et incontournable de l'élaboration de l'action publique. En effet, en insistant sur la multiplicité des organisations publiques et privées impliquées dans l'action, les recherches sur la gouvernance semblent avoir fait passer au second plan l'ambition de savoir ce qui se passait à l'intérieur de chacune d'entre elles. Tout se passe comme si la fragmentation mise en évidence au niveau local entre les institutions n'incitait pas les chercheurs à les disséquer, alors que l'unicité présumée de l'Etat les avait poussés à en analyser la diversité. L'ouverture de la « boîte noire » des organisations n'est désormais plus posée comme un préalable à l'analyse, comme si les analystes avaient déjà fort à faire pour comprendre ce qui se passait à l'extérieur.

Certaines analyses se rapprochent désormais parfois dangereusement de l'écueil de l'anthropomorphisme dénoncé par Bruno Jobert et Pierre Muller (Jobert, Muller, 1987), où chaque organisation formelle serait ramenée à un acteur unitaire défendant des intérêts et porteur de stratégies. Et même lorsque cette posture n'est pas explicitement revendiquée, dès lors que la déconstruction des organisations n'est plus un préalable à l'analyse, il existe un risque d'assimiler les stratégies des acteurs individuels interrogés, techniciens ou élus, à d'hypothétiques stratégies de l'ensemble des institutions auxquelles ils appartiennent<sup>7</sup>. Une telle posture d'analyse exclut a priori de pouvoir observer les possibilités de jeux ouvertes par les divergences de stratégies existant entre les différents membres de chaque structure. Or la construction d'une action publique portée par plusieurs organisations politico-administratives n'est souvent pas compréhensible si l'on ne s'attache pas à la spécificité des relations entre les différents acteurs qui

---

<sup>6</sup> Nous emploierons dans ce travail le terme d'« institution politico-administrative » locale de manière équivalente à celui d'organisation formelle. Nous désignerons ainsi les différentes collectivités locales et autres organisations publiques contrôlées par des élus qui participent à l'action publique. L'emploi du terme institution permet notamment de suggérer avec James G. March et Johan P. Olsen que l'organisation des différentes administrations et de leur contrôle par les élus n'est pas neutre dans la stabilisation d'un ordre social et dans l'orientation politique du changement (March & Olsen, 1989).

<sup>7</sup> Pour n'en citer qu'un exemple, nous évoquerons la thèse de Gilles Pinson qui cherche à comprendre, à travers une comparaison entre plusieurs projets urbains en Europe, leur rôle dans le gouvernement des villes (Pinson, 2002). Sans que cela ne soit systématique, Gilles Pinson a parfois tendance dans son analyse à assimiler les différentes institutions politico-administratives en présence à des acteurs unitaires. Dans l'étude de cas sur Marseille, l'Etablissement Public Euroméditerranée est ainsi présenté à plusieurs reprises comme un acteur défendant des stratégies, face à d'autres acteurs que seraient les services de la Ville de Marseille ou le Port autonome de Marseille. Son analyse fait alors un raccourci : les stratégies dont il parle sont en réalité la plupart du temps celles défendues par les cadres dirigeants ou les principaux élus représentant ces structures. L'approche défendue par cet auteur, lorsqu'il montre que les projets sont mobilisés pour construire des coalitions pérennes entre acteurs, n'en est pas moins extrêmement riche.



y participent (Arab, Idt & Lefeuvre, 2008, 2009a). Nous adopterons donc ici une posture d'analyse consistant à analyser avant tout l'action des individus, agissant au sein des institutions politico-administratives auxquelles ils appartiennent.

Il est possible d'avancer plusieurs hypothèses permettant d'expliquer le désintérêt vis-à-vis de ce qui se passe à l'intérieur des différentes institutions politico-administratives. Premièrement, lorsque l'Etat était considéré comme le lieu unique de la production des politiques publiques, il était nécessaire d'analyser finement le fonctionnement des administrations étatiques pour observer les négociations avec les acteurs locaux. Par exemple, les négociations avec les groupes d'intérêt privés ne pouvaient se comprendre qu'en observant l'action des fonctionnaires en charge de la conduite des politiques publiques (C. Grémion 1979, Jobert et Muller 1987). Désormais, la complexité des relations inter-institutionnelles au niveau local est tellement évidente qu'elle apparaît a priori comme le problème central. Il n'est pas nécessaire de regarder à l'intérieur de chaque institution pour voir apparaître des positions divergentes, des jeux d'acteurs ou des coalitions à analyser.

En second lieu, la mise en place de l'appareil administratif de l'Etat en France est ancienne. Sa réorganisation massive lors de la mise en place de l'Etat Providence et de la reconstruction après la seconde guerre mondiale<sup>8</sup> en a fait un objet d'étude à part entière autant en sociologie (Dupuy Thoenig 1983, etc.) qu'en science politique (Quermonne 1991, etc.). Le développement des administrations des collectivités locales est au contraire plus récent. Selon Dominique Lorrain, l'essor et la structuration de l'administration des mairies urbaines ont été amorcés dans les années 1970 avec l'arrivée au pouvoir des nouveaux maires en 1971 et 1977, et se sont poursuivis dans les années 1980 avec la décentralisation (Lorrain 1989a, 2000). Le développement de l'administration des établissements publics de coopération intercommunale est plus récent encore. Si quelques chercheurs commencent aujourd'hui à s'y intéresser<sup>9</sup>, ils soulignent généralement le peu d'intérêt porté par les chercheurs au fonctionnement de ces administrations intercommunales pourtant en plein essor, en comparaison avec la littérature pléthorique sur l'administration d'Etat. Rémy Le Saout élargit ce constat à l'ensemble des administrations des

---

<sup>8</sup> Jean-Claude Thoenig décrit par exemple l'évolution après la seconde guerre mondiale de l'administration des Ponts et chaussées, dont les technocrates seront parmi les principaux artisans de la reconstruction et de la « modernisation » du territoire (Thoenig, 1973).

<sup>9</sup> Citons entre autres les travaux de Franck Bachelet sur les hauts fonctionnaires intercommunaux (Bachelet 2005), l'analyse de Fabien Desage de la Communauté Urbaine de Lille (Desage 2005), les travaux de Rémy Le Saout et Maurice Olive sur la position des directeurs généraux des services municipaux par rapport à l'intercommunalité (Le Saout, 2008), de Claude Sorbets sur de la l'organisation Communauté Urbaine de Bordeaux (Sorbets 2009), etc.

institutions locales : « Alors que le travail au sein des administrations d'Etat fait l'objet d'une littérature sociologique relativement fournie, les recherches portant sur les fonctionnaires territoriaux sont beaucoup plus rares » (Le Saout 2008, p758). Nous ajouterons ici qu'il existe peu d'analyses de l'action « au concret<sup>10</sup> » de ces techniciens, où l'observateur tente de qualifier la manière dont ils agissent en situation de production de l'action publique (Arab, Idt & Lefevre 2009b).

### **Les relations entre élus et techniciens sont-elles toujours structurantes ?**

Par ailleurs, les relations entre élus et techniciens ne sont généralement plus considérées comme un élément structurant de la construction de l'action publique, et comme devant faire l'objet d'une analyse particulière. Nous avons vu que le système de fonctionnement mis en évidence par Pierre Grémion reposait sur la forme que prenaient les relations entre notables locaux et techniciens-bureaucrates. Le couple élu-technicien y était considéré comme central pour comprendre l'organisation (Grémion, 1976). Comme le montrent Patrice Duran et Jean-Claude Thoenig, les transformations de l'action publique consécutives au retrait de l'Etat et au renforcement des institutions locales ont remis en cause ce système et sa stabilité (Duran Thoenig 1996). Or les modèles alternatifs proposés dans les analyses des politiques publiques locales ne reposent pas sur les relations entre élus et techniciens, et ne les prennent pas en compte. Désormais, l'accent est surtout porté d'une part sur les relations entre les élus des différentes institutions, et d'autre part sur les relations entre ces élus et les acteurs de la société civile.

C'est le cas par exemple lorsque Patrick Le Galès transpose la théorie des régimes urbains aux villes européennes (Le Galès 1995). Un tel modèle d'analyse se concentre avant tout sur les coalitions qui se stabilisent entre les élus des différentes institutions et les représentants des groupes d'intérêts. Dans ce modèle d'analyse de la gouvernance urbaine, ce sont donc les relations entre ces acteurs qui sont désormais présentées comme structurantes. Même lorsque la pluralité des élus et des techniciens au sein de chaque institution politico-administrative est reconnue et prise en compte, la question des relations entre élus et techniciens est rarement considérée comme le problème central de l'analyse, permettant d'expliquer les phénomènes étudiés. Nous prendrons l'exemple de la thèse de Fabien Desage, qui rend compte du fonctionnement de la Communauté Urbaine de Lille à travers une observation fine (Desage 2005). Il est ainsi l'un des rares analystes à s'intéresser à l'organisation interne d'un établissement

---

<sup>10</sup> Pour reprendre l'expression de Jean-Gustave Padioleau au sujet de l'Etat (Padioleau 1982).

public de coopération intercommunale, et à faire une analyse précise et détaillée du fonctionnement des services de l'institution. Il montre dans son travail l'incapacité de la communauté urbaine à produire de véritables politiques intercommunales qui ne soient pas un simple compromis entre les attentes des élus des villes. Il estime cependant que l'élément structurant le système de fonctionnement communautaire est avant tout le principe du « consensus communautaire » porté par la coalition d'élus à la tête de l'institution communautaire regroupant les principaux élus communautaires et communaux. Même s'il tient compte dans son travail des différents techniciens de l'institution, le « consensus communautaire » repose donc avant tout sur les relations entretenues entre eux par les élus de l'EPCI et ceux des villes qui le composent.

Ces constats nous amènent à nous demander si les relations entre élus et techniciens jouent encore un rôle dans l'organisation de la gouvernance urbaine. Puisque le modèle établi par Pierre Grémion de la *régulation croisée* n'est plus d'actualité, existe-t-il d'autres formes de régulation basées sur les relations entre élus et techniciens ? L'objectif premier de ce travail sera de s'interroger sur l'intérêt de prendre en compte ces relations dans l'analyse de l'action publique locale. Nous chercherons ainsi à comprendre la manière dont elles s'organisent localement, dans un contexte nouveau où l'Etat n'est plus le seul lieu d'expression du politique et où coexistent une pluralité d'organisations politico-administratives.

## **L'analyse des relations entre élus et techniciens**

### **L'idéal-type weberien de la bureaucratie : une séparation entre la sphère politique et la sphère technique**

Les premiers outils intellectuels permettant de penser les relations entre élus et techniciens au sein de l'administration sont formalisés avec le développement des sociétés industrielles occidentales. Les théories élaborées à cette époque ont accompagné la formation des Etats modernes et l'essor de leurs administrations. Elles restent en cela des références incontournables, bien qu'elles aient été depuis largement critiquées. Elles présentent l'administration comme un outil visant à mettre en œuvre les décisions des acteurs politiques, posant ainsi le principe de la séparation entre la sphère politique où se prennent les décisions et la sphère technique chargée de leur application. G. W. Friedrich Hegel voyait ainsi dans la bureaucratie un principe d'organisation raisonnable de

l'Etat moderne, permettant à celui-ci de s'élever au dessus des intérêts particuliers jusqu'à l'intérêt général (Hegel, 1940). Karl Marx au contraire voyait dans l'Etat un instrument au service de la classe dominante, lui permettant d'assurer et de perpétuer sa domination au sein de la société (Marx et Engels 1848). Au-delà des divergences entre ces auteurs sur leur conception de l'Etat, l'organisation bureaucratique moderne reste implicitement pour eux un simple outil.

C'est Max Weber qui formalise cette séparation entre le politique et l'administratif en proposant un modèle idéal-typique permettant de décrire la bureaucratie, qui est indissociable chez cet auteur de sa conception du politique dans les sociétés modernes occidentales (Weber, 1921). L'organisation bureaucratique weberienne est composée de professionnels choisis pour leurs compétences techniques spécialisées relatives au poste exercé au sein de l'organisation. La coordination entre les agents est assurée à travers une organisation hiérarchique pyramidale qui garantit la répartition des tâches. Les fonctionnaires agissent en suivant l'application du règlement et les directives de leur hiérarchie. Ils ne possèdent pas leurs charges et sont rémunérés pour cela. Le modèle bureaucratique weberien correspond à un mode d'exercice de la domination politique que l'auteur qualifie de domination légale-rationnelle. Cette forme particulière de domination politique, spécifique aux sociétés modernes, repose sur le respect de règles impersonnelles définies par le droit. Elle s'oppose à la fois à la domination traditionnelle – reposant sur la croyance en la sainteté des traditions –, et à la domination charismatique – reposant sur l'autorité personnelle et extraordinaire d'un leader.

L'idéal-type weberien de la bureaucratie correspond à une conception où le politique et le technique relèvent de champs clos et distincts. Max Weber associait le politique à un champ particulier d'activités sociales, relatives à la domination de l'homme sur l'homme au sein de la société, et à l'exercice de la contrainte et de la violence légitime (Weber 1919). Pour Max Weber, le politique était par ailleurs étroitement associé dans les sociétés modernes à l'Etat : l'activité politique était circonscrite. Norbert Elias précisa par la suite dans son analyse du processus historique de civilisation comment les Etats occidentaux s'étaient constitués en s'accaparant progressivement le monopole de la violence légitime, parallèlement à la réduction de la violence physique effective entre individus (Elias, 1939). Cette définition du politique permet finalement à Weber de délimiter le champ politique : il s'agit du champ de la compétition entre acteurs politiques pour assurer la direction de l'Etat et pour obtenir le monopole de la violence légitime. Le champ du technique, distinct, relève en conséquence de la production des savoirs spécialisés permettant la mise en œuvre de l'action de l'Etat. On retrouve également cette séparation entre la sphère politique et la sphère technique dans la définition de l'idéal démocratique, où l'élection correspond aux mécanismes de sélection des citoyens prenant la tête de l'Etat. Les élus, forts de

leur élection, sont supposés être les seuls acteurs légitimes à prendre des décisions que les techniciens sont chargés de mettre en œuvre (Braud, 1997).

### **La triple critique du schéma weberien : l'organisation, la décision, le contenu**

L'idée que l'administration bureaucratique ne serait qu'un simple instrument permettant aux élus de mettre en œuvre de manière rationnelle leurs décisions a été largement critiquée depuis. Nous distinguerons ici trois ensembles de critiques<sup>11</sup>. Le premier porte sur l'organisation : l'administration n'est pas un simple instrument au service du politique. Le second porte sur le rôle des acteurs : la distinction entre décision politique et mise en œuvre technique n'est pas opératoire. Le troisième porte sur le contenu : les savoirs techniques et les problèmes politiques sont des construits sociaux.

#### L'organisation : des marges de manœuvre propres aux techniciens dans la décision politique

Un premier ensemble d'analyses souligne d'abord que les techniciens ont des marges de manœuvre au sein des administrations auxquelles ils appartiennent. Erhard Friedberg montre ainsi comment, au cours du XX<sup>ème</sup> siècle, la notion d'organisation passe progressivement d'un simple instrument où les agents obéissent tous à une rationalité unique au sein d'un même bloc unifié, à un ensemble plus complexe au sein duquel les acteurs ont des capacités d'action qui leur sont propres (Friedberg 1993). Friedberg montre ainsi comment les recherches issues du courant des relations humaines vont d'abord mettre en évidence l'existence de « dysfonctionnements » au sein des organisations : les agents n'agissent pas nécessairement selon les prescriptions de l'organisation.

Ce constat est perçu dans un premier temps par les chercheurs comme un problème à résoudre : comment faire en sorte que les individus puissent se conformer aux « prescriptions » de l'organisation ? Puis dans une seconde phase, en s'appuyant sur les théories de la rationalité limitée développées par James March et Herbert Simon (March Simon, 1958), des théoriciens de la sociologie de l'action organisée comme Michel Crozier opèreront un renversement de perspective. Ils montreront que loin de constituer des dysfonctionnements, les marges de manœuvre des individus au sein de l'organisation doivent être considérées comme un phénomène

---

<sup>11</sup> Ces trois dimensions sont inséparables dans les faits, mais les distinguer permet d'un point de vue analytique d'organiser la critique car elles font appel, comme nous le verrons, à des champs théoriques différents.

normal (Crozier & Friedberg, 1977). L'organisation est une solution contingente permettant de construire et de réguler la coopération entre ses membres. C'est donc un construit social issu de l'action de l'ensemble de ses membres et de leurs interactions avec l'environnement. On peut appliquer cette perspective aux organisations politico-administratives et aux techniciens qui travaillent sous les ordres des élus : à partir du moment où ils sont amenés à participer à la co-production d'une action collective, ces techniciens ont des marges de manœuvre qui leur sont propres au sein de l'organisation. Ils ne se contentent pas de mettre en œuvre aveuglément les décisions des élus situés au sommet de la hiérarchie. L'existence de ces marges de manœuvre est inséparable de l'action elle-même, et ne doit pas être appréhendée comme un dysfonctionnement de l'administration.

#### Le rôle des acteurs : une remise en cause de la séparation entre décision politique et mise en œuvre technique

Une seconde perspective conduit également à dépasser l'idée que les techniciens seraient de simples exécutants au service des élus, et incite à leur reconnaître un rôle spécifique dans la « décision politique ». Il s'agit des théories élaborées par Lucien Sfez à travers sa « critique de la décision » (Sfez, 1973). Lucien Sfez remet notamment en cause le schéma linéaire de la décision – qu'il qualifie de « pré-théorie » de la décision –, où se succéderaient dans le temps la délibération, la décision proprement dite, et l'action consistant à mettre en œuvre la décision. Selon lui, un tel schéma est en réalité une construction dont il fait remonter l'origine à l'élaboration par Descartes d'une forme particulière de rationalité. Sfez montre que la décision n'est pas en réalité nécessairement linéaire. Elle peut selon lui prendre des formes très variées : les choix et les préférences peuvent s'élaborer au moment de l'action ; l'action peut avoir des conséquences imprévues qui obligent à revoir les choix initiaux ; il peut exister des allers-retours itératifs entre actions et décisions etc. Sans aller nécessairement comme cet auteur jusqu'à faire de la décision un moyen de maintenir un ordre social existant, retenons ici que les « critiques de la décision » faites par Lucien Sfez ont des incidences sur les rôles des techniciens et des élus dans l'action. À partir du moment où les notions même de décision politique et de mise en œuvre technique doivent être relativisées, il n'est plus possible de se contenter de considérer que les élus décident et que les techniciens mettent en œuvre. Il est alors nécessaire de trouver d'autres catégories d'analyse pour décrire le rôle de chacun dans l'action.

Le contenu : la construction des savoirs techniques et des problèmes politiques

Une troisième perspective conduit à remettre en cause la séparation stricte entre la sphère technique et la sphère politique. Elle porte sur le contenu même des savoirs techniques et des problèmes politiques : les champs de savoirs techniques d'une part, et la sphère d'intervention du politique d'autre part, peuvent être appréhendés comme des construits sociaux. L'émergence des « *sciences studies* » dans les années 1970 a banalisé l'idée que les controverses relatives à la production des théories scientifiques ne pouvaient être comprises en dehors des contextes socio-économique et politique dans lesquels elles prenaient corps (Pestre 2006). Ces recherches incitent à revenir sur la conception, défendue par Robert K. Merton, de la science comme « structure sociale normée », relativement indépendante de la société car régie par des normes strictes. L'idée d'une séparation stricte entre science et politique, chère à Max Weber (Weber, 1919), est ainsi remise en cause. Cette posture d'analyse spécifique à la production des théories scientifiques a été généralisée par les théoriciens de la sociologie de la traduction à l'ensemble des productions de savoirs scientifiques et techniques (voir par exemple Callon 1986, Callon Latour 1990). Sans nécessairement adopter la posture théorique des tenants de la sociologie de la traduction<sup>12</sup>, retenons ici que les expertises techniques sont des construits sociaux. Les savoirs techniques ne sont pas indépendants du contexte dans lequel ils sont produits, et en particulier de la sphère politique.

Il en va de même pour les problèmes politiques, qui sont loin d'être uniquement définis par les seuls hommes politiques. Les analystes des politiques publiques ont notamment analysé les processus de « mise à l'agenda politique » (Padiou, 1982 ; Muller & Surel, 1998). Les problèmes portés à l'agenda ne sont pas le fait des seuls élus qui traduiraient ainsi une demande sociale qu'ils connaîtraient parfaitement. Les acteurs de la société civile comme les techniciens des administrations participent aux côtés des élus non seulement à la sélection des problèmes qui émergeront dans l'espace public et qui feront l'objet de politiques publiques, mais ils contribuent également à définir la manière d'appréhender ces problèmes. Pour Patrice Duran et Jean-Claude Thoenig, la définition et la construction des problèmes de l'action publique sont au centre de l'organisation de l'action (Duran & Thoenig, 1996), et par voie de conséquence au cœur de l'organisation des relations entre élus et techniciens. Retenons ici simplement que, de la même manière que la définition des savoirs techniques n'est pas le seul fait des techniciens, la définition

---

<sup>12</sup> Ces auteurs adoptent une posture méthodologique, que nous ne reprendrons pas ici, reposant sur le principe de la « symétrie généralisée », mettant sur un même plan l'ensemble des acteurs concernés par une controverse scientifique ou technique, y compris les objets techniques manipulés (Callon, 1986).

des problèmes politiques n'est pas uniquement le fait des élus. De ce fait, l'action des élus comme celle des techniciens ne sont pas restreintes a priori à des domaines d'intervention prédéfinis.

### **Postuler une capacité d'action propre aux techniciens : un paradoxe démocratique ?**

Pour analyser la manière dont se structurent les relations entre élus et techniciens, nous nous appuyons ici essentiellement sur le cadre théorique de la sociologie de l'action organisée. Celui-ci propose des outils méthodologiques et analytiques permettant de comprendre comment s'organise la production d'une action collective. La sociologie de l'action organisée n'a pas été élaborée spécifiquement pour analyser l'action publique, mais elle peut s'y appliquer : l'action publique est une forme d'action collective parmi d'autres (Musselin 2005). Il s'agit d'observer empiriquement la manière dont se définissent et se maintiennent les règles de coopération entre des acteurs individuels placés en situation d'interdépendance par leur participation à une même action collective. L'ensemble de ces règles réelles de fonctionnement, qui organisent les relations entre acteurs individuels, forme ce que Michel Crozier et Erhard Friedberg ont appelé un « système d'action concret » (Crozier Friedberg 1977, Friedberg 1993). Un système d'action concret est contingent et évolutif : il se structure dans un contexte donné et par rapport à un problème particulier de coopération. Le chercheur peut reconstituer son fonctionnement à travers l'observation empirique de ce que font concrètement les acteurs lorsqu'ils agissent, en se gardant de toute posture normative.

La sociologie de l'action organisée fait un certain nombre de postulats sur le comportement des acteurs. Ils mobilisent des rationalités et poursuivent des objectifs qui leur sont propres. Ils sont capables d'élaborer des stratégies pour parvenir à leurs fins, même s'ils bénéficient pour cela d'une rationalité limitée<sup>13</sup> (March et Simon, 1958). Leur action s'inscrit dans le cadre de ressources et de contraintes liées à l'organisation même de l'action collective à laquelle ils participent, mais ils sont en mesure de se créer des marges de manœuvre par rapport à ces contraintes. (Crozier Friedberg 1977). En suivant ces auteurs, nous prenons donc comme postulat de base qu'à partir du moment où ils participent à une action collective, les individus bénéficient d'une certaine

---

<sup>13</sup> Voir p.306 pour une explicitation de ce concept.



autonomie dans leur action : les marges de manœuvre des acteurs sont indissociables de l'action elle-même<sup>14</sup>.

Lorsqu'on applique ce postulat aux relations entre élus et techniciens dans la conduite de l'action publique, cela revient à dire qu'à partir du moment où les techniciens participent à la conduite de l'action publique, ils ne peuvent se comporter comme de simples soldats au service des élus. Or, si le modèle idéal-typique Weberien de l'organisation bureaucratique a été largement discuté et abondamment critiqué, il reste malgré tout une référence implicite pour appréhender le rôle des techniciens dans l'action publique. Estimer, comme nous le faisons ici, qu'il est logique que les techniciens des institutions politico-administratives aient des marges de manœuvre dans la conduite de l'action publique, ne va pas de soi. Cette idée va en effet à l'encontre de l'idéal de la démocratie représentative, où le peuple souverain délègue son pouvoir à des représentants élus qui seuls deviennent légitimes pour exprimer sa volonté. Prêter des marges de manœuvre propres aux techniciens travaillant directement sous les ordres des élus reste donc toujours teinté du soupçon de pervertir le fonctionnement idéal de la démocratie, puisque ces techniciens ne tirent pas leur légitimité de l'élection. Luc Rouban estime en ce sens que la figure du technocrate cristallise les reproches et les fantasmes : il confisquerait le pouvoir politique des élus au nom de ses connaissances techniques (Rouban, 2009).

La distinction faite par Philippe Braud entre la démocratie comme « référence mobilisatrice » et la démocratie comme « gouvernement effectif » (Braud 1997) va nous permettre d'expliquer un tel décalage entre l'idéal démocratique et la réalité des pratiques. Selon cet auteur, la démocratie comme « référence mobilisatrice » renvoie aux grands principes de l'idéal démocratique. Elle peut être considérée comme un ensemble de principes qui constituent une vision légitimatrice d'attentes du système politique. Le système démocratique pose par exemple pour principe que la volonté du peuple prévaut, alors même que l'existence du « peuple » peut être mise en doute<sup>15</sup>. Le principe de souveraineté du peuple n'a pas pour fonction de dire la réalité, mais de fonder la légitimité des élus. La démocratie comme référence mobilisatrice s'oppose à la démocratie comme « gouvernement effectif », qui renvoie au fonctionnement réel des systèmes démocratiques. Philippe Braud estime en ce sens qu'il est notamment nécessaire de reconnaître

---

<sup>14</sup> Le concept des « zones d'incertitude », que les acteurs se construisent au sein de l'organisation, est central pour expliquer l'existence de ces marges de manœuvre.

<sup>15</sup> On se reportera pour cela aux travaux de Pierre Rosenvallon qui montrent comment la notion de « peuple » a été construite à travers l'histoire (Rosenvallon, 1998).

une capacité d'action effective aux fonctionnaires des administrations travaillant sous les ordres des élus (Braud 1997 pp162-169).

À partir du moment où les administrations bureaucratiques ne peuvent plus être considérées comme de simples instruments au service des élus, et dès lors que les sphères du technique et du politique ne peuvent plus être considérées comme disjointes, l'analyse des relations entre élus et techniciens conduit à s'interroger sur la manière dont s'organisent ces relations, sur le rôle que jouent élus et techniciens dans la conduite de l'action, et sur ce qui relève de ces différents acteurs. Nous aborderons toutes ces questions en nous basant sur une analyse empirique de l'action publique, à travers les cadres d'analyse de la sociologie de l'action organisée.

## Que reste-t-il du politique ?

L'analyse des relations entre élus et techniciens devra avant tout nous aider à comprendre comment fonctionnent les systèmes d'action concrets organisés autour de la production de l'action publique locale. Elle nous permettra également de nous poser des questions d'ordre plus général relatives au fonctionnement de la société, en apportant un éclairage particulier sur la place du politique dans les sociétés actuelles.

## La fin du politique

La question « *Does politics matter ?* » est devenue centrale en science politique depuis les années 1970, où de nombreux chercheurs se sont interrogés pour savoir si la politique (« politics ») avait une influence sur les actions mises en œuvre par les gouvernements (« policies »)<sup>16</sup>. Cette question initialement appliquée aux Etats a été transposée au niveau local, et y a trouvé une actualité nouvelle avec l'émergence des recherches sur l'action publique locale<sup>17</sup>. Certains observateurs semblent en effet constater que l'action publique tendrait à l'uniformisation et à la standardisation. Ils en déduisent que le politique tient désormais une place annexe voire

---

<sup>16</sup> En réaction à des recherches comparatives qui montraient l'importance des variables socio-économiques sur les politiques publiques mises en œuvre, plusieurs auteurs ont notamment insisté sur le fait que les variables politiques ne pouvaient être écartées (voir par exemple Castles et McKinlay 1979 ; Hicks et Swank 1984).

<sup>17</sup> Voir notamment le débat entre Jean-Claude Thoëny, Dominique Lorrain, et Philippe Urfalino autour de la question « *Does local politics matter ?* » (Thoëny, Lorrain, Urfalino, 1989).

négligeable dans la définition des problèmes et des enjeux de l'action publique. La capacité des élus à peser dans la définition de l'action à mettre en œuvre aurait été réduite avec la dilution des idéologies. Face à des situations où les acteurs de la société civile voient leur rôle dans la gouvernance urbaine se renforcer, et où des experts omniprésents proposeraient des prestations standardisées, les élus n'auraient plus la possibilité de proposer des alternatives politiques franches. La professionnalisation du métier d'élu local les conduirait de toute façon à partager des cadres de référence semblables, ce qui renforcerait encore la dépolitisation de l'action publique. Le fait d'insister sur les marges de manœuvre des techniciens dans la définition de l'action publique doit-il nous conduire à conforter un tel constat ?

### **La technicisation de l'action publique**

Les savoirs techniques auraient un impact de plus en plus grand dans la conduite de l'action publique, et ce pour deux raisons. En premier lieu, les experts y tiendraient une place croissante<sup>18</sup>. La variété des recherches conduites sur la mobilisation des expertises techniques et scientifiques montre qu'un tel phénomène touche l'ensemble des secteurs d'intervention des acteurs publics, autant au niveau local que national et transnational (Robert, Dumoulin, Labranche & Warin 2005). Les transformations de l'action publique locale auraient particulièrement renforcé le recours aux experts à ce niveau. Stéphane Cadiou souligne par exemple que les élus locaux font de plus en plus souvent appel à des techniciens et à des experts de toutes sortes dans l'exercice de leurs fonctions, ce qui participe à la légitimation des politiques qu'ils portent et contribue ainsi à assurer leur maintien au pouvoir (Cadiou 2009).

En outre, les élus locaux seraient eux-mêmes devenus des professionnels de la politique. Selon Albert Mabileau, le renouvellement du personnel politique local succédant aux anciens notables à la fin des années 1970 aurait conduit à ce que les principaux élus locaux à la tête des grandes villes deviennent des professionnels de la gestion de la ville (Mabileau 1992). Les recherches regroupées par Joseph Fontaine et Christian Le Bart conduisent elles aussi à penser que les activités d'élu local auraient désormais toutes les caractéristiques d'un véritable métier (Fontaine & Le Bart, 1994). Or le constat de la professionnalisation des élus pose très clairement la question de la place du politique. Pour Alain Faure, l'impact de la professionnalisation des élus sur la politisation des

---

<sup>18</sup> Précisons cependant que, comme y reviendrons, les recherches sur l'expertise s'intéressent le plus souvent aux experts extérieurs aux organisations en charge de la conduite de l'action publique. Nous nous intéressons ici au contraire aux expertises portées au sein des institutions politico-administratives locales qui mettent en œuvre l'action publique (Idt, 2008a)

enjeux locaux est devenu aujourd'hui une question de recherche importante dans l'étude de l'action publique locale (Faure 2009).

Une telle technicisation de l'action publique pose bien évidemment question. Les questions techniques deviendraient déterminantes dans l'élaboration et dans la conduite de l'action publique. Les théories sur les instruments de l'action publique, en montrant que les outils et les techniques de gouvernement mobilisés dans la conduite de l'action publique véhiculent des règles tacites et des modèles cognitifs qui agissent comme des déterminants techniques sur les politiques menées, souscrivent à leur manière à l'idée d'une influence importante de la technique sur l'action publique. Les instruments y sont envisagés comme des construits sociaux, mais leur élaboration échappe en grande partie aux élus (Lascoumes & Le Galès, 2005). De là à dire que l'élaboration des instruments de l'action publique se fait au détriment des choix proprement politiques portés par les élus et qu'elle conduit à une dépolitisation de l'action publique, il n'y a qu'un pas qui est souvent franchi<sup>19</sup> (Voir par exemple Estèbe 2005). On retrouve ici la thèse de Jacques Ellul, qui fait de la technique le facteur déterminant des sociétés modernes, devenu largement autonome par rapport au politique. Pour Jacques Ellul, le processus de technicisation de la société conduit inexorablement à l'empiètement de la sphère technique sur la sphère politique<sup>20</sup> (Ellul, 1977).

### **Le politique est-il encore l'instance de régulation en dernier ressort dans la société ?**

Les recherches sur la gouvernance urbaine ont fortement contribué à s'interroger sur le rôle du politique au niveau local. La participation d'une multiplicité d'acteurs publics et privés à l'élaboration de l'action publique locale s'accompagnerait en effet d'une évolution radicale de la nature du politique. À partir du moment où l'Etat, les diverses institutions politico-administratives locales et les acteurs de la société civile sont tous placés sur un même plan, les acteurs publics perdent leur suprématie. Patrick Le Galès estime en ce sens que « l'autorité locale devient un acteur important certes, mais un acteur parmi d'autres, tout comme l'Etat » (Le Galès 1995 p60). Par ailleurs, les nombreuses recherches sur la démocratie participative (Blondiaux, 2008 ; Bacqué, Rey & Sintomer 2005), ou dialogique (Callon, Lascoumes & Barthe, 2001), laissent

---

<sup>19</sup> La notion d'instrument de l'action publique ne porte pas en elle-même cette idée, mais il est frappant de constater à quel point les conclusions des auteurs qui s'y rapportent vont souvent dans ce sens.

<sup>20</sup> Une idée similaire est défendue par Jürgen Habermas, pour qui l'« idéologie » de la science et de la technique tend à exclure d'autres formes de pensée (Habermas, 1973)

à penser que les acteurs de la société civile seraient désormais d'inévitables interlocuteurs des acteurs publics dans la définition de l'action publique. Ces constats conduisent nécessairement à s'interroger sur les évolutions relatives à l'exercice du politique dans la société<sup>21</sup>.

Dans ces conditions, la conception wébérienne du politique, étroitement associée à l'Etat (Weber 1919), serait singulièrement mise à mal. Le politique ne serait plus incarné par un Etat détenant le monopole de la violence légitime et capable par ce biais de réaliser l'intégration des intérêts privés afin de définir l'intérêt général. Ce cas de figure n'aurait été qu'une parenthèse correspondant à une période historique bien précise. Charles Tilly souligne en ce sens, à travers une analyse sur le long terme, que le monopole politique de l'Etat en Europe est un construit historique, l'État-nation ayant progressivement écarté toute autre forme de construction politique et notamment celles centrées sur les villes (Tilly, Blockman, 1994). Le politique ne serait plus alors fondé sur l'exercice illusoire du monopole de la violence légitime que plus personne ne serait en mesure d'exercer. Il résiderait désormais dans la capacité de tous ces acteurs à négocier entre eux pour élaborer des projets collectifs et une vision commune de l'avenir. Bernard Jouve et Christian Lefèvre soulignent ainsi le glissement que la notion de gouvernance urbaine introduit vis-à-vis de la nature du politique, même s'ils se démarquent ensuite d'une telle analyse<sup>22</sup> : « La domination à travers l'usage exclusif de la force légitime sur un territoire donné comme moyen d'agrégation disparaîtrait au profit d'une forme de politique reposant sur le projet collectif, le partage d'objectifs communs, d'une vision identique pour l'avenir de la ville, d'un véritable projet de société urbaine » (Jouve, Lefèvre, 1999, p837). Les nouvelles modalités d'exercice du politique seraient caractérisées par le recours de plus en plus fréquent au contrat pour définir et encadrer l'action publique (Gaudin, 1999). C'est en ce sens que Gilles Pinson envisage le recours récurrent au projet urbain dans les grandes agglomérations urbaines européennes. La gouvernance urbaine serait ainsi basée sur l'élaboration de projets en commun, ce processus permettant aux acteurs de construire une vision partagée de l'avenir (Pinson, 2006, 2009).

Dans le même ordre d'idées, plusieurs auteurs reviennent sur la notion d'intérêt général telle qu'elle était envisagée jusqu'alors. François Ascher évoque la crise de la conception d'un intérêt général que l'État définirait de manière verticale et qui s'imposerait à tous. Il souligne que c'est au niveau local que les conflits entre intérêt général et intérêts particuliers sont le plus concrètement perceptibles (Ascher 1995). Le renforcement des scènes politiques locales s'accompagnerait ainsi

---

<sup>21</sup> Mais également, comme le montrent par exemple Marie Hélène Bacqué, Henri Rey et Yves Sintomer, sur le travail des techniciens dans la conduite de l'action publique (Bacqué, Rey & Sintomer 2005).

<sup>22</sup> Les deux auteurs soulignent que l'Etat garde un rôle essentiel dans la définition des cadres de négociation des acteurs locaux, en analysant son rôle dans l'organisation institutionnelle du gouvernement urbain.

logiquement d'une remise en cause du principe d'un intérêt général transcendant. François Ascher parle d'un intérêt général plus « procédural<sup>23</sup> » pour désigner ces transformations : la légitimité qui lui sera reconnue dépendrait en grande partie de la reconnaissance par tous des modalités d'élaboration et des capacités d'adaptation au contexte (Ascher, 1996). Pierre Lascoumes et Jean Pierre Le Bourhis envisagent de la même manière le bien commun comme un « construit territorial ». À travers une étude empirique, ils mettent en évidence l'existence de plusieurs modèles d'élaboration du bien commun par les acteurs locaux. Le modèle « délibératif », qui s'oppose au modèle « techniciste » traditionnel et qui semble remporter nettement la préférence des auteurs, repose sur un dispositif permettant d'articuler les intérêts diversifiés portés par tous les acteurs concernés pour adapter l'intérêt général à la situation locale (Lascoumes, Le Bourhis, 1998). Ces nouvelles modalités d'élaboration de l'intérêt général seraient caractéristiques du phénomène souligné par Ulrich Beck de découplage entre le politique et le système des institutions politiques. La définition du bien commun, activité politique par excellence, se ferait désormais au moins partiellement en dehors du système politique (Beck, 1998).

### **Au delà de la variable partisane, quelles sont les nouvelles formes d'exercice du politique ?**

Le politique n'est pas réductible au fonctionnement des partis politiques. Certes, les mécanismes de sélection des individus qui seront amenés à gouverner s'inscrivent souvent – et encore pas toujours – dans le cadre des partis politiques. Ils permettent en outre d'élaborer des formes différentes de conception du monde et de l'avenir. Mais l'expression du politique dans l'activité des gouvernants peut prendre d'autres formes qui sont relativement variées. Plusieurs recherches relatives à la dépolitisation de l'action publique locale ont établi que cette question ne pouvait se traiter en se restreignant à étudier la variable partisane. Dominique Lorrain a ainsi montré, à travers une comparaison entre différentes villes portant sur les choix relatifs au mode de gestion des services urbains et relatifs au développement de l'appareil administratif des mairies, que la variable partisane entraine peu en ligne de compte (Lorrain 1989b). Lionel Arnaud, Christian Le Bart, et Romain Pasquier, dans une recherche sur le rôle des idéologies dans l'action publique locale, estiment que la place des idéologies partisans n'est pas à négliger, mais que celles-ci correspondent plus à « des productions idéologiques bricolées au fil des configurations locales » qu'aux formes d'idéologies traditionnelles (Arnaud, Le Bart, Pasquier, 2006). Alain Faure parle de

---

<sup>23</sup> Terme qu'il utilise en référence à l'idée de « justice procédurale » définie par John Rawls (Rawls, 1971)

« nouvelles grammaires politiques » en montrant que les débats politiques locaux se sont déplacés sur de nouveaux objets et prennent des formes nouvelles. Derrière un apolitisme territorial affiché par les maires, les préférences politiques s'exprimeraient notamment à travers les processus de hiérarchisation des priorités collectives (Faure 2006).

Afin d'appréhender les nouvelles formes que peut prendre l'expression du politique au niveau local, nous chercherons dans ce travail à analyser de manière empirique ce qui peut être qualifié de spécifiquement politique dans l'action quotidienne des élus. Mais nous interrogerons également le politique à la lumière de la place des techniciens dans l'action publique. Les recherches sur la démocratie participatives soulignent que la participation des acteurs de la société civile à la définition de l'action publique a des conséquences sur le fonctionnement de la démocratie représentative, et conduisent à penser le politique autrement. Nous chercherons ici de la même manière à comprendre en quoi les techniciens des administrations publiques locales peuvent intervenir dans la construction politique de l'action, et nous analyserons les conséquences de cette intervention sur l'expression du politique.

Nous partirons pour cela d'une définition a priori du politique, quitte à la spécifier par la suite ou à la remettre en cause si nécessaire. Nous nous appuyerons d'abord sur la définition qu'en donne Max Weber et que nous avons déjà évoquée. Selon lui, la spécificité de l'activité politique est, par définition, l'exercice du monopole de la violence légitime (Weber 1919, p124 et suivantes). Un second élément que nous mobiliserons pour définir le politique vient de l'idée que les différents acteurs et groupes sociaux d'une société peuvent chercher à agir sur celle-ci pour en orienter l'évolution. On rejoint ici ce qu'Alain Touraine a appelé l'« historicité », c'est-à-dire la capacité d'une société à orienter son avenir (Touraine 1973), même si pour cet auteur cela passait avant tout par l'organisation des mouvements sociaux. Du fait même de l'incertitude par rapport à l'avenir, les choix relatifs à l'action visant à orienter l'évolution de la société sont nécessairement subjectifs : la définition de ces choix en dernier ressort est donc spécifiquement politique. Ces deux éléments nous permettent de donner une définition a priori de la spécificité du politique, comme relevant de l'exercice du monopole de la violence légitime afin d'effectuer en dernier ressort les choix relatifs à l'orientation de l'avenir de la société.

Notre posture analytique, consistant à effectuer une observation empirique des formes que peut prendre l'exercice du politique dans l'action des élus et des techniciens, se rapproche plus de la sociologie de l'action organisée que de l'analyse des politiques publiques. Selon Christine

Musselin, la sociologie de l'action organisée repose sur une démarche inductive alors que les analyses des politiques publiques sont plus souvent hypothético-déductives (Musselin, 2005). La posture adoptée par la sociologie de l'action organisée consiste notamment à aborder le terrain de recherche avec une certaine « naïveté », « à aborder les éléments empiriques [...] en étant sensible à leur spécificité, à leur logique et à leur cohérence propres » (Musselin, 2005, p.61). Notre posture consistera ainsi avant tout à essayer de comprendre empiriquement comment fonctionne la production de l'action publique, en nous attachant spécifiquement à analyser la manière dont s'organisent les relations entre élus et techniciens autour de l'action à produire. Nous observerons l'action concrète des élus et des techniciens, pour comprendre ce qu'ils font au quotidien lorsqu'ils participent à la conduite de l'action publique. Nous chercherons ensuite à comprendre où se situe l'activité proprement politique de ces acteurs, en partant de ce que nous aurons observé, et à préciser en quoi consiste l'exercice du politique.

Ainsi, face à la technicisation croissante de l'action publique, et à partir du moment où le politique ne semble plus en mesure d'exercer le monopole de la violence légitime, les élus ont-ils encore un rôle dans l'action publique ? Les techniciens n'ont ils pas un rôle dans l'action que l'on pourrait qualifier de politique ? Un des objectifs de cette recherche consistera à s'interroger sur les diverses formes que peut prendre concrètement l'expression du politique dans la conduite de l'action publique.

## **L'analyse du pilotage des projets d'aménagement**

Cette recherche s'inscrit dans un champ particulier de l'action publique locale, celui de l'urbanisme et de l'aménagement. Nous analyserons plus spécifiquement les modalités de pilotage des projets d'aménagement urbain. La référence à un domaine précis de l'action publique locale a son importance. En effet, à partir du moment où notre posture d'analyse consiste à partir de l'étude de l'action, il convient de bien comprendre les logiques propres au champ dans lequel elle s'inscrit. Patrice Duran et Jean-Claude Thoënic estiment que la structuration des coopérations entre acteurs se fait autour du problème à résoudre, problème dont l'analyste doit tenir compte<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> C'est d'ailleurs une des critiques que Patrice Duran et Jean-Claude Thoënic adressent à l'analyse que fait Pierre Grémion du système de la régulation croisée : « Une des lacunes de la régulation croisée tient à son absence de prise en compte du contenu de l'action publique » (Duran Thoënic 1996, p590). Mais comme le notent les auteurs, le



(Duran Thoenig 1996). Pour comprendre la manière dont les acteurs agissent ensemble, il est donc nécessaire de s'intéresser aux particularités du contenu de l'action<sup>25</sup>. Nous allons spécifier ici ce que nous entendons par projet d'aménagement urbain.

### **Les projets d'aménagement urbain, une forme particulière d'action publique de production de la ville**

L'urbanisme et l'aménagement sont en France des domaines d'intervention privilégiés des collectivités locales, en particulier des communes et des structures intercommunales qui, avec la décentralisation, se sont vu déléguer par l'Etat les compétences réglementaires en la matière. Mais l'intervention des collectivités locales dans le champ de l'aménagement urbain doit plus globalement être rattachée aux transformations soulignées par Dominique Lorrain du gouvernement des grandes villes, suite à l'arrivée au pouvoir dans les années 1970 de nouveaux élus locaux cherchant à porter des politiques ambitieuses pour leur ville (Lorrain 1991). L'aménagement urbain se caractérise en effet par sa visibilité, et permet aux maires urbains d'affirmer leurs capacités entrepreneuriales (Lorrain 1994). S'inscrivant dans cette dynamique, les projets d'aménagement urbain se sont multipliés dans les grandes villes françaises. Ils sont, selon Alain Bourdin, devenus des éléments incontournables de la production urbaine, réactualisant l'idée d'un interventionnisme public en matière d'urbanisme (Bourdin, 2001). Philippe Genestier estime quant à lui que les projets permettent aux élus locaux d'affirmer leur capacité d'action volontariste dans un contexte de déclin général de la place du politique (Genestier, 2001).

Nous ne reviendrons pas sur la très grande diversité de sens et de définitions attachées au terme de projet urbain, que Robert Prost qualifie d'« imbroglio sémantique » (Prost 2003 p19). Nous conviendrons avec Alain Bourdin que le foisonnement de significations qui se cache derrière ce « mot valise » traduit une évolution dans la manière de produire la ville, sur laquelle il est nécessaire de s'arrêter (Bourdin 2001). Pour Nadia Arab, « l'ampleur du succès de la logique de projet dans les discours des décideurs et, plus largement, sa banalisation auprès de l'ensemble des acteurs de la conception et de la production de l'espace, invitent à ne pas s'arrêter au flou qui entoure la notion mais à considérer qu'elle exprime une nouvelle catégorie de l'action » (Arab 2004 p16). La notion de projet telle que nous l'entendons ici s'écarte de toutes perspectives normatives et renvoie d'abord à une forme particulière de l'action publique. Alain Bourdin

---

système qu'étudiait Pierre Grémion était relativement stable, ce qui pouvait lui permettre de négliger la nature des enjeux, ou de les prendre comme allant de soi.

<sup>25</sup> Hélène Reigner estime en ce sens qu'il est nécessaire que les cadres conceptuels de recherche et d'analyse des politiques publiques puissent intégrer les questions techniques propres au champ d'action dans lequel elles s'inscrivent (Reigner 2006).

distingue ainsi différentes formes que peut prendre selon lui l'action publique locale : les « politiques publiques », la « régulation » et le « projet ». Les différences entre toutes ces formes d'action publique portent à la fois sur la définition de l'action, sur son organisation, et sur les dimensions cognitives de l'action. Un projet ne renvoie pas à une action récurrente et répétitive mais caractérise une action unique, singulière et limitée dans le temps. Les coalitions d'acteurs qui s'organisent autour d'un projet se définissent en fonction du contexte, contrairement aux politiques publiques qui reposent sur des communautés d'acteurs relativement stables. Un projet implique enfin la construction d'un récit (Bourdin, 2007). Cette forme d'action est très souvent mobilisée par les acteurs publics pour produire et aménager l'espace urbain.

Notre recherche se centrera sur les projets que Nadia Arab qualifie de « projets d'aménagement urbain<sup>26</sup> », afin de les différencier des « projets de territoire », des « projets de ville », ou des « projets d'agglomération » qui ne visent pas directement à réaliser un aménagement concret mais qui cherchent à définir des ambitions générales pour la ville ou pour l'agglomération dans son ensemble (Arab, 2004, p.27). Le projet d'aménagement urbain a ainsi avant tout une finalité productive, même si tous les projets n'aboutissent pas (Arab 2004 p77). Nous nous écartons en cela également des approches du projet urbain comme celle de Gilles Pinson, qui y voit avant tout un moyen de construire des coopérations entre les acteurs, la finalité concrète de l'action n'étant que secondaire<sup>27</sup> (Pinson, 2006). Un projet d'aménagement urbain peut donc être considéré comme une forme d'intervention volontaire sur l'aménagement spatial d'un morceau plus ou moins important d'une ville ou d'une agglomération, faisant l'objet d'un pilotage auquel participent des acteurs publics. Il a des conséquences concrètes sur l'aménagement de l'espace sur le territoire même du projet, mais ses protagonistes en attendent généralement des retombées sur un territoire plus large, et y voient un moyen de développer des stratégies relatives à l'organisation de la ville ou de l'agglomération dans son ensemble.

Le cas des projets d'aménagement est emblématique des transformations de l'action publique locale évoquées plus haut, et servira de support à nos interrogations. L'Etat, après avoir été le principal artisan du développement et de l'aménagement des villes françaises pendant les « trente glorieuses », n'est plus au centre de la production de la ville. Les différentes collectivités locales et leurs organismes satellites tiennent désormais une place majeure dans le pilotage des projets

---

<sup>26</sup> Nous conviendrons avec elle que la notion de projet urbain est à cet égard trop large. L'auteur fonde cette distinction en regard de l'activité de pilotage et des modes d'élaboration des projets, qui prennent un caractère spécifique avec les projets d'aménagement urbain.

<sup>27</sup> Nous rejoignons en cela la posture déjà explicitée de Patrice Duran et Jean-Claude Thoenig, qui estiment que les coopérations entre acteurs se structurent avant tout autour de l'élaboration du contenu de l'action collective (Duran, Thoenig, 1996).

d'aménagement. Les acteurs privés sont très souvent amenés à participer eux aussi aux projets d'aménagement aux côtés des acteurs publics<sup>28</sup>. Mais ces derniers gardent néanmoins en France un rôle majeur dans le pilotage de tous les grands projets d'aménagement urbain (Bourdin 2006a), et ils y sont représentés d'une manière ou d'une autre.

### **L'activité de pilotage des projets d'aménagement urbain**

Les acteurs publics qui participent à un projet d'aménagement urbain s'organisent en vue d'assurer son élaboration et de suivre sa mise en œuvre : les projets d'aménagement urbain font l'objet d'un « pilotage » de leur part. Nadia Arab a ainsi transposé cette notion issue des sciences de gestion et du management de projet, qui s'appliquait initialement à l'organisation des projets de production dans l'industrie, afin de l'adapter aux projets d'aménagement urbain (Arab, 2004). Le pilotage se rapporte aux différents dispositifs à travers lesquels des acteurs vont tenter de faire émerger un projet puis de le mener à son terme. La fonction de pilotage renvoie :

- à la définition, au maintien et à l'évolution de l'orientation globale, des enjeux et des significations de l'action collective ;
- à la définition, au maintien et à l'évolution des stratégies, des moyens et du calendrier pour y parvenir ;
- à la coordination de l'action des différents participants au projet.

Les objectifs de l'action collective et les stratégies de tous les acteurs participant au projet peuvent ensuite être plus ou moins hétérogènes dans la réalité. Un projet peut être l'addition de plusieurs actions extrêmement disparates. Par exemple, Stéphane Cadiou montre dans sa thèse que le « projet urbain de Bordeaux » renvoie à des actions qui lui préexistaient, qui n'avaient aucun lien entre elles, mais que les pilotes du projet ont essayé de regrouper dans un même ensemble qu'ils ont cherché à présenter comme unifié et cohérent (Cadiou 2002). Cet exemple nous montre d'abord que l'unité du projet est quelque chose de construit. Et il existe des acteurs dont l'activité consiste justement à essayer de définir les limites du projet, ses objectifs et les stratégies permettant d'y parvenir, tout en essayant de coordonner les différentes actions qu'ils estiment être partie intégrante du projet.

---

<sup>28</sup> Les analyses faites par Roelof Verhage du montage financier de plusieurs projets d'aménagement lyonnais illustrent bien la manière dont des entreprises privées peuvent parfois se retrouver en situation de coproduction d'un projet aux côtés des acteurs publics, et y tenir un rôle tout aussi central (Verhage, 2009).

L'intérêt de la notion de pilotage de projet vient notamment du fait qu'elle ne présuppose pas le caractère linéaire de l'action au sein du projet, contrairement à la notion de « maîtrise d'ouvrage urbaine ». Jean Frébault définit la maîtrise d'ouvrage urbaine comme une fonction, portée par les collectivités locales, de conduite et de pilotage des projets d'aménagement. Mais elle se réfère uniquement selon cet auteur à la « phase amont » des projets (Frébault, 2006). La question de la réalisation y est considérée comme indépendante. La notion de « maîtrise d'ouvrage urbaine » fait ainsi l'hypothèse d'une séparation plus ou moins stricte du projet entre différentes phases<sup>29</sup>. La notion de pilotage de projet permet au contraire de ne pas séparer a priori la phase de conception de celle de la réalisation. Le pilotage de projet se poursuit tout au long du processus de projet, de la phase amont à la réalisation, même si les acteurs qui y participent évoluent. Le cadre d'analyse des projets en sciences de gestion tient compte de cette manière du fait que la décision et l'action fonctionnent de manière itérative, avec des allers-retours fréquents entre la décision et sa mise en œuvre. Christophe Middler, dans son analyse du projet de la Twingo dans l'industrie automobile, montre notamment que les décisions tout au long du projet peuvent réorienter la trajectoire de conception du produit final, et ce jusqu'à très tardivement dans le processus de conception, lorsqu'il n'y a plus aucune marge de réorientation (Middler, 1993). Gilles Garel montre même que, dans certains projets, les acteurs cherchent eux-mêmes à faire se chevaucher les différentes phases des projets, de manière à établir des interactions entre la conception et la réalisation (Garel, 2003). On assiste donc à des allers-retours entre décisions et actions, entre (re)définition de la commande et mise en œuvre.

Dans le cas des projets d'aménagement, la conception ne s'arrête pas non plus avec le démarrage d'une phase opérationnelle consistant à réaliser les premières actions d'aménagement<sup>30</sup>. La « commande<sup>31</sup> » se construit et évolue tout au long du projet jusqu'à la livraison finale. C'est d'autant plus vrai que cette forme d'action publique correspond à des situations caractérisées par leur grande incertitude (Bourdin, 2001). Les projets urbains s'étalent souvent sur un temps très long pouvant aller jusqu'à dix ans voire trente ans. Le contexte évolue. Les changements de conjoncture du marché immobilier peuvent obliger à revoir l'équilibre budgétaire du projet. Les équilibres politiques peuvent changer. De nouveaux acteurs et de nouveaux questionnements apparaissent. De nouveaux besoins doivent être pris en compte, ce qui amène souvent à modifier sensiblement la « commande » en cours de réalisation. Les objectifs du projet sont également

---

<sup>29</sup> On distingue habituellement la phase amont – qui conduirait les acteurs à entamer un travail de conception –, la phase de conception – où seraient définis les grands principes des aménagement et les enjeux politiques du projet –, et la phase opérationnelle qui démarre avec la réalisation des premières actions d'aménagement.

<sup>30</sup> Un des techniciens interrogés au cours de cette recherche, directeur d'une SEM d'aménagement, estime même que c'est là que commence la définition de ce qui va vraiment être réalisé.

<sup>31</sup> Terme qui caractérise classiquement la fonction juridique du maître d'ouvrage d'un bâtiment : il doit être capable de définir et de passer une commande au maître d'œuvre.

réorientés au fur et à mesure qu'augmente la connaissance sur le projet. La notion de pilotage de projet permet donc de tenir compte de ces allers-retours entre conception et réalisation sans présupposer a priori la séparation entre les deux. L'élaboration d'un projet, qui est présentée à travers la notion de maîtrise d'ouvrage urbaine comme la phase intéressant le plus le politique, ne peut en réalité être analysée indépendamment des questions de mise en œuvre techniques (Arab 2004). S'intéresser au pilotage du projet nous permet donc de ne pas nous attacher à une phase spécifique du projet plutôt qu'à une autre, ce qui convient mieux à l'étude des relations entre technique et politique : dès la première phase d'enquête en effet, a émergé clairement le fait que l'intervention des élus et des techniciens dans le projet étaient permanentes jusqu'à son achèvement. Lors des enquêtes, nous ne chercherons pas à étudier une phase particulière du projet<sup>32</sup>.

### **Le pilotage des projets : entre technique et politique**

Le pilotage des projets d'aménagement relève à la fois de l'action des élus et de celle des très nombreux techniciens des organisations politico-administratives publiques impliquées. Les chercheurs rappellent régulièrement le rôle des élus locaux dans l'émergence et l'aboutissement des projets d'aménagement. Il suffit pour cela de se référer aux études de cas relatant les conditions dans lesquels ont abouti les grands projets d'aménagement urbain français de ces vingt dernières années. Les analystes ne manquent pas de souligner par exemple les rapports étroits entre le leadership politique exercé par Pierre Mauroy en tant que président de la Communauté Urbaine de Lille, et la concrétisation du projet Euralille (Stevens 2004, Prevost 2006). La place de Georges Frêche, maire de Montpellier, dans la concrétisation du projet Odysseum à Montpellier n'est plus à démontrer (Arab, 2004). Alain Juppé est unanimement considéré comme l'artisan du « déblocage du système décisionnel » ayant permis d'enclencher les nombreux projets d'aménagement bordelais comme le tramway ou l'aménagement des quais (Segas, 2009). En revanche, leur rôle concret dans le quotidien de l'action est rarement explicité. Que font les différents élus qui participent au pilotage des projets d'aménagement, et comment qualifier leur action ?

De la même manière, plusieurs recherches soulignent la variété des savoirs et savoir-faire mobilisés dans le champ de l'urbanisme (Claude, 2006), et plus précisément la diversité des expertises techniques utilisées dans le pilotage des projets d'aménagement (Prost 2003). En plus

---

<sup>32</sup> Pour la majeure partie des projets qui serviront de support à notre recherche, la phase opérationnelle est déjà entamée au moment de l'enquête alors que la phase de conception n'est manifestement pas terminée.

des expertises techniques *spécialisées* relative à des champs de connaissances techniques particulier, le pilotage des projets d'aménagement urbain fait également appel à des expertises qui renvoient au rôle exercé dans l'action par les techniciens. Alain Bourdin les qualifie de *fonctionnelles* car elles se définissent par rapport à la fonction qu'occupent les acteurs au sein de l'organisation (Bourdin, 2005). Les tâches de ces techniciens sont complexes et évolutives, correspondant à ce que Gilles Jeannot qualifie de « métier flou ». Cet auteur montre que le travail exercé par une grande partie des techniciens qui participent à la conduite de l'action publique est désormais peu réductible à des tâches routinières qui renverraient à des compétences techniques bien précises. Ces techniciens doivent s'adapter en permanence à l'action à laquelle ils contribuent : leur travail s'organise autour de la résolution des problèmes de l'action publique, qui sont extrêmement variés et variables dans un univers incertain (Jeannot 2005). Pour reprendre les termes de cet auteur, les projets d'aménagement urbain génèrent eux aussi leur lot de « métiers flous » au sein des organisations politico-administratives qui en ont la charge, du « chargé de projet » au « responsable d'opération » en passant par le « référent territorial ». Que font ces différents techniciens dans le pilotage des projets d'aménagement<sup>33</sup> ?

Des interrogations peuvent également être formulées relativement à la coordination entre élus et techniciens. La question du rôle structurant des relations entre élus et techniciens dans l'organisation de l'action publique locale trouve un bon exemple d'application avec les dispositifs de pilotage des projets d'aménagement. Les réflexions sur la maîtrise d'ouvrage urbaine, au delà de leur caractère normatif<sup>34</sup>, montrent la coexistence du niveau politique et du niveau technique du pilotage des projets. Au sein de la maîtrise d'ouvrage urbaine, Yves Janvier distingue en effet le « portage politique » où les élus assument le projet devant leurs électeurs, du « pilotage technique » du projet qui correspond à la conduite en elle-même du projet au quotidien. Ces deux fonctions – auxquelles l'auteur rajoute celle de la stratégie et celle de la réalisation – coexistent au

---

<sup>33</sup> Répondre à cette question a des implications sur le monde de l'action. Alain Bourdin estimait ainsi en 2004 dans un article de la revue *Urbanisme* (n°335) que « nous ne savons pas former aux métiers de projet ». Mieux comprendre ce qui fait la spécificité de l'action des techniciens participant à des projets d'aménagement pourrait contribuer à améliorer l'enseignement en urbanisme et en aménagement.

<sup>34</sup> C'est une des raisons pour lesquelles nous préférons dans ce travail le terme de pilotage de projet, qui renvoie à un cadre d'analyse structuré par les sciences de gestion (Arab 2004), à celui de maîtrise d'ouvrage urbaine. L'idée de maîtrise d'ouvrage urbaine, même si elle renvoie à des observations empiriques relatives à l'émergence de cette fonction dans les grandes villes françaises (Bourdin, 2006b), reste néanmoins marquée par le modèle de la commande qui suppose une séparation entre maître d'ouvrage et maître d'œuvre. Les promoteurs de la notion de maîtrise d'ouvrage urbaine essaient ainsi de transposer sur les projets d'aménagement le modèle de fonctionnement en vigueur dans le secteur de la construction, en défendant le fait que les acteurs publics locaux doivent réussir à développer leur capacité à passer une commande aux maîtres d'œuvre urbains. Or il ne s'agit que d'un modèle parmi d'autres de conduite de l'action (Bourdin, 2001), qui n'est peut être pas le plus adapté à la complexité des projets d'aménagement urbains, et qui en tous les cas restreint le cadre analytique du chercheur.

sein de l'organisation de la maîtrise d'ouvrage urbaine (Janvier 2001, 2006). Mais si la notion de maîtrise d'ouvrage urbaine permet ainsi d'insister sur le fait que le pilotage d'un projet d'aménagement comporte une dimension technique et une dimension politique, elle ne permet pas de décrypter la relation entre les deux. En quoi la structuration du portage politique d'un projet peut-elle influencer sur les modalités du pilotage technique ? Inversement, en quoi l'organisation du pilotage technique a-t-elle une incidence sur le portage politique du projet ? Plus largement, comment qualifier de manière plus précise l'activité de portage politique du projet et celle de pilotage technique ?

Pour répondre à ces questions, notre travail consistera à analyser de manière fine et empirique la place que tiennent, dans le pilotage des projets d'aménagement urbain, les élus et les techniciens des diverses organisations politico-administratives publiques. Nous chercherons à comprendre si les relations entre ces élus et ces techniciens sont un élément structurant du fonctionnement des dispositifs de pilotage des projets. Notre objectif n'est pas de faire des préconisations quant à une hypothétique « meilleure manière » de piloter un projet d'aménagement urbain, mais d'apporter une grille de lecture et de compréhension du fonctionnement de son organisation.

## **La constitution du corpus de terrain et la structuration de la thèse**

La méthode des entretiens n'est pas la seule qui puisse être utilisée dans l'analyse de l'action publique. Mais comme le montrent Gilles Pinson et Valérie Sapa Pala, l'entretien reste indispensable lorsqu'il s'agit d'appréhender les pratiques quotidiennes des acteurs qui y participent (Pinson, Sala Pala, 2007). Nous utiliserons ici les entretiens pour un usage que ces auteurs qualifient de « compréhensif ». Il s'agira, en suivant la méthodologie de l'analyse de l'action organisée, de prendre au sérieux la parole des acteurs lorsqu'ils parlent de leurs propres pratiques, de celle des autres, et de la manière dont ils perçoivent leur environnement (Friedberg 1993). Chaque personne interrogée a ainsi été invitée à parler de sa propre expérience et de sa perception du système dans lequel elle évolue. Sur cette base, l'enquête de terrain a reposé sur un double corpus d'entretiens semi-directifs. Chaque corpus renvoie à un dispositif d'enquête particulier. Les deux dispositifs sont complémentaires, et ne donnent pas le même type de résultats. Le premier dispositif consiste à comparer des exemples fins de décisions d'élus et de techniciens dans un champ particulier de l'action publique de la Ville de Paris, celui de

l'aménagement. Le second dispositif consiste à comparer entre eux des projets d'aménagement urbain, comme forme particulière d'action collective organisée.

### **L'analyse du champ de l'aménagement urbain à Paris**

Un premier dispositif d'enquête a permis d'élaborer une grille générale d'analyse des relations entre élus et techniciens, et du rôle de chacun dans les décisions. Nous avons pour cela observé l'action des différents élus et techniciens qui participent à un titre ou à un autre au champ de l'aménagement urbain sur le territoire de la Ville de Paris. Nous avons ainsi analysé le fonctionnement interne des diverses organisations politico-administratives qui s'inscrivent dans ce champ. Nous y retrouvons notamment la Ville de Paris, les Sociétés d'Economie Mixte d'aménagement, les organismes HLM, l'atelier parisien d'urbanisme (APUR), l'Etat de manière épisodique, les collectivités limitrophes au territoire parisien qui sont sollicitées sur certains projets, etc. Nous ne prétendons pas à l'exhaustivité<sup>35</sup> : nous n'avons pas rencontré des représentants de toutes ces structures. Mais le recoupement des exemples décrits par nos différents interlocuteurs permet cependant de faire émerger des phénomènes suffisamment récurrents pour pouvoir faire des hypothèses généralisables à l'organisation de l'ensemble du champ.

Lors de cette première phase, nous ne nous sommes pas focalisés sur des projets d'aménagement particuliers, mais nous sommes partis des différents exemples de décisions que nos interlocuteurs techniques et politiques ont été invités à décrire. Le lecteur qui chercherait des études de cas complètes et détaillées sera ici nécessairement déçu. Chaque cas n'est évoqué que de manière extrêmement partielle, uniquement pour resituer les exemples de décisions et d'action évoquées par nos interlocuteurs. Mais les recoupements entre les différents exemples de décisions évoqués permettent de comprendre le cadre plus global dans lequel s'inscrivent les différentes actions. Nous constaterons que ce niveau d'analyse se révèle à l'usage pertinent : la structuration des relations entre élus et techniciens dépasse le cadre de chaque projet d'aménagement, pour s'inscrire dans un même système de fonctionnement regroupant les acteurs des différentes organisations politico-administratives. C'est en grande partie à ce niveau que ces relations se définissent, se stabilisent, qu'elles évoluent, et qu'elles « font système ».

---

<sup>35</sup> Nous avons interrogé, au cours de cette première phase, 16 personnes, donc six techniciens, cinq élus, et cinq acteurs situés à l'interface entre technique et politique, catégorie dont nous préciserons les spécificités en partie III.



Pour avoir une vue d'ensemble du fonctionnement du champ de l'aménagement, nous avons cherché à varier les actions sur lesquelles intervenaient les différents élus et techniciens interrogés. Les exemples évoqués par nos interlocuteurs lors de cette première phase d'enquête sont extrêmement divers, bien qu'ils se situent tous sur le territoire parisien. Certains d'entre eux relèvent du quotidien de l'aménagement urbain. Nos interlocuteurs évoquent ainsi des opérations d'aménagement relativement classiques sur des territoires restreints au niveau d'un quartier, comme la ZAC Moskova, la ZAC Porte des Lilas et l'Opération Château Rouge. D'autres évoquent des questions de gestion au quotidien des projets d'aménagement de voirie dans les arrondissements de Paris, la construction d'équipements sportifs ou l'instruction des permis de construire dans les projets d'aménagement. Certains exemples se réfèrent au contraire à des décisions et des actions qui s'inscrivent dans des projets d'aménagement plus importants, ayant des incidences sur le fonctionnement de l'agglomération parisienne dans son ensemble. Certains de nos interlocuteurs évoquent ainsi la ZAC Claude Bernard, premier secteur opérationnel du projet Paris Nord-Est ; ou encore le projet du Village olympique pour les Jeux Olympiques de Paris 2012, qui est devenu ensuite le projet d'aménagement Clichy-Batignolles<sup>36</sup>. Les contextes d'intervention de la collectivité sont très variés. À Château Rouge et sur la ZAC Moskova, la collectivité intervient sur un bâti existant très dense, poursuivant un travail fin de réhabilitation urbaine. Dans le cas du Village olympique, la collectivité intervient sur des friches ferroviaires, ce qui implique des négociations lourdes avec les acteurs ferroviaires. La ZAC Claude Bernard se construit au contraire comme un quartier entièrement nouveau sur un terrain vague propriété de la Ville de Paris. Enfin le stade d'avancement des opérations est variable : la ZAC Moskova était en train de se terminer au moment de l'enquête, alors que l'opération Château Rouge était en phase de croissance d'activité et que l'aménagement du Village olympique n'est resté qu'au stade de projet avorté. Ce panel relativement varié d'actions permet de « monter en généralité » lors de l'analyse. Sans prétendre à l'exhaustivité, les phénomènes observés permettent de constituer une première approche de l'organisation dans son ensemble du champ de l'aménagement sur le territoire de la Ville de Paris. L'organisation et les limites de ce champ évoluent. L'analyse correspond ici à la période de l'enquête, entre 2005 et 2007, c'est-à-dire à la seconde moitié de la première mandature de Bertrand Delanoë, élu en 2001.

Les acteurs interrogés, élus et techniciens, ont été choisis parce qu'ils avaient tous participé à un ou plusieurs projets de ces projets d'aménagement portés par la collectivité. Le panel d'enquêtés a été pris là encore volontairement très large. On y retrouve des élus mais aussi des collaborateurs

---

<sup>36</sup> Nous présenterons de manière succincte les projets au fil de leur apparition dans les exemples pris par nos interlocuteurs. Voir table des projets, p.552.

de cabinet d'élus. On y retrouve également des chargés de projet d'aménagement au sein de la Ville de Paris et d'une de ses SEM, ainsi que des acteurs des autres services de la collectivité intervenant dans le quotidien de l'action, comme les services du Permis de construire ou de la direction de la Voirie et des déplacements. Nous avons cherché à savoir sur quels points et comment intervenait chacun dans les décisions. Les personnes interrogées sont invitées à s'exprimer sur ces questions en décrivant des exemples précis et concrets qu'ils ont vécus, et en précisant les interventions de chacun.

Les conditions dans lesquelles s'est déroulée cette première phase d'enquête étant relativement particulières, il convient ici de les évoquer. L'enquêteur participait en effet en tant que technicien à l'action dans le champ de l'aménagement à la Ville de Paris, étant lui même « chargé d'opérations » à la Société d'Economie Mixte et d'Aménagement de la Ville de Paris (SEMAVIP)<sup>37</sup>. Cette phase d'enquête se rapproche donc du point de vue de la méthode d'enquête à une recherche-action. Précisons cependant que la présente recherche n'est pas une recherche-action : elle n'a pas eu pour objet de transformer le système analysé par la production de connaissances, s'éloignant ainsi des principes défendus par Kurt Lewin en matière de recherche-action (Lewin, 1948). La production de connaissances sur le système analysé a en revanche été facilitée par le fait que l'enquêteur y participait. Dans le cas présent, le choix des exemples a été conditionné par les possibilités d'accès de l'enquêteur au terrain et à une information plus riche. Le discours des personnes interrogées s'en ressent. La position spécifique de l'enquêteur a souvent permis d'obtenir un discours adressé à quelqu'un « de l'intérieur », qui sait de quoi on parle, ce qui s'est avéré particulièrement pertinent pour l'étude des processus de décision. Dans d'autres cas, les discours semblent au contraire avoir été relativement bridés face à un enquêteur qui n'était pas neutre<sup>38</sup>.

### **La comparaison de trois projets d'aménagement à Paris, Lille et Chartres**

Un second dispositif d'enquête a permis de compléter le premier. L'analyse a porté cette fois sur des projets d'aménagement précis, appréhendés là encore à travers des entretiens avec des élus et

---

<sup>37</sup> Ce travail a été réalisé dans le cadre d'une bourse CIFRE (conventions industrielles de formation par la recherche), cofinancée par l'entreprise et par le ministère de la Recherche.

<sup>38</sup> Comme ceux de ce technicien qui répétait à longueur d'entretien que « nous [les techniciens] sommes des gens simples, nous mettons en oeuvre ce que nous demandent les élus », comme s'il avait été soupçonné de désobéissance.

techniciens y participant<sup>39</sup>. Cette seconde phase d'enquête, qui s'est déroulée entre 2007 et 2008 avant les élections municipales, a eu pour objectif d'appliquer la grille générale d'analyse élaborée lors de la première phase à des actions collectives particulières considérées dans leur intégralité. Nous avons vu que la première phase d'enquête devait permettre de construire des outils pour décrire l'organisation générale d'un champ de l'action publique dans son ensemble, à partir de l'analyse des relations entre élus et techniciens. Nous y avons étudié des exemples de décisions auxquelles avaient participé les personnes interrogées. Ceci devra nous permettre d'en tirer des hypothèses sur l'organisation du champ de l'aménagement en comparant entre eux ces exemples et en faisant des recoupements. Lors de cette seconde phase, nous avons cherché cette fois à comprendre comment étaient construits les dispositifs de pilotage propres à chaque projet, et comment ils s'inscrivaient dans l'organisation générale du champ de l'aménagement dans chaque agglomération.

L'interrogation principale qui motivait cette seconde phase d'enquête était de voir si la grille d'analyse élaborée à partir du champ de l'aménagement à la Ville de Paris pouvait être transposable dans d'autres contextes. Nous avons pour cela comparé entre eux trois projets d'aménagement urbain : il s'agit du projet Paris Nord-Est<sup>40</sup> porté par la Ville de Paris, du projet de l'Union à Roubaix-Tourcoing-Wattrelos dans l'agglomération lilloise, et du projet Cœur de Ville à Chartres. Nous avons pris volontairement des projets d'aménagement variés situés dans plusieurs agglomérations, afin de voir comment se déclinait notre grille d'analyse dans des cas très différents. Selon Cécile Vigour, il est possible de comparer des objets a priori très éloignés les uns des autres : le choix des paramètres à faire varier et les modalités de construction des objets dépendent des questions que l'on se pose (Vigour, 2005). Nous avons fait varier ici trois paramètres pour définir les objets à comparer :

- Le premier est la taille de la collectivité principale porteuse du projet. Le projet Paris-Nord-Est est porté par la Ville de Paris, où vivent plus de 2,2 millions d'habitants<sup>41</sup>. Le projet de l'Union est porté par Lille Métropole, qui regroupe un peu plus d'un million

---

<sup>39</sup> Au cours de cette deuxième phase d'enquête, nous avons interrogé 28 personnes, réparties sur les trois projets, en respectant à chaque fois le principe du premier dispositif, de choisir environ un tiers de techniciens, un tiers d'élus, et un tiers d'acteurs situés à l'interface entre technique et politique.

<sup>40</sup> Le projet Paris Nord-Est se retrouve finalement dans les deux corpus de terrain, puisque la ZAC Claude Bernard, premier secteur opérationnel de Paris Nord-Est, est l'un des exemples évoqués dans le premier corpus. Cela nous permet de souligner la différence d'approche entre les deux dispositifs d'enquête. Il s'agit avec le premier dispositif de comparer les actions des individus, au delà des projets dans lesquels elles s'inscrivent. Avec le second dispositif, nous comparons les modalités de pilotage des projets d'aménagement pris dans leur ensemble comme des actions collectives.

<sup>41</sup> 2 203 817 habitants , population légale 2006 selon l'Insee.

d'habitants<sup>42</sup>. Le projet Cœur de Ville à Chartres est porté par la Ville de Chartres, où vivent un peu plus de 40 000 habitants<sup>43</sup>. La différence de taille des collectivités va nous permettre de voir dans quelle mesure ce paramètre joue sur le fonctionnement des relations entre élus et techniciens. Il est habituel d'imaginer que ces relations sont plus directes dans une ville moyenne que dans une grande agglomération ; qu'en est-il réellement ?

- Le second paramètre que nous avons fait varier est celui de l'architecture institutionnelle des agglomérations choisies. Paris est généralement considéré comme un cas à part. La Ville de Paris, bien qu'étant située dans une agglomération beaucoup plus grande, ne faisait partie d'aucune intercommunalité au moment de l'enquête. Cette collectivité a cependant la particularité d'être découpée en arrondissements et de regrouper à la fois la commune de Paris et le département de Paris. Lille Métropole est une communauté urbaine qui regroupe 85 communes de taille variable, et qui a la particularité d'avoir plusieurs « communes centres » (Desage 2005). La population de la plus grande ville, Lille, ne représente que moins d'un quart de la population du territoire de la communauté urbaine. Enfin, la Ville de Chartres appartient à une communauté d'agglomération, Chartres Métropole, regroupant sept communes et dont la population fait un peu plus du double de celle de la ville centre. Le maire de la ville centre est également président de la communauté d'agglomération. Les configurations institutionnelles dans lesquelles s'inscrivent ces projets sont donc extrêmement différentes. Nous serons ainsi amenés à nous demander dans quelle mesure ce paramètre joue sur l'organisation des dispositifs de pilotage des projets. Notamment, le fonctionnement de la Ville de Paris est généralement présenté comme étant extrêmement particulier, du fait de la taille très importante des services de cette collectivité, qui avoisine les 50 000 agents<sup>44</sup>. Retrouve-t-on, dans le cas de Lille et Chartres, les phénomènes observés à Paris ?
- Le troisième paramètre relève du projet en lui-même. Les trois projets choisis sont différents à la fois par leur taille, leurs objectifs et leur position dans l'agglomération. Paris Nord-Est a une position centrale dans l'agglomération. Il s'agit d'un projet mixte sur un territoire vaste d'environ 200 hectares, mais qui est entrecoupé par de nombreuses infrastructures routières et ferroviaires. La mise en œuvre opérationnelle a démarré en 2005. Le projet de l'Union est à cheval sur trois villes importantes de l'agglomération

---

<sup>42</sup> 1 090 149 habitants au recensement 1999 selon l'Insee.

<sup>43</sup> 41 588 habitants, population légale 2006 selon l'Insee.

<sup>44</sup> 48 157 agents pour l'ensemble de la commune et du département, selon le site Internet [www.paris.fr](http://www.paris.fr), consulté le 25/08/09.

lilloise : Roubaix, Tourcoing et Wattrelos. Il s'agit d'un projet mixte situé sur une zone d'environ 80 hectares en périphérie de ces trois villes, dans une ancienne zone industrielle marquée par les fermetures d'usines. La mise en œuvre opérationnelle a démarré en 2007. Le projet Cœur de Ville est, comme son nom l'indique, situé au centre de Chartres, mais sur un territoire d'environ 7 hectares seulement. Il s'agit essentiellement ici de réaliser des espaces publics et un parking, ainsi que quelques équipements publics. La mise en œuvre opérationnelle s'est achevée en 2007. Mais au-delà de toutes ces différences entre les trois projets, ils ont un point commun. Tous cristallisent des enjeux politiques en matière d'aménagement urbain, qui se rapportent à une partie de l'agglomération, voire à l'agglomération dans son ensemble, au-delà du territoire même du projet. Le projet Paris Nord-Est est ainsi présenté comme déterminant pour l'avenir du développement économique de l'Est parisien. Le projet de l'Union est présenté comme un pôle d'excellence métropolitain permettant de porter le développement économique du « Versant Nord-Est » de la métropole. Le projet Cœur de Ville est présenté comme nécessaire à l'organisation des déplacements à Chartres et dans toute la métropole. Ils constituent ainsi tous les trois une forme d'action publique locale dont les acteurs attendent des retombées sur l'ensemble de l'agglomération. En comparant ces trois projets a priori très différents, nous chercherons ainsi à repérer les spécificités de cette forme particulière d'action publique au-delà des éléments contingents.

Le fait de travailler sur des projets d'aménagement précis et de les comparer entre eux n'implique pas de réaliser des études de cas détaillées, où l'intégralité du projet serait reconstituée. Nous ne présenterons du contexte dans lequel prend corps le projet que ce qui apparaît nécessaire à la compréhension des phénomènes observés. Par exemple, nous ne ferons appel à des éléments sur l'histoire de chaque projet que dans la mesure où les acteurs eux-mêmes y font référence pour expliquer leur action<sup>45</sup>. La totalité du projet ne sera d'ailleurs pas toujours présentée en détail. Le projet Paris Nord-Est est ainsi tellement vaste que sa description complète pourrait faire l'objet d'un travail monographique en soi, surtout si on envisageait d'interroger tous les acteurs qui y participent<sup>46</sup>. Nous suivons en cela Barney G. Glaser et Anselm Strauss, pour qui la tâche du sociologue ne consiste pas à fournir une description complète d'un objet, mais à produire des théories à partir du terrain. Il n'est donc pas nécessaire de chercher à connaître tout le terrain, en

---

<sup>45</sup> Par ailleurs, les acteurs n'ont pas manqué, pour expliquer leur action, d'évoquer des projets sur lesquels ils n'étaient pas interrogés, mais auxquels ils avaient participé également. Nous ne nous interdirons pas de faire des digressions sur ces projets.

<sup>46</sup> Nous avons d'ailleurs centré nos exemples et les personnes interrogées sur ce projet autour du secteur Macdonald-Éole Évangile.

s'imaginant pouvoir le connaître mieux que les acteurs eux-mêmes, ce qui est au demeurant impossible (Glaser et Strauss, 1967).

### **La structure de la thèse**

La thèse se décompose en deux grandes parties, elles-mêmes subdivisées chacune en deux sous-parties. La première grande partie est une analyse organisationnelle de la manière dont se structurent les relations entre acteurs techniques et acteurs politiques. Une première sous partie, regroupant les chapitres 1 et 2, portera sur l'analyse de l'organisation du champ de l'aménagement à Paris en se référant au premier dispositif d'enquête. Nous pourrions constater qu'au sein de ce système cohabitent différentes formes de relations entre acteurs techniques et acteurs politiques, et que ces relations se croisent et se superposent. Cette multiplicité de *lieux d'interaction entre technique et politique* donne lieu à la co-existence de deux formes de *régulation politique de l'action*, entendue ici dans le sens d'une production des règles politiques qui organisent l'action. Nous verrons enfin que les acteurs techniques et politiques sont en mesure de se créer des marges de manœuvre par rapport à l'organisation ainsi décrite.

Une seconde sous-partie regroupant les chapitres 3 et 4 portera sur l'application de cette grille d'analyse au cas des projets d'aménagement urbain, à partir du second dispositif d'enquête. Nous verrons que les dispositifs de pilotage des projets d'aménagement s'inscrivent dans l'organisation générale ainsi décrite, en créant de nouveaux *lieux d'interaction entre technique et politique* propres à chaque projet. En contrepartie, nous verrons également que les projets d'aménagement sont un des éléments autour desquels s'organisent la coordination et la répartition des tâches entre les différents acteurs politiques et techniques au sein du champ de l'aménagement. La conduite des projets d'aménagement constitue ainsi l'un des enjeux concrets autour desquels se structurent à la fois l'organisation des services de chaque collectivité, celle des relations entre les différents services de toutes les collectivités concernées, et celle des relations avec les services des Sociétés d'Economie Mixtes.

La seconde grande partie de la thèse est une analyse empirique des différentes formes que peut prendre l'intervention des élus et des techniciens au cours de l'action. Il s'agit donc de la suite de l'analyse organisationnelle. Nous chercherons ici à décrire l'action des élus et des techniciens en précisant leurs marges de manœuvre dans l'action. Une première sous-partie regroupant les chapitres 5, 6 et 7, et reposant sur notre premier dispositif d'enquête, nous permettra de dépasser

la conception selon laquelle l'élu décide et le technicien exécute. Nous verrons ainsi en quoi les techniciens participent au cadrage des décisions des élus, et en quoi les élus interviennent dans des questions de mise en œuvre opérationnelle du projet. Nous verrons également que certains acteurs ont une position particulière située à l'interface entre politique et technique.

Une seconde sous-partie, regroupant les chapitres 8 et 9, sera l'occasion de préciser les formes que peut prendre l'intervention des élus et des techniciens dans le pilotage des projets d'aménagement, en nous appuyant sur notre second dispositif d'enquête. Nous utiliserons pour cela l'outil typologique, les différentes typologies que nous allons établir visant avant tout à préciser la manière dont s'organise l'action collective. Nous verrons ainsi que les élus et les techniciens ne font pas tous la même chose dans le pilotage des projets. Certains élus interviennent sur la définition du cadre général dans lequel s'inscrit le projet, de manière à ce qu'il trouve sa place dans l'action générale portée par leur collectivité ; d'autres interviennent plus dans le quotidien des projets d'aménagement. Certains techniciens mobilisent des expertises spécialisées ; d'autres ont une intervention plus transversale mais centrée sur le projet ; d'autres enfin sont des généralistes de la coordination entre technique et politique.

Les différents projets qui servent de support à notre analyse sont présentés au fil du texte, à travers des encarts synthétiques, lorsqu'ils sont évoqués pour la première fois par un acteur. En ce qui concerne les références théoriques, en plus du cadrage général présenté en introduction et qui a servi de support à l'élaboration de la problématique, nous nous référerons au fil du texte à différents corpus théoriques qui nous permettront d'étayer notre propos. Cette manière de procéder ne correspond pas nécessairement à la norme et mérite quelques explications. Elle renvoie au principe de la « *grounded theory* » défendu par Barney G. Glaser et Anselm Strauss (Glaser et Strauss, 1967). Selon ces auteurs, les corpus théoriques mobilisés lors d'une recherche doivent être organisés par le chercheur à partir de l'objet étudié, de manière à éclairer les résultats empiriques et à produire des théories à partir du terrain. En suivant ce principe, nous mobiliserons ainsi au fil du texte les différentes références théoriques qui nous paraissent utiles pour proposer une modélisation théorique des phénomènes observés empiriquement. L'essentiel sera présenté au début de chaque sous-partie et de chaque chapitre. Mais nous ne nous interdirons pas non plus de mobiliser à tout moment les références qui nous permettent de souligner qu'un phénomène a déjà été observé ailleurs, et qui renforcent ainsi les comparaisons effectuées.

**PARTIE I :** COMMENT S'ORGANISE LA COORDINATION  
ENTRE POLITIQUE ET TECHNIQUE

---





## PREAMBULE

---

Nous allons dans cette partie élaborer une grille d'analyse de la manière dont s'organise la coordination entre technique et politique dans un champ particulier de l'action publique portée par la Ville de Paris, le champ de l'aménagement urbain. Nous chercherons à comprendre si les relations entre les *acteurs techniques* et les *acteurs politiques* ont une importance dans la manière dont s'organise ce système. Pour cela, nous définirons des catégories analytiques permettant d'approcher notre objet d'étude. Mais, en préambule, il convient d'explicitier ce que nous entendrons dans cette partie par acteur technique et par acteur politique, et de montrer en quoi il est pertinent d'observer les interactions entre ces acteurs afin de comprendre comment s'organise la coordination entre technique et politique.

### Acteurs techniques, acteurs politiques : des catégories définies a priori pour construire l'analyse

Une des difficultés de cette analyse consiste d'abord à déterminer ce qu'est un *acteur politique* et ce qu'est un *acteur technique*, ce qui est loin d'être une évidence. Si les élus sont a priori des acteurs politiques, certains techniciens ont parfois un rôle dans l'action qui s'en rapproche. Les collaborateurs de cabinet des élus, par exemple, agissent au nom des élus qu'ils représentent. De plus, certains techniciens des collectivités territoriales jouent également un rôle charnière entre la sphère technique et la sphère politique, et leur rôle dans l'action peut être qualifié de politique dans le sens où ils contribuent à la définition des problèmes comme à l'organisation de l'action (Arab, Idt, Lefevre, 2009b). À l'inverse, toute l'activité des élus n'est pas nécessairement politique.

Pour sortir de cette indétermination, nous allons fixer dans cette partie des conventions d'analyse sur ces catégories d'*acteurs politiques* et d'*acteurs techniques*, quitte à les invalider ensuite au cours de la recherche : ces catégories pourront alors être précisées, adaptées ou remises en cause radicalement. Nous partirons pour cela de la définition donnée en introduction du politique, comme l'exercice du monopole de la violence légitime, et comme la définition de l'action d'une société sur elle-même afin d'orienter son avenir. De ce point de vue, l'action publique, forme particulière d'action collective, présente une spécificité due à sa nature fondamentalement politique. Le propre de l'action publique vient du fait qu'elle est initiée par des acteurs qui

agissent en tant que représentants légitimes d'une société, afin d'en orienter l'avenir<sup>47</sup>. L'action publique est portée par ces acteurs particuliers, au sein des institutions politico-administratives sur lesquelles ils exercent un contrôle dans le cadre des règles de fonctionnement de ces institutions. L'activité « *politique* » de ces acteurs vise alors à définir les orientations souhaitées et les stratégies de changement social à adopter. Ils négocient pour cela dans le cadre de rapports de forces structurant le champ politique de la lutte pour l'obtention du pouvoir légitime au sein de ces institutions. Nous regrouperons dans cette partie ces acteurs au sein de la catégorie des *acteurs politiques*. **La catégorie des *acteurs politiques* rassemblera ici par convention les élus et leurs représentants : c'est-à-dire tous les acteurs qui peuvent revendiquer, en leur nom ou au nom des élus qu'ils représentent, la légitimité de l'élection démocratique.**

À côté de ces acteurs politiques, une autre catégorie d'acteurs participe à la production de l'action publique. Il s'agit des *acteurs techniques* dont l'activité ne vise pas en premier lieu à produire les orientations politiques de l'action, mais à mettre en œuvre les orientations définies par les *acteurs politiques*. Ils agissent pour cela dans le cadre de rationalités propres aux différents champs de connaissances et/ou d'expertises, plus ou moins transversaux, dans lesquels vient s'ancrer l'action publique : agriculture, économie, urbanisme, droit administratif, etc. Nous reviendrons plus loin sur la structuration de ces différents champs d'expertise techniques. Contentons-nous pour l'instant de constater qu'il existe au sein des institutions politico-administratives des acteurs chargés d'inscrire les orientations politiques dans des champs d'expertise technique, et d'organiser la mise en œuvre de l'action publique. **La catégorie des *acteurs techniques* rassemblera ici par convention tous les acteurs qui agissent au nom d'une légitimité relevant de différents champs d'expertises ou de savoirs techniques.**

La manière dont nous avons défini nos catégories repose sur la fonction a priori politique ou technique des acteurs, et non sur leur rôle réel dans l'action. Les *acteurs politiques* sont ici par définition les élus et leurs représentants, qui sont légitimes pour définir les orientations politiques de l'action publique. Les *acteurs techniques* sont chargés de la mise en œuvre de l'action. Précisons dès à présent que ces catégories sont nécessairement beaucoup plus souples qu'il n'y paraît au premier abord, et que nous serons amenés, dès le chapitre 5, à les adapter : les *acteurs techniques* participent à la définition des orientations de l'action publique même s'ils ne peuvent pas

---

<sup>47</sup> Ce qui n'empêche pas d'autres acteurs, par exemple des associations ou des syndicats, de vouloir également orienter l'avenir d'une société à travers leur propre action ou en participant à celles des autres. Cependant ils n'agissent pas en tant que représentants de la société toute entière mais en tant que représentants d'une partie de la société.

revendiquer pour eux-mêmes une quelconque légitimité démocratique ; et inversement les *acteurs politiques* s'intéressent aux questions de mise en œuvre.

### La coordination entre technique et politique

Afin d'appréhender la manière dont s'organisent les relations entre acteurs politiques et acteurs techniques, nous partirons de la question de la coordination entre ces acteurs. Notre objectif premier ne sera pas dans cette partie d'analyser ce que font les *acteurs politiques* et ce que font les *acteurs techniques*. Nous chercherons avant tout à comprendre comment ils se coordonnent entre eux pour agir ensemble autour de l'action à produire, avant de chercher à caractériser leur action. Bien sûr, conformément à notre posture de recherche, nous observons pour cela leur action. Mais les généralisations théoriques que nous chercherons à produire ici concernent avant tout les modalités de coordination entre les acteurs, plus que l'action elle-même de chacun d'entre eux. Nous reviendrons ensuite plus loin, dès le chapitre 5, sur ce que peut faire chacun dans le cadre de l'organisation ainsi décrite.

Le problème de la coordination entre les acteurs est central pour comprendre les processus de construction d'une action collective (Friedberg, 1993). L'analyse de la coordination vise à comprendre comment des acteurs peuvent agir ensemble dans le cadre d'une action commune, tout en ayant des objectifs disjoints et en mobilisant des rationalités différentes, ce qui est loin d'être évident<sup>48</sup>. De nombreuses théories de l'action se centrent sur la question de la coordination, même si les clés d'analyse proposées sont ensuite différentes. Outre la sociologie de l'action organisée, on peut citer le cas de l'économie des conventions. Les chercheurs issus de ce courant étudient la manière dont se coordonnent des acteurs économiques participant à une production commune (Orléan, 1994). Ils soulignent l'existence de « conventions d'action », qui sont des normes construites et intériorisées par les acteurs. Ces conventions permettent, tant qu'elles ne sont pas remises en cause, de coordonner l'action : au cours de son action, ego anticipe la signification qu'alter va lui donner et l'éventuelle réaction d'alter, sans rediscuter intégralement de toutes les modalités de l'échange. Les conventions se construisent dans l'action au cours des interactions entre les acteurs ; mais la construction des conventions n'empêche pas qu'elles fassent appel à des répertoires de références plus largement partagées (Salais & Storper, 1993).

---

<sup>48</sup> Le paradoxe du « free-rider » de Mancur Olson, malgré la simplicité du modèle, présente l'intérêt de poser l'action collective entre des individus ayant chacun leurs propres intérêts comme un problème extrêmement complexe : comment peut-il exister une action collective au sein d'un groupe social, alors même que les bénéfices de l'action collective sont communs à tout le groupe, et qu'un individu en bénéficiera qu'il participe à l'action ou non ? (Olson, 1971).

L'analyse de l'action organisée comme l'économie des conventions partent du principe que la coordination de l'action est un problème central de l'analyse. Elles postulent surtout, chacune à leur manière, que les modalités de coordination se construisent au cours de l'action, en insistant sur le rôle des interactions entre acteurs. Les normes qui régissent les échanges entre les individus y sont appréhendées avant tout comme des construits sociaux, qui se constituent et se stabilisent à travers les interactions entre ces individus (Berger, Luckmann, 1966). Cette approche constructiviste, qui est une manière de modéliser les modalités d'organisation des échanges entre individus, servira de base à notre posture analytique. Nous partons ainsi de l'observation des interactions entre ces acteurs pour analyser la manière dont se définissent les modalités de coordination de l'action.

Nous chercherons dans cette partie à observer les différentes formes d'interaction entre *acteurs techniques* et *acteurs politiques*, en nous demandant en quoi ces interactions servent de cadre à la structuration du système de production de l'action publique. Dans le premier chapitre, après avoir identifié différentes formes d'interaction entre acteurs techniques et politiques, nous chercherons à comprendre en quoi elles permettent de stabiliser des modes de fonctionnement de ce système. Dans le second chapitre, nous verrons comment agissent chacun des acteurs au sein du système ainsi décrit.

## CHAPITRE 1 : LA REGULATION POLITIQUE AU CŒUR DU SYSTEME DE PRODUCTION DE L'ACTION PUBLIQUE.

---

S'intéresser aux relations entre *acteurs techniques* et *acteurs politiques* nous permet de tenir compte à la fois des acteurs chargés de définir les enjeux politiques de l'action publique, et de ceux qui sont chargés de la mettre en œuvre, dans une même analyse organisationnelle globale des modalités de production de l'action publique. Pour toutes les raisons évoquées en introduction, il ne nous semble en effet pas pertinent de distinguer deux objets disjoints d'analyse : la décision politique d'un côté, et la mise en œuvre de l'autre. Il convient de dépasser la séparation analytique entre les systèmes d'action qui produiraient les orientations politiques, et les systèmes d'action visant à mettre en œuvre ces orientations. Ainsi, nous prendrons comme objet d'analyse un unique système d'action, au sein duquel tous ces acteurs politiques et techniques agissent ensemble et s'organisent pour produire l'action publique.

**Comment alors les *acteurs politiques* participent-ils à la construction des règles qui organisent la production de l'action publique ? Nous chercherons dans ce chapitre à analyser quels sont, au sein du système d'action analysé, les modes de *régulation politique* permettant aux acteurs qui revendiquent une légitimité politique – les élus et leurs représentants - de définir les règles structurant la production de l'action publique.**

Nous parlerons ici de *régulation* dans le sens employé par Jean-Daniel Reynaud, comme de l'activité de production des règles qui structurent l'organisation d'une action collective. Selon cet auteur, toute action collective s'organise autour de règles qui sont produites et maintenues au sein du groupe ou de la communauté qui y participe. Ces règles ne sont donc pas des éléments extérieurs au groupe, qui s'imposeraient aux acteurs, mais elles sont le résultat de négociations et de processus d'adaptation au contexte dans lequel elles sont mobilisées. La production des règles du jeu résulte des interactions entre ces acteurs. Le maintien et l'évolution de ces règles est le résultat de leurs stratégies (Reynaud, 1989). Les théories de cet auteur ne s'appliquent pas a priori uniquement à la production de l'action publique ni au champ de l'urbain, mais elles ont pu y être mobilisées et adaptées. Alain Bourdin, Marie-Pierre Lefevre et Patrice Melé ont analysé ainsi les formes de régulation de différents systèmes urbains, et notamment la manière dont les règles reposant sur le droit faisaient l'objet de processus de redéfinition par les acteurs et d'adaptation aux contextes dans lesquels elles étaient mobilisées (Bourdin, Lefevre, Melé, 2006). Plusieurs contributeurs à cet ouvrage ont notamment pris comme objet des projets d'aménagement

urbains, et ont cherché à comprendre comment se construisaient les règles du jeu organisant l'action (Dubois 2006, Bourdin 2006a, Gazzola 2006).

L'idée de *régulation politique* de l'action publique, telle que nous l'employons ici, est une adaptation du concept de régulation aux systèmes d'action relatifs à la production de l'action publique. La *régulation politique* désignera plus précisément les activités des *acteurs politiques* visant à définir les règles d'organisation de l'action au sein des multiples institutions politico-administratives publiques qui y participent<sup>49</sup>. Notre hypothèse est que la *régulation politique* est au fondement de la spécificité de l'action publique. Celle-ci est ainsi portée par des *acteurs politiques*, qui sont les seuls à être a priori légitimes, à travers le mécanisme de l'élection démocratique, pour en définir les orientations. Leur participation même à l'action en fait donc une action de la société sur elle-même pour en orienter l'avenir, puisqu'ils agissent comme représentants de la société. Précisons qu'il existe d'autres formes de régulation de l'action au sein des systèmes de pilotage de l'action publique. Il existe également des formes de régulation de l'action qui ne font intervenir que des acteurs techniques, et auxquels nous ne nous intéresserons que dans la mesure où l'on verra qu'ils sont parfois investis par des acteurs politiques, et deviennent ainsi une forme particulière de *régulation politique*.

**Dans ce chapitre, nous chercherons à observer les différentes modalités de *régulation politique* qui coexistent au sein d'un même système de production de l'action publique, en prenant l'exemple du champ de l'aménagement à Paris. Nous partirons pour cela de l'analyse des différentes formes d'interaction entre *acteurs politiques* et *acteurs techniques*. C'est en effet à travers les interactions entre ces acteurs que se définissent et se stabilisent les modalités de régulation au sein du système. L'analyse nous permettra de distinguer deux types de lieux<sup>50</sup> d'interaction entre *acteurs techniques* et *acteurs politiques*. Les lieux d'interaction hiérarchique sont définis à partir des règles de contrôle par les élus des différentes institutions politico-administratives impliquées dans la conduite de l'action publique. Ces règles sont relatives aux différents mandats exercés par les élus au sein de ces institutions. Les lieux d'interaction extra-hiérarchique relèvent**

---

<sup>49</sup> Nous nous écartons en cela de la définition qu'en donne Paul Boino. Cet auteur part également des théories de Jean-Daniel Reynaud pour examiner les modalités de régulation de l'action urbaine dans son ensemble au niveau d'une agglomération. Il distingue notamment la régulation politique de la régulation économique, en s'attachant à comprendre comment les différents acteurs qui produisent la ville mobilisent et transforment les règles propres au champ politique – comme celle de la base électorale – et au champ économique (Boino 2009). Les systèmes d'action observés ne sont donc pas les mêmes : alors que Paul Boino observe l'agglomération dans son ensemble comme un système de production urbaine, nous nous centrons ici sur l'organisation des institutions politico-administratives qui pilotent l'action publique.

<sup>50</sup> Nous employons ici le terme « lieu » au sens métaphorique.

quant à eux de l'existence de relations de pouvoir réciproques et pérennes entre élus et techniciens en dehors de toute dépendance hiérarchique. Nous verrons que ces deux formes d'interaction sont au cœur de deux modes différents de *régulation politique* de la production de l'action publique. L'un est fondé sur l'organisation hiérarchique du système d'action entre les acteurs politiques et les acteurs techniques. L'autre est fondé sur l'intervention des acteurs politiques dans les débats entre acteurs techniques.



## 1.1 – Quand la régulation politique reposant sur la hiérarchie n'est pas ce que l'on imaginait

Nous nous intéresserons ici aux modalités de coordination entre *acteurs politiques* et *acteurs techniques* qui sont définies formellement à travers les organigrammes des institutions politico-administratives participant à l'action publique. Ces modalités peuvent être qualifiées de « *hiérarchiques* » dans le sens où elles reposent sur une relation de dépendance formelle des techniciens d'une institution envers un ou plusieurs élus, qui représente(nt) l'exécutif de l'institution. Le rôle de chaque élu y est défini à travers son mandat au sein de l'institution, qui lui donne légalement une autorité sur tout ou partie des services de l'institution. La dépendance des techniciens de l'institution vis-à-vis de l'élu se répercute ensuite de manière pyramidale à travers les liens hiérarchiques dans l'organisation des services techniques.

**Ces liens hiérarchiques entre acteurs techniques et acteurs politiques ont toute leur importance dans le fonctionnement des institutions. En revanche, le fonctionnement réel de l'organisation hiérarchique ne se résume pas au principe de la pyramide, qui supposerait que les décisions soient prises au sommet de la pyramide et redescendent au sein de l'organisation. Comme nous allons le voir, les organigrammes de chaque institution politico-administrative amenée à participer à l'action sont tellement complexes et protéiformes, et les institutions sont par ailleurs si nombreuses, que coexistent en réalité pour une même décision plusieurs lieux, n'ayant entre eux aucun lien de dépendance formelle, d'interaction hiérarchique entre acteurs techniques et acteurs politiques. Nous verrons ensuite que la coexistence de ces lieux d'interaction entre technique et politique est à l'origine d'une première forme de *régulation politique* de l'action publique.**

### a) Une coordination hiérarchique éclatée

#### **La pluralité des institutions politico-administratives**

Une des causes de la pluralité des lieux d'interaction hiérarchique entre technique et politique vient de la multiplicité des institutions politico-administratives<sup>51</sup> potentiellement concernées par

---

<sup>51</sup> Voir note n°6 p15 sur le sens donné ici au terme d'institution.

un même projet d'aménagement urbain. Toutes les institutions ne sont pas impliquées dans le pilotage d'un projet au même degré ni au même titre : leur participation peut être plus ou moins centrale dans le dispositif de pilotage. Il existe ainsi des cas où plusieurs institutions distinctes se retrouvent en position de co-pilotage d'un projet, alors que dans d'autres cas, certaines institutions se retrouvent impliquées à la marge du projet sur un aspect particulier du projet sur lequel elles sont compétentes. Mais il est rare qu'un projet n'implique qu'une seule et même institution. On entend ici par institution politico-administrative toute organisation pouvant être amenée à participer à l'action publique dans le cadre du projet analysé. On y retrouve les collectivités locales et leurs EPCI, les administrations de l'État, mais également leurs organismes satellites : établissement publics d'aménagement, sociétés d'économie mixtes locales, offices publics d'habitations à loyers modérés, agences d'urbanisme, etc. Le point commun entre ces différentes structures – qui ont toutes une existence juridique propre – vient du fait qu'elles regroupent à la fois des instances politiques (bien que de statuts divers) et des services techniques qui leur sont propres. Chaque institution politico-administrative définit en cela un lieu d'interaction entre acteurs techniques et acteurs politiques, au nom des règles juridiques qui organisent son fonctionnement. Nous retrouvons ici le constat déjà souligné en introduction de la pluralité des institutions politico-administratives participant à l'action publique urbaine. Ce constat est valable également pour l'analyse des projets d'aménagement urbain (Pinson 2006 ; Chadoin, Godier & Tapie 2000). Et la pluralité des institutions a pour conséquence de multiplier les lieux d'interaction entre acteurs politiques et acteurs techniques pour une même action.

**La pluralité des institutions politico-administratives participant aux projets d'aménagement urbain est liée tout d'abord au fonctionnement juridique des opérations d'aménagement.** Le Code de l'urbanisme définit les opérations d'aménagement comme une catégorie juridique (article L300-1), et précise par la même occasion l'institution qui sera responsable de leur création et de leur réalisation. Par exemple, la création et la réalisation d'une ZAC rassemblant à la fois de l'habitat, des activités économiques et des commerces revient à la collectivité qui détient la compétence d'aménagement et d'urbanisme, à savoir la commune ou l'EPCI le cas échéant. Dans le cas de Paris, c'est la Ville de Paris qui détient la compétence en aménagement, et c'est bien le conseil municipal qui est amené à délibérer sur les dossiers de création et de réalisation des ZAC<sup>52</sup>. Cependant, le Code de l'urbanisme laisse à la collectivité la

---

<sup>52</sup> Notons qu'il existe également des cas où l'autorité qui crée la ZAC est différente de l'autorité qui la réalise.

possibilité de confier la réalisation de l'opération à un tiers à travers un contrat de concession<sup>53</sup>, qui peut être soit une société privée, soit un organisme satellite de la collectivité comme une société d'économie mixte. Ce dernier cas de figure introduit donc une deuxième institution politico-administrative dans le pilotage de l'opération, qui a en interne ses propres modalités de coordination entre politique et technique. Ainsi les opérations d'aménagement à Paris sont très souvent concédées à une des multiples SEM d'aménagement ou des sociétés d'HLM qui dépendent de la Ville de Paris<sup>54</sup>. Et même si la Ville de Paris en est actionnaire (dans la plupart des cas majoritaire), elles ne sont pas réductibles à de simples excroissances extérieures des services de l'institution qu'est la Ville de Paris. Elles ont une existence juridique autonome, et elles sont contrôlées par un conseil d'administration où siègent des élus. Le président du conseil d'administration de chaque SEM est un élu et les services de ces institutions dépendent hiérarchiquement de son autorité. Notons d'ailleurs qu'il existe des cas de figure où la collectivité qui concède une opération d'aménagement n'est pas actionnaire de la SEM qui en sera concessionnaire ; dans l'exemple de la métropole lilloise qui sera étudié plus loin, la SEM Ville Renouvelée réalise des opérations sur des communes de la métropole qui ne sont pas ses actionnaires. Nous reviendrons dans la partie suivante, à travers la comparaison des projets de l'Union et de Paris Nord-Est, sur les spécificités de la coordination entre technique et politique dans le cas de la coexistence d'une collectivité et d'un de ses organismes satellites dans le dispositif de pilotage d'un projet. Retenons pour l'instant que ces organismes satellites de la collectivité constituent des lieux distincts d'interaction hiérarchique entre acteurs politiques et acteurs techniques. La coordination entre technique et politique repose ici sur les relations de dépendance hiérarchique entre le président du conseil d'administration et les techniciens de l'institution, définies formellement à travers le mandat du président du conseil d'administration.

Une seconde explication nécessite de souligner la distinction entre projet d'aménagement et opération d'aménagement, sur laquelle nous reviendrons plus en détail dans la partie suivante. **Chaque opération d'aménagement renvoie juridiquement à une seule collectivité en charge de sa réalisation. Cependant, un projet d'aménagement n'est pas réductible à une opération d'aménagement.** L'opération d'aménagement désigne en effet une modalité juridique de réalisation. Mais un même projet d'aménagement urbain peut très bien regrouper plusieurs opérations d'aménagement distinctes. C'est le cas du projet d'aménagement de la Porte des Lilas

---

<sup>53</sup> Après mise en concurrence obligatoire, suite à loi du 20 juillet 2005 relative aux concessions d'aménagement, et à son décret d'application du 31 juillet 2006.

<sup>54</sup> La SEM Centre, la SEMAEST, la SEMAPA, la SEMAVIP, la SEMEA 15, la SIEMP, l'OPAC, la RIVP, la SAGI, etc.

## La Porte des Lilas à Paris



### Descriptif du projet :

La ZAC de la Porte des Lilas est située à cheval sur les 19<sup>ème</sup> et 20<sup>ème</sup> arrondissements de Paris, en limite des communes du Pré-Saint-Gervais, des Lilas, et de Bagnole. Les aménagements réalisés dans le cadre de la ZAC prennent place en partie sur la couverture du boulevard périphérique, sous maîtrise d'ouvrage de la Direction de la Voirie et des Déplacements de la Ville de Paris, réalisée dans le cadre du contrat de plan Etat région 200-2006. Le reste des terrains à aménager appartient en grande partie à la Ville de Paris. Il est prévu la réalisation d'un programme mixte bureaux - logements - activités - équipements commerces, ainsi que la réalisation d'espaces publics et d'espaces verts sur la dalle de couverture du périphérique. La ZAC Porte des Lilas s'inscrit dans le cadre du Grand Projet de Renouvellement Urbain (GPRU).



### Acteurs :

Collectivité concédante de la ZAC Porte des Lilas : Ville de Paris

Aménageur : SEMAVIP

Maître d'ouvrage de la couverture du boulevard périphérique : Direction de la Voirie de la Ville de Paris.

Architecte coordonnateur de la ZAC : Le Boursicot – Philippe Hilaire

### Programme :

Surface de la ZAC : 25 ha

SHON globale de la ZAC = 125 000 m<sup>2</sup>, dont 50 000 m<sup>2</sup> de bureaux, 15 000 m<sup>2</sup> d'activités, 15 000 m<sup>2</sup> d'activités, 17 400 m<sup>2</sup> de logements, 8 000 m<sup>2</sup> de commerces, Equipements publics et privés.

### Calendrier :

1994 : création d'une première ZAC

1997 : Suite aux protestations des riverains, l'opération est arrêtée.

2000 : la couverture du périphérique est inscrite au contrat de plan État-Région

2003 : dossier de création modificatif de la ZAC.

2005-2006 : travaux de couverture du Boulevard périphérique.

2007 : démarrage des aménagements extérieurs sur la couverture du périphérique.

dans les XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> arrondissements de Paris, qui n'est pas réductible à la ZAC Porte des Lilas. Le projet d'aménagement urbain prend place en effet autour de la couverture du périphérique, qui est bien en termes juridiques une opération d'aménagement distincte non intégrée au programme de la ZAC. L'opération de la couverture du périphérique a ainsi été réalisée directement sous maîtrise d'ouvrage de la Ville de Paris, dans le cadre du contrat de plan État-Région 2000-2006. La réalisation de la ZAC a été en revanche concédée à la SEMAVIP par la Ville de Paris. Or le projet d'aménagement regroupe ces deux opérations qui sont interdépendantes. L'une ne pourrait exister sans l'autre : les aménagements réalisés dans le cadre de la ZAC par l'aménageur sont conditionnés par la couverture du boulevard périphérique, certaines réalisations venant même prendre place sur la dalle de couverture en béton brut réalisée par la Ville de Paris. Dans ce cas de figure coexistent deux opérations d'aménagement au sens juridique du terme<sup>55</sup>. Nous retrouverons dans la partie suivante une illustration caricaturale de la pluralité des opérations d'aménagement au sein d'un même projet à travers le cas de Paris Nord-Est. Dans d'autres cas de figure, des éléments majeurs de réalisation peuvent venir compléter le dispositif de mise en œuvre opérationnelle du projet même s'il n'y a qu'une seule opération d'aménagement. C'est le cas du projet d'aménagement de la Porte Pouchet : outre la ZAC du même nom concédée à la SEMAVIP par la Ville de Paris, il a été prévu que l'OPAC de Paris<sup>56</sup> réhabilite une partie d'un grand ensemble de logements sociaux situé dans le périmètre même de la ZAC, et dont l'OPAC est propriétaire. Nous verrons plus loin comment les enjeux politiques du projet d'aménagement de la Porte Pouchet se sont structurés en grande partie autour de la question du logement, et comment le devenir des bâtiments de l'OPAC est devenu une problématique centrale du projet. Or la maîtrise d'ouvrage de cette réhabilitation est assurée directement par l'OPAC sur son propre patrimoine. Dans un même temps et un même espace, deux institutions politico-administratives agissent donc côte à côte, et cet ensemble d'actions est présenté publiquement comme le projet d'aménagement de la Porte Pouchet. Et même si ces deux institutions sont contrôlées par la Ville de Paris par le biais de leur conseil d'administration, elles constituent bien deux lieux distincts et spécifiques d'interaction entre élus et techniciens.

**Enfin, la multiplicité des institutions qui se retrouvent impliquées dans les projets d'aménagement est également renforcée par les évolutions générales de l'action publique**

---

<sup>55</sup> La couverture du périphérique constitue selon le code de l'Urbanisme une opération d'aménagement en tant que « réalisation d'un investissement routier dans une partie urbanisée d'une commune d'un montant supérieur à 1 900 000 euros, et conduisant à la création de nouveaux ouvrages ou à la modification d'assiette d'ouvrages existants » (article R300-1).

<sup>56</sup> Rebaptisé en 2008 Paris Habitat.

**locale en France soulevées en introduction.** D'une part, les analystes soulignent les évolutions dues à la fragmentation des compétences réglementaires entre les différentes collectivités locales, fragmentation qui a accompagné les réformes successives des institutions locales en France (Le Lidec, 2008). Or l'aménagement est par nature un domaine qui peut potentiellement intéresser tous les secteurs de l'action publique, du développement économique avec l'implantation d'entreprises à l'éducation avec la construction d'équipements scolaires ou universitaires. La participation au projet des institutions concernées, plus ou moins importante selon les cas, en est une conséquence directe. À titre d'exemple, on peut évoquer le projet d'implantation du Village olympique pour la candidature de Paris aux Jeux olympiques dans le XVII<sup>e</sup> arrondissement de Paris. Le projet d'aménagement urbain du quartier après les jeux relevait bien de la compétence aménagement et urbanisme de la Ville de Paris, qui était à ce titre pilote des études préparatoires du projet. Mais l'État s'est également trouvé largement impliqué dans le pilotage du projet d'aménagement, car la première étape des aménagements devait permettre de construire le village des athlètes en cas de victoire de Paris. La candidature de Paris aux Jeux olympiques étant relative à l'organisation d'un grand événement sportif d'envergure nationale, l'État était très présent au sein du GIP qui en faisait la promotion.

Plusieurs recherches soulignent d'autre part le développement des procédures de contractualisation entre plusieurs collectivités dans la mise en œuvre de l'action publique (Gaudin, 1999). Les projets d'aménagement urbain n'échappent pas à cette tendance : le financement des projets repose très souvent sur une contractualisation entre plusieurs collectivités ou avec l'État. On se retrouve ainsi dans des cas où, bien qu'une seule collectivité soit responsable de la réalisation d'une opération d'aménagement, plusieurs collectivités sont en réalité impliquées dans le pilotage par le biais d'un contrat de financement. C'est le cas de l'opération de la couverture du périphérique à la Porte des Lilas évoquée ci-dessus, cofinancée par l'État, la Région Île-de-France et la Ville de Paris. C'est également le cas pour l'opération de réhabilitation du quartier Château Rouge, où a été signée une convention de financement impliquant l'État, l'ANRU et la Ville de Paris, mais également tous les bailleurs sociaux intervenant sur le secteur. Cette convention amène l'ANRU et l'État à se retrouver impliqués dans le projet d'aménagement de la Ville de Paris.

### **Des organigrammes fragmentés au sein de chaque institution**

La pluralité des lieux d'interaction entre technique et politique se retrouve également au sein de chaque institution politico-administrative, où plusieurs modalités de coordination hiérarchique

entre technique et politique peuvent coexister pour un même projet d'aménagement. Si cette remarque concerne peu les organismes satellites de l'action publique qui ne dépendent formellement que de leur conseil d'administration et des élus qui le composent, c'est le cas en revanche pour les collectivités territoriales. Pour les services d'une collectivité territoriale, les relations de dépendance hiérarchique aux élus sont en effet définies à travers les mandats du chef de l'exécutif et des adjoints ou des vice-présidents qui composent le bureau. **Au sein des services d'une même collectivité territoriale vont ainsi coexister plusieurs directions hiérarchiques, organisées en grands secteurs de l'action publique, chacune étant pilotée par un élu dans le cadre de ses délégations.** Dans le cas de la Ville de Paris, l'organisation des services est héritée directement de l'administration de l'ancienne préfecture de Paris, le découpage sectoriel ayant peu évolué depuis (Lidgi 2001). L'organigramme est d'autant plus complexe que le nombre d'agents y est grand, dépassant les 45 000 pour la seule municipalité<sup>57</sup>. Les effectifs de chaque direction sectorielle sont donc importants. Les services de la Ville de Paris sont généralement considérés comme « *ayant un poids important* » : un technicien de la direction de la Voirie et des Déplacements présente ainsi sa direction comme « *une structure quand même très pyramidale : on dépend officiellement du directeur mais en fait on a des services très forts au-dessus de nous, entre nous et le directeur* ». Au moment de la période d'enquête, on pouvait compter dix-neuf directions sectorielles, chacune étant placée sous l'autorité hiérarchique d'un directeur, et sous l'autorité d'un ou plusieurs adjoints en lien direct avec le directeur. Le maire de Paris avait ainsi trente-trois adjoints pendant la mandature 2001-2007. Cette organisation hiérarchique fait ainsi apparaître plusieurs lieux d'interaction entre le niveau politique et le niveau technique au sein même de l'exécutif.

**Plusieurs directions d'une même institution peuvent être mobilisées sur un même projet d'aménagement, et ce du fait de la transversalité de l'objet de l'action publique.** L'aménagement urbain a pour particularité d'entretenir des liens étroits avec de nombreux autres champs de l'action publique. Cette situation a des conséquences en termes de coordination entre politique et technique dans la mesure où plusieurs directions au sein de chaque institution impliquée dans le projet peuvent être amenées à participer aux opérations sur les aspects les concernant. En premier lieu plusieurs directions peuvent se retrouver au centre du dispositif de pilotage d'un projet. Dans le cas du projet d'aménagement de la Porte des Lilas, deux directions de la Ville de Paris interviennent ainsi majoritairement : la direction de l'Urbanisme qui gère la

---

<sup>57</sup> « Au 31 janvier 2009, la collectivité parisienne compte 48.157 effectifs réglementaires; 45.101 relevant de l'effectif municipal et 3.056 de l'effectif départemental » (site internet <http://www.paris.fr> consulté le 25/08/2009), la collectivité parisienne regroupant la Ville de Paris et le Département de Paris.

concession de la ZAC, et la direction de la Voirie et des Déplacements en tant que maître d'ouvrage de la couverture du périphérique. Un autre exemple nous est donné par le projet d'aménagement de la Porte Pouchet, qui fait partie des Grands Projets de Renouvellement Urbain (GPRU) mis en place par la municipalité au cours de la mandature 2001-2007. Selon un technicien participant au projet, « GPRU, ça se veut un genre de GPV<sup>58</sup>, à la mode de Paris » : le principe d'un GPRU est d'expérimenter à Paris une approche de type politique de la ville, « avec le souci d'avoir une double approche à la fois sociale et urbaine ». La commande politique du projet implique ainsi de faire travailler ensemble des acteurs de deux secteurs de l'action publique. Le projet de la Porte Pouchet se retrouve copiloté au niveau technique par deux chefs de projets, l'un à la délégation à la Politique de la Ville et à l'Intégration et l'autre à la direction de l'Urbanisme ; ce projet est donc porté au niveau politique par deux adjoints ayant chacun autorité sur leur direction. Notons au passage que dans les deux projets que nous venons d'évoquer, deux adjoints de couleurs politiques différentes se retrouvent en situation de co-portage du projet<sup>59</sup>. Comme on le verra plus loin, cette répartition des lieux d'interaction entre technique et politique entre les différents acteurs politiques issus de la majorité plurielle de Bertrand Delanoë pendant la mandature 2001-2007 est fondamentale pour comprendre les modalités de régulation politique de l'action au sein de cette majorité.

Certaines directions sectorielles, en lien avec leurs élus de référence, interviennent également de manière ponctuelle dans les projets d'aménagement, en fonction des problèmes soulevés. Un élu participant à l'opération Château Rouge nous précise ainsi que la direction Logement et Habitat et l'adjoint en charge du logement sont régulièrement sollicités sur cette opération de résorption de l'habitat insalubre, qui a nécessité de nombreux relogements, même si cette direction n'est pas responsable de l'opération d'aménagement. De la même manière, le service de l'Équipement de la direction de la Jeunesse et des Sports intervient dans toutes les opérations d'aménagement pour prévoir les équipements sportifs à construire. Le responsable de ce service a ainsi mis en place une « cellule qui travaille sur la prospective », et qui lui permet d'intervenir dans les projets d'aménagement de manière ponctuelle et en fonction des besoins en équipements sportifs : les techniciens « analysent les besoins sur le plan technique, et travaillent avec le secteur Urbanisme de la Ville,

---

<sup>58</sup> Grand Projet de Ville

<sup>59</sup> Sur le projet de la Porte des Lilas, l'adjoint à l'Urbanisme est un élu PS, l'adjoint à la Voirie et aux Déplacements est un élu Vert. Sur le projet de la Porte Pouchet, l'adjointe à la Politique de la Ville est une élue PC.

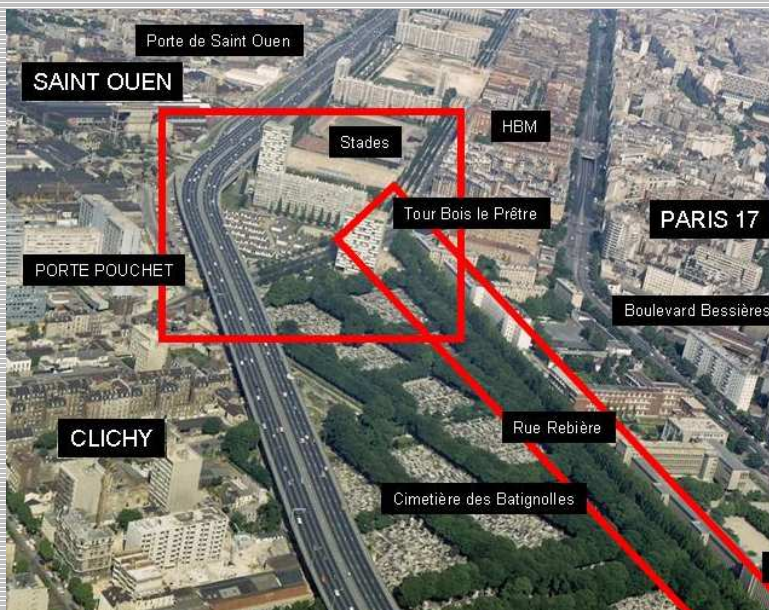


## La Porte Pouchet à Paris



### Descriptif du projet :

Le projet de la Porte Pouchet se situe dans le 17<sup>ème</sup> arrondissement de Paris, en limite des communes de Clichy et Saint-Ouen. Il s'agit du seul projet GPRU (Grand Projet de Renouvellement Urbain) situé dans un arrondissement d'opposition municipale. Une question centrale du projet est la réhabilitation d'un grand ensemble de logements sociaux appartenant à l'OPAC de Paris, qui s'est greffée sur le projet au moment du marché de définition. Précisons que l'OPAC de Paris était candidat pour être aménageur de la ZAC lors de la mise en concurrence en 2005, mais que la concession a finalement été remportée par la SEMAVIP. Un autre élément important est la relocalisation – concentration de plusieurs services urbains présents sur le site.



### Acteurs :

Collectivité concédante de la ZAC : Ville de Paris

Aménageur de la ZAC : SEMAVIP.

Principal constructeur bailleur : Paris Habitat (ex OPAC de Paris)

Architecte Urbaniste en chef : Guthmann / Trévelo et Viger-Kohler

### Programme :

Surface de la ZAC : 15 ha

SHON prévisionnelle à terme (au PGC de la ZAC) = 72 000m<sup>2</sup>, dont :

Bureaux, activités, commerces : 36.000 m<sup>2</sup>

logements : 19 900 m<sup>2</sup>

Equipements

### Calendrier :

2003 : lancement des trois marchés d'études de définition.

2004 : désignation de l'équipe lauréate. Approbation du Projet de territoire.

2005 : création de la ZAC, désignation de l'aménageur.

2007 : approbation du dossier de réalisation.

2014 : achèvement envisagé de l'opération.

*l'APUR, la DU, sur le long terme, de manière à pouvoir peser sur les projets d'aménagement et à répondre aux besoins en équipement sur Paris* ». Citons enfin ce technicien qui participe au pilotage de la ZAC Claude Bernard dans le XIX<sup>e</sup> arrondissement, qui constate l'intervention de très nombreuses directions de la Ville de Paris et de leurs adjoints respectifs dans cette opération importante pour le démarrage du projet Paris Nord-Est : *« C'est assez étonnant parce que, comme c'est un des territoires en devenir à Paris, il concentre les intérêts, les objectifs, les positionnements pluriels des politiques. Donc on a par exemple l'équipe de l'adjoint à l'Environnement et aux Espaces verts qui prend position en fixant des objectifs particuliers sur le sujet des énergies renouvelables, sur l'idée du corridor végétal le long du périphérique. On a l'équipe de l'adjoint à la Voirie qui prend position sur la question du stationnement mutualisé pour le bureau, le commerce et le logement. Et sur le stationnement autocars pour répondre à une demande éventuelle dans Paris. On a les positions prises par l'adjoint au Logement sur la notion de logement social diffus. On a des contraintes en termes de programmation, car certains élus veulent développer un complexe cinématographique. »* Dans cet exemple, toutes ces directions et leurs adjoints interviennent dans le projet d'aménagement de manière ponctuelle. **Soulignons enfin que l'organisation interne à chaque direction est elle-même complexe. Plusieurs services d'une même direction qui ne dépendent pas nécessairement des mêmes élus sont souvent amenés à intervenir sur un projet.** Certains services dépendent de deux élus à la fois. C'est le cas du service de l'Équipement de la direction de la Jeunesse et des Sports qui dépend hiérarchiquement à la fois de l'adjointe à la Jeunesse et de l'adjoint aux Sports.

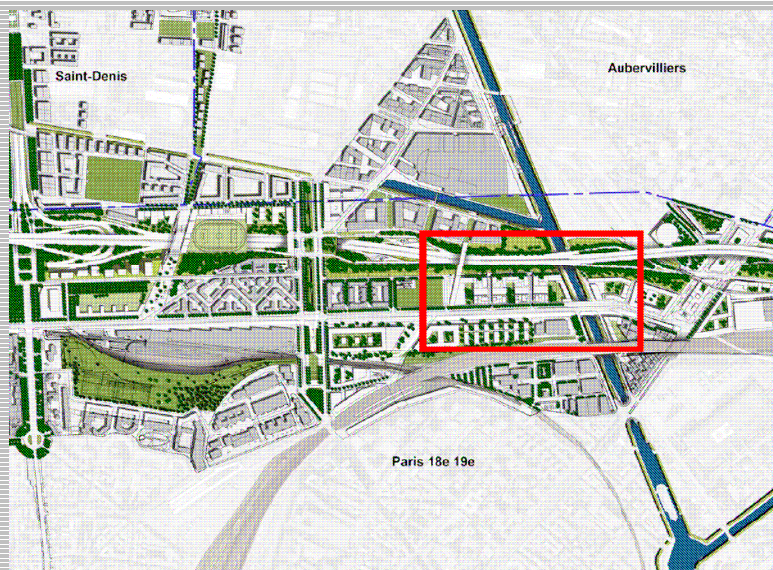
**Face à cette complexité de l'organisation hiérarchique de la coordination entre élus et techniciens, certains acteurs ont officiellement la charge de coordonner l'action des différentes directions et des différents services.** C'est notamment le cas à Paris des techniciens du secrétariat général, qui constitue une direction à part entière placée sous l'autorité directe du maire de Paris. Le secrétariat général intervient ainsi régulièrement dans les projets d'aménagement parisiens pour coordonner l'action des directions sectorielles. Selon un technicien des services de l'Urbanisme, le secrétariat général peut être sollicité par exemple au moment de l'élaboration du programme d'une opération d'aménagement pour *« faire la synthèse des demandes de toutes les directions de la Ville, entre les élus et les services »*. Le secrétaire général adjoint est également qualifié par un technicien de la SEMAVIP de *« pilote des différentes directions »* dans le cadre de la candidature de Paris aux Jeux olympiques : *« Les Jeux olympiques, c'était les poupées russes, il y avait des réunions, 25 000 réunions et 25 000 interlocuteurs, des cellules qui étaient créées un peu partout, donc il y avait le secrétariat général qui, lui, fédérait les directions. »* Dans le cas de certains projets d'aménagement comme celui de Château Rouge, un technicien du secrétariat général est d'ailleurs plus

## La ZAC Claude Bernard à Paris Nord-Est



### Descriptif du projet :

La ZAC Claude Bernard est le premier secteur opérationnel du projet Paris Nord-Est, lancé en 2005. Cette opération prend place sur l'emprise foncière, dont la Ville de Paris était propriétaire, de l'ancien hôpital Claude-Bernard, ce qui a permis de lancer l'opération rapidement. L'aménagement de la ZAC a été confié à la SEMAVIP, ce qui a permis à la SEM de rester impliquée dans le projet après avoir conduit les études préalables sur l'ensemble du Paris-Nord-Est. Une consultation en vue de désigner des promoteurs-investisseurs a été lancée en 2006.



### Acteurs :

Collectivité concédante : Ville de Paris  
 Aménageur de la ZAC : SEMAVIP  
 Architecte Coordonnateur : Agence Dusapin/Leclercq.

### Programme :

Surface de la ZAC : 14,5 ha

SHON prévisionnelle à terme : 103 000 m<sup>2</sup>, dont :

- 41 000 m<sup>2</sup> de bureaux
- 34 280 m<sup>2</sup> de logements
- 8 000 m<sup>2</sup> d'activités et commerces
- 10 000 m<sup>2</sup> pour le pôle loisirs
- 11 000 m<sup>2</sup> d'équipements

### Calendrier :

- 2005 : Création de la ZAC et désignation de l'aménageur
- déc. 2006 : Approbation du dossier de réalisation de la ZAC.
- 2006 : Lancement des consultations promoteurs.
- 2013 : fin des aménagements.

particulièrement chargé de coordonner le travail de l'ensemble des directions concernées. Un acteur très impliqué dans le projet d'aménagement qualifie ainsi son rôle : « *On a un dispositif un peu particulier parce qu'il y a quelqu'un au secrétariat général qui est spécialisé Château Rouge. C'est elle qui fait le lien ; quand il y a des problèmes à résoudre, elle voit avec les directions, la direction de l'Urbanisme, la direction du Logement et de l'Habitat. Y'a les Parcs et Jardins, y'a la Culture, y'a tous ces trucs-là.* » **Cependant, à partir du moment où chaque direction est placée à la fois sous l'autorité hiérarchique du secrétariat général mais également sous l'autorité directe d'un ou plusieurs adjoints autonomes, le secrétariat général tend à devenir un lieu d'interaction hiérarchique entre technique et politique parmi d'autres.** Nous verrons ainsi plus loin qu'une grande partie de la coordination entre politique et technique se fait en dehors de toute intervention du secrétariat général, qui n'intervient pas ou qui est même parfois court-circuité.

Cette pluralité de lieux d'interaction entre technique et politique fait que le nombre d'acteurs techniques et politiques amenés à participer à un même projet au sein de chaque institution est souvent très important. Un technicien de la SEMAVIP précise ainsi que dans le cas des réunions techniques sur le projet Clichy Batignolles, l'État « *envoie entre six et dix représentants : c'est la direction de l'Urbanisme de la préfecture de Paris, c'est les représentants du ministère de la Cohésion sociale et du ministère de l'Équipement, il y a aussi les délégués interministériels qui gravitent entre le cabinet du Premier ministre, et celui de l'Équipement...* » De ce fait, le nombre d'élus membres de l'exécutif et impliqués dans l'action est potentiellement très important, comme le précise un ancien membre du cabinet du maire de Paris : « *Il y a des maires adjoints, selon les sujets parce qu'évidemment il y a plein de sujets qui concernent plein d'élus. Par définition. Si vous prenez le sujet de la jeunesse, le maire adjoint à la Culture s'intéresse à la jeunesse. Le maire adjoint aux Universités s'intéresse à la jeunesse. Le maire adjoint à l'Emploi s'intéresse à la jeunesse. Le maire adjoint aux Sports s'intéresse à la jeunesse. Et y compris le maire adjoint à la jeunesse. Vous prenez un sujet, et vous avez sept ou huit maires adjoints.* » Comme nous l'avons explicité en introduction, nous sommes amenés en cela à rompre avec la perspective « institutionnaliste » de l'analyse de l'action publique, qui propose de considérer les institutions comme des acteurs unitaires pour s'attacher aux jeux de pouvoirs entre elles : si l'existence d'institutions n'est pas neutre car elles participent à la structuration des règles du jeu et du cadre de l'action, la mise en œuvre de l'action publique ne peut être comprise uniquement à cette échelle d'analyse (Arab, Idt, Lefeuvre, 2008). Le fait d'analyser les différents lieux d'interaction entre technique et politique nous amène donc bien à nous situer au niveau des individus membres de ces institutions, considérés comme des acteurs agissant dans le cadre de règles, de contraintes et de marges de manœuvre qui les dépassent. La

question des lieux d'interaction entre technique et politique est une des manières possibles d'analyser les systèmes de règles en question.

## **b) Conflits, arbitrages et régulation politique fondée sur les relations hiérarchiques**

Nous avons souligné la pluralité, pour un même projet d'aménagement, des lieux d'interaction hiérarchique entre acteurs techniques et politiques. Les modalités de coordination peuvent prendre des formes différentes, que ce soit à travers les mandats des présidents des conseils d'administration des organismes satellites de l'action publique ou à travers les délégations des différents adjoints au maire. Mais ces différents lieux d'interaction hiérarchique sont tous définis à travers le mandat d'un élu au sein d'une institution politico-administrative. Examinons maintenant les conséquences de cette pluralité sur le pilotage de l'action publique. **La structuration hiérarchique de la coordination entre acteurs techniques et politiques induit un mode particulier de *régulation politique* de l'action. Dans ce mode de *régulation politique* de l'action fondée sur la hiérarchie entre des élus et des techniciens, les règles organisant la production de l'action publique sont produites et négociées entre des acteurs politiques situés au sommet de la hiérarchie dans l'organisation.** Une observation empirique va nous permettre ici de modéliser ce type de *régulation politique* de l'action particulièrement mobilisé dans le cas des conflits opposant plusieurs acteurs participant à l'action collective. La régulation de l'action consiste alors à produire de nouvelles règles permettant de sortir des conflits. La *régulation politique* de l'action au niveau hiérarchique ne se réduit pas pour autant à la résolution des conflits, mais celle-ci est un bon analyseur de ce type de *régulation politique* de l'action.

### **Le pilotage de l'action publique : une activité conflictuelle**

**Le déroulement des projets d'aménagement est ponctué de nombreux conflits qui surviennent au cours de l'action entre des acteurs politiques ou techniques relevant de différents lieux d'interaction hiérarchique entre technique et politique.** C'est le cas lorsqu'un conflit oppose des acteurs de plusieurs institutions différentes, comme pour la candidature de Paris aux Jeux olympiques de 2012. L'emprise foncière sur laquelle devait être construit le Village olympique était située sur des terrains ferroviaires appartenant à RFF et à la SNCF, deux établissements publics de l'État. Au sein de ces entreprises était défendue l'idée de

## Le Village Olympique pour la candidature « Paris 2012 »



### Descriptif du projet :

Paris a été l'une des villes candidates aux jeux olympiques de 2008. L'échec de cette candidature a été attribué au fait que le village olympique était situé en banlieue, au-delà du boulevard périphérique. Aussi, quand Paris s'est à nouveau portée candidate pour les Jeux Olympiques de 2012, la localisation envisagée pour le village olympique était située dans Paris intra-muros, sur des emprises ferroviaires de l'« avant-gare » Saint-Lazare appartenant à RFF et à la SNCF. La candidature était portée par le GIP Paris 2012, au sein duquel collaboraient l'État, la Ville de Paris et la Région Ile-de-France. Mais la collectivité responsable de l'aménagement du Village Olympique restait la Ville de Paris, l'objectif étant pour les élus parisiens de reconvertir le village après les jeux pour réaliser l'aménagement à terme du quartier. Lorsque Paris a perdu face à Londres en 2005, un nouveau programme a été élaboré, visant à créer du logement, et débouchant sur le projet actuel de Clichy Batignolles.



### Acteurs :

Autorité responsable de la candidature de Paris aux JO : GIP Paris 2012.

Collectivité compétente en aménagement : Ville de Paris.

Mandat pour la conduite des études de définition : SEMAVIP.

Propriétaire foncier : RFF et SNCF.

Lauréat du marché de définition : François Grether – Jacqueline Osty

### Programme :

Emprise du Village Olympique : 45 ha

Programme du village olympique : accueil, logement et restauration des 17 000 athlètes.

### Calendrier :

2002 : Mandat d'étude confié à la SEMAVIP

2003 : Annonce officielle de la candidature de Paris.

2004 : sélection du lauréat du marché de définition

2005 : Londres est désignée ville organisatrice des JO de 2012

conserver ces emprises pour développer des activités de fret ferroviaire. Un conflit a donc opposé les techniciens de ces entreprises aux tenants du projet d'aménagement, et notamment à la direction de l'Urbanisme de la Ville de Paris et à son adjoint de référence, porteur du projet de Village olympique. Un technicien participant au projet d'aménagement parle ainsi d'une « *situation de blocage* » par rapport à l'avancement du projet : « *Dès le début du projet on était confronté à une contrainte majeure, c'est qu'on était sur des terrains ferroviaires. Et que les objectifs de la SNCF n'étaient pas ceux de la ville de Paris : la SNCF voulait conserver ses terrains pour préserver ses activités et développer sa branche Fret même si elle ne savait pas comment faire. Donc elle disait : ' moi le foncier, je veux bien le mettre à disposition pour le Village olympique mais à terme je veux le récupérer.' Et l'idée qui était vendue pour le Village olympique, c'était qu'on ne construisait pas provisoirement. Ça voulait dire garder le foncier. Donc on s'est retrouvé dans une situation de blocage avec la SNCF. En gros, ça empêchait de développer le Village olympique.* » Dans cet exemple, un conflit oppose des acteurs appartenant à des institutions politico-administratives différentes et donc relevant de lieux d'interaction différents entre technique et politique. Mais un cas similaire pourrait également se produire au sein d'une même institution. C'est le cas lorsque des désaccords surviennent entre des techniciens appartenant à des directions différentes de la Ville de Paris, chaque direction étant hiérarchiquement liée à un adjoint différent. Un cadre de la direction de la Jeunesse et des Sports souligne ainsi que bien des sujets oppose sa direction à la direction de l'Urbanisme : « *Par exemple sur Paris Nord-Est, et sur les projets d'aménagement qui ne nous conviennent pas, l'adjoint aux Sports intervient fréquemment. Nous, nous avions dit : 'Sur Paris Nord-Est il nous faut des équipements sportifs qui correspondent aux besoins du secteur qui est aménagé, et qui répondent à d'autres besoins mis en évidence sur ces quartiers de Paris.'* Mais au début dans les premières études, il y avait peu d'éléments qui étaient pris en compte. » Dans les deux cas, ces conflits opposent bien des acteurs individuels, techniciens ou politiques, dans leur travail quotidien sur le projet. De plus, la position de chaque acteur engage à la fois son institution – ou une partie de son institution, dans le cas des directions de la Ville de Paris – et les acteurs politiques dont elle dépend hiérarchiquement. Ces situations conflictuelles opposent donc deux lieux d'interaction hiérarchique entre technique et politique. La résolution du conflit repose alors sur un mode de *régulation politique* qui se déroule entre élus au sommet de la hiérarchie, et que nous expliciterons plus loin.

On peut distinguer deux types de conflits et de logiques qui les sous-tendent. **Dans un premier cas de figure, les logiques d'action des différents protagonistes du conflit relèvent de cadres de références disjoints et situés sur des plans non comparables : c'est le cas où les acteurs en conflit appartiennent à des champs différents de l'action publique, qui à un moment donné s'opposent.** Nous parlerons ici de « champs » plutôt que de « secteurs » dans le

sens où l'acception du terme « secteur » renvoie à une vision statique de l'organisation du travail entre les institutions<sup>60</sup>, alors que le terme de « champ » renvoie plus à la structuration d'un ensemble de problématiques, de pratiques et de cadres de référence communs dans un contexte donné (Lefeuve, 2007). Les acteurs participant aux projets d'aménagement urbain peuvent en effet inscrire leur action dans des champs différents de l'action publique locale : ces champs se rencontrent ainsi dans l'action collective autour d'un objet commun. Dans le cas de la Porte Pouchet, le projet est ainsi co-piloté par deux chefs de projet de la Ville de Paris, l'un à la direction de l'Urbanisme et l'autre à la délégation à la Politique de la Ville. Un acteur interrogé nous précise que le premier agit plutôt dans le champ des politiques locales d'urbanisme, alors que le second agit plutôt dans le champ des politiques sociales, et que la séparation est assez nette. Mais notre interlocuteur précise qu'il existe des « *points de rencontre* » entre les deux champs au cours de l'action : « *La définition de ce qui relève de l'un ou de l'autre, c'est assez net sur le terrain. Sur le plan technique, on voit bien. On n'a pas du tout les mêmes compétences, on ne parle pas avec les mêmes personnes. La ligne de partage est assez facile entre les responsabilités des uns et des autres. Mais évidemment, quand on touche au logement, on touche forcément beaucoup aux habitants, donc il y a des risques de fragilisation sociale, etc. Donc c'est les points de rencontre, ça, clairement. C'est les points de rencontre entre les deux.* » Certains aspects ou certains éléments des projets d'aménagement intéressent, nous l'avons vu, des acteurs issus de différents champs de l'action publique.

Mais même si bien souvent « *la définition de ce qui relève de l'un ou de l'autre est assez nette* », il arrive aussi fréquemment que les cadres de référence qui sous-tendent l'action dans deux champs différents entrent en contradiction, aux zones d'incertitude<sup>61</sup> entre ce qui relève de chacun d'entre eux. Un technicien de la SEMAVIP ayant participé à l'élaboration du programme de Paris Nord-Est nous donne ainsi un exemple d'opposition de logiques propres à deux champs de l'action publique parisienne mobilisés dans ce projet : la mise en œuvre des grands projets d'aménagement d'une part et les politiques de structuration d'un réseau d'équipements sportifs de proximité d'autre part. Dans l'exemple évoqué, la prise en compte des modalités de gestion des futurs équipements sportifs à créer est entrée en contradiction avec les principes de composition

---

<sup>60</sup> Il existerait ainsi de grands secteurs de l'action publique – le logement, l'éducation, l'agriculture, etc. – que l'on retrouverait ensuite à travers le découpage des compétences réglementaires entre institutions ou dans les organigrammes, et qui renverraient à des réseaux d'acteurs plus ou moins stabilisés dans les différents secteurs. Bruno Jobert et Pierre Muller ont décrit par exemple le fonctionnement du secteur de l'agriculture (Muller, 1984 ; Jobert & Muller, 1987).

<sup>61</sup> Nous reprenons ici la terminologie employée par Erhard Friedberg et déjà évoquée précédemment (Friedberg 1993) qui s'avère par ailleurs féconde pour préciser la différence entre la notion de champ et la notion de secteur. En effet, pour Friedberg, les acteurs font évoluer à travers leur action les zones d'incertitude de l'organisation. Si on applique cette proposition à la notion de champ : les zones d'incertitude et les points de rencontre entre plusieurs champs de l'action publique sont amenés à évoluer à travers l'action, en même temps que le contenu de chaque champ qui n'est pas figé.



urbaine adoptés par le maître d'œuvre urbain pour ce projet d'aménagement : « *Le maître d'œuvre avait fait une hypothèse avec un stade à l'horizontale au dessus du périphérique. Et ils ont mis aussi deux autres stades sur Évangile-Charbon. Et donc j'ai souvent dit au maître d'œuvre : 'Faites attention, si vous mettez un stade au-dessus du périphérique et deux autres plus loin, vous allez entendre parler d'un problème de gestion des locaux. Ça vaudra dire deux gardiens, plus de sécurité, etc. Je trouve ça très dommage mais je sais à quel point la ville est raide là-dessus.'* Et bien ça n'a pas loupé, la direction de la Jeunesse et des Sports a dit : *'Vous me regroupez les trois stades.'* Alors moi, je crois que ce n'est pas une réponse, il vaut mieux avoir deux gardiens et une bonne forme urbaine, qu'une forme urbaine pas viable. » Dans cet exemple, les logiques techniques invoquées par chaque acteur se réfèrent à la mise en œuvre des politiques dans le champ où il s'inscrit : les questions de gestion des équipements sportifs pour les techniciens de la direction de la Jeunesse et des Sports, et les questions de « *forme urbaine* » pour le technicien de la SEMAVIP et le maître d'œuvre. On a affaire à des logiques situées sur des plans disjoints et non comparables a priori, mais qui s'opposent à travers la mise en œuvre de l'action. De la même manière, dans le cas du projet d'aménagement du Village olympique, la politique de développement du fret ferroviaire portée par les acteurs de la SNCF n'est pas a priori incompatible avec l'aménagement d'un nouveau quartier de Paris soutenu par les acteurs de la direction de l'Urbanisme de la Ville de Paris. Ces objectifs relevant de champs différents n'entrent en conflit qu'à partir du moment où la coexistence des deux sur une même emprise foncière s'avère impossible. Selon un technicien interrogé, participant à la programmation du projet d'aménagement, « *le fret nous empêchait de développer le village olympique puisque ça voulait dire qu'on développait du fret sur les parcelles au sud. Et les ferroviaires nous disaient : 'Vous n'avez qu'à développer le logement au dessus du fret.'* Mais on peut imaginer que les gens ont envie de vivre autrement que sur du faisceau ferré, avec toutes les contraintes techniques que tu peux imaginer. Donc nous, on a dit : *'Si on n'a pas ces terrains au sud, on ne sait pas faire le Village olympique.'* » Les acteurs de l'aménagement s'opposent ici aux acteurs qui portent les politiques en faveur du fret ferroviaire. Ces acteurs s'inscrivent dans des champs d'action disjoints, porteurs de logiques techniques propres. Notre interlocuteur décrit ainsi les logiques propres au développement du fret ferroviaire portées par les techniciens de la branche fret SNCF : « *C'est une activité qui n'est pas forcément très rentable, donc l'idée, c'est de voir comment on peut mettre en place des politiques pour améliorer la rentabilité économique du fret. Mais c'est le métier de la SNCF. Ce n'est pas la Ville, ce n'est pas l'aménageur, ce n'est pas l'urbaniste qui sont à même de faire des propositions dans ce sens là.* » Il estime que les intérêts défendus par la SNCF sont tout autant légitimes que les siens dans un autre registre, et même si lui ne les partage pas en tant qu'urbaniste et membre des institutions pilotant le projet d'aménagement : « *À la SNCF, ils ne sont pas dans une logique de valorisation de leur foncier : ils préservent le développement hypothétique de leur activité de fret. En restant sur leur schéma initial qui a été validé*

*par les différentes instances de la SNCF. Donc ils ne sont pas dans une logique qui les amène à céder du foncier. Ils sont vraiment dans une logique où ils préservent leur intérêt. Mais c'est peut-être légitime, hein ? Mais bon, peut-être que leur position est légitime mais on ne peut pas s'arrêter à ça.* » **Les arguments défendus de part et d'autre s'opposent mais ils ont leur légitimité propre au sein de chacun des champs d'action publique concernés.**

**Un autre type de conflit oppose des acteurs qui s'inscrivent dans un même champ de l'action publique, mais dont les enjeux sont distincts et divergents.** On trouve ainsi fréquemment pour un même projet d'aménagement plusieurs acteurs techniques qui dépendent hiérarchiquement d'élus différents, mais qui agissent dans un même champ de l'action publique. On a vu qu'à Paris, les opérations d'aménagement étaient le plus souvent concédées. Elles sont donc généralement pilotées à la fois par des techniciens de la direction de l'Urbanisme, et par des techniciens de la société concessionnaire. La phase opérationnelle d'un projet urbain fait ainsi intervenir des techniciens qui agissent dans un même champ des politiques locales d'urbanisme mais qui dépendent hiérarchiquement d'élus différents : l'adjoint à l'Urbanisme et le président de la SEM ou de la société de HLM. Or il n'est pas rare que ces acteurs s'opposent au nom de logiques d'action différentes, mais sur des sujets où ils ont tous une légitimité technique. Dans le cas de la ZAC Moskova, un technicien de la SEMAVIP se souvient ainsi s'être opposé aux techniciens de la direction de l'Urbanisme sur l'évaluation du coût de l'opération, à l'occasion de débats sur une modification du programme consistant à réhabiliter certains immeubles au lieu de les démolir : *« La direction de l'Urbanisme soutenait que les modifications de programme [consistant à conserver des immeubles au lieu de les raser] allégeraient le coût de l'opération. Ce qui était archi-faux, la modification de programme a plombé l'opération, puisque comme on conservait des bâtiments, celui que vous allez construire entre les bâtiments conservés, il n'a pas du tout les mêmes droits de construire que si vous avez une grande parcelle. Vous perdez une constructibilité énorme, et pour les immeubles réhabilités, la réhabilitation coûte aussi cher que du neuf. Financièrement, c'est une opération qui a été beaucoup plus lourde que ce qui était prévu à l'origine. Ce que la Ville n'arrivait pas à comprendre, on avait beau leur expliquer avec bilans à l'appui, ils avaient vraiment du mal à comprendre. »* De la même manière sur la ZAC Claude Bernard, un conflit a opposé les techniciens de la SEMAVIP et les techniciens de la direction de l'Urbanisme sur la localisation d'une école prévue au programme. Chaque acteur se référait pour défendre sa position à des logiques techniques différentes. Mais toutes ces logiques pouvaient légitimement être défendues dans l'élaboration d'un projet d'aménagement. Un technicien de la SEMAVIP raconte comment cette question est devenue un objet de conflit : *« L'école sur le canal Claude Bernard, nous SEM et le maître d'œuvre, on a toujours voulu la mettre sur le canal parce qu'on trouve que c'est un beau lieu pour les*

## La ZAC de la Moskova à Paris

Exemple d'immeuble qui devait être démolé et qui a finalement été conservé.



### Descriptif du projet :

Le quartier de la Moskova se situe dans le 18<sup>ème</sup> arrondissement de Paris. Le secteur, regroupant de petites parcelles construites de manière anarchique, est déclaré insalubre en 1934. Mais les constructions continuent à se dégrader jusqu'à ce que soit créée une ZAC en 1989 sous la dernière mandature de Jacques Chirac. Le programme initial de la ZAC prévoyait de tout raser pour tout reconstruire sur de grandes parcelles. Mais les protestations des riverains, qui se constituent très vite en associations, conduisent Jean Tiberi à réorienter le programme de l'opération à son arrivée en 1995. Dès lors, l'aménageur et les services de la Ville de Paris ont négocié, avec les associations, les maisons qui allaient être réhabilitées pour mettre en œuvre l'opération.



### Acteurs :

Collectivité concédante : Ville de Paris.

Programme : APUR

Aménageur : SEMAVIP.

Architecte coordonnateur : André Vaxelaire

### Programme :

SHON réalisée = 70 000m<sup>2</sup>, dont :

Tertiaire : 17.000 m<sup>2</sup>

logements : 45.000 m<sup>2</sup>

équipements : 8.000 m<sup>2</sup>

### Calendrier :

1988 : création de la ZAC et traité de concession à la SEMAVIP

1991 : dossier de réalisation de la ZAC

1995 : élection de Jean Tiberi et réorientation du programme de l'opération, sans modification du PAZ.

2006 : clôture de la ZAC.

enfants. La DU, pour des questions de charges foncières et de mètres carrés SHON<sup>62</sup> a dit : 'Moi, je la veux au milieu.' Donc ça a été une bagarre colossale et on l'a portée à l'arbitrage.» On peut supposer ici que l'argument du technicien de la SEM en faveur d'une meilleure localisation pour l'école n'est pas sans rapport avec le fait que l'opération prenne place sur le territoire de l'arrondissement dont est maire le président de la SEMAVIP, même si cela n'explique pas tout. Si l'on compare les deux derniers exemples, on peut enfin noter que l'argument financier du calcul de la charge foncière – et donc des recettes de l'opération – est invoqué dans le premier cas par les techniciens de l'aménageur et dans le deuxième cas par les techniciens de la direction de l'Urbanisme. Ces acteurs peuvent donc mobiliser des logiques similaires pour défendre leurs positions. Ils s'opposent bien ici dans un même champ technique de l'action publique, structuré par ses propres débats. Et les différents arguments invoqués par les techniciens ne sont en aucun cas assimilables à l'institution d'appartenance des techniciens mais dépendent à la fois du contexte et des individus. Nous reviendrons dans la partie suivante sur les rapports particuliers entre les acteurs des SEM et ceux des services des collectivités, pour préciser les modes de régulation de l'action dans ce cas de figure qui s'avère récurrent dans les projets d'aménagement.

**Au-delà des antagonismes entre les SEM concessionnaires et leurs « directions de tutelle » en phase opérationnelle, on rencontre fréquemment tout au long du déroulement des projets urbains des cas où plusieurs institutions qui agissent dans le même champ de l'action publique sont en mesure d'effectuer un même travail, et entrent en conflit.** Un cas nous est ainsi présenté par un technicien de la SEMAVIP sur le projet Porte Pouchet. Un conflit a ainsi opposé la SEMAVIP en tant qu'aménageur de la ZAC, et l'OPAC de Paris en tant que principal propriétaire et constructeur dans la ZAC. L'objet du conflit était de savoir qui devait animer des ateliers de réflexion en matière architecturale<sup>63</sup> réclamés par les élus, et qui devaient constituer des moments de débats et de coordination entre les différents architectes travaillant sur le projet. Derrière ce débat, on perçoit un conflit plus large sur la question de la coordination de l'action au sein du projet de Porte Pouchet : la SEMAVIP avait été désignée comme aménageur de la ZAC alors même que l'OPAC, à travers son département de l'aménagement nouvellement créé, avait posé sa candidature pour la concession de l'opération. Un technicien de la SEMAVIP nous présente ainsi sa vision des vifs échanges avec les techniciens de l'OPAC sur la question de la coordination architecturale entre plusieurs bâtiments situés rue Rebière : « L'OPAC intervenait sur 140 logements, il y avait un opérateur privé qui intervenait sur 30, donc ça n'était pas le rôle de l'OPAC de coordonner l'ensemble. Il fallait que l'aménageur joue son rôle de coordination d'opérateurs et qu'il soit le garant

---

<sup>62</sup> Surface Hors Œuvre Nette

<sup>63</sup> Baptisés « *workshop* ».

*finalement de la qualité architecturale du projet et de son insertion dans un projet plus vaste qui est la ZAC Porte Pouchet. Eux, ils avaient déjà commencé à travailler sur la rue Rebière avant qu'on soit aménageur, puisqu'ils sont intervenus dès le départ dans le marché de définition, mais en tant que bailleur social, pas en tant qu'opérateur. Simplement il faut savoir que dans leur esprit, ils pensaient être aménageur. Et on a été choisis. »*

Ce type de conflits entre des techniciens d'institutions différentes œuvrant dans un même champ est relativement courant. Un technicien évoque ainsi les conflits récurrents entre les différentes institutions parisiennes s'occupant d'urbanisme, concernant le pilotage de la phase de programmation des projets d'aménagement. En effet, aussi bien les techniciens des SEM, de la direction de l'Urbanisme, que ceux de l'APUR peuvent a priori prétendre à effectuer ce travail. Notre interlocuteur raconte : «  *Avant, il y avait un rôle beaucoup plus fort de l'APUR. Les SEM étaient beaucoup moins sollicitées, c'était l'APUR qui dessinait en fait les esquisses urbaines. Et puis la nouvelle directrice de l'Urbanisme est arrivée, elle arrivait de la gauche comme directrice de l'Urbanisme et elle a voulu tuer l'APUR, ce sont mes mots mais elle le dit elle-même, et elle a lancé cette procédure de marchés de définition. En disant : 'Ce sont les SEM qui vont travailler un peu à la constitution des premières esquisses, aux programmes etc.' Tout ça pour tuer l'APUR. Elle n'avait pas prévu que les SEM pourraient lui tenir tête. »*

**Tous les exemples de conflits évoqués, qu'ils soient entre des techniciens œuvrant dans des champs différents de l'action publique ou dans un même champ, ont un point commun. Ils font intervenir soit des acteurs techniques qui s'expriment au nom de leur institution ou d'une de ses directions et qui dépendent hiérarchiquement par ce biais d'acteurs politiques différents ; soit des acteurs politiques qui exercent un contrôle hiérarchique sur des institutions ou des directions différentes. La ligne de partage entre les principaux protagonistes du conflit sépare donc bien à chaque fois plusieurs lieux d'interaction hiérarchique entre technique et politique. On peut observer alors que la résolution des conflits repose sur un mode de *régulation politique* de l'action qui est fondé sur la hiérarchie. Le cas des conflits va ainsi nous permettre de mettre en évidence et de décrire ce mode de *régulation politique* de l'action.**

### **La résolution des conflits à travers la coordination hiérarchique : une activité politique**

Pour caractériser le mode de *régulation politique* de l'action fondé sur la hiérarchie, soulignons d'abord que l'existence de modalités de coordination entre technique et politique spécifiques aux différentes structures techniques les rend relativement autonomes les unes par rapport aux autres. Chaque acteur technique peut en effet se référer aux élus dont il dépend pour justifier de la

légitimité de sa position, et il n'existe pas de rapports « hiérarchiques » entre élus. Par exemple, les organismes satellites des collectivités locales font souvent preuve d'une très grande autonomie par rapport aux services des collectivités de par leur accès direct et hiérarchique au niveau politique, et ce même dans les cas où elles devraient théoriquement leur rendre des comptes. Un technicien du service des Permis de construire de la direction de la Ville de Paris évoque par exemple l'Assistance publique des hôpitaux de Paris (AP-HP) comme une structure très autonome par rapport aux services de la collectivité : « *L'Assistance publique est quand même une structure qui est un peu rattachée à la Ville. Le président du conseil d'administration, c'est le maire de Paris. Donc il y a quand même des liens très anciens entre l'Assistance publique des hôpitaux de Paris et la Ville. Mais l'Assistance publique ne veut pas s'embêter avec les services de la Ville, donc elle a pris coutume depuis quelques années de faire ses programmes et de faire ses concours toute seule.* » Dans cet exemple, l'AP-HP s'est affranchie des consultations préalables au dépôt d'un permis de construire, en phase d'avant-projet, auprès des services concernés de la Ville de Paris, ce qu'ont coutume de faire tous les autres constructeurs publics ou privés à Paris. De la même manière, on retrouve également une certaine indépendance des services des SEM par rapport aux services de la direction de l'Urbanisme de la Ville de Paris, qui gèrent pourtant au nom de la collectivité les contrats de concession des opérations d'aménagement. Un technicien de la SEMAVIP évoque ainsi une certaine ambivalence dans les relations avec les techniciens de la direction de l'Urbanisme : « *Normalement, on est au service de la direction de l'Urbanisme et voilà. Mais être au service de, ce n'est pas... on n'est pas toujours d'accord et quand il y a des arbitrages nécessaires, on peut aussi les porter chez le politique.* » Ce technicien souligne donc l'accès direct des techniciens de la SEM au politique, pour expliquer leurs capacités de se démarquer des techniciens de la direction de l'Urbanisme. Et les rapports qui en découlent ne relèvent pas tout à fait de la relation entre donneur d'ordre et exécutant issue du contrat de concession : « *Ça ne se joue pas à l'autorité : je suis-au dessus, je suis au-dessous. Ça se joue au travail et à la discussion.* » Les différents lieux d'interaction hiérarchique entre politique et technique apparaissent ainsi situés sur « *un même plan de légitimité* ». Dans les deux derniers exemples, les techniciens de l'AP-HP et les techniciens des SEM auraient théoriquement des comptes à rendre à des techniciens de la direction de l'Urbanisme, dans le premier cas parce que ces derniers instruisent les permis de construire et dans le deuxième cas parce qu'ils gèrent les contrats des concessions d'aménagement. En réalité, il faut donc tenir compte aussi du fait que les techniciens des différents lieux d'interaction hiérarchique entre technique et politique ont une autonomie les uns par rapport aux autres. Cette autonomie vient du fait qu'ils dépendent chacun d'un ou plusieurs acteurs politiques différents. Tout se passe comme si la dépendance par rapport à un élu donnait une légitimité particulière à leur action. Chaque acteur peut ainsi défendre des positions

autonomes par rapport aux acteurs dépendant des autres lieux d'interaction entre technique et politique.

**Dans le cas où les acteurs entrent en opposition frontale, la production des règles qui permettent de sortir des conflits remonte alors à un niveau politique, et consiste à trouver un arbitrage entre des intérêts tous légitimes, défendus par des acteurs techniques se référant hiérarchiquement à des autorités politiques distinctes. Dans ce mode de résolution des conflits, l'arbitrage remonte ainsi au niveau des élus, et les désaccords se résolvent à travers des négociations politiques entre élus.** Ce type de négociations au niveau politique est extrêmement fréquent dans les projets d'aménagement. Un cadre de la direction de la Jeunesse et des Sports (DJS) souligne ainsi que l'adjoint aux Sports intervient fréquemment auprès de son homologue à l'Urbanisme pour négocier la prise en compte dans un projet d'aménagement du « point de vue de la DJS » : *« Les négociations entre l'adjoint aux Sports et l'adjoint à l'Urbanisme, ça se voit très fréquemment sur les projets d'aménagement. Sur la Porte de Montreuil, par exemple, il y a eu des discussions très vives sur les projets d'aménagement, et finalement le point de vue Sport a été entendu »*. Il peut y avoir plusieurs types de négociations politiques. Dans le cas évoqué, les négociations ont lieu entre des élus d'une même majorité municipale, qui ont une position équivalente par leur délégation d'adjoint au maire : personne n'a de prédominance sur l'autre sur un plan hiérarchique. Cependant ils appartiennent à une même majorité, élue sur un programme électoral, et les négociations s'effectuent en interne à ce groupe d'acteurs. Dans d'autres cas, les négociations relèvent d'accords entre élus d'institutions distinctes et n'entrent pas dans le cadre organisé de la structuration d'un groupe d'acteurs politiques particulier, même si les élus peuvent avoir des contacts entre eux par ailleurs. Un technicien de la direction de l'Urbanisme évoque ainsi les relations complexes entre les élus de la Ville de Paris et les élus de Plaine Commune – communauté d'agglomération limitrophe au territoire parisien<sup>64</sup> – dont les objectifs entrent souvent en conflit : *« Les relations avec la Plaine sont assez difficiles. Parce que le passé est là et qu'ils ont un doute terrible sur l'honnêteté parisienne de vouloir travailler avec eux. En plus il y a les mouvements politiques, ils sont très PC, ce n'est pas le PS, même si c'est la gauche. En plus le maire du XVIII<sup>e</sup> veut faire un marché des Cinq Continents sur la Gare des Mines [en limite du périmètre de Plaine Commune], et délocaliser des boutiques de Château Rouge ; eux ont très peur que ce soit un petit marché exotique pas terrible, ils refusent mais le maire continue à l'annoncer. Ce sont des choses comme ça, donc c'est assez difficile. Ce n'est pas toujours de concert et bien pensé, même s'il y a des textes d'accords qui disent : 'On va travailler ensemble sur certains sujets.' »*

---

<sup>64</sup> Qui regroupe les communes d'Aubervilliers, de La Courneuve, d'Épinay-sur-Seine, de L'Île-Saint-Denis, de Pierrefitte-sur-Seine, de Saint-Denis, de Stains, et de Villetaneuse.

Contrairement au cas précédent, les élus parisiens et ceux de la Plaine agissent ici dans des institutions distinctes et n'appartiennent pas à une majorité commune. Ils ne font pas partie a priori d'un même groupe d'acteurs structuré au sein duquel pourraient être négociés les points de désaccord. La difficulté des négociations entre ces élus rend parfois le travail entre les techniciens extrêmement complexe : les techniciens suivent leurs élus de tutelle et l'avancement technique s'avère impossible quand aucun accord au niveau politique n'a pu être trouvé : « *Les techniciens de la Plaine, ils obéissent à leurs élus, c'est assez normal. Alors on peut travailler avec eux très bien, mais ils ont des objectifs qui sont parfois très divergents des nôtres, ou bien des demandes de leurs élus de faire ralentir les choses, ou de les faire avancer sur certains points. Ils ont des objectifs qui sont les leurs, et nous, on a les nôtres et on n'y arrive pas toujours.* » Dans les deux cas évoqués, tout se passe comme si tous les élus et les techniciens issus d'une même structure organisationnelle étaient en mesure de défendre une position identique à travers la coordination hiérarchique. Quelle que soit l'origine du conflit, la régulation politique de l'action s'opère alors de la même manière. Il existe des cas où l'origine du conflit se situe au niveau technique, lorsque des techniciens défendent des points de vue contradictoires qui sont relayés par leurs élus respectifs. C'est par exemple le cas du technicien de la direction de la Jeunesse et des Sports cité précédemment qui « *sollicite très souvent l'adjoint aux Sports* » qui va défendre le point de vue sportif auprès de son collègue de l'urbanisme. Et l'arbitrage entre élus devient effectivement nécessaire dès lors que dans chaque institution ou dans chaque direction, les techniciens et leurs élus de référence défendent une position commune<sup>65</sup>. Dans d'autres cas, les conflits surviennent directement entre des élus qui entraînent chacun derrière soi les structures techniques qu'ils contrôlent, comme dans le cas évoqué de Plaine Commune où les techniciens se retrouvent à bloquer un dossier sur lequel aucun accord politique n'a pu avoir lieu.

**La résolution des conflits au niveau politique par des négociations entre élus soulève le problème de l'arbitrage entre des autorités politiques qui défendent des intérêts « tous légitimes »,** pour reprendre les termes utilisés ci-dessus par le technicien s'exprimant sur le projet du Village olympique. Le conflit est alors géré dans le champ politique : il relève des rapports de forces entre acteurs politiques. On peut dans une première approche distinguer deux types de situations conduisant chacune à des formes différentes de gestion des rapports de force et des arbitrages entre élus. **Un premier cas de figure peut être observé lorsque les élus qui**

---

<sup>65</sup> Ce qui n'est bien sûr pas toujours le cas : il arrive fréquemment par exemple qu'un élu ne veuille pas suivre les demandes ou les avis des techniciens de la direction à laquelle il est rattaché, comme dans cet exemple présenté par un technicien de la direction de l'Urbanisme où l'adjoint à la Voirie est revenu sur la validation d'une étude qui avait été donnée par les techniciens de la direction de la Voirie et des Déplacements : « *Vraiment la dernière étude de circulation qu'on a faite, on est tous tombé par terre : la direction à la Voirie et aux Déplacements nous avait dit oui, tout le monde était content, et l'adjoint à la Voirie l'a bloquée.* »



**négoçient appartiennent à une même communauté<sup>66</sup> d'acteurs politiques, et que ces élus entretiennent entre eux des relations et des échanges réguliers sur des sujets divers.** Dans le cas des arbitrages entre deux adjoints au maire de Paris, les élus concernés sont liés par leur appartenance à une majorité municipale, élue autour d'un programme électoral qui a été soumis au vote des électeurs et qui a remporté leur adhésion. L'arbitrage entre élus s'insère alors dans des relations et des rapports de forces politiques existants. L'arbitrage dépasse alors les seuls problèmes techniques liés à la situation à arbitrer pour s'inscrire dans un ensemble de considérations plus larges d'ordre politique. Témoin ce technicien qui compare ce que serait une situation d'arbitrage purement technique avec un arbitrage entre élus : « *Lorsque ça n'est qu'un arbitrage technique, on peut proposer deux hypothèses, et les tris sont faits assez vite, quand même, avec des données. Là à chaque fois il y a aussi une guerre de pouvoir pure, politique, qui fait qu'ils ne lâchent pas. Ils veulent défendre leurs territoires. C'est beaucoup plus long, ils sont aussi puissants les uns que les autres. Il n'y a pas de hiérarchie, quoi. Baupin [adjoint à la Voirie et aux Transports, les Verts] est aussi costaud que Caffet [adjoint à l'Urbanisme, PS]. Politiquement parlant. Et puis les Verts qui emmerdent systématiquement le PS, un peu pour le plaisir.* » Dans le cas d'un arbitrage entre élus, diverses considérations rentrent ainsi en compte dans les rapports de forces politiques : les orientations des élus, le poids politique lié aux électeurs qu'ils représentent, leurs affinités ou inimitiés, etc. Ici, ces rapports de forces s'inscrivent dans le cadre d'une *régulation politique* interne à la majorité plurielle conduite par Bertrand Delanoë. Le maire de Paris a certes une position d'arbitre, mais il n'existe pas cependant de relation hiérarchique entre élus : l'arbitrage repose sur une négociation purement politique. Un autre technicien évoque ainsi un cas d'arbitrage entre deux adjoints de la majorité sur le projet d'aménagement de Clichy-Batignolles où le maire de Paris est intervenu, mais a dû « lâcher du lest ». Pour défendre sa position, l'un des adjoints Verts avait mis en balance la cohésion de la majorité municipale dans ce projet : si sa position n'était pas entendue, le groupe des Verts n'aurait pas soutenu le dossier de réalisation de la ZAC lors du vote au conseil de Paris. Notre interlocuteur évoque ainsi les cas où deux adjoints ne parviennent pas à se mettre d'accord : « *En règle générale, ça remonte à l'arbitrage du maire de Paris, mais le maire de Paris sait que sa majorité est faite de différents élus qui sont pas toujours d'accord, et donc qu'il faut des fois lâcher des choses. Et donc ça n'est pas simple du tout. Sur Clichy-Batignolles il y a un parc de 10 hectares qui est prévu, et si on veut mettre 3500*

---

<sup>66</sup> Nous développerons plus loin l'idée qu'il existe des communautés d'élus qui dépassent les frontières institutionnelles. Ces communautés d'élus s'organisent ainsi à une échelle plus large que celle de chaque institution, autour de règles de fonctionnement qui leur sont propres. Les élus partagent également des références communes quant à l'action à mettre en œuvre. Nous nous référons en cela partiellement au concept des *communautés de politiques publiques*, en ce qu'elles constituent des ensembles relativement stables d'acteurs dépassant les limites de chaque institution (Le Galès & Thatcher, 1995). Cette idée de *communautés de politiques publiques* a été adaptée et mobilisée dans le cas des projets urbains par Jérôme Dubois, s'appuyant sur les exemples d'Antigone à Montpellier et de Sextius Mirabeau à Marseille (Dubois, 1997). Cependant, nous parlons bien ici de *communautés d'élus*, alors que les *communautés de politiques publiques* regroupent des acteurs très divers, administratifs mais aussi en dehors des institutions publiques.

*logements, ce qui est la condition pour que l'État mette à disposition le foncier d'RFF-SNCF, le parc ne fait plus 10 hectares mais il n'en fait plus que neuf et demi. Donc le maire de Paris avait convoqué les élus : Contassot [adjoint Vert à la Propreté et à l'Environnement], Caffet [adjoint PS à l'Urbanisme] etc., pour discuter de ça. Et Contassot ne lâche pas son parc de 10 hectares. C'est une position sine qua non, pour ne pas faire éclater la majorité municipale. Donc là, pour l'instant, l'arbitrage n'est pas fait. Contassot est capable de saboter toute l'opération pour ne pas céder. Et puis après, au conseil de Paris, il fait pression. Il refuse de voter. Imaginons que le maire arbitre et dise : 'Ce sera un parc de 9,5 ha', au moment où le projet doit être validé par le conseil de Paris qui va prendre acte du projet et qui va dire : 'On va créer la ZAC', Contassot peut dire : 'Moi, je vote contre.' Et si Contassot vote contre, le projet ne sera pas voté. Puisque la majorité ne tiens que grâce aux Verts.»*

L'arbitrage entre élus relève bien dans cet exemple de règles internes à un groupe d'acteurs politique, règles qui organisent les relations entre eux : c'est le cas d'un arbitrage à l'intérieur d'une même communauté politique. Il est tout à fait possible que des élus de partis politiques opposés appartiennent à une même communauté politique à partir du moment où un certain nombre de règles vont organiser leurs relations et structurer les négociations politiques.

**Il existe une deuxième forme de gestion des rapports de force et des arbitrages entre élus, dans les situations où les élus n'ont pas de relation au sein d'une communauté politique particulière, en dehors de la question nécessitant un arbitrage.** C'est le cas de la situation avec Plaine Commune évoquée ci-dessus, où les élus parisiens et les élus de Plaine Commune ne sont pas en interaction en dehors des négociations dans le cadre de problèmes spécifiques sur leurs projets respectifs. La proximité entre les partis politiques des différents élus n'apparaît pas ici comme un élément déterminant pouvant servir de cadre à la structuration de ces négociations, et ne constitue donc pas ici une instance de régulation politique mobilisable. Les négociations semblent plus longues et plus difficiles à structurer. L'impossibilité d'arbitrer peut ainsi conduire à des situations où le travail des techniciens est bloqué. Un technicien de la Ville de Paris précise ainsi que, s'il est possible d'avancer sur certains dossiers, d'autres dossiers pâtissent de la difficulté qu'ont les élus à trouver un cadre de négociation : « *On peut arriver à travailler sur certains points, hein ; sur le canal Saint-Denis, on a réussi à faire un cahier des charges commun sur les berges du canal, ça a pris beaucoup de temps, mais ça a réussi. Mais sur la gare des Mines on va avoir du mal, je pense, parce qu'il y a toujours cette histoire du marché des Cinq Continents voulu par le maire du XVIII<sup>e</sup> et dont Plaine Commune ne veut pas.* » On peut ainsi analyser les nombreux protocoles d'accords bilatéraux<sup>67</sup> signés entre le maire de Paris et ses homologues des « communes riveraines » comme une manière de créer un

---

<sup>67</sup> Entre 2003 et 2007, le maire de Paris a signé des protocoles d'accord généraux avec les élus des collectivités suivantes : Bobigny, Clichy-la-Garenne, Clichy-sous-Bois, Issy-les-Moulineaux, Ivry-sur-Seine, Joinville-le-Pont, Malakoff, Montreuil, Nogent-sur-Marne, Pantin, Communauté d'agglomération Plaine Commune, Saint-Ouen, Conseil général du Val-de-Marne, Vanves.

cadre de négociation général qui par la suite prendrait corps dans des actions concrètes : le problème de l'arbitrage dans ce cas de figure revient pour les élus à créer un cadre de négociation. Nous reviendrons plus loin sur l'analyse des communautés d'acteurs politiques, pour tenter de préciser les différentes formes qui peuvent exister. **Retenons ici que le fait de distinguer dans une première approche ces deux idéaux-types de situations de gestion des rapports de force entre élus nous permet de distinguer les différents problèmes posés par l'arbitrage politique : dans le premier cas l'arbitrage s'inscrit dans un cadre de négociation politique structuré existant au sein d'une communauté politique, alors que ce cadre de négociation n'existe pas dans le second cas et qu'il reste à créer.**

Cette forme de régulation politique de l'action ne fait pas que produire des règles permettant de sortir des conflits entre des acteurs relevant de différents lieux d'interaction entre technique et politique. Elle peut éviter, nous allons le voir, certains conflits par sa simple potentialité. Toutes les situations où des techniciens défendent des points de vue différents et a priori incompatibles ne se transforment pas en conflits qui remontent à l'arbitrage politique. La plus grande partie des désaccords entre techniciens trouvent leur solution à travers des discussions au niveau technique entre techniciens, ou font éventuellement l'objet d'une information aux élus référents. Le chef de projet de la Porte Pouchet à la direction de l'Urbanisme évoque ainsi le travail quotidien avec son homologue de la délégation à la Politique de la Ville et à l'Intégration, qui permettait de « faire le lien » entre les objectifs portés par ces deux directions dans deux champs distincts de l'action publique : *« Ça repose vraiment sur une excellente entente entre nous. Ça n'a pas forcément toujours bien fonctionné, ce binôme-là, sur les autres sites. On s'entendait très bien et ça se passait vraiment bien. Donc on faisait le lien chacune, c'est-à-dire qu'elle venait à mes réunions et je venais à ses réunions, mais c'était vraiment au niveau chef de projet qu'il y avait un vrai lien. »* Toutes les divergences entre techniciens ne remontent donc pas à l'arbitrage des élus, ce qui d'ailleurs ne serait pas viable. Les sujets qui remontent à l'arbitrage des élus varient selon les situations, selon les acteurs en présence, mais également selon les formes de régulation propres à la communauté politique concernée. Un technicien de la Ville de Paris estime ainsi que, dans le contexte des rapports entre adjoints au sein de la majorité plurielle municipale parisienne, *« le maire de Paris de temps en temps est mis à l'arbitrage sur des trucs que je trouve hallucinants, comme les places de parking »*. Il fait allusion à un cas d'arbitrage politique sur un projet d'aménagement entre deux adjoints au maire, à propos d'un désaccord entre deux directions de la Ville de Paris sur le nombre de places de parking à prévoir dans un immeuble de bureaux qui devait être construit. Or nous verrons plus loin que cette question ne serait probablement pas remontée à l'arbitrage des élus au cours de la mandature précédente : elle aurait

été arbitrée entre techniciens. Cet exemple souligne le fait que sur une même question, les acteurs peuvent avoir recours ou non selon les cas à la régulation politique hiérarchique.

**Or même lorsque les désaccords entre techniciens ne remontent pas à l'arbitrage au niveau politique entre élus, tout se passe comme si l'éventualité d'un arbitrage possible permettait de réguler les discussions au niveau technique. La potentialité d'arbitrage politique fonctionne en effet bien souvent comme un rappel pour les techniciens de la nécessité de trouver un accord entre eux et entre les rationalités contradictoires qu'ils défendent.** En cela, les élus dont dépendent les différentes structures techniques jouent un rôle de garants par rapport aux négociations qui peuvent avoir lieu au niveau technique, sur lequel nous reviendrons plus loin. Un technicien du service de l'Équipement de la direction de la Jeunesse et des Sports nous présente ainsi l'arbitrage politique comme un dernier recours en cas de blocages : il doit en tant que technicien essayer de les résoudre avant de mobiliser son élu référent. Il précise que le maire de Paris ne peut pas tout arbitrer : *« Si on n'arrive pas à résoudre les blocages, si par exemple on n'arrive pas à s'entendre avec une autre direction, ça va remonter au niveau politique et la décision va être prise au niveau politique. Et donc ça veut dire dans ce cas-là qu'il y a une décision qui est prise, et ça peut même remonter jusqu'au maire, pour arbitrage entre les deux élus. Mais le maire souvent ne va pas trancher, parce que je vois mal le maire aller trancher dans des questions d'aménagement de parc de rollers. Souvent il faut qu'on arrive à trouver une entente. Il faut que les techniques fassent preuve de... parce que si on remonte tous les projets en permanence de ce type, là, ça ne va pas. »* Il nous présente ainsi un cas de décision où un accord a pu être trouvé directement avec les techniciens de la direction de la Voirie et des Déplacements, en conciliant les objectifs de chacun et en partageant un terrain disponible afin que les deux directions puissent réaliser les équipements prévus par les techniciens : *« Il y avait un projet où il y avait un conflit avec la direction de la Voirie sur un aménagement, et pour lequel nous avons trouvé une solution intermédiaire et on a modifié notre programme, pour faire en sorte que la Voirie puisse conserver une partie de son activité. Ils avaient un espace vélos. Qui était une zone assez vaste, ils l'avaient prise pour mettre en place un système de location de vélos. Et nous, nous venions mettre un équipement sportif là-dedans. Au début, on leur disait : ' Vos vélos, vous pouvez les mettre ailleurs et nous, on occupera tout l'espace.' Et puis finalement on leur a dit au dernier moment : ' Bon, voilà, on a modifié notre projet, finalement c'est compatible et on va vous laisser 150m<sup>2</sup>.' Et je pense que si on avait été maximaliste, je pense qu'on aurait eu des difficultés. Alors que là, c'est enclenché, c'est en train de se réaliser. Donc souvent, grâce à ça, si on arrive à trouver un moyen terme, une transaction, c'est plus facile pour que le projet passe. »* Dans cet exemple, tout se passe comme si les techniciens avaient négocié entre eux ce qu'allaient être les exigences de leurs directions respectives, tout en ayant en tête que les exigences des autres étaient tout autant légitimes et pourraient si besoin être défendues par l'élu référent à un niveau politique : la mise en place des

actions de chacun passe alors par la prise en compte des attentes des autres. **Ce dernier exemple montre bien que la *régulation politique* entre différents lieux d'interaction hiérarchique n'a pas uniquement pour objet d'arbitrer dans des cas où les conflits sont avérés, mais définit plus largement un cadre pour la négociation des acteurs en présence en laissant ouverte la possibilité de porter éventuellement les désaccords au niveau politique. La *régulation politique* de l'action définie à travers les modalités de coordination hiérarchique est donc bien un mode de régulation de l'action collective au sein du système d'action de production de l'action publique. Le fait qu'elle fasse intervenir des élus lui confère son caractère politique. Dans ce mode de régulation, les acteurs mobilisent et renégocient les règles existantes de gestion des rapports de force dans le champ politique, ce qui donne en même temps une signification politique aux accords produits et aux décisions qui en résultent.**

## 1.2 – Quand la *régulation politique* repose sur les relations extra-hiérarchiques entre technique et politique

Nous avons évoqué la multiplicité des lieux d'interaction hiérarchique entre technique et politique, et le mode de *régulation politique* de l'action qui en découle, fondé sur la coordination hiérarchique entre technique et politique. Cependant, une grande partie de la coordination entre technique et politique se passe en dehors de tout circuit hiérarchique. On constate en effet qu'il existe de nombreuses interactions entre des élus et des techniciens n'ayant aucun rapport hiérarchique entre eux. Ces interactions se limitent dans certains cas à des contacts ponctuels et occasionnels, fonctionnant sur le mode de l'informel. **Mais elles peuvent être également plus régulières, structurant alors des lieux d'interaction entre technique et politique pleinement intégrés dans le fonctionnement organisationnel. Et loin de remplacer la coordination hiérarchique, ce type de coordination vient la compléter et renforce la complexité du système d'action due à la multiplicité des lieux de pouvoir politiques.**

### a) L'action en dehors de la hiérarchie

#### L'importance des interactions extra-hiérarchiques

Les cas d'interactions entre élus et techniciens en dehors de tout circuit hiérarchique sont suffisamment nombreux pour ne pas pouvoir être analysés comme de simples anomalies ou dysfonctionnements de l'organisation hiérarchique. On peut dans une première approche qualifier ces interactions d'« informelles » : comme elles ne respectent pas les circuits officiels de validation définis à travers les organigrammes, elles passent le plus souvent par des contacts oraux ou par des courriels plutôt que par des saisines écrites officielles à travers des notes ou des courriers. L'adjoint à la Voirie au maire d'un arrondissement parisien souligne ainsi le rôle du courriel qui lui permet de communiquer facilement avec des techniciens de la direction de la Voirie et des Déplacements avec qui il n'a aucun lien hiérarchique<sup>68</sup>, tout en mettant en copie l'adjoint au maire de Paris en charge de la Voirie, autorité de tutelle de la direction de la Voirie. De la même manière, l'adjoint à l'Urbanisme du XVIII<sup>e</sup> arrondissement de Paris précise qu'il lui arrive très fréquemment de téléphoner directement au directeur général de l'OPAC lorsqu'il estime qu'il y a un problème, et sans passer par un contact entre élus avec le président de l'OPAC. Enfin, un

---

<sup>68</sup> Nous reviendrons plus loin sur le fait que les élus d'arrondissement n'ont que très peu de compétences formelles, et sur les modes de coordination qu'ils sont amenés à développer avec les acteurs techniques.

technicien travaillant au service des Permis de construire de la direction de l'Urbanisme de la Ville indique être fréquemment en contact avec les cabinets de certains élus lors de réunions de travail, et souligne la possibilité de discuter avec eux en marge de ces réunions. Cependant, le qualificatif d'informel a alors l'inconvénient de renvoyer plus à la forme des échanges qu'à leur rôle dans l'organisation de l'action, voire de suggérer que ces interactions ne seraient pas organisées. Or nous allons voir qu'elles s'intègrent au contraire pleinement dans le fonctionnement du système d'action analysé de production des projets d'aménagement à Paris<sup>69</sup>. On préférera donc ici analyser ces interactions en fonction de leur situation par rapport au circuit hiérarchique dans l'organisation, plutôt qu'en fonction du caractère « formel » ou « informel » des échanges.

**Les interactions *extra-hiérarchiques* entre élus et techniciens peuvent opérer trois types de contournement du circuit hiérarchique, qui parfois se cumulent. Le premier concerne les interactions directes entre des techniciens et des élus qui ne sont pas leurs élus de tutelle.** Il est en particulier extrêmement fréquent que des élus très divers nouent des contacts directs avec les techniciens qui pilotent les projets d'aménagements. L'adjoint à l'Urbanisme du XVIII<sup>e</sup> arrondissement de Paris souligne ainsi ses contacts directs avec les techniciens de la SEMAVIP, et explique qu'il peut dans certains cas solliciter directement leur expertise. Ayant eu à se forger un avis sur l'opportunité pour la Ville de Paris d'acquérir ou non un immeuble en mauvais état dans le quartier de Château Rouge, il précise que l'opinion qu'il allait défendre était étayée par une analyse technique réalisée par la SEMAVIP, pour savoir s'il était possible de diviser l'immeuble en volumes. Dans un autre cas, ce même élu a interpellé directement les techniciens de l'OPAC dans le cadre d'un projet de l'OPAC dans son arrondissement, au sujet d'un point sur lequel il était en désaccord. Il s'agissait cette fois non d'obtenir de leur part une expertise, mais de peser sur leur action : « *Sur une opération avec l'OPAC, on m'annonçait depuis très longtemps que tous les immeubles avaient été vidés, et au dernier moment, alors qu'on devait détruire, ils se rendent compte – mais à mon avis ils le savaient depuis très longtemps – qu'il y avait deux familles dans une situation de squat sans papiers. Qui étaient à l'intérieur donc qui empêchaient de démolir. Donc là j'ai forcé à faire : d'un côté on a régularisé les familles, et de l'autre côté on les a fait reloger. Ça, c'est uniquement par le poids de ma conviction, parce que je me suis engueulé avec le directeur général de l'OPAC. Donc je téléphone au directeur général de l'OPAC, si je n'ai pas réglé le problème avant. Et je fais intervenir le maire d'arrondissement si c'est nécessaire pour qu'il pousse un coup de gueule.* » Comme nous y reviendrons plus loin, les élus

---

<sup>69</sup> C'est en ce sens qu'Ehrard Friedberg réfute la distinction entre la structure formelle et la structure informelle des organisations, en soulignant « le caractère trop simpliste et finalement intenable d'une telle dichotomie qui traite de manière indépendante ce qui est en réalité inséparable et inextricablement lié » (Friedberg, 1993, p154)

d'arrondissement n'ont aucune compétence réglementaire en matière d'urbanisme ou de logement d'après la loi de 1982 relative à l'organisation de Paris, Marseille et Lyon. Ni les services de la SEMAVIP et de l'OPAC, ni même ceux de la direction de l'Urbanisme ou de la direction du Logement et de l'Habitat ne dépendent directement de cet élu : il aurait donc dû théoriquement s'adresser soit à l'adjoint au maire de Paris à l'Urbanisme pour les opérations d'aménagement, soit à l'adjoint au maire de Paris en charge du logement pour les questions de logement social. On verra tout au long de cette partie que ces exemples de contacts entre des techniciens et des élus qui ne sont pas leurs élus de tutelle sont loin d'être isolés.

**Un deuxième type de contournement du circuit hiérarchique concerne les contacts directs entre des élus et des techniciens sans passer par les supérieurs hiérarchiques de ces techniciens.** C'est le cas au sein des nombreuses directions de la Ville de Paris, lorsque l'élu de tutelle ou un de ses représentants membre de son cabinet est en contact direct avec les chefs de services, et non uniquement avec la directrice ou le directeur. À la direction de la Jeunesse et des Sports, certains chefs de service sont ainsi en contact avec l'adjoint aux Sports via le directeur de cabinet de l'élu. Et de telles interactions sont loin d'être ponctuelles. Un chef de service précise ainsi être en relation permanente avec le cabinet : *« Le circuit est très court. Ça va très vite ; on connaît bien le directeur de cabinet bien entendu, avec qui on travaille en permanence, donc l'interaction est très rapide, via le directeur de cabinet. Il y a là un trait d'union, enfin à mon niveau, pas au niveau inférieur mais à mon niveau, et au niveau de la directrice, avec les élus. »* On voit apparaître ici des acteurs particuliers, les cabinets des élus, qu'on peut assimiler dans une première approche à des acteurs intermédiaires dans les interactions entre élus et techniciens. Leur rôle spécifique dans l'organisation parisienne sera détaillé plus loin. Il existe ainsi plusieurs « circuits » au sein d'une même direction entre élus et techniciens. Au sein de la direction de l'Urbanisme, on dénombre ainsi trois circuits différents entre l'adjoint au maire en charge de l'Urbanisme et les techniciens qui pilotent un projet d'aménagement : au niveau de la directrice de l'Urbanisme, au niveau du sous-directeur de l'Aménagement – éventuellement par l'intermédiaire du cabinet de l'élu – mais également au niveau des chefs de projet qui sont très souvent en contact direct avec les cabinets des élus sans passer par leur hiérarchie. Le chef du projet Porte Pouchet nous raconte ainsi avoir travaillé en direct avec le directeur de cabinet de l'adjoint à l'Urbanisme à l'occasion d'un problème rencontré avec le maire de Clichy, dont la commune jouxte le périmètre de la ZAC et qui était en désaccord avec certains aspects du projet d'aménagement. Ce travail a permis de préparer les rencontres entre l'adjoint à l'Urbanisme parisien et le maire de Clichy. Le chef de projet précise dans ce cadre que la présence du sous-directeur à l'Aménagement n'était pas nécessaire : il ne sollicite sa hiérarchie qu'en cas de problème : *« J'ai alerté les politiques, et c'est le directeur de cabinet et l'adjoint à*



## L'opération Château-Rouge à Paris



### Descriptif du projet :

Le quartier Château Rouge, dans le 18<sup>ème</sup> arrondissement, prolonge celui de la goutte d'or, qui a fait l'objet d'une opération de rénovation urbaine importante dans les années 1980. L'opération Château Rouge, son prolongement, a été relancée en 2001 par la nouvelle équipe municipale de Bertrand Delanoë, lui-même élu de cet arrondissement, après avoir été mise en sommeil pendant la mandature de Jean Tiberi. L'aménageur, la SEMAVIP, y mène un travail fin de réhabilitation ou de démolition-reconstruction d'immeubles très dégradés ayant fait l'objet d'une préemption, dans un quartier où la population est confrontée à d'importants problèmes sociaux. L'aménageur est également chargé, dans la convention d'aménagement, d'un travail de « revitalisation » des commerces en pied d'immeubles, avec une volonté affichée de la municipalité de diversifier le type de commerces implantés, pour l'instant essentiellement dits « ethniques ».



### Acteurs :

Collectivité concédante de l'opération : Ville de Paris.

Concessionnaire de l'opération : SEMAVIP.

Gestionnaire unique des commerces en pied d'immeuble : SEMAEST.

Architecte coordonnateur : Atelier Treuttel - Garcias Treuttel.

### Programme :

Surface de l'opération : 11,5 ha

SHON prévisionnelle = 29 000m<sup>2</sup>, dont :

Logements sociaux et étudiants : 25.000 m<sup>2</sup>

Commerces - Activités: 4.000 m<sup>2</sup>

### Calendrier :

1999 : Première DUP.

2002 : Convention Publique d'aménagement à la SEMAVIP

2003 : deuxième DUP et délégation à la SEMAVIP du Droit de préemption urbain renforcé.

2006 : troisième DUP et prorogation de la convention d'aménagement de la SEMAVIP.

2007 : convention ANRU Goutte d'Or.

*l'Urbanisme qui ont pris en charge le problème, de manière assez musclée. Donc j'ai pris mon téléphone, et j'ai appelé le cabinet. [...] Moi, en tant que chef de projet je n'ai pas forcément à passer par la voie hiérarchique pour faire redescendre les choses. C'est comme ça que ça se passe, directement. Et donc on est en contact directement avec les cabinets. [...] Donc ils m'appellent directement, en tant que chef de projet, sans passer par le sous-directeur à l'Aménagement. Quand moi j'ai un problème, je vais voir le sous-directeur. Quand il y a un problème, qu'il intervient et qu'il se penche dessus, il est très efficace mais il n'est pas du tout dans le suivi quotidien ni dans le management du truc.»* Précisons qu'on observe des modes de fonctionnement similaires sur les autres projets d'aménagement. Nous verrons par exemple plus loin que le chef de projet Paris Nord-Est est de la même manière en contact direct avec les cabinets des élus. Ce cas n'est donc pas une anomalie par rapport au système hiérarchique, mais illustre un mode de fonctionnement habituel au sein du système d'action étudié.

**En prolongement du cas de contournement des circuits hiérarchiques au sein de chaque direction, le troisième type de contournement remet en cause le rôle du secrétariat général de la Ville de Paris<sup>70</sup>** évoqué précédemment. Selon le schéma hiérarchique, il appartiendrait normalement au secrétariat général de coordonner l'action des différents services de la Ville avec les demandes des différents élus. Par exemple, lorsqu'un élu d'arrondissement a une demande particulière concernant un projet d'aménagement, il devrait théoriquement l'adresser soit à l'adjoint à l'Urbanisme en charge du dossier, soit au secrétariat général chargé d'assurer la synthèse des différentes demandes des élus et des services. Mais certaines interactions *extra-hiérarchiques* entre élus et techniciens contournent également le secrétariat général. C'est le cas par exemple de l'adjoint à l'Urbanisme du XVIII<sup>e</sup> arrondissement sur l'opération Château Rouge, qui indique : « *Pour Château-Rouge, je ne passe pas toujours par le secrétariat général, j'ai des contacts directs, avec la SEMAVIP, avec l'OPAC, ou avec les constructeurs, avec Batigère.* » Le secrétariat général est pourtant particulièrement présent à Château Rouge à travers un chargé de mission qui ne s'occupe que de ce projet, ce qui n'est pas le cas sur les autres opérations d'aménagement. Un technicien travaillant pour la SEMAVIP sur cette opération ajoute que certaines décisions se traitent directement avec les élus concernés même si le secrétariat général en est ensuite informé. Pour toutes les décisions à prendre en matière d'implantations commerciales, ce technicien entretient ainsi des contacts avec le directeur de cabinet du maire du XVIII<sup>e</sup> arrondissement et avec le directeur de cabinet de l'adjoint au maire de Paris en charge des commerces, qu'il contacte directement en fonction des sujets abordés : « *Quand il s'agit de choisir un commerce en pied d'immeuble,*

---

<sup>70</sup> Dans d'autres collectivités, comme à Lille Métropole, le secrétaire général est appelé directeur général des Services. Cependant à la Ville de Paris, le secrétariat général est un service à part entière et regroupe des secrétaires généraux adjoints et des chargés de mission dans les différents domaines de l'action publique. C'est pourquoi on traite ici à part ce cas de contournement. Nous y reviendrons dans la partie suivante à travers la comparaison entre les projets.

on passe directement par le cabinet du maire du XVIII<sup>e</sup>. Et la décision est prise. On en informe effectivement le secrétariat général et le chef de cabinet de l'adjointe au maire de Paris en charge des commerces. Mais la décision est quand même prise par la mairie du XVIII<sup>e</sup>, c'est eux qui choisissent. Par contre, quand l'enjeu est beaucoup plus fort, par exemple on avait repéré dans le secteur un endroit qui pourrait être une locomotive commerciale. Et on s'est dit : ça pourrait être une supérette. Par contre il nous fallait quand même une validation politique. Et étant donné la surface et la grosseur du truc, la validation politique ne devait pas émaner que de la mairie du XVIII<sup>e</sup>. Il fallait que l'adjointe au maire de Paris aux Commerces valide ça. » Ce mode de fonctionnement fait dire à un autre technicien que le secrétariat général n'assure pas systématiquement le rôle de coordination défini par le schéma hiérarchique théorique, et que les contacts directs avec les élus concernés sont parfois prépondérants : « Ce que je trouve dommage, c'est qu'au secrétariat général on a un référent soi-disant qui est là pour faciliter la tâche dans la coordination. Mais ce rôle n'est malheureusement pas joué à 100%. Parce que des fois on est obligé nous-mêmes de passer directement, d'aller à l'essentiel et donc à l'élu concerné pour avoir vraiment la décision, la bonne décision. » Certains circuits de contournement du secrétariat général semblent ainsi avoir été intégrés dans le fonctionnement normal de l'organisation de l'action publique à Paris. Un chargé de projet de la direction de l'Urbanisme évoque ainsi ses contacts directs avec les cabinets des élus. Il précise que ce mode de fonctionnement était initialement critiqué par les techniciens du secrétariat général, mais que ceux-ci ont désormais abandonné l'idée d'être les interlocuteurs uniques, entérinant ainsi l'existence de des interactions extra-hiérarchiques entre élus et techniciens : « On est en contact directement avec les cabinets. On a eu au début quelques messages du secrétariat général, ça venait du secrétariat général essentiellement, pour dire : 'Non, non, il ne faut pas faire comme ça, on doit être en copie systématique, quand vous saisissez les cabinets, vous devez nous...' ; et puis ils ont abandonné parce que... C'est les cabinets eux-mêmes qui nous appellent sans arrêt pour nous dire : 'Vous avez un problème avec ça...' » On insistera ainsi plus loin sur le fait que la place du secrétariat général a considérablement évolué entre les mandatures de Jacques Chirac et Jean Tiberi, et celle de Bertrand Delanoë. **Retenons pour l'instant de tous ces exemples que certains lieux d'interaction extra-hiérarchiques entre élus et techniciens ont une place à part entière dans le fonctionnement de l'organisation, et coexistent avec les lieux d'interaction définis à travers le schéma hiérarchique.**

### **Des relations d'interdépendance tout aussi fortes que les relations hiérarchiques**

Nous allons maintenant examiner les modalités de coordination *extra-hiérarchiques*, pour analyser le type de relations qui se nouent entre élus et techniciens. À travers les exemples déjà cités, on perçoit déjà que les interactions *extra-hiérarchiques* dépassent souvent les simples contacts

ponctuels et occasionnels, pour structurer des relations entre les acteurs. Un technicien de la direction de la Voirie et des Déplacements précise par exemple qu'il a des contacts directs réguliers avec des élus d'un arrondissement sur lequel il travaille plus spécifiquement. Non seulement lui-même a des réunions hebdomadaires avec l'adjoint à la Voirie de cet arrondissement, mais de plus son chef de service a des réunions hebdomadaires avec le maire d'arrondissement : « *On voit régulièrement le maire et l'adjointe au maire chargée de la Voirie. Ils sont au courant de l'avancement des programmes, des avancements du chantier, ce sont des rencontres on va dire informelles. On a des réunions hebdomadaires, notre chef de service avec le maire d'arrondissement, et moi, j'ai une réunion hebdomadaire avec l'adjoint chargé de la Voirie. Alors la réunion de mon chef de service, c'est avec l'ensemble des chefs de services. C'est-à-dire qu'il y a les gens de la Propreté, des Espaces verts, de la Section locale d'architecture, des Affaires scolaires, de la Voirie,... toutes les sections locales de l'arrondissement.* » Le service de ce technicien est une « section territoriale de Voirie », antenne territorialisée de la direction de la Voirie en charge de la gestion et de l'entretien de la voirie dans un ou plusieurs arrondissements parisiens. Ces services spécifiques aux arrondissements ont été créés au sein de plusieurs directions de la Ville de Paris dans certains champs de l'action publique municipale. Nous reviendrons ultérieurement sur leur rôle dans l'organisation parisienne. On constate que ces contacts qualifiés par ce technicien d'« *informels* » n'en sont pas moins ici répétés et organisés.

Ces relations vont dans les deux sens. D'une part les élus peuvent solliciter les techniciens pour obtenir leur expertise ou pour obtenir des informations. C'est le cas de cet adjoint au maire d'un arrondissement parisien en charge de la Voirie : il indique avoir sollicité de la part d'un technicien de la direction de la Voirie et des Déplacements des informations qu'il qualifie de « sensibles » sur les comptages de flux de voitures, dans un contexte de désaccord entre l'adjoint à la Voirie au maire de Paris et le maire d'arrondissement concernant un projet de mise en sens unique d'une rue pour y créer une voie de bus. Le technicien sollicité a bien transmis les informations à l'adjoint d'arrondissement, en mettant en copie l'adjoint au maire de Paris en charge de la Voirie, son adjoint de tutelle. Les élus peuvent aussi contacter les techniciens pour essayer d'influer sur leur action, comme ce maire d'arrondissement lorsqu'il contacte directement par téléphone un technicien de la section territoriale de Voirie pour lui demander une modification d'un aménagement de trottoir en cours, le jour même des travaux. Mais dans l'autre sens, les techniciens peuvent aussi parfois saisir directement des élus qui ne sont pas leurs élus de tutelle pour obtenir une validation de leur part, ou pour les alerter sur un sujet qui les concerne. Ce même technicien de la section territoriale de Voirie est ainsi en mesure de saisir le maire d'arrondissement à tout moment en passant par son cabinet. C'est également le cas de ce technicien de la SEMAVIP travaillant sur le projet Claude Bernard, qui a pu saisir directement

l'adjoint à l'Urbanisme au maire de Paris sans passer par les services de la direction de l'Urbanisme, pour l'alerter sur un problème survenu avec les Entrepôts et magasins généraux de Paris (EMGP<sup>71</sup>). La société EMGP pilote en effet un projet de réaménagement en parc tertiaire d'une ancienne emprise des Magasins généraux de Paris située sur la commune d'Aubervilliers, en bordure de la ZAC Claude Bernard située sur la commune de Paris. Il était question d'installer une passerelle piétonne pour relier Paris et Aubervilliers séparés par le boulevard périphérique : « *La passerelle débarque chez les EMGP. Alors au début, quand on les a rencontrés, ils fermaient le soir et ça ne fonctionnait pas. Ce n'est pas de la ville. Les EMGP font des villes fermées. Donc j'ai appris que [l'adjoint à l'Urbanisme de la Ville de Paris] voyait le président des EMGP, deux jours avant qu'il ne le voie, en parlant avec des gens. J'ai fait une note immédiatement à [l'adjoint à l'Urbanisme de la Ville de Paris] en disant : 'Si on veut la passerelle, il faut qu'elle se fonde dans le territoire des EMGP pour que les gens puissent traverser le territoire des EMGP pour aller de l'autre côté vers le centre commercial'. Et ça a été négocié deux jours après par [l'adjoint à l'Urbanisme de la Ville de Paris]. Un peu à l'arraché.* » Dans cet exemple, l'accès à l'élu permet donc au technicien non seulement d'être au courant de la rencontre de l'adjoint avec le président des EMGP, mais également de faire passer un message urgent concernant le projet. Et dans l'autre sens, cet élu est en mesure d'obtenir des informations auprès du technicien, directement ou par l'intermédiaire de son cabinet.

Ces exemples montrent que **les interactions *extra-hiérarchiques* entre élus et techniciens sont réciproques, dans le sens non pas d'une égalité des positions et des possibilités d'action de chacun, mais dans le sens où la relation ouvre à chaque acteur une possibilité de solliciter quelque chose de l'autre.** On se rapproche ici de la notion de pouvoir telle qu'elle est théorisée par Robert Dahl, qui insiste sur la réciprocité des relations de pouvoir en précisant que la capacité d'action qu'acquiert un acteur A sur le comportement d'un autre acteur B entraîne l'ouverture de possibilités d'action de B sur A (Dahl, 1957). Dans le cas des relations extra-hiérarchiques entre élus et techniciens décrites ici, l'élu acquiert bien un pouvoir sur un technicien qui n'a pourtant théoriquement pas de compte à lui rendre. Le technicien doit lui fournir des informations ou prendre son avis avant d'agir : son comportement tient compte de ce que va lui demander l'élu. Le technicien déjà cité d'une section territoriale de Voirie précise ainsi qu'en plus des sollicitations directes éventuelles du maire d'arrondissement, il doit en outre aller voir cet élu pour lui présenter les aménagements de voirie les plus importants : « *Refaire des petits morceaux de*

---

<sup>71</sup> Société foncière EMGP à la date de l'entretien en 2006, qui fusionnera par la suite avec sa « société mère » ICADE en 2007.

*trottoir, des petits morceaux de chaussée quand il y a des trous, refaire un peu de signalisation horizontale, un peu de signalisation verticale, lorsqu'il y a une dégradation manifeste, ou un danger manifeste, on peut faire ça sans que le maire n'intervienne. En revanche un trottoir un tantinet plus conséquent, on lui en parle et on lui dit qu'on le fait.* » En retour, les interactions répétées avec le maire d'arrondissement font que ce technicien est lui aussi en position de défendre son point de vue vis-à-vis du maire lorsqu'il l'estime nécessaire. Il évoque ainsi par exemple les priorités d'action définies par le maire en matière de réfection des voiries. Il précise ainsi qu'à travers ces interactions, il a un pouvoir sur l' élu – au sens de Dahl – : il peut amener le maire à modifier son comportement. Il explique ainsi que, « *dans cette notion de priorité, purement politique, on arrive à faire infléchir le maire quand même. Le maire, on arrive à lui dire : 'Vraiment, ce trottoir devient excessivement dangereux.' Là, il cède et il nous écoute.* ». Le technicien arrive donc à « faire infléchir » l' élu : le comportement de l' élu tient compte de ce que dit le technicien. De la même manière, un technicien du service des Permis de construire de la direction de l'Urbanisme de la Ville de Paris précise que si les cabinets des élus ont la possibilité de le contacter pour bloquer la délivrance d'un permis de construire qui pose problème, il a lui aussi la possibilité de demander de l'aide aux cabinets de certains élus avec qui il est en contact pour résoudre au niveau politique un problème avec un dossier qui nécessite des modifications : « *Sur cet arrondissement, je travaille beaucoup avec le directeur de cabinet du maire d'arrondissement, ça marche assez bien. Soit on se met d'accord sur les positions, soit, si je vois que l'architecte ne veut pas évoluer, je lui demande de me mettre un avis défavorable. On peut s'en servir, bien sûr. À un moment, quand on a de bonnes relations, on essaye que ça puisse nous être utile aussi dans l'évolution d'un dossier. Une fois qu'on a la même analyse. Mais je peux le faire aussi avec le cabinet [de l'adjoint au maire de Paris à l'Urbanisme]. C'est-à-dire pour certains, je préviens mon interlocuteur au cabinet et je dis : 'Attention, on a un gros projet, tu en as déjà entendu parler : là, on a un problème sur le stationnement, ils me mettent 50% de plus, ça ne va pas du tout. Ils ne veulent pas baisser. Mais c'est vrai qu'il y a pas de normes'. Alors hop, ils convoquent une réunion chez [l'adjoint au maire de Paris à l'Urbanisme] et là, pffuit... Mais ça veut dire que là, on en a discuté avant, j'ai expliqué ma position, et ils demandent des explications complémentaires et ils suivent.* » Les possibilités d'infléchir l'action de l'autre sont donc bien réciproques. Dans ces deux exemples, **les relations entre élu et technicien ne sont pas assimilables à des relations ponctuelles, et tout se passe comme si ces acteurs s'étaient placés dans une situation d'interdépendance mutuelle, chacun ayant une capacité d'infléchir l'action de l'autre. Ces interactions structurent des relations de pouvoir entre élus et techniciens, qui sont fondamentales au même titre que les relations de pouvoir hiérarchiques pour comprendre le fonctionnement organisationnel de la coordination entre technique et politique.** Au même titre que les relations de pouvoir hiérarchique, nous verrons plus loin qu'elles structurent les

marges de manœuvre des acteurs au sein de l'organisation : les acteurs peuvent mobiliser ces relations pour faire aboutir leur action.

**Les relations extra-hiérarchiques entre élus et techniciens peuvent donc être placées sur le même plan que les relations hiérarchiques. On observe d'ailleurs que les liens sont parfois aussi forts que dans des relations hiérarchiques. Ainsi, l'injonction d'un élu à un technicien en dehors de toute relation hiérarchique peut dans certains cas être tout autant impérative que celle de l'élu de tutelle du technicien.** L'adjoint à l'Urbanisme d'un arrondissement parisien cite ainsi l'exemple d'un différent qui l'avait opposé au directeur de l'OPAC concernant le relogement d'une association de défense des droits au logement. Il était nécessaire de reloger cette association pour pouvoir démolir un immeuble dans une opération d'aménagement de l'arrondissement : *« J'ai imposé [au directeur de l'OPAC] de reloger temporairement le CAL [Comité actions logement] dans un local de l'OPAC. Et je lui ai imposé de prendre deux familles sans papiers, et de les reloger temporairement dans des logements de l'OPAC, ce qui est illégal puisqu'un logement social, on doit avoir des papiers. Pour ça il fallait trouver l'association qui ferait le bail et qui sous-traiterait. Comme je n'ai pas trouvé d'association, j'ai dit : 'Le CAL est prêt à le faire.' Alors pour lui, le fait que premièrement il soit obligé de reloger le CAL et deuxièmement qu'il soit l'intermédiaire pour les familles, c'était plus qu'il ne pouvait supporter. Puisque le CAL, le DAL tout ça... Et du coup j'ai quand même fait intervenir [le maire d'arrondissement]. Qui lui a téléphoné et qui lui a dit : 'C'est comme ça et puis voilà.' »* Dans cet exemple, le maire d'arrondissement est ici en mesure d'appeler le directeur de l'OPAC pour imposer la prise en compte de la position de son adjoint<sup>72</sup>, aussi sûrement que s'il était son élu de tutelle. On voit également ici qu'une ressource politique de l'adjoint consiste à peser sur le directeur de l'OPAC par l'intermédiaire d'un autre acteur politique qui peut imposer ses positions à ce technicien. Un deuxième exemple d'injonction politique en dehors de toute hiérarchie nous est présenté par un technicien du service des Permis de construire de la direction de l'Urbanisme. Il affirme ainsi que le cabinet du maire de Paris peut le contacter directement pour bloquer la délivrance d'un permis de construire, et que sa position est alors impérative. Il cite l'exemple d'un permis bloqué par le cabinet du maire : *« Depuis mi-décembre, on dit au cabinet du maire : 'Ça y est, on peut délivrer ce permis. Tous les avis sont favorables.' Et il nous dit de ne pas donner : parce qu'il y a beaucoup de courriers de plaintes, c'est trop haut, ce n'est pas beau, et maintenant on a des courriers qui demandent une enquête publique. Donc j'ai transmis une réponse en disant : 'Non, il n'y a pas besoin d'enquête publique ; oui, le dossier est prêt, il a évolué correctement, maintenant il faut le délivrer.' Et on me dit : 'Il est urgent d'attendre' ! »* Dans ce cas, le technicien précise que son travail technique au sein de l'administration parisienne

---

<sup>72</sup> Cet élu, ancien ministre de l'intérieur et proche du maire de Paris, a un poids certain dans l'échiquier politique aussi bien parisien que national.

devrait normalement se limiter à appliquer les règlements qui régissent la délivrance des permis de construire, et qui découlent du Code de l'urbanisme, du Code de la construction, et du plan local d'urbanisme approuvé par la collectivité parisienne. L'injonction *extra-hiérarchique* de l' élu complique les choses : « *Le technique, son rôle normalement est de prendre acte de la décision du politique qui a approuvé un règlement, et de l'appliquer. Alors après, évidemment, ça nous met en impasse quand le politique nous dit oralement : 'Non je ne veux pas que vous le délivriez.'* » Le technicien est donc soumis ici à deux injonctions contradictoires. L'une découle de sa position dans la hiérarchie de la direction de l'Urbanisme, ainsi que du Code de l'urbanisme, et supposerait théoriquement qu'il applique le règlement à la lettre. L'autre est une injonction politique qui s'impose à lui à travers ses relations *extra-hiérarchiques* avec le cabinet du maire de Paris. Le fait qu'il se retrouve « dans l'impasse » montre que ces deux injonctions ont la même force. Dans certains cas, comme celui des techniciens des sections territoriales de Voirie, les relations de pouvoir *extra-hiérarchiques* avec les élus d'arrondissements semblent même parfois plus fortes que les relations hiérarchiques avec l'administration de la direction de la Voirie de la « mairie centrale ». Un technicien parle en ces termes de la place des sections territoriale de Voirie comme isolée dans l'organisation de la direction de la Voirie : « *On reste quand même des petites antennes locales. On se plaint un peu ici d'être vraiment isolé, et puis on est vraiment le dernier maillon, après nous il y a plus rien. La direction de la Voirie s'arrête chez nous.* » Nous reviendrons plus loin sur cet exemple des sections territoriales de Voirie. Nous pourrions alors constater que les relations fortes avec les élus d'arrondissement ne sont en aucun cas une anomalie : le fonctionnement de ces services est basé sur l'existence à la fois de relations hiérarchique à travers la direction de la Voirie, et de relations *extra-hiérarchiques* aux élus d'arrondissement.

## **b) La régulation politique à tous les étages : des acteurs politiques qui interviennent dans les débats techniques**

Nous avons vu qu'il existait des interactions répétées entre des techniciens et des élus en dehors des circuits hiérarchiques, qui structuraient des relations de pouvoir réciproques entre les acteurs. Nous allons voir à présent que loin de constituer une anomalie, les interactions *extra-hiérarchiques* entre élus et techniciens font partie intégrante du système de fonctionnement de l'organisation. Ces lieux d'interaction *extra-hiérarchique* entre technique et politique s'intègrent dans l'organisation à côté des lieux d'interaction hiérarchique qu'ils viennent compléter. Nous verrons ensuite comment ils peuvent structurer un autre mode de régulation politique de l'action, qui repose sur l'intervention des acteurs politiques dans les débats techniques.



### **La coordination extra-hiérarchique au cœur de l'organisation**

Lorsqu'on examine le rôle de ces relations *extra-hiérarchiques* dans la construction de l'action collective, on constate que les acteurs ont souvent besoin de s'appuyer sur ce type de relations pour faire aboutir leur action. En premier lieu, lorsque la réussite de ce qu'ils entreprennent passe par la modification de l'action d'autres acteurs, avec lesquels ils ne peuvent rentrer en contact à travers leurs relations hiérarchiques. C'est le cas du technicien de la SEMAVIP déjà cité qui déclare avoir pu alerter très vite l'adjoint au maire de Paris à l'Urbanisme afin qu'il puisse évoquer le problème de la passerelle devant relier la ZAC Claude Bernard à la zone d'aménagement des EMGP situé à Aubervilliers à l'occasion sa rencontre avec le président des EMGP. L'adjoint à l'Urbanisme a pu ainsi réaffirmer l'importance pour la Ville de Paris que cette passerelle soit ouverte la nuit, ce qui n'était pas envisagé initialement par les EMGP. Et notre interlocuteur en charge du projet estimait que cet élément était indispensable pour « faire de la ville ». Dans cet exemple, la voie hiérarchique aurait théoriquement consisté à saisir les techniciens de la direction de l'Urbanisme en charge de la gestion du contrat de concession, lesquels auraient éventuellement fait remonter ce problème à leur adjoint de tutelle par l'intermédiaire de leur direction. Or les techniciens de la direction de l'Urbanisme n'auraient peut être pas jugé utile de solliciter l'adjoint, et même s'ils avaient relayé cette demande, elle serait probablement arrivée après la rencontre. Enfin, si ce technicien n'avait pas été en contact régulièrement avec le cabinet de cet adjoint, il n'aurait même pas été informé de cette rencontre. Notre interlocuteur insiste en ce sens sur l'importance de son « réseau » proche du politique qui lui permet d'être informé, tout en reconnaissant par ailleurs utiliser particulièrement ce type de ressources : « *Paris est une ville tellement colossale que plein de choses peuvent se passer sans qu'on soit informé. La première étape, c'est d'être informé et de se tenir au courant, c'est comme ça qu'on y arrive. De parler beaucoup, de savoir. Moi j'ai plein de copains, des gens que j'aime bien un peu partout, donc je suis informé. Je pose des questions. Moi, je suis très sur le terrain, je suis très dans le réseau. Je ne dis pas que c'est bien mais je suis comme ça. Et je pense que ça permet vraiment de faire avancer les choses. Ou d'être alerté.* » Cet acteur technique est ainsi en mesure de mobiliser des ressources politiques à travers son réseau de relations *extra-hiérarchiques*, ce qui lui permet de défendre ses idées dans son travail.

Une autre raison peut pousser un acteur à s'appuyer sur ses relations *extra-hiérarchiques* : la réussite de son action risque parfois d'être entravée par l'action ultérieure d'un autre acteur dont il n'aurait pas tenu compte. Le technicien déjà cité du service des Permis de construire de la direction de l'Urbanisme précise ainsi travailler

régulièrement avec un chargé de mission du cabinet du maire d'un arrondissement, à chaque fois que celui-ci exprime un désaccord sur un permis. Notre interlocuteur peut ainsi être amené à prendre en compte des demandes que ce chargé de mission aurait exprimées et à les négocier avec le pétitionnaire. Dans le cas contraire, le permis risquerait de recevoir par la suite un avis défavorable du maire d'arrondissement. Notre interlocuteur raconte ainsi ses échanges avec cet acteur : *« À la mairie d'arrondissement, ils travaillent plus sur les programmes. Comment va fonctionner tel programme de logements sociaux, ou tel programme de logements un peu particuliers. Comment vont vivre les gens à l'intérieur. Moi, à la limite, si la chambre et le séjour ont des vues principales, le reste, ça n'est pas mon affaire. Il faut qu'il y ait un ascenseur si l'immeuble fait plus de tant d'étages, et puis, si les gabarits sont respectés, les vues principales seront respectées. Eux, ils disent : 'Ça ne marche pas bien, et puis on aurait préféré ceci ou cela.' Alors après, il faut essayer de trouver comment on peut à la fois régler les problèmes de fonctionnement intérieur, quelles implications ça a sur les façades ou sur le plan masse, qu'est-ce qui est possible, comment on reprend le projet. Ce qu'on ne doit pas faire dans un permis de construire. Normalement ça n'est pas notre rôle. Mais je suis obligé de regarder pour voir si ce que demande la mairie sera possible. Quelles suggestions on peut faire au maître d'ouvrage et au maître d'œuvre pour modifier leur projet. Et puis qu'ils n'y perdent pas et que le projet ne s'en arrange pas plus mal. »* L'instruction d'un permis de construire n'est donc pas une simple affaire de validation administrative et de prise en compte du règlement. Pour faire son travail, le technicien doit aller négocier directement avec les acteurs politiques susceptibles de bloquer les permis de construire.

**Nous ne signifions pourtant pas ici que les acteurs cherchent en cela à agir à l'encontre de ce que supposerait leur position hiérarchique. Alors même qu'elles contournent le circuit hiérarchique, les relations extra-hiérarchiques ne s'opposent pas nécessairement à l'existence d'une structuration hiérarchique de l'organisation. En particulier, les acteurs doivent parfois avoir recours à leurs relations *extra-hiérarchiques* pour pouvoir assurer le rôle attendu par leur position hiérarchique.** Chez les techniciens, les tâches à accomplir définies par leur poste de travail ne peuvent parfois être assurées sans cela. Pour poursuivre sur l'exemple du technicien du service des Permis de construire, notre interlocuteur précise que les contacts directs avec le chargé de mission au cabinet du maire d'arrondissement sont nécessaires pour qu'il puisse remplir sa mission : *« C'est en faveur des dossiers, pour qu'on aille plus vite pour les pétitionnaires. C'est l'intérêt du service public. Parce que ce n'est pas la peine que tout le monde reste sur une position bloquée, et s'il y a un truc qui doit évoluer, il faut qu'on se mette d'accord pour dire comment on va le faire évoluer. Ça fait gagner du temps. Par exemple, il y a beaucoup de projets pas très importants qui sont un peu limites, et il suffit de pas grand-chose. Donc ça permet de reprendre un petit peu le projet. On se met d'accord sur la façon dont ça doit être repris, donc je dis : 'bon, d'accord.' On appelle l'architecte et on lui fait évoluer son projet, et*

*puis terminé. Ça va beaucoup plus vite que si le maire d'arrondissement mettait un avis défavorable, que l'ABF<sup>73</sup> mettait un avis défavorable : après on va attendre pour faire revenir le gars.* » Le travail tel que le comprend ce technicien consiste non seulement à instruire les permis de construire pour vérifier leur conformité aux règlements, mais également à rendre possible l'attribution des permis dans des délais raisonnables et à éviter l'enlisement des dossiers dans un contexte où le délai d'instruction des permis à Paris est déjà relativement long – au mieux six mois d'instruction au moment de l'enquête. Pour éviter les blocages éventuels dus à un avis défavorable des élus, il ne peut faire autrement que de préparer les dossiers avec les cabinets de ces élus, ce qui rend ainsi effectif le pouvoir des maires d'arrondissement par rapport aux permis de construire.

**Mais de la même manière, les élus ont parfois besoin de s'appuyer sur des relations extra-hiérarchiques avec des techniciens pour pouvoir mettre en œuvre l'action pour laquelle ils ont été mandatés par les électeurs, ce que la position hiérarchique conférée par leur élection ne permet pas nécessairement.** Un adjoint à la Voirie dans un arrondissement de Paris précise par exemple qu'il a besoin pour agir de pouvoir s'appuyer sur les techniciens de la direction de la Voirie, lesquels dépendent de l'adjoint au maire de Paris à la Voirie : lui même n'exerce aucun contrôle sur la direction de la Voirie. Notre interlocuteur déclare donc devoir s'appuyer sur ses relations extra-hiérarchiques avec les techniciens des sections territoriales de Voirie pour exercer son mandat d'adjoint. Il existe même des cas où les élus n'exercent pas de contrôle hiérarchique sur des techniciens, alors même que l'action de ces techniciens est reconnue par les électeurs comme étant du ressort de ces élus. L'adjoint à l'Urbanisme dans un arrondissement déjà cité, qui nous parle de ses contacts directs avec le directeur de l'OPAC, précise ce paradoxe concernant l'action de l'OPAC : *« Il y a eu un cas récemment, avec l'OPAC, où je les ai obligés à reloger. Je leur dis de reloger. C'était une famille qui n'avait pas payé depuis très longtemps. Mais il n'y avait jamais eu de travail social avec elle, et puis on dit tout d'un coup 'Allez, on expulse.' D'autant plus que pour les gens, ces immeubles, c'est moi, c'est la Ville qui préempte. Et après on confie l'immeuble à l'OPAC, mais le responsable, c'est moi. C'est nous, c'est la Ville. »* Ainsi, lorsque l'OPAC engage des procédures de préemption d'immeuble ou d'expulsion dans une opération d'aménagement, c'est l'élu d'arrondissement que les habitants et associations de quartier vont venir trouver, surtout lorsque celui-ci est un ancien responsable associatif très actif dans la défense des droits au logement. Pour défendre sa vision de l'action municipale en matière de logement dans l'arrondissement, notre interlocuteur ne peut donc ici faire autrement que de se mettre en situation d'avoir un pouvoir sur l'action de techniciens de l'OPAC qui ne dépendent pas de lui.

---

<sup>73</sup> Architecte des Bâtiments de France

**Les relations extra-hiérarchiques entre élus et techniciens ne s'opposent pas nécessairement au fonctionnement hiérarchique de l'organisation : elles s'intègrent ou non selon les cas au système de production de l'action collective. Elles sont donc plus ou moins bien acceptées par les autres acteurs qui agissent dans le cadre de relations hiérarchiques.** Un technicien de la direction de la Voirie à la mairie centrale, responsable d'un « grand projet » d'infrastructure, évoque par exemple ses relations *extra-hiérarchiques* avec le maire de l'arrondissement où se situe le projet dont il s'occupe. Il précise que ces relations sont complémentaires de ses relations hiérarchiques : « *Parfois, à la suite d'une réunion publique il y a une réunion entre le chef de service accompagné du chef de projet, et le maire d'arrondissement, avec un représentant du cabinet de [l'adjoint à la Voirie au maire de Paris] pour dire : 'Voilà, est-ce qu'on retient bien telle hypothèse ?' Ça ne se fait pas tout seul, c'est dans un processus. C'est par exemple complémentaire à une réunion publique à laquelle il n'y a pas vraiment eu de conclusion, et donc on réinterroge la mairie locale pour obtenir son orientation, et puis c'est revalidé par [l'adjoint à la Voirie au maire de Paris]* ». Dans un tel cas, ces relations avec le maire d'arrondissement sont considérées comme normales par la hiérarchie de ce technicien, qui estime qu'elles sont nécessaires pour l'aboutissement du projet. Elles évitent à l'adjoint au maire de Paris de devoir négocier l'intégralité des décisions avec les maires d'arrondissements sur l'ensemble des arrondissements. L'adjoint est par ailleurs au courant du résultat de la négociation par l'intermédiaire d'un chargé de mission de son cabinet – et donc sans passer par l'intermédiaire du directeur de la Voirie. Le bon fonctionnement du système hiérarchique requiert ici que des interactions directes aient lieu entre le chef de projet et l'élu d'arrondissement, et la hiérarchie va les encourager. On peut de la même manière comprendre le terme de « logique de projet », utilisé par le chef du projet Porte Pouchet à la direction de l'Urbanisme de la Ville de Paris, comme un mode de fonctionnement organisationnel accepté par la hiérarchie et qui justifie les interactions *extra-hiérarchiques* autant avec d'autres techniciens qu'avec des élus. Après avoir évoqué ses contacts directs avec le directeur de cabinet de l'adjoint à l'Urbanisme, notre interlocuteur explique ainsi que, « *normalement, c'est assez hiérarchisé et cloisonné à la Ville de Paris. Mais c'est vrai que pour le GPRU il y a eu un dispositif un peu novateur avec une logique de projet, qui a fait qu'on fonctionnait un petit peu différemment* ». Ce mode de fonctionnement basé sur les relations *extra-hiérarchiques* est ici envisagé comme un moyen plus performant de faire aboutir le projet que la coordination hiérarchique de l'action. Le rôle même de chef de projet dans l'organigramme de la direction de l'Urbanisme n'a de sens que si cet acteur peut effectivement établir et mobiliser dans son travail des relations extra-hiérarchiques aussi bien avec d'autres techniciens qu'avec les élus concernés par le projet.

Dans d'autre cas en revanche, la coordination *extra-hiérarchique* de l'action pose au contraire un problème à certains acteurs en allant à l'encontre de l'organisation hiérarchique. Un élu qui exerce un contrôle hiérarchique sur des techniciens peut ainsi considérer que les interactions *extra-hiérarchiques* entre ces techniciens et d'autres élus sont problématiques : il va alors faire en sorte de les restreindre. C'est le cas pour le projet d'aménagement du Village olympique dans le cadre de la candidature de Paris aux Jeux olympiques de 2012, où l'adjoint au maire de Paris en charge de l'Urbanisme a monopolisé les interactions avec les techniciens qui s'occupaient du projet, non seulement avec les techniciens de la direction de l'Urbanisme, mais aussi avec les techniciens de la SEMAVIP en charge du mandat d'étude visant à piloter le marché de définition. Dans cet exemple, l'adjoint à l'Urbanisme entretient une relation *extra-hiérarchique* avec les techniciens de la SEM par l'intermédiaire de son directeur de cabinet. En revanche, il fait en sorte dans ce projet que l'articulation, à la fois avec les autres techniciens et avec les autres élus, ne passe jamais directement par les techniciens de la SEM mais par son intermédiaire, celui de son directeur de cabinet, ou celui du sous-directeur de l'Aménagement à la direction de l'Urbanisme : « *Il y avait déjà un tel niveau de confidentialité sur le dossier de candidature que ça ne passait que par [l'adjoint au maire de Paris à l'Urbanisme]. C'était lui qui faisait son affaire au niveau de son cabinet, de l'interface avec les autres élus. Moi, je n'ai pas le souvenir une seule fois que les cabinets nous aient appelé en direct, hors cabinet [de l'adjoint au maire de Paris à l'Urbanisme], pour travailler ou se positionner sur le sujet. Au contraire les choses étaient quand même bien chacun à sa place. Pour nous le point d'entrée c'était [l'adjoint au maire de Paris à l'Urbanisme], [son directeur de cabinet], et [le sous-directeur à l'Aménagement à la direction de l'Urbanisme]. C'étaient eux aussi qui étaient l'articulation avec les autres directions. Mais encore une fois parce qu'il y avait ce couvert un peu confidentiel. On ne pouvait pas communiquer les plans, tout devait être secret. Parce que le Comité International Olympique ne permet pas une diffusion du dossier et des plans tant que le dossier de candidature n'a pas été remis. Les plans ne pouvaient être diffusés qu'à un comité très restreint.* » Dans d'autres cas, ce sont au contraire les techniciens qui peuvent refuser de contourner le circuit hiérarchique théorique. En témoigne ce technicien de la SEMAVIP qui déclare éviter d'avoir des contacts directs avec le cabinet de l'adjoint au maire de Paris à la Propreté et à l'Environnement : « *C'est à mon avis une erreur de passer directement par lui, il ne faut jamais faire ça. Notre direction de tutelle, c'est l'Urbanisme. Donc c'est l'adjoint chargé de l'Urbanisme. Et ce n'est certainement pas ni l'adjoint au maire de Paris à la Propreté et à l'Environnement, ni l'adjoint au maire de Paris chargé du logement. Si celui-ci me dit d'étudier 70% de logements sociaux sur le secteur, tout de suite j'en parle au chef de cabinet de l'adjoint au maire de Paris à l'Urbanisme, en disant 'qu'est-ce que je fais ?' Et il me dit : 'surtout ne faite rien, et j'en parle à [l'adjoint au maire de Paris en charge de l'Urbanisme]'. Parce qu'après... ce n'est pas à nous de rentrer dans le débat politique.* » **Finalement, aussi bien les élus situés au sommet de la hiérarchie que les techniciens peuvent remettre**

en cause les relations extra-hiérarchiques en s'appuyant sur leur position dans l'organisation hiérarchique. Les lieux d'interaction *extra-hiérarchique* entre acteurs techniques et acteurs politiques peuvent donc rentrer en contradiction avec les lieux d'interaction *hiérarchique*.

### **Une régulation politique de l'action transposée au niveau technique**

Nous avons pu voir que la structuration de l'organisation se basait sur deux formes de coordination de l'action entre acteurs techniques et acteurs politiques, qui dans certains cas se complètent et dans d'autres cas s'opposent : la coordination hiérarchique et la coordination extra-hiérarchique. Les relations extra-hiérarchiques entre élus et techniciens paraissent en cela pleinement intégrées dans le fonctionnement organisationnel de la construction de l'action collective : les acteurs s'appuient pour agir sur des relations de pouvoir concrètes entre élus et techniciens, autant sur celles qui découlent de la structure hiérarchique que sur celles qui la contournent. Or ces deux formes de coordination de l'action nous permettent de distinguer deux modes de *régulation politique* de l'action qui peuvent structurer le fonctionnement du système d'action. Ainsi, nous avons vu en analysant les lieux d'interaction hiérarchique entre technique et politique qu'il existait un mode hiérarchique de *régulation politique* de l'action, où la définition des modalités de coordination entre acteurs reposait sur l'existence de la structure hiérarchique. En cas de blocage de l'action, la structure hiérarchique permet de faire remonter à un niveau politique la négociation sur le contenu de l'action, ce qui définit de nouvelles modalités de coordination entre acteurs. **Mais on voit apparaître également un autre mode de *régulation politique* de l'action qui consiste pour les élus et les techniciens à établir des relations de pouvoir en dehors des structures hiérarchiques, afin de pouvoir s'appuyer sur ces relations pour faire avancer l'action comme ils l'entendent, en particulier en cas de blocage par la voie hiérarchique. Dans ce mode de régulation de l'action, la définition des règles qui régissent la place de chaque acteur politique dans la production de l'action collective repose donc sur la construction de relations extra-hiérarchiques entre élus et techniciens. Les techniciens vont ainsi pouvoir négocier le contenu de l'action directement avec d'autres élus que leurs élus de tutelle. Et au lieu d'être négocié au niveau politique entre des élus situés au sommet de la structure hiérarchique, le contenu technique de l'action et sa mise en œuvre deviennent des objets autour desquels se construisent des relations entre élus et techniciens, ce qui définit en retour la place effective de chaque acteur dans la construction de l'action.**

Prenons ainsi deux exemples présentés par un technicien de la SEMAVIP : la réalisation de la forêt linéaire sur la ZAC Claude Bernard – espace vert en limite de la ZAC prévu pour séparer les bâtiments à construire du boulevard périphérique – et le choix du maître d’œuvre urbain sur Paris Nord-Est. Sur ces deux sujets se sont opposés des techniciens de la direction de l’Urbanisme d’une part et des techniciens de la SEMAVIP d’autre part. La SEMAVIP étant titulaire au moment de l’entretien d’un mandat d’étude sur Paris Nord-Est géré par les techniciens de la direction de l’Urbanisme, la SEMAVIP auraient théoriquement dû s’incliner dans ces cas de désaccord. Pourtant, la SEMAVIP a pu ici défendre son point de vue directement auprès de chaque élu concerné. Et dans les deux cas, les désaccords ont été arbitrés en fonction des interactions que les techniciens avaient pu nouer avec les élus autour du contenu des décisions à prendre. Notre interlocuteur raconte ainsi : « *Nous, SEM, sur Paris Nord-Est, en tout cas moi, je n’ai pas du tout les mêmes idées urbaines que la direction de l’Urbanisme. On a beaucoup défendu la forêt linéaire ici à la SEM, et le sous-directeur à l’Aménagement était contre. Il a tout fait au niveau technique pour que ça ne passe pas chez l’élu. On a réussi à défendre auprès des élus des notes, on a fait des notes séparées alors que normalement on est sous la houlette de la direction de l’Urbanisme. Donc on a fait des notes séparées de la direction de l’Urbanisme en disant : ‘On n’est pas d’accord on veut ça, ça et ça’ et finalement l’adjoint au maire de Paris à l’Urbanisme a obtempéré pour notre choix. Mais donc la direction de l’Urbanisme n’a pas été reconnue, on est passé et on a imposé notre choix. On a fait des notes aux élus. Chose que normalement on ne devrait pas faire. Mais quand il y a un conflit, un arbitrage nécessaire entre une SEM et une direction, qui est sa direction de référence, on fait une note d’arbitrage. Du coup, c’est autre chose qu’entre deux directions, parce que deux directions, elles ont deux adjoints différents. Nous, on est sous la houlette de la direction de l’Urbanisme. Nous, on n’a pas d’adjoint, on les a tous. Sur Paris Nord-Est, je trouve que le rôle de la SEM a été assez important. Le choix de l’architecte par exemple. La DU et l’APUR voulaient absolument Devillers. On est monté au créneau, moi, j’ai toujours défendu Dusapin-Leclercq et TER. Et c’est eux qui sont passés. Mais on est monté au créneau, moi, je suis allé voir les adjoints, chose que je n’ai pas le droit de faire, etc. Donc néanmoins la SEM a fait passer Dusapin-Leclercq. Au grand dam de la DU.* » Dans ces deux cas, le technicien de la SEM a pu convaincre directement tous les adjoints du bien-fondé de sa position, à travers ses relations extra-hiérarchiques avec eux. Contrairement au mode de régulation politique fondé sur la hiérarchie, la multiplicité des lieux de pouvoir politiques est ici gérée au niveau technique, c’est-à-dire à travers les relations directes entre les techniciens en charge du pilotage de l’action et les élus sur le contenu et la mise en œuvre de l’action. Au lieu que des négociations politiques entre les différents élus précèdent l’action et que leur résultat s’applique ensuite à la mise en œuvre technique, tout se passe comme si les attentes de chaque élu étaient négociées séparément au cours de l’action, à travers des relations de pouvoir avec les techniciens qui la mettaient en œuvre.

Chaque acteur politique est alors plus ou moins en mesure de défendre ses intérêts en fonction des relations qu'il peut mobiliser avec les techniciens qui pilotent l'action. Un technicien nous parle ainsi du rôle des techniciens de la SEMAPA au sein du projet Paris Rive Gauche : « *La SEMAPA s'est autonomisée, elle a fait en direct avec le politique. Ils ne sont jamais passés par la Direction de l'Urbanisme ou quasiment pas. Donc politique c'est avec l'adjoint à l'Urbanisme, avec le maire d'arrondissement ou avec d'autres adjoints. En direct. Il y a un pouvoir colossal en direct avec les élus. Ils ont squeezé la direction de l'Urbanisme.* » Pour schématiser et au risque de caricaturer pour mieux comprendre : au lieu que l'action mise en œuvre par la SEMAPA découle de directives fixées par la direction de l'Urbanisme qui appliquerait des directives définies au niveau politique par l'adjoint de l'urbanisme en négociant avec les autres élus intéressés, les différents élus concernés entretiennent des relations de pouvoir avec les techniciens de la SEM et sont en mesure de peser directement sur l'action de la SEM au fur et à mesure de sa mise en œuvre. Nous parlons en cela d'une *régulation politique* de l'action transposée au niveau technique. Les élus participent de cette manière à la fois à la définition du projet et de ses objectifs politiques, mais également à la structuration de la capacité effective de chacun d'entre eux à contrôler ou non l'action.

**Ainsi, loin de se limiter à des contacts ponctuels, les relations *extra-hiérarchiques* entre élus et techniciens structurent dans certains cas le fonctionnement de l'organisation. Et les deux modes de régulation de l'action évoqués – régulation politique fondée sur la hiérarchie et régulation politique transposée au niveau technique – nous fournissent une clef pour analyser la structuration de l'organisation de l'action collective et la mise en place des systèmes d'action concrets.**

### **Le pouvoir périphérique des élus d'arrondissement**

Nous allons illustrer à présent la manière dont se combinent ces deux modes de régulation politique de l'action à travers l'exemple de la place des élus d'arrondissement dans l'organisation de l'action municipale parisienne. La loi du 31 décembre 1982 relative à l'organisation de Paris, Marseille et Lyon<sup>74</sup>, qui définit le rôle des maires d'arrondissement, ne leur accorde théoriquement que peu de pouvoir sur la mise en place de l'action : ils gèrent certains équipements de proximité – parcs de moins de 1ha, crèches, petits équipements sportifs –, et émettent un avis sur les affaires concernant l'arrondissement – urbanisme, occupation des sols et subventions aux associations. Ils n'exercent aucun contrôle hiérarchique sur les techniciens des

---

<sup>74</sup> Loi n°82-1169 du 31 décembre 1982 relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale.



directions de la Ville de Paris. Cependant, les élections municipales sont organisées par arrondissement à travers l'élection des maires d'arrondissement qui conduisent leur propre liste. Le maire de Paris est élu ensuite au suffrage indirect par les conseillers de Paris, lesquels sont désignés parmi les élus d'arrondissement en fonction des suffrages recueillis par chaque liste dans chaque arrondissement (Marcou, 2004). L'arrondissement est donc un échelon politique qui compte à Paris, même si le maire n'exerce pas a priori de contrôle hiérarchique sur l'action (Spitz, 2004). Or on peut constater que les élus d'arrondissement ont dans les faits un pouvoir relatif à tout ce qui se passe dans leur arrondissement – c'est-à-dire qu'ils sont en mesure d'influencer le cours des actions conduites par la municipalité dans leur arrondissement. Les élus d'arrondissement disposent pour cela de deux moyens d'action.

Le premier repose sur leurs ressources politiques dans les négociations entre élus. Les élus d'arrondissement ont par ce biais la possibilité de faire du lobbying ou de faire pression sur les élus de la mairie centrale, ce qui leur permet d'intervenir sur l'action. Un technicien évoque ainsi l'opération Moskova dans le XVIII<sup>e</sup> arrondissement. Il précise que le projet s'est retrouvé à un moment en situation de blocage, notamment à travers l'action du maire d'arrondissement issu à l'époque de l'opposition municipale. Celui-ci a pu intervenir dans l'opération en faisant pression à travers des associations dont il était proche : *« En tant que maire d'arrondissement, il pouvait intervenir via les associations, auprès de la direction de l'Urbanisme pour faire modifier le programme. Et ça passait souvent sur FR3 que la mairie de Paris cassait tout, densifiait, mettait les gens à la rue, etc., et qu'il ne voulait plus entendre parler de choses comme ça. »* Les maires d'arrondissement ont par ce biais un pouvoir de blocage de l'action, y compris lorsqu'ils sont situés dans l'opposition municipale. C'est ce qu'exprime ce technicien en évoquant le rôle du maire du XVII<sup>e</sup> arrondissement par rapport au projet du village olympique dans le cadre de la candidature aux Jeux olympiques de 2012. Le maire d'arrondissement a ainsi soutenu les techniciens de la Ville de Paris face aux acteurs ferroviaires pour qu'ils libèrent leur emprise en faveur du projet d'aménagement. Mais bien qu'étant dans l'opposition municipale, il aurait cependant pu bloquer ce projet s'il ne lui avait pas convenu : *« Le maire du XVII<sup>e</sup> s'est toujours positionné contre les ferroviaires. En disant : 'Ce terrain-là, ça fait trente ans qu'il est ferroviaire, je n'ai jamais rien vu que des entrepôts qui sont utilisés par des entreprises qui n'ont rien à voir avec le ferroviaire : un concessionnaire Rover, les locaux de la Poste, des mecs qui dessoudent des bagnoles.' Mais s'il avait pour une raison ou une autre pris parti pour les ferroviaires, ça aurait été gênant. Il aurait fallu politiquement convaincre les élus du bien-fondé de notre démarche. Mais il n'a jamais bloqué, au contraire, il a toujours poussé pour que ça avance. Après, c'est un positionnement politique. Si on avait eu les Jeux, après, chacun se serait positionné et aurait tiré un peu la couverture. »* Le premier moyen d'influencer le cours de l'action consiste donc pour ces élus à jouer dans la sphère politique et à négocier

directement avec les autres élus. En ce sens, certains élus d'arrondissement y ont plus d'influence que d'autres. Témoin ce maire d'arrondissement, réputé selon un technicien « très proche du maire de Paris », qui a une influence plus grande dans la sphère politique parisienne.

Un deuxième moyen d'influencer le cours de l'action consiste pour les élus d'arrondissement à nouer des interactions et à intervenir directement auprès des techniciens de la mairie centrale qui conduisent la mise en œuvre de l'action. Les interactions extra-hiérarchiques entre des élus d'arrondissement et des techniciens de la mairie centrale sont relativement courantes, comme on a pu le voir à travers tous les exemples déjà cités. Nous allons revenir ici sur l'exemple des interactions entre les techniciens des sections territoriales de Voirie et les élus d'arrondissement. Cet exemple montre comment les relations *extra-hiérarchiques* structurent un système de fonctionnement qui ouvre des marges de manœuvre importantes pour les élus d'arrondissement en matière d'intervention sur la voirie de leur arrondissement. À Paris, la gestion au quotidien de la voirie et de la plupart des espaces publics hors jardins est assurée par des services spécifiques appelés « sections territoriales de Voirie » (STV). Il en existe sept, regroupant chacune plusieurs arrondissements. D'autres directions ont également leurs antennes localisées : la direction du Patrimoine et de l'Architecture, la direction des Parcs et Jardins, la direction de la Propreté et de l'Environnement, etc. Les STV ont à leur charge l'entretien courant des voiries de leur territoire, comme les réfections de trottoirs, le marquage au sol, les panneaux de signalisation, etc. Les STV participent également à l'amélioration du fonctionnement de la voirie par de petits projets locaux définis en interne, comme l'amélioration du fonctionnement d'un carrefour, l'aménagement d'une placette, le re-profilage d'un trottoir devant une construction neuve, etc. Enfin les STV mettent en œuvre des projets plus importants définis par la direction de la Voirie de la mairie centrale, en assurant le suivi de la réalisation. Même si leurs locaux sont situés physiquement au cœur de leur territoire d'action, ces services sont rattachés hiérarchiquement à la direction de la Voirie et des Déplacements de la mairie centrale, et donc à l'adjoint au maire de Paris en charge de la Voirie. Cependant, on constate en réalité que les élus d'arrondissement ont en réalité une autorité directe sur ces techniciens. Un technicien d'une section territoriale de Voirie décrit ainsi ce paradoxe : *« On ne dépend pas de la mairie d'arrondissement. On a forcément un relationnel avec eux, puisque on a mis des antennes locales sur chacun des arrondissements, mais notre autorité c'est la direction de la Voirie, et donc l'adjoint à la Voirie au maire de Paris, et le maire de Paris directement. Mais en aucun cas le maire d'arrondissement. Pourtant on est obligé de rendre des comptes à la mairie d'arrondissement bien entendu. Donc là, la chose est relativement floue. Le maire d'arrondissement ne devrait pas avoir d'autorité directe sur nous. Il en a une de fait. On ne peut pas l'ignorer. Et y compris quand il était dans l'opposition, et que le maire de Paris était Tiberi : au même titre on ne pouvait pas ignorer le maire d'arrondissement qui était dans l'opposition. Et on travaillait en*

*étroite collaboration avec lui, on ne pouvait pas faire autrement.* » Nous avons vu plus haut que ces relations de pouvoir étaient réciproques : autant l'élu est en mesure d'influer sur l'action du technicien, autant le technicien est du même coup en mesure de faire en sorte que l'élu prenne en compte son avis. Nous avons vu également que les interactions étaient organisées, à travers des réunions régulières entre les différents élus et techniciens. Il faut préciser en outre que ces interactions sont encouragées par la hiérarchie au sein de la mairie centrale. Un technicien évoque le cas de la préparation du budget de réfection des voiries dans son arrondissement. Avant de pouvoir faire une proposition de budget à sa direction, il doit avoir au préalable négocié avec le maire d'arrondissement pour connaître ses priorités : *« Maintenant il est admis qu'on aille chez les maires avant de présenter nos budgets aux directions. Et on nous demande de mettre dans notre demande de budget une colonne priorité du maire d'arrondissement, et priorité du service. Mais c'est tout récent, ça date de deux ans. Avant on y allait, ça se disait : Le maire, il est d'accord avec notre proposition. Et comme ça, il le savait. »* Dans ce système de fonctionnement, les relations *extra-hiérarchiques* entre les techniciens des STV et les élus d'arrondissement permettent à la direction de la Voirie de pouvoir agir sur la voirie d'un arrondissement en s'assurant que ses élus l'acceptent, faute de quoi l'action risquerait d'être bloquée. Les relations *extra-hiérarchiques* permettent donc ici au système d'action de fonctionner. Et la *régulation politique* de l'action – c'est-à-dire la production des règles définissant les possibilités d'intervention de chaque acteur politique dans l'action – repose ici sur les marges de liberté laissées aux élus d'arrondissements de négocier l'intégration de leurs objectifs directement avec les techniciens, plus que sur des négociations à un niveau politique avec l'adjoint à la Voirie au maire de Paris. On retrouve ici le mode de *régulation politique* de l'action transposé au niveau technique.

On constate donc à travers cet exemple que **les élus d'arrondissement acquièrent des marges de manœuvre réelles pour influencer l'action municipale dans leur arrondissement. Ces marges de manœuvre relèvent à la fois d'une forme de régulation politique fondée sur la hiérarchie – capacité d'action des élus d'arrondissement à travers la négociation avec les élus dont dépendent hiérarchiquement les techniciens qui mettent en œuvre l'action –, et d'une forme de régulation politique de l'action transposée au niveau technique – ouvrant une capacité d'action directe des élus d'arrondissement sur ce que font les techniciens qui mettent en œuvre l'action. À travers ces deux modes de régulation politique de l'action, il existe ainsi à Paris un certain nombre de sujets qui doivent être traités par les élus d'arrondissement, et qui relèvent non pas de leurs compétences réglementaires mais de leurs compétences de fait.** L'adjoint au maire d'un arrondissement en charge de l'Urbanisme évoque ainsi la question du choix du type de logements sociaux dans les opérations

d'aménagement sur son arrondissement, comme un sujet réservé de fait aux élus d'arrondissement bien qu'il ne relève pas de leurs compétences réglementaires : « *Pour définir si on va faire du logement intermédiaire ou du logement social, c'est moi qui décide. En accord avec [l'adjoint au logement au Maire de Paris], mais généralement il me dit : 'Propose', et puis il dispose. Je fais les proposition et lui entérine généralement.* » De la même manière, un technicien de la direction de la Jeunesse et des Sports évoque la répartition des tâches qui s'effectue dans la programmation d'un équipement sportif entre l'adjoint aux Sports au maire de Paris et les élus de l'arrondissement sur lequel l'équipement est construit : « *Dès qu'un projet est acté, l'adjoint au maire va se retirer, et va laisser progressivement la négociation sur tous les problèmes liés à son intégration urbaine, etc., qui vont être gérés au niveau local. Par exemple le dernier gymnase que nous venons de faire, Reuilly, est très bien perçu. Le principe même du gymnase, c'est [l'adjoint au maire de Paris chargé des Sports] qui va le voir, mais le programme va être défini au niveau local. En gros, il va donner le montant financier qu'il attribue, mais après, le programme proprement dit, on va le négocier avec la mairie d'arrondissement.* » Ainsi la répartition des rôles réels dans l'action laisse une bonne place aux élus d'arrondissements. Pour revenir sur l'exemple de la préparation des budgets de réfection des voiries, un technicien d'une section territoriale de Voirie évoque même un système de « programmation pluriannuelle » mis en place avec le maire d'arrondissement. Ce système permet en effet de répartir sur plusieurs années le budget de réfection d'un trottoir particulièrement grand. L'élu peut ainsi afficher la réfection d'un nombre plus important de trottoirs au cours d'une même année, et répartir les travaux de l'année sur l'ensemble de l'arrondissement : « *Si je propose au maire des travaux par tranches, lui, politiquement, il pourra toujours dire aux autres riverains qui se plaignent : 'On a fait le trottoir là-bas, un peu plus loin, attendez, tous les ans il y a un programme pluriannuel. Donc je ne vous abandonne pas, il faut bien démarrer par une extrémité, et ça va arriver chez vous un jour.'* » Ce fonctionnement repose sur la pérennité des relations extra-hiérarchiques entre l'élu et le technicien. Il n'est en effet contractualisé nulle part entre la mairie d'arrondissement et la mairie centrale que les travaux s'étaleront sur plusieurs années : « *Ça joue sur la mémoire. Moi, je fais des fiches de propositions pour le budget des travaux, donc je mets les quatre ou cinq tranches d'un même boulevard. En sachant que je vais prioriser la première tranche la première année, en sachant ensuite qu'on va oublier les autres et que ma direction ne retiendra pas les cinq tranches. Donc on les inscrit dans les demandes de budget mais avec une priorité moindre. Et elles reviennent l'année d'après parce que moi je garde mes fiches et je les reprends.* » Au sein du système, les relations extra-hiérarchiques entre élu et technicien sont ici suffisamment stabilisées pour que le maire et le technicien envisagent tous les deux que la réfection du trottoir puisse s'étaler sur plusieurs années. **On voit ainsi que l'ouverture de capacités de coordination extra-hiérarchique entre les maires d'arrondissement et les techniciens qui pilotent l'action est un moyen pour que ces élus**

aient une capacité réelle d'intervention sur certains sujets qui les préoccupent en tant qu'élus, et ce malgré la loi de 1982 relative à l'organisation de Paris, Marseille et Lyon, évoquée plus haut. Ces lieux d'interaction *extra-hiérarchique* sont essentiels dans l'organisation, et dans la définition des règles d'intervention de ces élus dans l'action. Outre que ce mode de régulation permet aux maires d'arrondissement d'agir au-delà de leurs compétences formelles et de pouvoir défendre une action devant des électeurs, il permet également au maire de Paris de s'assurer du soutien politique de ces élus au sein de la majorité qu'il contrôle. Que serait devenue la majorité municipale de gauche si les élus Verts, PC, MRG, ou même les élus PS de tendance fabiusienne participant à cette majorité n'avaient aucun pouvoir réel à travers leur mandat d'élus en tant que maires d'arrondissement ou en tant qu'adjoints au maire dans un domaine particulier de l'action municipale ? Or la consistance des différents mandats attribués à chaque élu dans le cadre de sa participation à la majorité municipale passe notamment par leur capacité d'intervention *hiérarchique* mais également *extra-hiérarchique* sur l'action municipale.

## Conclusion

Nous avons mis en évidence dans ce chapitre la multiplicité des lieux d'interaction entre acteurs techniques et acteurs politiques. Il existe, pour une même action, plusieurs lieux d'interaction hiérarchique, reposant sur une relation de dépendance formelle entre élus et techniciens. Il existe également des lieux d'interaction qui se structurent en dehors de toute hiérarchie, mais qui peuvent être tout aussi stables que des lieux d'interaction hiérarchique. Ce constat nous amène à la fois à renforcer et à nuancer les recherches évoquées en introduction de ce travail, relatives à la gouvernances urbaines. Ces recherches insistent notamment sur la pluralité des institutions politico-administratives participant à l'action publique locale. Nous pouvons voir ici que le foisonnement des structures politico-administratives est renforcé par la complexité interne de chacune d'entre-elles. Mais c'est peut être plus cette complexité de lieux d'interaction entre politique et technique, au delà des institutions elles-mêmes, qui compte dans l'organisation de l'action.

Nous avons vu également que l'on pouvait sur cette base distinguer deux formes de *régulation politique* de l'action, au sens de production, par des acteurs politiques, de règles qui définissent et organisent l'action. La première repose sur la pluralité des lieux d'interaction hiérarchique entre politique et technique : différents élus exercent un contrôle sur des structures techniques susceptibles de jouer un rôle dans la conduite de l'action. La *régulation politique* de l'action repose alors sur les négociations et les arbitrages entre acteurs politiques situés au sommets des multiples pyramides d'organigrammes éclatés. La seconde forme de *régulation politique* de l'action repose sur le fait que certains acteurs politiques sont en mesure, à travers les relations extra-hiérarchiques qu'ils entretiennent avec des techniciens, d'intervenir directement sur la conduite de l'action. La négociation des enjeux politiques entre élus est alors transposée au niveau technique : elle investit les débats techniques.

Ces deux formes de régulation politiques de l'action contribuent à former et stabiliser un système de fonctionnement, et les distinguer nous permet de rendre lisible la manière dont les décisions relatives au pilotage de l'action publique s'élaborent. Or les acteurs techniques et politiques évoluent au sein de ce système, et ils y trouvent un cadre structurant leur propre action, en même temps que leur action contribue à stabiliser ou faire évoluer le système. Cela va maintenant nous conduire à analyser la manière dont chaque acteur se positionne au sein de ce système pour agir.



## CHAPITRE 2 : LES MARGES DE MANŒUVRE DES ACTEURS AUTOUR DE LA COORDINATION ENTRE TECHNIQUE ET POLITIQUE

---

Notre analyse des lieux d'interaction hiérarchique et extra-hiérarchique entre technique et politique nous donne un cadre pour analyser l'organisation de l'action. Nous avons ainsi distingué plusieurs modes de *régulation politique* de l'action publique : la *régulation politique* de l'action fondée sur les négociations entre acteurs politiques qui contrôlent les lieux d'interaction hiérarchique entre technique et politique ; et la *régulation politique* de l'action reposant sur une transposition au niveau technique. À partir de cette grille d'analyse, nous pouvons désormais nous interroger sur la manière dont les acteurs, élus et techniciens, agissent avec d'autres dans le cadre d'une action collective organisée. Pour cela, il semble utile de mobiliser ici le concept de « marge de manœuvre » utilisé en sociologie de l'action organisée (Crozier & Friedberg 1977, Friedberg 1993). Comme nous l'avons vu, la sociologie de l'action organisée prend comme postulat que les acteurs ont des capacités d'action qui leur sont propres au sein de l'organisation de l'action collective. Ils trouvent des marges de manœuvre dans leur action au sein de l'organisation, en créant et en exploitant des zones d'incertitude entre les règles qui structurent le système. L'action des acteurs est indissociable de ces zones d'incertitude. À travers leur action, les acteurs vont ainsi contribuer à définir, stabiliser, et faire évoluer les règles qui structurent l'organisation. La régulation du système repose ainsi sur les marges de manœuvre qu'y trouvent les acteurs.

**Le concept de marge de manœuvre peut s'appliquer aux modalités de *régulation politique* du système de production de l'action publique. Pour agir au sein des organisations auxquelles ils appartiennent, les acteurs peuvent se construire des marges de manœuvre à partir des zones d'incertitude liées à la multiplicité des lieux d'interaction, aussi bien hiérarchique qu'extra-hiérarchique, entre technique et politique. La pluralité des modes de *régulation politique* de l'action ouvre elle-même des marges de manœuvre spécifiques, aussi bien aux acteurs politiques qu'aux acteurs techniques. Nous analyserons ainsi dans ce chapitre ces marges de manœuvre particulières, qui relèvent de la structuration organisationnelle des relations entre technique et politique. Nous distinguerons tout d'abord les marges de manœuvre qui consistent pour les acteurs à jouer de la multiplicité des lieux d'interaction déjà existants entre technique et**



politique, et des modes de *régulation politique* qui en découlent. Ensuite, nous verrons que les acteurs peuvent également agir sur la structuration même de ces lieux d'interaction, et donc sur les règles du jeu organisant la coordination entre technique et politique. Nous verrons enfin que les acteurs ont la possibilité de faire évoluer la frontière entre les sujets techniques et les sujets politiques : la *problématisation politique* d'une question peut alors permettre aux acteurs de faire évoluer les modalités de régulation de l'action en leur faveur.

## 2.1 – Où l'on joue de la pluralité des lieux d'interaction entre technique et politique

Nous avons pu souligner au chapitre précédent la multiplicité des lieux d'interaction entre acteurs techniques et acteurs politiques dans le système étudié. Des jeux d'acteurs spécifiques s'organisent autour de cette pluralité, et structurent les modalités de *régulation politique* dans la conduite de l'action publique locale. **Au sein de ce système, une première catégorie de marges de manœuvre consiste pour les acteurs à jouer de la multiplicité dans l'organisation des lieux existants d'interaction entre technique et politique, qu'ils soient hiérarchiques ou extra-hiérarchiques.** La pluralité des lieux d'interaction laisse en effet aux acteurs qui y participent des possibilités de choisir les formes de régulation de l'action qui vont être mobilisées. Ces marges de choix se situent aux zones d'incertitude entre les différents lieux d'interaction, et dont les zones d'application se chevauchent. Elles sont plus ou moins grandes selon les situations et selon les acteurs en présence. Nous allons distinguer dans un premier temps les marges de manœuvre des acteurs ouvertes par la pluralité des lieux d'interaction hiérarchique, puis les marges de manœuvre ouvertes par l'existence de lieux d'interaction extra-hiérarchique. Nous verrons ensuite comment la cohabitation des deux conduit encore à d'autres types de jeux, aux frontières entre tous ces lieux d'interaction entre technique et politique.

### a) Du jeu dans les organigrammes

Il est illusoire d'imaginer qu'il puisse exister au sein d'une organisation des règles formelles qui puissent définir intégralement et par avance la répartition des tâches entre tous les participants à une action collective. Si ténues soient-elles, il existe toujours des zones d'incertitude quant à l'application de ces règles aux situations réelles d'action. Et ces zones d'incertitude sont d'autant plus grandes que l'action à mettre en place est complexe et particulière, prenant place dans un environnement changeant. Ainsi, l'existence même d'un organigramme, qui regroupe et synthétise les règles formelles de contrôle hiérarchique au sein d'une organisation, va de pair avec l'existence de marges de manœuvre aux zones d'incertitude entre ces règles. Nous rejoignons donc ici Michel Crozier et Erhard Friedberg, qui considèrent que la transgression des règles formelles d'une organisation doit être analysée comme quelque chose de normal et de consubstantiel à l'action, et non comme une anomalie de l'organisation (Crozier et Friedberg, 1977). De la même manière, la répartition des compétences formelles entre les différentes

institutions présentes dans la mise en œuvre de l'action publique locale en France va de pair avec l'existence de zones d'incertitude entre ces compétences lors de la mise en place d'une action commune (Arab, Idt & Lefeuvre, 2008, 2009a). Dans le cas des organisations étudiées ici, il existe des zones d'incertitude par rapport aux nombreuses règles formelles définissant les modalités de coordination hiérarchiques entre technique et politique.

### **Lorsque les élus utilisent la complexité de l'organisation hiérarchique dans la compétition politique**

Ces zones d'incertitude ouvrent en premier lieu des marges de manœuvre aux élus qui contrôlent les différents lieux d'interaction hiérarchique entre technique et politique, en leur procurant des ressources dans la compétition pour le pouvoir politique et pour le contrôle de l'action publique. C'est le cas lorsqu'un élu intervient au nom des compétences formelles exercées par l'institution qu'il représente, ou au nom de sa délégation au sein de cette institution. L'élu a alors la possibilité d'intervenir dans les discussions sur l'action à mettre en œuvre, à travers le contrôle qu'il exerce sur des techniciens potentiellement concernés par un aspect particulier de cette action. L'existence de zones d'incertitude entre les différents champs d'action, évoquée plus haut, peut alors permettre à un élu de revendiquer de pouvoir participer aux débats concernant l'action portée par d'autres élus. Il peut ainsi intervenir dans les discussions et négociations au niveau politique avec les autres élus, et participer à la régulation politique de l'action à ce niveau. C'est le cas de cet élu parisien, adjoint au maire de Paris à la Voirie et aux Déplacements, qui est en mesure d'intervenir au nom des compétences de sa délégation dans les débats entre élus sur le projet Paris Nord-Est, alors que celui-ci est pourtant piloté par la sous-direction de l'aménagement au sein de la direction de l'Urbanisme. Il s'est ainsi retrouvé en mesure de bloquer une étude générale sur les déplacements dans le nord-est de Paris, ce qui a eu des conséquences sur la programmation du projet. Les résultats de cette étude ne correspondaient pas à ses orientations politiques et aux convictions qu'il défendait en tant qu'élu Vert au sein de la majorité municipale, et qui consistaient à limiter la place de la voiture dans Paris. Le démarrage d'un certain nombre d'aménagements portés par la direction de l'Urbanisme, qui devaient prendre en compte les résultats de cette étude, s'en est trouvé retardé. Cet élu est ainsi en mesure de peser dans les négociations politiques pour que son avis soit pris en compte. Un technicien participant au pilotage des études sur Paris Nord-Est nous présente ainsi l'action de cet adjoint comme une manière de défendre ses objectifs politiques face à d'autres élus de la majorité : « *Il bloque l'étude pour des raisons politiques mais qui sont assez légitimes de part et d'autre. Il dit :*

*Je veux réduire la place de la voiture, donc je veux des taux de motorisation qui sont très bas. Je veux également développer et réfléchir aux circulations douces, il n'y a jamais ça dans nos études de circulation, donc on doit penser autrement le cahier des charges de circulation et on va s'y mettre maintenant.' Ça veut dire qu'on recommence l'étude. Alors qu'on a déjà fait une étude sur Aubervilliers et une étude sur Villette, validées par la direction de la Voirie. Et l'optique de [l'adjoint à la Voirie] est totalement défendable, ce sont ses objectifs politiques : moins de voitures, plus de circulation douce... Mais en attendant, il bloque [l'adjoint à l'Urbanisme]. Et c'est peut-être aussi une façon de le bloquer.»* Dans cet exemple, le contrôle par l'élu d'un lieu d'interaction entre politique et technique, à travers ses liens hiérarchiques avec le directeur de la Voirie, lui ont permis de se rendre incontournable dans la négociation entre élus sur ces questions. Il a pu ainsi défendre son point de vue au nom de sa délégation.

Les négociations entre élus se jouent alors sur les rapports de forces politiques, chacun mobilisant ses ressources dans le champ politique. Le poids électoral des élus des différents courants politiques au sein de la majorité municipale est par exemple à Paris une donnée importante dans les rapports de force politiques. Mais la négociation entre élus repose également sur les capacités de chaque élu à orienter l'action de techniciens placés sous son contrôle hiérarchique, lorsque l'action de ces techniciens conditionne celles qui sont portées par les autres élus. C'est le cas dans l'exemple que nous venons d'évoquer, où un projet porté par l'adjoint à l'Urbanisme ne peut aboutir sans l'accord de la direction de la Voirie et donc de l'adjoint à la Voirie et aux Déplacements sur l'étude en matière de circulation : cet accord est indispensable car l'adjoint contrôle l'action municipale en matière de déplacements. Les acteurs interrogés insistent sur la capacité de blocage qu'ouvre aux élus le contrôle hiérarchique d'un lieu d'interaction entre technique et politique. Un technicien de la Ville de Paris déjà cité amené à travailler avec les techniciens de Plaine Commune précise par exemple que le contrôle hiérarchique des services de chaque institution permet aux différents élus de faire ralentir, de bloquer ou de faciliter l'avancement de l'action menée par leurs services, en fonction de l'avancement des négociations au plan politique entre les élus de ces deux collectivités : *« Les techniciens de la Plaine, ils obéissent à leurs élus, c'est assez normal. Alors on peut travailler avec eux très bien, mais ils ont des objectifs qui sont parfois très divergents des nôtres, ou bien des demandes de leurs élus de faire ralentir les choses, ou de les faire avancer sur certains points... Ils ont des objectifs qui sont les leurs, et nous, on a les nôtres et on n'y arrive pas toujours. »* **Le contrôle des lieux d'interaction hiérarchique entre technique et politique offre donc aux élus des capacités de blocages de l'action, qui peuvent devenir une ressource dans la négociation politique entre élus.**

La négociation entre élus peut permettre en outre de se situer à une échelle plus large que celle d'une seule action ou d'un seul projet, en reliant entre eux l'ensemble des objets de négociations qui mobilisent ces élus. Pour rester sur les différends – visiblement fréquents – qui opposent l'adjoint au maire de Paris à la Voirie et aux Déplacements et l'adjoint au maire de Paris à l'Urbanisme, un technicien évoque ainsi le souhait de l'adjoint à la Voirie d'implanter un parking autocars sur la ZAC Claude-Bernard dans le XIX<sup>e</sup> arrondissement, ce à quoi l'adjoint à l'Urbanisme est opposé. Notre interlocuteur nous précise que ce type de différends est tranché au niveau politique, soit par l'arbitrage du maire de Paris en fonction des équilibres internes à la majorité plurielle, soit par une négociation directe entre les adjoints qui prendra en compte l'ensemble des points de désaccord qui les opposent sur le territoire parisien : *« Pour ces élus de Paris qui ont en charge des secteurs d'action particuliers, ce n'est pas un raisonnement petit kilo par petit kilo. C'est un raisonnement global sur tout Paris. [L'adjoint à l'Urbanisme] peut lâcher un truc sur Seine Rive Gauche en disant par exemple : 'D'accord, je te donne ça sur Claude Bernard et tu me donnes ça sur Paris Rive Gauche. Généralement, c'est sur l'ensemble de Paris que c'est raisonné. Donc ça c'est complètement entre élus. »* **Le contrôle hiérarchique par un élu d'un lieu d'interaction entre technique et politique lui ouvre donc des marges de manœuvre pour intervenir dans les débats entre acteurs politiques : il peut ainsi avoir une influence sur l'action au-delà de l'intervention directe des services qui dépendent de lui.**

Le contrôle hiérarchique exercé par les élus sur leurs structures techniques ne fait pas que leur ouvrir des marges de négociation pour se positionner dans le champ politique. Notamment, les élus ne vont pas systématiquement devoir arbitrer toutes leurs divergences à ce niveau. **Il existe parfois des cas où un arbitrage politique entre deux options politiques divergentes aboutirait nécessairement à une opposition frontale du camp dont l'option serait désavouée. L'action serait alors dans une impasse. Les élus ont alors la possibilité d'essayer de reporter les différentes contraintes au niveau technique : les techniciens n'ont plus alors qu'à trouver une solution qui puisse concilier toutes les attentes politiques.** Le niveau de la régulation politique à travers les discussions entre élus contrôlant leurs structures techniques fonctionne alors ici comme une garantie qu'aucune action ne sera possible au niveau technique sans que les attentes de tous les élus ne soient prises en compte. Même si l'action est alors négociée entre techniciens, ceux-ci savent qu'ils doivent nécessairement s'y conformer pour agir. Le cas de la ZAC Claude Bernard nous en donne un bon exemple. Nous avons vu que la ZAC Claude Bernard avait condensé des objectifs politiques très divers allant d'une demande de création d'un parking autocars, à des exigences fortes en matière de haute

qualité environnementale. Or la prise en compte de l'ensemble de ces contraintes semble avoir été nécessaire pour obtenir le soutien d'un nombre suffisant d'élus pour permettre de voter les délibérations permettant d'approuver les dossiers de création et de réalisation de la ZAC. Selon un technicien intervenant dans le cadre de l'aménagement de la ZAC, la ZAC Claude Bernard cumule ainsi « *des objectifs politiques qui peuvent par moment être contradictoires sur le même territoire* ». Il estime en ce sens que le cumul de toutes ces contraintes pèsera nécessairement sur les niveaux de commercialisation des charges foncières et qu'il est donc impossible de garantir l'équilibre attendu pour le bilan de cette opération. Selon lui, les contradictions n'ont pas été arbitrées par les élus, et les demandes d'arbitrage faites par les techniciens n'aboutissent pas : « *La difficulté du politique, c'est que justement il ne répond pas. Il fixe une espèce de cadre d'intervention, mais après on nous demande finalement de préciser les objectifs politiques sur le plan technique. Ce qui est un peu bizarre.* » Tout se passe comme si les marges de manœuvre des élus pour trouver un accord au niveau politique consistaient ici à reporter toutes les contraintes politiques au niveau technique. Les techniciens sont alors chargés de trouver une solution pour concilier ces contraintes.

### **Quand les techniciens font appel à leurs élus lors des débats techniques**

**La multiplicité des lieux d'interaction entre technique et politique ouvre également des marges de manœuvre aux techniciens pour faire avancer l'action dont ils s'occupent, et en particulier lorsque survient un conflit entre techniciens qui aboutit à un blocage de l'action.** Les techniciens ont alors la possibilité de faire remonter le problème au niveau politique par le biais de leur élu référent, si celui-ci défend leur position. Nous avons déjà présenté ci-dessus un exemple de ce type, où un technicien de la direction de la Jeunesse et des Sports nous indique « *alerter* » fréquemment son élu de référence afin qu'il « *défende le point de vue Sport* » auprès de l'adjoint à l'Urbanisme, et qu'il négocie l'intégration d'équipements sportifs dans les projets d'aménagement. Notre technicien donne ainsi l'exemple de Paris Nord-Est : ses demandes initiales étaient à son avis peu suivies par les techniciens de la direction de l'Urbanisme, et l'intervention de l'adjoint aux Sports a abouti à leur prise en compte. Le recours à l'élu permet donc à ce technicien de « *faire entendre sa voix* » entre toutes les demandes des autres directions. Il définit ainsi les rôles respectifs des techniciens et des élus dans un tel cas : « *Quand on voit que nous ne sommes pas écoutés, c'est là que nous avons un adjoint qui est un adjoint sectoriel, avec qui on définit... Par exemple en 2001, on a défini la politique générale qu'il voulait. Et nous nous sommes chargés de mettre en œuvre sa politique. Et quand on voit que nous ne sommes pas écoutés, notre rôle, c'est de l'avertir et de dire : 'Attention, tout ce que nous avons prévu ne se réalise pas.'* Et là, c'est à lui d'intervenir auprès de ses autres collègues élus, de

*manière à faire en sorte que nous soyons entendus.* » La *régulation politique* de l'action s'opère ensuite à travers des négociations entre élus à partir de ressources politiques. La régulation de l'action consiste dans cet exemple à produire de nouvelles règles permettant d'arbitrer entre les techniciens pour faire avancer l'action. Et la production de ces nouvelles règles structure en retour la place des élus dans le champ politique. Lorsqu'il évoque la possibilité d'alerter son élu référent, le technicien de la direction de la Jeunesse et des Sports souligne l'importance d'avoir un élu « fort », un élu « qui pèse ». Le « poids politique » de l'élu va en effet jouer sur les décisions prises dans les arbitrages rendus dans les rapports de force entre élus. **L'existence de ce type de marges de manœuvre des techniciens relie donc fortement la capacité d'action des techniciens à la position de leur élu référent dans les rapports de force politiques :** « *Ça dépend du poids que les élus ont dans la décision. S'il a un poids important, il va peser fort, s'il n'a pas une existence politique forte au sein de la municipalité, il est bien certain que les projets ne passeront pas. Il faut qu'il se batte fortement pour qu'il défende le projet, et c'est un problème de rapports de force. Si on a un élu qui est faible, et ça peut exister quelle que soit la majorité politique, qu'elle soit de droite ou de gauche, à partir du moment où il n'y a pas en face de personne qui va être porteuse de nos projets, il est bien certain que nous n'allons pas être entendus, et il ne va rien se faire.* »

**En retour, un élu peut renforcer ainsi sa position dans le champ politique face aux autres élus.** Il peut en effet mobiliser des arguments proposés par les techniciens pour défendre son point de vue dans les débats politiques. C'est le cas par exemple lors du débat évoqué précédemment relatif à l'étude circulation réalisée sur l'ensemble du secteur Paris Nord-Est, où l'adjoint à l'Urbanisme et l'adjoint à la Voirie se sont trouvés en désaccord. Un acteur participant au projet relate ainsi que les techniciens de la direction de l'Urbanisme, qui avaient réalisé l'étude et qui la défendaient, avaient pu faire entendre leurs arguments par l'intermédiaire de l'adjoint à l'Urbanisme. Celui-ci avait relayé ces arguments, qui correspondaient bien à sa propre position. Il a ainsi défendu face à l'adjoint à la Voirie l'idée que les propositions de l'étude circulation en termes de restriction des places de stationnement étaient plus draconiennes que les restrictions débattues quelques mois plus tôt dans le cadre des discussions autour du plan local d'urbanisme, et qu'il n'était pas souhaitable d'aller plus loin. Un technicien interrogé estime en ce sens que l'élu a repris les arguments des techniciens de sa direction pour défendre sa propre position : « *À un moment donné, on a fait dire à l'adjoint à l'Urbanisme que ce qu'on prévoyait sur ce secteur-là, c'était plus draconien que ce que prévoyait le PLU. Donc lui, il les a ramenés à leur réalité, il a dit : 'Attendez, le PLU, on l'a fait ensemble et on a fixé un minimum de contraintes, on en reste là pour l'instant.'* » Cependant, l'élu ne va pas automatiquement relayer les demandes des techniciens qui dépendent de lui : il est des cas où il n'estime pas nécessaire de les défendre. Il faut donc que les arguments fournis par les

techniciens soient suffisamment convaincants et qu'ils aillent dans le sens de ce que défend l'élu pour que celui-ci les reprenne à son compte dans les négociations politiques.

Les techniciens trouvent donc, pour agir dans le cadre de leur travail, des marges de manœuvre en mobilisant les liens hiérarchiques qui les unissent à un élu. Cela nous fait voir sous un angle nouveau la nature même du lien hiérarchique entre un technicien et un élu. Nous avons décrit plus haut les liens extra-hiérarchiques entre élus et techniciens comme des relations de pouvoir réciproque au sens de Robert Dahl (Dahl, 1957). Les relations hiérarchiques peuvent être analysées de la même manière. Ainsi, l'élu a bien évidemment la possibilité d'influencer le comportement du technicien, par les demandes et les injonctions qu'il formule. Le technicien doit lui rendre compte de son action, en particulier lorsque cette action ne se déroule pas comme prévu. Mais dans l'autre sens, le fait de rendre des comptes à l'élu permet en retour au technicien d'être en mesure d'orienter l'action de l'élu, de le mobiliser et de mobiliser ses ressources politiques. Le technicien interrogé de la direction de la Jeunesse et des Sports exprime ainsi très clairement le lien entre ces deux dimensions, lorsqu'il évoque le cas d'un équipement sportif où il lui a fallu rendre compte à l'élu sur une modification du programme. Mais il précise que le fait de devoir rendre des comptes à l'élu lui permet éventuellement en retour de le mobiliser pour obtenir un budget supplémentaire : « *Sur la piscine de Belleville, on ne pouvait pas respecter le programme. Et notamment la largeur de la piscine. On ne pouvait pas mettre comme on avait envisagé 15 m de largeur de bassin, pour un problème de règlement d'urbanisme il a fallu la faire passer à 12,50 m. Donc il a fallu faire acter ça par l'adjoint. Donc on revient vers lui lorsque tout ne tourne pas rond et qu'il y a des décisions à prendre. Ou aussi s'il y a des dérives de calendrier, on le tient informé, ou bien des dérives de coût. Puisque là, s'il faut remettre de l'argent sur une opération, il faut qu'il en soit informé. Et que ce soit lui qui pèse de toutes ses forces pour avoir l'argent si on a besoin d'argent.* » **La relation de pouvoir hiérarchique entre élu et technicien est finalement réciproque : le contrôle hiérarchique de l'action des techniciens par un élu ouvre également des possibilités d'action à ces techniciens.**

### **Une présence des élus qui plane sur les négociations entre acteurs techniques**

L'analyse des marges de manœuvre des techniciens dans le cadre de la coordination hiérarchique entre politique et technique nous permet à ce stade de préciser le fonctionnement de la *régulation politique* de l'action à travers les négociations entre acteurs politiques, présentée plus haut. Nous avons vu que les différends entre techniciens ne remontaient pas nécessairement à l'arbitrage au niveau politique, et ne conduisaient pas nécessairement à des débats entre élus pour trouver une



solution. La plupart du temps les techniciens trouvent effectivement un accord avant d'en arriver là, et n'ont pas à recourir à l'arbitrage. Mais la possibilité d'une régulation de l'action au niveau politique en faisant appel aux élus est néanmoins présente. L'existence de ce niveau de régulation politique, auquel chacun peut faire appel en dernier ressort, fonctionne alors souvent plus comme une garantie que les techniciens vont tout faire pour trouver un accord entre eux. Chacun des techniciens est alors conscient des marges de manœuvre qu'a l'autre de faire appel à son élu référent pour défendre une position sur le plan politique. Et chacun des techniciens risque donc de voir désavouée la position qu'il défend. Les techniciens ont alors plutôt intérêt à trouver un accord avec les autres avant d'en arriver là. C'est le cas dans l'exemple déjà présenté où un accord permet aux techniciens de la direction de la Jeunesse et des Sports et à ceux de la direction de la Voirie de se partager un terrain disponible pour que chacun puisse réaliser les équipements qu'il avait prévus sur ce terrain, plutôt que de recourir à l'arbitrage politique pour choisir à qui le terrain doit revenir. Le technicien de la direction de la Jeunesse et des Sports déjà cité qui nous présente ce cas évalue ainsi les chances des autres techniciens de se voir donner raison, et estime qu'il est dans l'intérêt de ce qu'il défend de négocier avec eux : *« Je pense que si on avait été maximaliste, on aurait eu des difficultés. Alors que là, c'est enclenché, c'est en train de se réaliser. Donc souvent, grâce à ça, si on arrive à trouver un moyen terme, une transaction, c'est plus facile pour que le projet passe. »*

**Les marges de manœuvre de chaque technicien dans les négociations avec les autres à un niveau technique sont ainsi contraintes par la possibilité qu'a chacun de recourir aux élus, et par l'éventualité de s'en remettre à une régulation à un niveau politique. Chaque technicien va donc évaluer les rapports de force existant à un niveau politique, qui conditionnent sa propre position dans les négociations entre techniciens.** Un technicien de la SEMAVIP travaillant sur le projet de la Porte Pouchet revient sur le désaccord avec les techniciens de l'OPAC, principal constructeur dans la ZAC, concernant les modalités d'organisation et d'animation des ateliers de travail rassemblant les différents architectes amenés à travailler dans la ZAC. On a vu plus haut qu'aussi bien l'OPAC que la SEMAVIP souhaitaient en être les organisateurs, et que ce désaccord reflétait les tensions existant entre les techniciens de chaque institution sur le projet. Or notre interlocuteur précise que l'action des techniciens de la SEMAVIP dans les négociations avec les techniciens de l'OPAC a pris en compte la manière dont ils avaient évalué les rapports de force entre élus dans le champ politique, et de la manière dont les élus auraient pu arbitrer en faveur de la SEMAVIP ou de l'OPAC. Dans cet exemple, les rapports de force politiques jouaient plutôt selon lui en défaveur de la SEMAVIP : *« Le problème ne s'est pas réglé politiquement, il s'est réglé techniquement, parce qu'on avait matière finalement à avancer des pions et que chacun préserve sa position et ses intérêts. Je pense que si on n'avait pas trouvé de solution comme ça,*

*intelligente, là le politique aurait dit : 'Je tranche dans un sens ou dans l'autre.' Et peut-être qu'il n'aurait pas tranché en notre faveur. À cause de la nécessité d'avancer vite. Je pense qu'il aurait plutôt tranché en faveur de l'OPAC, parce que c'est eux qui construisent, c'est pas l'aménageur. Et que le souci majeur de la ville aujourd'hui, c'est de sortir des opérations dans la mandature. Elle aurait préféré plomber son aménageur plutôt que l'opérateur. Donc c'est pour ça qu'on s'est saisi du dossier et qu'on a été vraiment force de proposition : on a fait des notes, on a balancé des plannings... »* La perception qu'ont les techniciens de leurs propres marges de manœuvre dans les négociations avec les autres techniciens dépend donc de leur évaluation des rapports de force au niveau politique. Ils ont ici tout intérêt à négocier un accord avec les techniciens de l'OPAC plutôt que de laisser s'installer une situation qui aboutirait à un arbitrage politique en leur défaveur. Un cas de figure similaire est présenté par un autre technicien lorsqu'il évoque les négociations sur les questions foncières entre les techniciens de la Ville de Paris et ceux de la SNCF dans le cadre du projet du projet Clichy Batignolles. Paris n'ayant pas été retenue à la candidature aux Jeux olympiques, un nouveau projet d'aménagement a été lancé par la Ville de Paris sur les terrains initialement réservés au Village olympique. Le problème déjà évoqué de la libération des terrains ferroviaires par la SNCF et RFF s'est donc posé une nouvelle fois. Notre interlocuteur a perçu cette fois les rapports de forces politiques comme étant a priori favorables à la position défendue par la Ville de Paris d'aménager l'emprise ferroviaire appartenant à la SNCF : *« Il y avait deux options : soit les techniciens arrivaient à se mettre d'accord et ils respectaient les objectifs ; soit on pouvait imaginer que la SNCF dise : 'Moi, je ne bouge pas d'un iota, je reste sur ma position initiale.' Et forcément, le sujet serait remonté pour arbitrage au niveau politique. Et fatalement la SNCF aurait perdu. Parce que l'objectif c'était de faire du logement. »* Ce technicien estime donc ici que la Ville de Paris est en position de force dans les négociations. Selon lui, les techniciens de la SNCF n'ont pas intérêt à ce que la question soit soumise à l'arbitrage politique entre élus. **Ainsi, même lorsque les techniciens ne font pas remonter les problèmes à l'arbitrage entre élus, le fait qu'ils aient la possibilité de le faire a un impact sur les négociations au niveau technique. Loin d'être uniquement mobilisé pour un arbitrage effectif, le niveau de la régulation politique entre élus au sommet de la hiérarchie peut être mobilisé par les techniciens comme force de dissuasion dans les négociations au niveau technique.**

## **b) La dimension fonctionnelle des interactions extra-hiérarchiques**

Un autre type de marges de manœuvre que les élus et les techniciens trouvent par rapport à l'organisation de la coordination entre politique et technique vient des possibilités de coordination extra-hiérarchique entre eux. Nous avons montré en effet que les élus et les

techniciens n'étaient pas liés uniquement par des relations de dépendance hiérarchique, relatives aux mandats électifs ou aux délégations faites aux différents adjoints. Il existe également des contacts réguliers entre élus et techniciens en dehors du cadre de ces relations hiérarchiques. Ces relations extra-hiérarchiques sont plus ou moins importantes et structurées selon les systèmes d'action considérés. On va voir ici que ces relations ouvrent des marges de manœuvre aux élus comme aux techniciens pour agir au sein du système d'action auquel ils participent, et qu'elles sont ainsi constitutives de son fonctionnement.

### **Des élus qui s'adressent directement aux techniciens adéquats**

Les relations extra-hiérarchiques entre élus et techniciens sont en premier lieu un moyen pour les élus de peser dans la mise en œuvre de l'action publique, en intercédant directement lorsqu'ils en ont la possibilité auprès des techniciens qui mettent en œuvre l'action. Ils ont ainsi la possibilité d'infléchir le déroulement de l'action, et d'obtenir des modifications sur ce qui sera réalisé. C'est le cas dans les exemples présentés plus haut où des élus d'arrondissement interviennent directement auprès de techniciens qui dépendent hiérarchiquement de certaines directions de la mairie centrale mais qui agissent dans leur arrondissement. C'est le cas également lorsqu'un chargé de mission au cabinet d'un maire d'arrondissement contacte directement la personne responsable à la direction de l'Urbanisme de la Ville de Paris de l'instruction d'un permis de construire dans cet arrondissement, afin que soient prises en compte les exigences de cet élu. Nous avons alors parlé de *régulation politique* de l'action transposée à un niveau technique, dans le sens où la définition et la modification du contenu de l'action sont décidées directement à travers les échanges entre acteurs au niveau technique, échanges au cours desquels interviennent différents élus pour faire en sorte que soient prise en compte leurs demandes. **Un premier type de marges de manœuvre extra-hiérarchiques des élus consiste donc à intervenir sur la régulation de l'action au niveau technique en négociant directement avec les techniciens avec lesquels ils sont en relation.**

Nous avons vu que les échanges extra-hiérarchiques entre élus et techniciens ne se limitaient souvent pas à de simples contacts ponctuels et occasionnels, mais pouvaient structurer une relation plus régulière, qui peut alors être analysée comme une relation de pouvoir réciproque. Les élus n'ont alors pas seulement la possibilité d'interpeller directement les techniciens pour essayer que soient prises en compte leurs demandes : ils ont en outre la possibilité, du fait de la régularité des échanges avec ce technicien, d'apprécier ce qu'ils pourront obtenir ou non de la part de ce technicien. Ils peuvent alors anticiper le fait que leurs demandes seront prises en

compte ou non. On aboutit alors à des situations où un élu peut être en mesure de s'engager personnellement sur l'action de techniciens qui ne dépendent pourtant pas de lui hiérarchiquement, aussi sûrement que s'il exerçait sur eux un contrôle hiérarchique. Pour reprendre l'exemple des sections territoriales de Voirie présenté plus haut, on constate dans un des arrondissements étudiés que le maire est suffisamment confiant dans ses capacités à orienter l'action de services qu'il ne contrôle pourtant pas de manière hiérarchique, pour pouvoir s'engager personnellement dans les réponses aux riverains mécontents qui ont adressé une plainte à la mairie d'arrondissement. Le traitement des plaintes a ainsi évolué au cours du mandat de cet élu. Auparavant, toute plainte était transmise aux techniciens de la section territoriale, et le maire répondait au riverain qu'il avait transmis sa plainte aux services de la mairie centrale car lui même n'avait sur eux aucun pouvoir. Désormais, l'adjoint au maire d'arrondissement chargé de la Voirie regroupe chaque semaine l'ensemble des plaintes dans un tableau et le transmet aux techniciens de la STV pour qu'ils apportent des éléments de réponse. Puis le maire ou son adjoint répondent directement aux mécontents en leur nom propre. Ce mode de fonctionnement est pleinement accepté par les techniciens. Un technicien nous commente ainsi ce système : *« C'est normal, quand le maire a une intervention écrite, que quelqu'un de la mairie puisse répondre à cette intervention écrite et que ce soit signé du maire. Même si c'est moi qui donne les éléments de réponse au maire., Un riverain écrit au maire, il est normal que le maire lui réponde. Moi, ça me choque moins qu'il écrive et qu'il prenne ses responsabilités d'élu, même si le système n'est peut-être pas parfait à ses yeux, qu'il n'a pas toute l'autorité qu'il souhaiterait avoir, ça ne me choque pas qu'il me demande des éléments de réponse, et qu'il signe en son nom alors que c'est moi qui ai fait la réponse. »* De la même manière, les tracts d'information sur les travaux réalisés par ces services font désormais figurer le logo de la mairie d'arrondissement, alors même que les travaux sont réalisés par la direction de la Voirie de la mairie centrale et non par la mairie d'arrondissement. Le maire est assuré d'exercer un contrôle extra-hiérarchique sur ces techniciens. Il agit avec les autres acteurs, ici avec les riverains, en sachant qu'il exerce ce contrôle sur les techniciens et qu'il peut orienter leur action.

**Un deuxième type de marges de manœuvre ouvertes aux élus à travers leurs relations extra-hiérarchiques avec des techniciens consiste à leur demander des renseignements, voire une expertise par rapport à certains aspects de l'action. Ils ne pèsent pas alors directement sur l'action des techniciens, mais ils obtiennent de cette manière des informations qui peuvent devenir des ressources cruciales pour négocier ensuite avec les autres élus.** C'est le cas déjà évoqué plus haut de cet adjoint à la Voirie dans un arrondissement parisien, qui a pu obtenir de la part d'un technicien de la direction de la Voirie de la mairie

centrale des informations qualifiées de « cruciales » sur les comptages de flux de voitures dans un projet de mise en sens unique d'une rue pour créer une voie bus. Ces informations peuvent ensuite lui servir pour construire son argumentaire dans les discussions politiques avec l'adjoint au maire de Paris à la Voirie, avec qui il est en désaccord sur ce projet. De la même manière, l'adjoint au maire à l'Urbanisme dans le XVIII<sup>e</sup> arrondissement de Paris nous indique que ses contacts avec des techniciens de la SEMAVIP peuvent lui permettre d'obtenir une expertise qu'il est ensuite susceptible de mettre en avant dans les arbitrages politiques entre élus. Il cite l'exemple des négociations entre élus pour l'extension à un immeuble supplémentaire du périmètre de droit de préemption de la collectivité dans le quartier Château Rouge, où la SEMAVIP avait étayé les propos de l'élu par un diagnostic sur la qualité de l'immeuble et sur les possibilités juridiques d'extension de la DUP. Notre interlocuteur qualifie ici l'arbitrage entre élus de « *décision politique pure et simple, mais qui était éclairée avant par une analyse des services juridiques de la SEMAVIP* ».

Ce même adjoint nous présente un autre exemple qui relève à la fois de la production par les techniciens d'une expertise à la demande de l'élu, et de la capacité de l'élu d'infléchir leur action. Il indique ainsi avoir été en contact avec les services de la direction des Affaires juridiques de la Ville de Paris pour discuter de la possibilité que la Ville de Paris subventionne un lieu de culte musulman à Château Rouge, alors que c'est normalement interdit par la loi de 1905 sur la séparation de l'Église et de l'État. Il explique que, tous les vendredis, une rue du quartier Château Rouge était bloquée à la circulation pour permettre aux musulmans du quartier de prier dans la rue, et que lui voulait trouver une solution pour permettre la création d'un lieu de culte que les communautés musulmanes ne pouvaient pas financer. Cet élu a été en mesure de demander aux services juridiques de trouver une solution pour permettre à la Ville de Paris de subventionner ce lieu de culte : « *À chaque fois j'avais en face de moi la direction des Affaires juridiques de la Ville qui disait : 'C'est pas possible, c'est pas possible, loi 1905...' Jusqu'à ce que finalement, je leur dise : 'Vous me dites toujours : C'est pas possible, c'est pas possible. Eh bien, faites la démarche autrement, dites-nous comment on peut arriver à monter quelque chose qui puisse résoudre ce problème-là. Trouvez-nous un système.' Et donc ils nous ont sorti l'idée de créer une fondation, et maintenant on est parti. On est en train de monter une fondation, l'Institut des cultures musulmanes, qui va pouvoir créer des lieux qui seront gérés par la fondation. C'est un montage qui sera un peu compliqué à faire, mais la volonté du politique, c'est de dire : 'Écoutez, débrouillez-vous pour qu'on arrive à trouver une solution.'* ». Les techniciens produisent ici une expertise juridique demandée par l'élu, et commencent à cette occasion à travailler à la mise en place de l'action demandée par l'élu. Cet exemple nous montre également que les marges de manœuvre que les élus vont pouvoir se créer à partir des interactions extra-hiérarchiques avec des techniciens ne sont pas exceptionnelles

ni « anormales » par rapport au fonctionnement hiérarchique. Les possibilités d'échanges extra-hiérarchiques entre élus et techniciens sont en effet inhérentes au fait que tous ces acteurs vont à un moment donné participer ensemble à une même action, qu'ils seront donc amenés à se rencontrer, à se côtoyer, et donc à négocier.

### **Des techniciens qui mobilisent les ressources des élus :**

Les relations extra-hiérarchiques entre élus et techniciens ouvrent également des marges de manœuvre aux techniciens pour faire avancer l'action dont ils s'occupent. En premier lieu, **les contacts directs avec un élu dont il ne dépend pas hiérarchiquement peuvent permettre à un technicien de se faire entendre de cet élu, et éventuellement de faire évoluer son comportement dans un sens qu'il juge préférable.** Un technicien d'une section territoriale de Voirie déjà cité précise ainsi que les contacts directs avec le maire d'arrondissement permettent certes au maire de contrôler l'action de son service, mais qu'ils permettent également aux techniciens de défendre leur point de vue directement auprès du maire. Il évoque par exemple les « priorités politiques » de cet élu PS en matière de réfection des trottoirs de son arrondissement : l'élu préfère refaire en premier les trottoirs dans les parties les plus pauvres de l'arrondissement afin d'afficher une politique de gauche. Cependant, le technicien précise que malgré *« cette notion de priorité, purement politique, on arrive à faire infléchir le maire quand même. C'est que le maire, on arrive à lui dire : 'Vraiment, ce trottoir devient excessivement dangereux.' Là il cède et il nous écoute. »* Notre interlocuteur a ainsi été en mesure d'exposer ses arguments directement au maire, pour que celui-ci réévalue ses priorités en tenant compte du diagnostic technique, et afin que soit financé sur un budget spécial de la mairie d'arrondissement la réfection d'un trottoir qui n'était pas dans les priorités initiales de l'élu. Un autre exemple nous est donné par ce technicien de la SEMAVIP qui insiste sur sa « proximité » avec les cabinets des élus, ce qui lui permet de défendre auprès des élus ses positions en tant que technicien et de faire entendre *« le point de vue de la SEM »*. Il précise que son avis ne serait pas nécessairement tout le temps relayé auprès des élus par la voie hiérarchique s'il se contentait de s'adresser aux techniciens de la direction de l'Urbanisme, gestionnaire des contrats de concession et des mandats entre la Ville de Paris et la SEMAVIP : *« C'est ma proximité avec les cabinets, je peux les appeler quand je veux. Je peux appeler les gens et parler des choses, leur dire : 'Attention, là, ça ne va pas, on n'est pas d'accord, il faut un arbitrage.' Parce que la direction de l'Urbanisme, elle peut signer les notes qu'elle veut, nous, on en fait une, parce qu'elle, elle peut en faire une autre sans mettre notre point de vue. »* Ce technicien peut ainsi, comme dans l'exemple déjà évoqué de la sélection du maître d'œuvre urbain du projet Paris Nord-Est où il défendait un autre choix que les techniciens

de la direction de l'Urbanisme, « monter au créneau » pour défendre son point de vue en allant voir directement les adjoints concernés. Le fonctionnement du système d'action lui permet ici en effet d'aller voir directement ces élus qui sont eux-mêmes demandeurs de ce type de contacts, et il se saisit donc de ces marges de manœuvre pour faire avancer l'action dans son sens.

On distingue une seconde forme de marges de manœuvre ouvertes aux techniciens du fait de leurs relations extra-hiérarchiques avec les élus. **Il s'agit des cas où les contacts directs avec un élu permettent à un technicien d'aboutir à ce que cet élu mobilise ses propres ressources politiques afin de modifier le comportement d'une tierce personne dans un sens souhaitable pour le technicien.** En particulier il existe des cas où l'élu peut faire en sorte que les supérieurs hiérarchiques du technicien modifient leur comportement, sur des requêtes que le technicien ne pourrait pas effectuer lui-même. C'est le cas par exemple d'un technicien d'une section territoriale de Voirie qui s'occupait de mettre en œuvre dans un arrondissement des travaux décidés et dessinés par les services centraux de la direction de la Voirie : les travaux du projet « Mobilien » permettant le passage en site propre d'un bus. Sur certains éléments des travaux qui ne lui semblaient pas pertinents sur le plan de la mise en œuvre vu la réalité du terrain, ce technicien a pu mobiliser ses contacts directs avec l'adjoint à la Voirie au maire d'arrondissement pour qu'il puisse agir auprès du directeur de la Voirie à la mairie centrale pour modifier ces éléments : « *Il peut nous faciliter la tâche. Je pense au Mobilien notamment : il y avait des aménagements dont je n'étais pas convaincu de l'opportunité, ça conduisait à un abribus qu'on allait déplacer. Si on le déplaçait, on était obligé de supprimer une cabine téléphonique, etc. On avait des tas de travaux annexes très lourds à faire et à coordonner, très très longs à réaliser, pour un gain qui paraissait minime. L'adjoint n'en était pas convaincu non plus, il a dit : 'Je vais appeler le directeur de la Voirie, ça ne se fera pas.'* Je lui ai dit : 'Ne dites pas que c'est moi qui vous ai dit que je n'étais pas convaincu, au directeur.' Il a dit : 'Ne vous faites pas de souci.' Et ça n'a pas manqué, trois jours après j'avais un mail de la voirie me disant : 'Au fait, ça ne sert à rien de faire tel aménagement.' Alors, ils n'ont pas dit que c'était sur intervention de l'adjoint d'arrondissement, mais : 'J'ai vu que ce n'était toujours pas fait, je te propose qu'on abandonne.' Le directeur avait envoyé un e-mail aux gens du Mobilien qui me l'ont renvoyé. Et ça, je suis sûr, c'est une intervention de l'adjoint, il est capable d'intervenir dans ce sens-là. Au même titre, il serait capable, si je fais pas quelque chose, de téléphoner au directeur pour dire : 'Voilà, il faut le faire.' » Dans un cas similaire, un autre technicien d'une section territoriale de Voirie nous indique qu'il peut solliciter directement le maire d'arrondissement pour obtenir des crédits de la part sa hiérarchie à la mairie centrale afin de pouvoir réaliser certains travaux, à partir du moment où il arrive à convaincre le maire de l'opportunité d'effectuer ces travaux : « *Une fois qu'on a défini le programme, on l'a montré au maire, ensuite on l'a estimé, et puis on a dit au maire :*

*'Voilà, il nous faut plus. Si on veut faire ce programme, il nous faut plus.'* Donc il a fallu négocier, discuter avec le maire pour qu'il essaye de nous trouver un budget supplémentaire. » On retrouve ici le même type de marges de manœuvre pouvant être mobilisées par un technicien. Pour faire son travail, le technicien utilise ses relations extra-hiérarchiques avec un élu. L'élu mobilise alors ses ressources politiques pour faire en sorte qu'une décision allant dans le sens souhaité par le technicien soit prise par la hiérarchie de celui-ci. Cette situation n'est donc pas sans rappeler les observations de Pierre Grémion lorsqu'il analyse les relations entre les notables locaux et les préfets avant la décentralisation (Grémion, 1976). Il constate ainsi que des arrangements pouvaient être trouvés entre eux au niveau local. Le préfet pouvait ainsi adapter la règle définie par l'État central en allant dans un sens souhaité par les notables ; et ceux-ci pouvaient mobiliser leurs réseaux et leurs ressources politiques au niveau national pour obtenir certaines choses que le préfet ne pouvait pas demander directement à sa hiérarchie. À la différence des observations de Pierre Grémion cependant, ces phénomènes sont observés ici au sein d'une même institution et à des niveaux hiérarchiques moins élevés. **Mais comme dans les relations entre le préfet et le notable, on constate le caractère réciproque de ces marges de manœuvre. L'existence des marges de manœuvre de l'élu ne serait ainsi pas compréhensible sans l'existence de marges de manœuvre pour le technicien.**

### **c) Le foisonnement des lieux d'interaction entre élus et techniciens détermine leurs possibilités d'agir**

Nous avons distingué différentes formes de marges de manœuvre que les acteurs tirent de l'organisation de la coordination entre politique et technique afin de faire aboutir leur action. Certaines relèvent spécifiquement de l'existence de lieux d'interaction hiérarchique, d'autres de l'existence de lieux d'interaction extra-hiérarchique. Nous allons voir à présent que la pluralité même des lieux d'interaction entre technique et politique ouvre des marges de manœuvre aux acteurs. Les acteurs ont notamment une certaine latitude dans le choix des lieux d'interaction hiérarchique ou extra-hiérarchique auxquels ils vont se référer pour agir.

#### **La stratégie du « court-circuit »**

**Les marges de manœuvre que les acteurs trouvent dans les possibilités de coordination extra-hiérarchique entre technique et politique peuvent aboutir dans certain cas à mettre de côté la coordination hiérarchique, qui est alors court-circuitée par les acteurs. C'est le**



cas dans l'exemple déjà évoqué sur l'opération Château Rouge du choix des implantations des commerces. Les questions relatives à l'implantation de commerces à Château Rouge sont traitées directement entre la SEMAVIP, titulaire dans le cadre de la convention publique d'aménagement d'une mission de revalorisation des commerces en pied d'immeuble, et les élus du XVIII<sup>e</sup> arrondissement ou l'adjointe au maire de Paris aux Commerces selon les cas. Ces questions ne sont donc pas débattues en première instance avec les techniciens de la direction de l'Urbanisme ni même avec les techniciens du secrétariat général, qui sont court-circuités. Il en est ainsi de la décision de permettre l'implantation d'une supérette dans un immeuble de l'opération. Cette idée qui émanait des techniciens de la SEMAVIP a été soumise directement à l'adjointe au maire de Paris aux Commerces, et donc sans passer par le secrétariat général de la Ville : « *Très précisément, on a fait une note à l'adjointe aux Commerces, avec copie à la mairie du XVIII<sup>e</sup>. Enfin on fait des copies à tout le monde, quand c'est comme ça. Mais la note était adressée à l'élue. On n'en a pas parlé au secrétariat général avant. C'est-à-dire que là, on a sauté une étape, quoi, n'on est pas passé par le secrétariat général. On avait fait une note et on les a mis en copie. Et l'adjointe nous a demandé un rendez-vous sur place à Château Rouge, pour visiter, regarder plus précisément.* » Les techniciens ont eu ici la possibilité d'aller chercher directement l'élue concernée pour obtenir sa validation, et le circuit hiérarchique a été contourné. Un processus identique nous est décrit concernant le principe de désigner un opérateur jouant le rôle de « *commercialisateur unique* », c'est-à-dire assurant la commercialisation et la gestion de l'ensemble des commerces en pied d'immeuble de l'opération. Cette idée a émergé à travers des discussions entre des techniciens de la SEMAVIP et l'adjointe au maire de Paris aux Commerces. Les techniciens de la SEMAVIP avaient étudié les conditions de mise en œuvre. Lorsqu'il s'est agi pour eux de faire valider ce principe du commercialisateur unique, ils se sont donc adressés directement à l'élue. Encore une fois, le secrétariat général a été contourné sur cette validation. Notre interlocuteur précise qu'il était ici préférable de s'adresser directement à l'élue parce que les techniciens du secrétariat général n'étaient pas convaincus par ce principe de commercialisateur unique, voire y étaient opposés. La coordination extra-hiérarchique entre un élu et des techniciens a donc permis ici de travailler une idée qui d'après notre interlocuteur n'aurait pas pu aboutir à travers la coordination hiérarchique.

**Les principes de la « décision » sont alors élaborés à travers les contacts extra-hiérarchiques entre élus et techniciens. Et la décision est ensuite validée officiellement après coup par les voies hiérarchiques.** Pour rester sur l'exemple de l'implantation des commerces dans l'opération Château Rouge, le choix des commerces qui occuperont les locaux disponibles en pied d'immeuble est fait directement par les élus d'arrondissement, hormis le

choix de la supérette qui a nécessité du fait de sa taille une validation par l'adjointe au maire de Paris en charge des Commerces. Ces choix des élus de la mairie du XVIII<sup>e</sup> sont ensuite entérinés lors de réunions organisées par le secrétariat général de la Ville de Paris, intitulées « comités techniques » et où sont présents les différents élus ou leurs représentants ainsi que les techniciens concernés. Ces comités techniques sont selon un participant le lieu officiel où se prennent les décisions concernant l'opération Château Rouge. Il précise cependant que, « *quand il y a une décision à prendre, c'est ce comité technique, quelle que soit la décision : voirie, commerces, réhabilitation d'immeubles ou démolitions. Sauf que dans certains cas on ne passe pas par le comité technique : la décision est prise directement par le cabinet du maire du XVIII<sup>e</sup>. Et elle est entérinée après coup par le comité, parce qu'après on repasse par le comité.* » Le fait qu'il y ait une prise de décision officielle respectant les modalités de coordination hiérarchique entre technique et politique n'enlève donc rien au rôle de la coordination *extra-hiérarchique* concernant ces choix. Et la décision s'impose ensuite aux autres acteurs. Dans le cas de la décision d'implanter une supérette dans l'opération, la visite de l'adjointe au maire de Paris en charge des Commerces a ainsi été l'occasion pour les techniciens de la SEMAVIP de faire valider l'emplacement qu'ils considéraient comme étant le plus opportun, le rez-de-chaussée d'un futur immeuble de l'OPAC. Or l'élaboration du projet de construction était déjà relativement avancée à cette date<sup>75</sup>, et les techniciens de l'OPAC ont été obligés d'intégrer cette nouvelle donnée en cours de projet : « *Dès qu'on a fait valider ça au cours de la visite, on a dit à l'OPAC : 'Voilà, désolés pour vous l'OPAC, vous avez commencé à travailler sur un projet, maintenant il va falloir refaire parce qu'on veut mettre une supérette.' Ça n'a pas plu à l'OPAC, ils n'étaient pas contents, on leur a fait tout chambouler.* » Si cette décision avait dû être prise dans le cadre de la coordination hiérarchique entre politique et technique en passant par les techniciens du secrétariat général, ces derniers auraient probablement convoqué un « comité technique » où des techniciens de l'OPAC auraient été présents et s'y seraient probablement opposés. Ici, elle s'impose à eux.

### **Des liens entre poids politique des élus et contrôle des lieux d'interaction avec les techniciens**

Les lieux d'interaction hiérarchique ne sont pas nécessairement complètement occultés par l'existence de lieux d'interaction extra-hiérarchique. Nous avons vu ainsi que bien souvent les deux coexistent dans la réalité. On retrouve cette coexistence des modalités de coordination hiérarchique et extra-hiérarchique au niveau de la *régulation politique* de l'action à travers la

<sup>75</sup> Étant en phase d'« avant projet sommaire ».

négociation entre élus. En effet, lors des négociations politiques entre élus visant à définir l'action à mettre en œuvre au niveau technique, des élus qui n'ont pourtant pas d'attribution formellement définie par une délégation de compétence ou par le contrôle hiérarchique d'une institution vont très souvent intervenir aux côtés des autres élus, et vont négocier au même titre que les autres. Un technicien de la direction de la Voirie nous signale par exemple un cas d'arbitrage entre l'adjoint au maire de Paris à la Voirie et un maire d'arrondissement sur un projet de réaménagement d'un espace public où les deux élus n'étaient pas d'accord. L' élu d'arrondissement n'aurait théoriquement rien à redire concernant les questions d'aménagement de voirie sur lesquelles il n'est pas compétent. Or dans les faits, il est l'interlocuteur privilégié des services techniques de la section territoriale de Voirie qui réalise les travaux dans son arrondissement, et cette situation est, comme nous l'avons précisé plus haut, admise voire encouragée par les services centraux. Le maire d'arrondissement a donc pu par ce biais exprimer son désaccord auprès de ces services. Et les techniciens ont été amenés à faire remonter les problèmes à l'arbitrage politique entre élus, de la même manière que si les deux élus exerçaient sur eux une autorité hiérarchique. Notre interlocuteur nous présente ainsi les techniciens comme étant pris entre deux injonctions contradictoires et également légitimes : « *Le directeur de la Voirie, ne sachant pas qui écouter, le maire d'arrondissement ou [l'adjoint au maire de Paris], a demandé l'arbitrage. Donc il a fait rencontrer les intéressés. Donc il y a eu une réunion d'arbitrage entre les deux élus.* » Ainsi, certains élus qui n'ont pas nécessairement de mandat important vont en réalité compter plus que d'autres. C'est semble-t-il le cas de cet élu de droite du XVIII<sup>e</sup> arrondissement, qui nous est présenté par un élu du camp adverse de la mandature suivante comme ayant été « *le véritable homme fort du XVIII<sup>e</sup> arrondissement* » sous la mandature de Jean Tiberi entre 1995 et 2001, alors même qu'il n'avait pas conduit la liste RPR et que la gauche avait gagné la mairie d'arrondissement en 1995. Selon notre interlocuteur, cet élu aurait été ainsi en mesure de bloquer un certain nombre de projets dans le quartier de la Goutte d'Or : « *Le véritable homme fort, c'était Jean-Pierre Pierre-Bloch. Et c'est un type qui avait tenu ce discours : 'La Goutte d'Or, on a déjà trop fait pour eux et en plus ils votent mal.' Donc c'est lui qui avait abandonné le projet, sur la Goutte d'Or, de l'espace Fleury, le centre musical, qui avait été lancé par Juppé.* »

Lors des négociations entre tous ces élus, les arbitrages sont alors fonction des ressources politiques de chaque élu, et notamment de leur positionnement dans les rapports de forces politiques au sein de la majorité municipale au pouvoir. Un technicien précise ainsi que lors des arbitrages sur l'obtention des budgets relatifs à la voirie dans les arrondissements, certains élus d'arrondissements sont plus influents que d'autres et obtiennent plus de budget : « *L'adjoint à la*

*Voire et les maires d'arrondissement se rencontrent pour affermir les budgets, ce qui permet à certains maires plus influents, on va dire, que d'autres, d'obtenir des opérations supplémentaires. Dans notre arrondissement, le maire fait partie des gens influents.* » Un point important sera notamment la capacité d'accès d'un élu aux autres élus qui exercent un contrôle hiérarchique sur les services en charge du pilotage de l'action qui l'intéresse. Un élu d'arrondissement insiste ainsi sur sa capacité à « signaler » directement certains problèmes ou certaines affaires auprès de l'adjoint à l'Urbanisme et de l'adjoint au Logement au maire de Paris.

**Les élus n'exerçant pas de contrôle hiérarchique sur les structures techniques en charge de l'action mobilisent ainsi dans les négociations les ressources qu'ils tirent de leur réseau politique et de leur positionnement dans le champ politique, de la même manière que le feraient les élus qui ont des mandats de délégation de compétence ou qui font partie de l'exécutif d'une institution. Mais ils peuvent également mobiliser leurs capacités de coordination extra-hiérarchique avec des techniciens dans les discussions entre élus. Leurs contacts avec ces techniciens devient ainsi une ressource dans les négociations politiques entre élus.** C'est le cas dans cet exemple évoqué par un technicien du service des Permis de construire de la direction de l'Urbanisme, concernant un permis de construire que le cabinet du maire de Paris ne souhaitait pas voir délivrer. D'après ce technicien, les élus de l'arrondissement dans lequel devait être construit le bâtiment s'étaient investis par rapport à l'instruction de ce permis pour qu'il puisse être délivré, en participant aux négociations entre l'architecte du bâtiment et le service des Permis de construire, et en défendant le projet auprès des riverains. Le technicien estimait donc qu'il était nécessaire dans ces conditions qu'ait lieu une négociation politique entre élus sur ce dossier : *« C'est ce que je rappelle au cabinet du maire, je leur dis : Ne bloquez pas un dossier comme ça sans d'abord voir avec les élus locaux, qui se sont mouillés beaucoup par rapport à ce projet. Qui le trouvent moche, et qui se sont mouillés quand même. Quoi qu'ils en pensent, ils ont dit : C'est un équipement d'intérêt général, il faut se battre pour qu'il sorte* ». Tout se passe donc comme si les capacités de coordination extra-hiérarchique entre les élus d'arrondissement et les techniciens du service des Permis de construire rendaient ces élus incontournables dans la négociation au niveau politique entre élus sur ce dossier<sup>76</sup>. Un exemple similaire nous est présenté par ce technicien de la direction de la Jeunesse et des Sports. Ses relations extra-hiérarchiques avec les élus d'un arrondissement ont ainsi permis de déterminer un emplacement pour construire une piscine, et d'étudier la faisabilité de cet équipement à cet emplacement. Ces données ont ensuite permis aux élus d'arrondissement de peser dans les négociations politiques

<sup>76</sup> Ce qui n'est pas neutre lorsque l'on sait que les relations entre le maire de cet arrondissement et le maire de Paris n'étaient pas des plus sereines.

avec les différents adjoints au maire de Paris aux Sports, à l'Urbanisme et au Logement : l'emplacement qu'ils proposaient était en effet initialement prévu pour construire des logements, et une négociation politique s'imposait. **On voit donc finalement que des lieux d'interaction hiérarchique et extra-hiérarchique entre technique et politique peuvent très bien coexister. Le contrôle des lieux d'interaction extra-hiérarchique positionne en outre les élus dans les négociations entre acteurs politiques, en leur procurant des ressources spécifiques.**

### **Choisir où se situer pour agir**

Dans les cas où coexistent des lieux d'interaction hiérarchique et extra-hiérarchique, les acteurs peuvent trouver des marges de manœuvre dans cette pluralité. Ils vont ainsi pouvoir choisir les lieux d'interaction où se situer pour agir. C'est le cas pour les élus, lorsqu'ils peuvent choisir entre plusieurs lieux d'interaction avec les techniciens pour asseoir techniquement leur action. Faire appel à plusieurs techniciens pour réaliser un même travail peut leur laisser le choix entre plusieurs versions ou plusieurs interprétations techniques de ce travail. En ce sens, les relations extra-hiérarchiques avec les techniciens peuvent constituer un moyen pour les élus d'ouvrir les possibilités de choix. Un technicien de la SEMAVIP nous présente ainsi les arbitrages effectués par l'adjoint à l'Urbanisme entre la direction de l'Urbanisme et la SEMAVIP dans le cadre du projet Paris Nord-Est. Nous avons vu en effet que les techniciens de la SEMAVIP pouvaient dans certains cas court-circuiter les techniciens de la direction de l'Urbanisme pour s'adresser directement au cabinet de l'adjoint à l'Urbanisme, en particulier en cas de désaccord avec les techniciens la direction de l'Urbanisme. Cette situation place les techniciens de la SEM et de la direction de l'Urbanisme dans une position similaire par rapport à l'élu, la SEM n'ayant plus, dans les faits, à rendre de comptes uniquement à la direction de l'Urbanisme. Rappelons ici la manière dont la personne interrogée appréhende la situation : « *Ça ne se joue pas à l'autorité : je suis au-dessus, je suis au dessous. Ça se joue au travail et à la discussion.* ». Or selon ce même technicien, cette situation présente l'avantage pour l'élu et son cabinet de fournir deux versions techniques différentes entre lesquelles l'élu peut choisir : « *On dit : 'Ça ne va pas, on n'est pas d'accord, il faudrait une réunion d'arbitrage'. Puis on fait des notes. Et chacun donne son avis. Et les choix de la SEMAVIP, ils ne sortent pas du chapeau comme ça, ils sont argumentés. Ils nous écoutent aussi, c'est mieux pour eux d'avoir aussi deux versions qu'une seule. Ils peuvent choisir, ils raisonnent. Ils en profitent aussi : ça veut dire plus de réflexions, des avis divergents, voilà... Ça prend plus de temps aussi.* ». La pluralité des lieux d'interaction avec les

techniciens auxquels cet élu a un accès direct lui permet donc d'avoir des marges de choix entre les différentes analyses et les différentes idées des techniciens. Cela n'aurait pas été le cas si l'élu avait dû se contenter d'une synthèse de tous les avis réalisée par les techniciens de la direction de l'Urbanisme. Et cette multiplicité d'avis peut venir indifféremment de lieux d'interaction hiérarchique et extra-hiérarchique avec les techniciens. De la même manière, un élu d'arrondissement nous explique qu'il a plusieurs possibilités d'intervenir auprès des techniciens sur l'opération Château Rouge. Il peut ainsi mobiliser ses contacts directs avec les techniciens des structures participant à l'opération, notamment avec la SEMAVIP et l'OPAC mais également avec d'autres constructeurs de logement sociaux comme Batigère. Il a de plus la possibilité de mobiliser le secrétariat général en suivant ainsi le circuit hiérarchique. L'élu se crée donc des marges de manœuvre à partir du moment où il a la possibilité de choisir entre toutes ces possibilités.

Les techniciens peuvent eux aussi trouver des marges de manœuvre dans cette pluralité de lieux d'interaction hiérarchique et extra-hiérarchique entre technique et politique. Ils vont pouvoir ainsi mobiliser selon les cas les différents lieux d'interaction avec le politique auxquels ils ont accès par rapport à l'action dont ils s'occupent. Et même s'il existe des normes précisant à qui les techniciens peuvent s'adresser selon les cas – on parle bien ici des normes réelles qui diffèrent sensiblement des règles formelles de dépendance hiérarchique –, les techniciens peuvent jouer avec ces normes et les faire évoluer. Ces normes fonctionnent ainsi comme des « conventions » relatives à l'action de chacun : elles fonctionnent tant qu'elles ne sont pas remise en cause au cours de l'action (Orléan, 1994).

Un technicien de la SEMAVIP travaillant sur l'opération Château Rouge énumère ainsi tous les interlocuteurs à qui il peut lui même s'adresser directement pour soumettre un problème aux élus. Il peut ainsi contacter les élus de la mairie d'arrondissement : soit directement l'adjoint à l'urbanisme, soit via le cabinet du maire d'arrondissement en s'adressant à un chargé de mission ou au directeur de cabinet qui va pouvoir donner une réponse pour le maire. Il précise ainsi qu'« *on peut s'adresser au chargé de mission, mais des fois on s'adresse aussi au directeur de cabinet du maire du XVIII<sup>e</sup>. Ou à l'adjoint à l'Urbanisme. C'est en fonction de l'urgence. Si on a besoin d'avoir une décision tout de suite, on appelle directement le directeur de cabinet. On sait que lui va s'adresser directement au maire et qu'on va avoir la réponse dans la journée ou le lendemain. En plus, on s'adresse à lui quand c'est vraiment un choix politique qui doit être fait sur un dossier.* » On constate dans sa réponse qu'il existe des normes qui précisent à quel acteur politique il peut ou doit s'adresser en fonction du problème posé. Mais il est clair également que le technicien a certaines marges de manœuvre par rapport à ces normes

pour choisir quel sera son interlocuteur à la mairie du XVIII<sup>e</sup> arrondissement : « *en fonction de l'urgence* », en fonction du caractère « *politique* » ou non d'un dossier, etc. Ces normes diffèrent d'ailleurs ici sensiblement des règles de coordination hiérarchique avec le politique, selon lesquelles il ne devrait théoriquement pas y avoir de contact direct avec les élus d'arrondissement. Ce même technicien peut également « *faire remonter* » les problèmes aux élus par d'autres biais que la mairie du XVIII<sup>e</sup> arrondissement : soit en passant par le secrétariat général – donc en suivant un circuit hiérarchique – soit directement auprès des autres élus. Sur la question des commerces par exemple, il existe là aussi des normes précisant à qui les techniciens peuvent réellement s'adresser selon les problèmes rencontrés. Mais ces normes peuvent évoluer, et les techniciens conservent une certaine latitude d'interprétation et d'adaptation. Le technicien interrogé précise ainsi que la question des commerces dans l'opération relève normalement des élus du XVIII<sup>e</sup> arrondissement : il s'adresse ainsi « *directement au cabinet du maire du XVIII<sup>e</sup>, et la décision est prise* ». Il existe donc une norme, différente de la règle hiérarchique, qui définit à qui le technicien doit s'adresser concernant ce type de problème. Mais notre interlocuteur précise que, « *quand l'enjeu est beaucoup plus fort* », il peut s'adresser directement à l'adjoint au maire de Paris en charge des Commerces. C'est ce qu'il a fait par exemple dans le cas déjà évoqué plus haut du choix d'un « *commercialisateur unique* » pour les commerces de la totalité de l'opération. Dans cet exemple, les techniciens ont eu une certaine latitude d'adapter la norme pour choisir à qui s'adresser.

**Il existe enfin des cas où la pluralité des lieux d'interaction entre technique et politique laisse des marges de manœuvre par défaut aux techniciens, lorsqu'aucun lieu d'interaction entre politique et technique n'est prépondérant et que les élus se situent tous en retrait par rapport à l'action - soit qu'ils s'investissent moins soit qu'aucun d'entre eux ne soit en position d'intervenir plus que les autres. Cette situation peut laisser une plus grande liberté d'action aux techniciens.** Cela semble avoir été le cas au démarrage du projet Porte Pouchet. Le projet était copiloté au niveau politique par l'adjoint au maire de Paris en charge de l'Urbanisme et par l'adjointe au maire de Paris en charge de la Politique de la Ville, tous deux investis à parts égales dans le projet. Dans cet exemple, les élus d'arrondissement semblent en particulier avoir eu une place moins importante que dans les autres projets GPRU. Le XVII<sup>ème</sup> arrondissement étant situé dans l'opposition par rapport à la mairie centrale, les deux adjoints au maire de Paris n'auraient pas laissé aux élus d'arrondissement autant de possibilités d'intervenir librement que dans les autres arrondissements. Les techniciens pilotant le projet auraient eu ainsi une latitude plus grande pour organiser leur travail que dans les arrondissements de la majorité municipale. Un technicien de la Ville de Paris ayant travaillé sur le projet au démarrage précise ainsi que les techniciens « *étaient assez libres, d'ailleurs ça s'est traduit par des méthodes*

*de travail extrêmement différentes sur l'ensemble de sites GPRU, et des manières d'avancer très très différentes sur chacun des sites. Mais c'était plutôt nous qui impulsions. En tout cas dans le XVII<sup>e</sup>. Parce que, comme c'est une mairie d'opposition, le maire était par définition beaucoup moins porteur. »* Tout semble se passer comme si aucun élu n'avait pu investir les dimensions du projet traitées localement par les élus d'arrondissement dans les autres projets GPRU, et comme si les techniciens avaient eu de ce fait une certaine liberté pour « impulser » l'action. Il existe ainsi des cas où les élus semblent se situer plutôt en retrait par rapport à l'action, car aucun lieu d'interaction entre politique et technique n'est prépondérant. Mais à l'inverse, les techniciens peuvent aussi se retrouver « écartelés » entre les différents lieux de pouvoir politique, pour reprendre une expression de ce technicien de la mairie centrale. Il s'estime en effet soumis à des demandes contradictoires entre celles des élus d'arrondissement avec qui il a des contacts extra-hiérarchiques, et celles de son adjoint de tutelle. Un autre technicien, évoquant un cas de demandes contradictoires dans une situation similaire, précise également que certaines demandes orales extra-hiérarchiques effectuées par un élu le « mettent dans l'impasse ».



## 2.2 – Quand le jeu change le système

Les acteurs trouvent pour agir des marges de manœuvre dans l'existence d'une pluralité de lieux d'interaction entre technique et politique. Les marges de manœuvre que nous avons décrites jusqu'ici se définissent par rapport à des lieux d'interaction déjà institués. Les acteurs, qu'ils soient élus ou techniciens, peuvent alors se créer des marges de manœuvre aux zones d'incertitude entre les différents lieux d'interaction entre technique et politique, en mobilisant l'un ou l'autre. **Mais les acteurs peuvent également se créer des marges de manœuvre à travers leur capacité à faire évoluer l'organisation, c'est-à-dire ici à faire évoluer les règles de coordination entre technique et politique.** Nous reprenons ainsi la distinction effectuée par Erhard Friedberg, qui distingue les échanges qu'il qualifie d'*instrumentaux* et les échanges qu'il qualifie de *politiques* (Friedberg, 1993). Dans les échanges *instrumentaux*, un acteur va chercher ainsi à modifier l'action des autres pour faire aboutir sa propre action ou pour atteindre son but. Dans les échanges *politiques* au sens de Friedberg, un acteur cherche à négocier en sa faveur la restructuration des règles mêmes de l'échange. Friedberg précise que tout échange est à la fois *instrumental* et *politique*, mais que cette distinction permet de spécifier la double finalité des échanges dans l'action collective : d'une part mettre en place une action, et d'autre part structurer et stabiliser les règles du jeu dans lesquelles s'inscrit cette action.

Nous allons voir ainsi que les élus et les techniciens peuvent agir au sein de leurs institutions d'appartenance pour structurer les règles du jeu de l'organisation en matière de coordination entre technique et politique. L'action de ces acteurs est alors bien *politique* au sens d'Erhard Friedberg. La distinction politique/instrumental de Friedberg ne recoupe donc pas la séparation entre acteurs politiques et acteurs techniques évoquée plus haut. C'est pourquoi nous ne reprendrons pas dans notre analyse la terminologie de Friedberg de « politique » appliquée aux échanges visant à structurer les règles du jeu, car cette terminologie prêterait à confusion vu notre objet d'étude. **Les acteurs politiques et les acteurs techniques se créent des marges de manœuvre spécifiques visant à faire évoluer les règles du jeu qui structurent l'organisation des relations entre technique et politique. Entre toutes ces marges de manœuvre qui permettent de faire évoluer le système d'action, nous distinguerons celles qui changent les modalités de coordination hiérarchique et celles qui changent les modalités de coordination extra-hiérarchique entre technique et politique.**

## a) Faire évoluer la structure hiérarchique

### *Le positionnement des acteurs politiques pour contrôler les structures techniques :*

Un premier niveau d'action sur l'évolution des modalités de coordination hiérarchique entre technique et politique relève de négociations entre élus dans le champ politique. Il consiste pour les acteurs politiques à se positionner pour assurer le contrôle hiérarchique de certaines structures techniques. Ces acteurs se réservent ainsi la possibilité d'agir directement sur les actions qui les intéressent. Dans la composition de l'exécutif municipal parisien dans la mandature de Bertrand Delanoë entre 2001 et 2008, on retrouve ainsi des élus des différentes composantes de la majorité plurielle de gauche qui se sont réparti les mandats en fonction de leurs centres d'intérêt politiques. C'est par exemple un élu Vert qui se retrouve au poste d'adjoint au maire de Paris à la Voirie et aux Déplacements, ce qui lui permet de donner corps à la politique prônée au sein de son parti de réduire la place de la voiture à Paris, à travers le contrôle de l'action de l'importante direction de la Voirie et des Déplacements. De la même manière, un élu Vert se retrouve pour des raisons similaires à la délégation d'adjoint au maire à l'Environnement, à la Propreté et aux Espaces verts. Il s'assure ainsi du contrôle de deux directions de la Ville de Paris : la direction de la Propreté et de l'Environnement et la direction des Parcs, Jardins et des Espaces verts. Un dernier exemple nous est donné par cette élue du Parti communiste qui inaugure une nouvelle délégation correspondant à ses engagements politiques et mise en place en 2001, en devenant adjointe à la Politique de la Ville. La création de ce nouveau mandat a conduit à la création d'une nouvelle direction technique, la délégation à la Politique de la Ville et à l'Intégration. Cet exemple introduit ainsi l'idée que les jeux de pouvoir entre acteurs politiques pour le contrôle des structures techniques peuvent conduire à faire évoluer l'organisation des services techniques, et non uniquement à changer les modalités de contrôle hiérarchique de ces services par les élus. L'organisation des différentes directions et des délégations techniques peut s'en trouver modifiée.

Dans ces jeux pour le contrôle hiérarchique des structures techniques et des délégations officielles, les élus mobilisent leurs ressources politiques. La répartition des postes entre les différents élus est alors fonction de leur poids dans les rapports de forces politiques au sein de la coalition au pouvoir, mais également des attentes de chaque acteur. Un élu d'arrondissement du groupe communiste décrit ainsi la manière dont les élus de la coalition arrivée au pouvoir en 2001 dans son arrondissement se sont réparti les différentes délégations, et la manière dont il s'est retrouvé adjoint à la Voirie au maire d'arrondissement : *« Moi, ce qui m'aurait intéressé, c'est Voirie et Urbanisme, et j'étais peut-être plus compétent en Voirie. Et après, ça a croisé ... Quand vous vous répartissez des mandats, il y a des équilibres de forces politiques : si le Parti communiste fait tant, il a tant d'élus, c'est au ratio.*

*On se réunit, et chacun demande en gros qu'est-ce qui vous intéresserait, combien de postes d'adjoint au maire ou de responsabilités importantes vous pouvez avoir, et là, c'est le rapport de force qui dicte tout. Mais à la limite c'est normal, c'est la concrétisation du vote des électeurs. Celui qui fait 2 %, il ne va pas avoir le premier adjoint au maire, s'il fait 25, là oui. Au premier tour, on était avec les socialistes par exemple, mais notre place sur les listes et le nombre d'élus était fonction du ratio. Après, il y a des négociations où certains parfois essayent de gratter un peu.* » **À travers ces négociations politiques, les élus ont donc l'opportunité de s'assurer du contrôle hiérarchique des structures techniques qui les intéressent pour mener à bien leur action en tant qu'élus. Et on a vu qu'en retour, la position qu'ils occupaient à travers leur mandat était pour ces élus une ressource dans les jeux d'acteurs dans le champ politique.**

**En cherchant à contrôler les lieux d'interaction avec les techniciens, les élus ont également la possibilité de cumuler les mandats pour s'assurer d'une capacité d'action plus large. Un second mandat peut ainsi placer sous le contrôle hiérarchique d'un élu des techniciens dont il peut alors orienter l'action, ce qui peut lui servir dans le cadre de son premier mandat.** Revenons ainsi sur le cas des maires d'arrondissement, qui nous donne un exemple de ce type. À Paris, plusieurs élus d'arrondissement cumulent ainsi, en plus de leur mandat dans l'arrondissement, d'autres attributions au sein des organismes satellites dépendant de la Ville de Paris. En particulier, au cours de la mandature 2001-2008, chaque SEM d'aménagement a eu pour président, lorsque cela était possible, le maire d'un arrondissement dans lequel intervenait la SEM<sup>77</sup>. Le président de la SEMAPA était ainsi le maire du XIII<sup>e</sup> arrondissement, dans lequel se situe le principal projet porté par cette SEM. Le président de la SEMAVIP était le maire du XIX<sup>e</sup> arrondissement, dans lequel se situe une grande partie des projets de cette SEM<sup>78</sup>. C'est le cas de la SEMAEST également, dont le président était le maire du XI<sup>e</sup> arrondissement. Cette SEM a ainsi réorienté ses activités dans un domaine qui intéressait cet élu : la revitalisation des commerces de proximité. La SIEMP enfin, qui intervient beaucoup dans le XX<sup>e</sup> arrondissement de Paris sur des questions de lutte contre l'insalubrité, a eu pour président l'adjointe au maire de cet arrondissement en charge de l'Urbanisme.

Cumuler le mandat de président de SEM et celui de maire d'arrondissement permet à ces élus d'intervenir directement sur l'action de techniciens qui portent des actions dans leur arrondissement, alors même que les élus d'arrondissements n'ont que peu d'attributions

---

<sup>77</sup> En particulier, la SEM Centre et la SEMEA 15 qui intervenaient dans des arrondissements situés dans l'opposition par rapport à la mairie centrale n'ont pas eu pour président les maires de ces arrondissements, mais d'autres élus de la majorité.

<sup>78</sup> Les autres projets portés par cette SEM sont localisés dans le XVII<sup>e</sup> arrondissement qui est un arrondissement d'opposition, et également à la marge dans les XVIII<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> arrondissements.

théoriques selon la loi de 1982 relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille et Lyon, comme nous l'avons précisé plus haut. Ils ont ainsi sous leur contrôle des techniciens qui sont présents « sur le terrain », et qui peuvent éventuellement leur rendre compte de ce qui s'y passe, comme le précise un technicien de la SEMAVIP : *« Les présidents des SEM, pour eux la SEM c'est un peu l'oreille de ce qui se passe dans leur quartier. Et c'est une situation que j'ai toujours connue à Paris, les présidents étaient en principe des élus d'un arrondissement sur lequel il y avait des opérations d'aménagement. Et ils intervenaient sur ces opérations parce que pour eux c'était un peu leur carte de visite pour se faire réélire. Donc la SEM est un peu l'oreille de ce qui se passe dans le quartier. S'il y a une association qui pose problème, c'est là où il va essayer d'intervenir, pour voir comment on peut remédier à ça en modifiant le programme, etc., pour leur donner un peu raison. »* Les maires d'arrondissement font ici en sorte de modifier en leur faveur les modalités de contrôle hiérarchique de ces structures techniques, ce qui leur donne une capacité d'action qu'ils peuvent remobiliser lorsqu'ils agissent dans leur arrondissement en tant que maire : le contrôle hiérarchique des SEM est alors un moyen d'action parmi d'autres.

La répartition de ces mandats hiérarchiques qu'on peut qualifier de secondaires se fait là aussi à travers les négociations entre élus en fonction des rapports de forces dans le champ politique. Par exemple, un technicien précise que le maire du XIX<sup>e</sup> arrondissement est *« très proche du maire (de Paris) »*, ce qui faisait de lui un candidat au poste de président de la SEMAVIP qui avait de bonnes chances d'être désigné par le conseil de Paris. De la même manière, un acteur interrogé indique qu'il était prévu avant 2001 que la SEMAEST soit absorbée par une autre SEM dans le cadre du regroupement des SEM opéré à Paris à cette époque. Mais la répartition des postes avait fait l'objet d'accords entre les élus de la majorité municipale après l'élection de Bertrand Delanoë, et le poste de président de la SEMAEST avait été attribué au maire du XI<sup>e</sup> arrondissement, par ailleurs membre influent du Mouvement radical des citoyens à Paris. Il a donc été décidé que la SEMAEST ne serait pas absorbée. À travers cet exemple, on voit là encore que **les jeux d'acteurs politiques pour le contrôle hiérarchique des lieux d'interaction entre technique et politique ont des incidences sur l'organisation des structures techniques.**

### **Le choix des structures techniques qui participent à l'action**

Les acteurs peuvent également œuvrer pour que leurs structures techniques puissent assurer la conduite de l'action ou y participer. Les élus peuvent ainsi chercher à ce que les structures techniques sur lesquelles ils exercent un contrôle hiérarchique prennent part à l'action. Les techniciens peuvent de même essayer que les structures techniques auxquelles ils appartiennent puissent participer à l'action. Ces jeux d'acteurs peuvent

**concerner aussi bien le pilotage ou la conduite de l'action, que l'obtention d'un « droit de regard » sur l'action à travers la participation de la structure technique à certains éléments de l'action.** Les acteurs peuvent ainsi essayer d'obtenir que leur structure technique puisse participer à un projet particulier, en négociant le rôle que la structure pourrait tenir dans ce projet. Le positionnement des différentes structures techniques peut être dans ce cadre une source de conflit entre les acteurs. Un technicien ayant participé à l'opération de la ZAC Claude Bernard dans le XIX<sup>e</sup> arrondissement nous présente ainsi un désaccord survenu entre des acteurs de deux directions de la Ville de Paris, la direction de la Voirie et des Déplacements et de la direction des Parcs, Jardins et Espaces verts, pour savoir qui assurerait la maîtrise d'ouvrage de la « forêt linéaire », élément paysager important du projet Paris Nord-Est séparant le périmètre de la ZAC et le boulevard périphérique. Les divergences ont opposé ici les techniciens de chacune de ces directions, soutenus par leurs élus référents par ailleurs tous deux élus chez les Verts mais souvent en opposition au sein de leur propre parti. Des techniciens d'autres structures, en particulier de la SEMAVIP, sont également intervenus dans ce conflit en défendant une position propre, disant qu'il fallait nécessairement une maîtrise d'ouvrage unique et non une maîtrise d'ouvrage partagée entre ces deux directions, alors que les techniciens des deux directions réfléchissaient à un partage des maîtrises d'ouvrage : *« Il y a deux directions qui interviennent dessus : la DPJEV et la DVD. Et il y a nous SEM aménageur. Et moi j'ai dit qu'on ne fait pas la maîtrise d'ouvrage. Mais je réclame haut et fort une maîtrise d'ouvrage unique. Parce que c'est une bande de trente mètres, et je dis que vraiment, si on a deux directions là-dessus, ça va être la catastrophe. Donc je me bats mordicus parce qu'on me dit : 'Mais non, c'est la DVD qui va faire la voirie et la DPJEV va faire les arbres.' »* Les jeux d'acteurs concernant le positionnement des structures techniques dans la mise en œuvre de l'action peuvent donc impliquer de manière assez large de nombreux acteurs. Ici, un technicien de l'aménageur peut avoir intérêt à défendre une position propre sur le rôle des autres structures, et non sur le rôle de sa propre structure qui n'intervient pas directement dans l'action. Les négociations portent sur les règles du jeu définissant le montage organisationnel de l'action.

Un autre exemple de jeux d'acteurs pour le contrôle de certains éléments d'un projet nous est présenté par un technicien sur le projet de Château Rouge dans le XVIII<sup>e</sup> arrondissement. Nous avons ainsi évoqué précédemment la question du choix d'un opérateur commercial unique qui puisse s'occuper de la commercialisation et de la gestion de l'ensemble des locaux commerciaux de l'opération dans le quartier. Les différents bailleurs ayant construit ou fait construire dans l'opération lui confieraient ainsi la gestion de tous les locaux en rez-de-chaussée leur appartenant. Or le choix de l'opérateur a fait débat entre différents acteurs participant à l'opération : les

techniciens de la SEMAVIP, de l'OPAC et de la SEMAEST, ainsi que certains élus à la mairie centrale et à la mairie d'arrondissement et leurs collaborateurs de cabinet. La SEMAEST avait été en effet désignée comme opérateur commercial unique, mais les techniciens de l'OPAC refusaient de déléguer ces tâches à une structure extérieure concernant les locaux qui appartenaient à leur structure. Précisons que l'OPAC avait candidaté pour assurer ce rôle de commercialisateur unique mais n'avait pas été choisi. Un montage spécifique a donc été négocié entre les techniciens de la SEMAEST et de l'OPAC pour que l'OPAC garde ses prérogatives de gestion mais que la SEMAEST puisse assurer la commercialisation en assistance à l'OPAC. Dans cet exemple, les techniciens de l'OPAC ont mobilisé leurs ressources pour garder leur rôle dans la gestion de ces locaux. Leur avantage principal dans la négociation venait du fait que l'OPAC était propriétaire : *« L'OPAC était déjà désigné comme opérateur constructeur pour un certain nombre de lots. Donc les pieds d'immeuble, par définition, leur appartenaient. D'autres lots n'appartenaient pas à l'OPAC donc on en avait la pleine maîtrise. Et donc on dit à l'OPAC : 'Vous ne serez pas gestionnaire de Château Rouge, c'est la SEMAEST.' Donc tu penses bien que l'OPAC n'est pas content. Donc l'OPAC reste dans sa position de dire : 'Moi, mes 700 m<sup>2</sup>, je ne les donnerai pas à la SEMAEST. Je les gèrerai moi-même. »* Les techniciens de la SEMAVIP et de la SEMAEST, qui défendaient l'idée du commercialisateur unique, ont quant à eux mobilisé les élus sur cette question pour obtenir un arbitrage. Ils font ainsi appel au niveau de la régulation politique de l'action à travers la négociation entre élus : *« L'OPAC dit : 'Moi, je ne suis pas d'accord.' Donc nous on fait une note de conclusion qu'on diffuse au secrétariat général, à l'adjointe au maire de Paris en charge des Commerces, vraiment tout le monde, mairie du XVIII<sup>e</sup>. Et dans cette note, on demande un comité technique pour élucider le problème qu'on a avec l'OPAC. »* L'enjeu de ces débats est bien de savoir qui assurera et donc qui contrôlera à terme le travail de commercialisation des rez-de-chaussée commerciaux – et donc de choix des occupants – : l'OPAC propriétaire, ou le commercialisateur unique, ce qui donnerait par contrecoup un droit de regard à l'aménageur qui l'aurait désigné. Les négociations portent là encore sur les règles du jeu définissant le montage organisationnel de l'action, et elles mettent en jeu la définition de ce que chaque acteur sera amené à faire dans le projet.

### **L'évolution de l'influence des différents lieux d'interaction hiérarchique**

Les acteurs peuvent négocier la participation des structures techniques, auxquelles ils appartiennent en tant que techniciens ou qu'ils contrôlent en tant qu'élus, à la conduite de l'action. Ils modifient les règles du jeu de la coordination hiérarchique entre technique et politique en leur faveur et en faveur des idées qu'ils défendent. De la même manière, les acteurs peuvent

également tenter de modifier l'organisation du système d'action en intervenant non sur un projet particulier mais sur la répartition générale des rôles entre les différentes structures. Certains acteurs politiques et techniques ont en effet la possibilité d'intervenir de manière générale sur les attributions de leur structure par rapport à celles des autres structures. Ils peuvent ainsi tenter de faire évoluer les organigrammes des institutions, comme dans le cas déjà évoqué de la création de la délégation à la Politique de la Ville et à l'Intégration portée par une élue communiste : dans cet exemple, une nouvelle structure technique est créée, constituant un nouveau lieu d'interaction hiérarchique entre technique et politique que peut contrôler cette élue. Mais le contenu des attributions de chaque structure ne se limite pas à leur expression à travers les organigrammes : les acteurs agissent également pour faire évoluer au cours de l'action le rôle de leurs structures techniques. Nous avons notamment déjà évoqué la manière dont les différentes structures techniques ayant un rôle en terme de programmation urbaine dans les opérations d'aménagement parisiennes ont vu leur rôle évoluer à partir de 2001 avec l'arrivée d'une nouvelle directrice de l'Urbanisme à la Ville de Paris. Selon le technicien interrogé, cette nouvelle directrice aurait ainsi tenté d'écarter l'APUR de ce rôle de programmation urbaine en confiant des mandats d'étude aux différentes SEM de la Ville sur les nouvelles opérations, afin qu'elles pilotent des marchés de définition<sup>79</sup> avec des concepteurs extérieurs. Cela permettait de contourner les techniciens de l'APUR dont les nouveaux élus se méfiaient, et permettait à la direction de l'Urbanisme de renforcer son rôle dans le montage des opérations au détriment de l'APUR. Toujours selon ce technicien, les techniciens des SEM et les nouveaux élus qui assuraient le contrôle hiérarchique de ces structures en auraient alors profité pour s'émanciper et pour « *tenir tête à la direction de l'Urbanisme* », à travers leur participation accrue à la phase de montage qui leur permettait de défendre leur point de vue et ne pas se contenter d'exécuter un programme élaboré par d'autres. Les acteurs ont donc ici la possibilité d'agir sur l'organisation générale de la répartition des rôles entre les différentes structures techniques participant à l'action publique. Les deux exemples évoqués nous montrent par ailleurs que la prise de contrôle par certains acteurs politiques de lieux d'interaction entre technique et politique peut aller de pair avec l'évolution du rôle des différentes structures techniques. L'évolution du rôle de la direction de l'Urbanisme, de l'APUR et des SEM dans le montage des opérations est indissociable de la nomination d'une nouvelle directrice de l'Urbanisme et de nouveaux élus à la présidence des SEM.

Plus largement, les marges de manœuvre qu'ont les acteurs de faire évoluer les modalités de coordination hiérarchiques entre politique et technique peuvent venir du fait que le poids et la fonction dans l'organisation de chacun des lieux d'interaction entre politique et technique sont

---

<sup>79</sup> Voir explication de la procédure p215.

loin d'être entièrement définis à travers les règles formelles définissant les mandats des élus ou à travers la composition de l'organigramme des structures techniques. Les acteurs ont donc la possibilité de favoriser certaines évolutions du rôle des différents lieux d'interaction entre technique et politique dans l'organisation du système d'action. Le rôle du contrôle hiérarchique exercé par les adjoints au maire de Paris sur les directions des services techniques de la Ville, ainsi que le rôle du contrôle hiérarchique exercé par les présidents des SEM parisiennes sur ces structures, semblent ainsi avoir considérablement évolué entre les mandatures de Jacques Chirac et Jean Tiberi, et celle de Bertrand Delanoë. Un de nos interlocuteurs techniques ayant travaillé à la Ville de Paris sous ces différentes mandatures nous raconte ainsi cette évolution en comparant les différents modes de fonctionnement : « *Jusqu'à Tiberi inclus, c'est Chirac qui avait mis ça sur pied, les élus chargés de l'Urbanisme ou du Logement etc. n'avaient aucun pouvoir de décision. Tout se passait entre le secrétaire général et le maire. C'était les deux qui décidaient. Je n'ai pas le souvenir qu'un élu chargé de je ne sais pas quoi ait eu un poids quelconque. Les maires d'arrondissement avaient très peu de poids, c'était vraiment un pouvoir central... Ah oui, les Finances avaient un peu de poids avec Juppé. Les présidents de SEM, ils n'avaient pas de pouvoir du tout.* » Un autre interlocuteur précise que « *Chirac était en direct avec le secrétaire général et avec les directeurs* ». Le rôle des adjoints au maire de Paris et des présidents des SEM a donc considérablement changé avec le renouvellement des élus en 2001, qui s'est parfois accompagné du renouvellement d'un certain nombre de techniciens à la tête des directions et des SEM. Les adjoints ont ainsi acquis une capacité d'intervention sur les dossiers suivis par leur direction, et les présidents des SEM d'aménagement ont vu leur rôle s'accroître dans la gestion des dossiers pilotés par ces structures. Un des acteurs interrogés précise au sujet de ce nouveau mode de fonctionnement de l'organisation que « *Bertrand Delanoë en joue* » : laisser du pouvoir aux différents adjoints lui permet de constituer et de réguler ainsi une majorité politique plurielle rassemblant des élus de différents partis politiques, ce qui n'était pas le cas sous Chirac ni sous Tiberi<sup>80</sup>. Cette modification du fonctionnement de la coordination entre technique et politique n'est pas le fait de la volonté d'un seul acteur, mais la résultante des jeux entre différents acteurs qui y trouvent un intérêt.

On retrouve la traduction de cette évolution du fonctionnement général de la coordination entre technique et politique à Paris dans l'évolution du logiciel ALPACA. Ce logiciel a été mis en place pour gérer les différentes validations préalables des délibérations avant qu'elles ne soient soumises au vote du conseil de Paris. Chaque intervenant prévu dans le circuit de validation du

---

<sup>80</sup> Lors des mandatures de Jacques Chirac, la régulation de la majorité se faisait au sein du RPR, parti de la majorité. Lors de la mandature de Jean Tiberi, la majorité au pouvoir était extrêmement divisée : on se souviendra à cet égard du putsch de Jacques Toubon contre Jean Tiberi en 1998 (<http://www.ina.fr/politique/partis-politiques/video/CAC98014619/jean-tiberi-isole-mairie-de-paris-suite.fr.html>).



logiciel a ainsi un certain nombre de jours pour valider par ordinateur la délibération. Un membre du cabinet de Bertrand Delanoë raconte qu'il a lui-même contribué à faire évoluer ce logiciel après 2001. Il décrit ainsi l'ancien fonctionnement du circuit de validation comme excluant les différents adjoints, et reposant essentiellement sur des validations de techniciens et sur celle du secrétaire général du conseil de Paris. Le nouveau système a introduit les validations obligatoires des différents élus potentiellement concernés : « *Dans le système précédent, tous les pouvoirs étaient aux techniciens. Les élus n'intervenaient pas dans le dispositif. Donc le circuit de validation normal, c'était le sous-chef de bureau, le chef de bureau, le directeur de service, le directeur d'administration, la direction des Finances entre deux parce qu'évidemment tout coûte, et ensuite validation par le maire adjoint et encore pas toujours... Ensuite c'était transmis au secrétariat du conseil de Paris, qui inscrivait ça à l'ordre du jour du conseil de Paris. Donc il s'agissait de pousser un peu les techniciens et de remettre des politiques dans le circuit. Donc mettre le cabinet d'untel, le cabinet de Christian Sauter pour les finances et le cabinet des maires adjoints compétents, et le cabinet du maire également.* » Cette redéfinition du circuit de validation des délibérations traduit l'évolution des équilibres de pouvoirs entre les différents lieux d'interaction entre technique et politique. Mais elle a été également l'occasion de jeux d'acteurs pour faire évoluer les règles de validation, à travers la formalisation induite par le logiciel : « *Il a fallu réécrire le circuit. Alors, si vous prenez un sujet, vous avez sept ou huit maires adjoints. Donc il y avait les maires adjoints validants, et puis les maires adjoints pour avis. Donc dans le dispositif, on a aussi intégré cette distinction entre le maire adjoint qui est porteur du dossier, et les autres maires adjoints qui sont associés. Et il y a eu plein de difficultés, c'est hyper-problématique, ce genre de sujet. Il y a toujours des gens qui rouspètent parce qu'il y a un dossier qui les intéresse et ils ont le sentiment d'avoir été écartés. Donc il a fallu quand même argumenter, j'allais dire batailler mais c'est un peu ça. En tout cas argumenter vis-à-vis de l'administration qui faisait la démonstration que ça allait être très long, très compliqué, très source de conflits et de confusions si on changeait le système.* » Aussi bien les élus que les techniciens sont amenés ici à renégocier leur place dans la validation des délibérations au conseil de Paris.

### **De la place des structures techniques dans un projet à leur place dans l'organisation générale de l'aménagement à Paris**

Nous avons distingué plusieurs types de marges de manœuvre qu'ont les acteurs politiques et techniques par rapport au positionnement de leur structure technique dans le système d'action considéré : faire en sorte que leurs structures techniques soient chargées du contrôle d'un projet ou d'une partie du projet, ou arriver à modifier la place globale des lieux d'interaction entre technique et politique dans l'organisation générale

**de l'action.** Prenons l'exemple déjà évoqué de l'attribution par la Ville de Paris de la concession d'aménagement de la ZAC Porte Pouchet, où la SEMAVIP et l'OPAC se sont retrouvés en concurrence et où la SEMAVIP a gagné à l'issue de débats internes à la Ville de Paris. Selon un technicien de la SEMAVIP interrogé, les rôles des deux structures dans le projet ont ainsi été définis à travers ce choix. Il précise cependant que les techniciens de l'OPAC cherchent parfois selon lui à empiéter sur le travail de l'aménageur : *« À Porte Pouchet, on est aménageur et on fait notre métier d'aménageur ; l'OPAC est bailleur social et il fait son métier de bailleur social. Mais il y a des gens à l'OPAC qui te disent l'inverse : 'On est chez nous, c'est nos bâtiments, ce qui se passe autour, ça nous concerne, donc autant le faire. »* Nous avons vu notamment que le rôle d'organisateur des groupes de travail réunissant tous les architectes qui interviennent sur la Porte Pouchet était revendiqué à la fois par les techniciens de l'OPAC et de la SEMAVIP. Il existe donc tout au long du projet des jeux d'acteurs autour de la redéfinition du rôle dans le projet des différentes structures techniques en présence. Les acteurs négocient les règles du jeu de la participation de chacun au projet. Mais ces jeux d'acteurs ont des conséquences au-delà de la définition des rôles dans le projet, sur l'organisation générale des structures techniques impliquées dans la mise en place des opérations d'aménagement à Paris. Les choix effectués sur chaque projet peuvent en effet s'inscrire dans des considérations plus larges sur l'évolution du positionnement des structures techniques. Sur le projet de la Porte Pouchet, notre interlocuteur fait le lien entre les choix effectués sur le projet et l'avenir des SEM d'aménagement à Paris dans un contexte de mise en concurrence des concessions d'aménagement : *« Ils nous ont choisis parce que c'est un problème de positionnement des structures. Ça veut dire que Paris veut se doter d'outils opérationnels pour développer son territoire. Et donc qu'il faut donner les moyens à ses structures de vivre. Si on commence à donner les opérations d'aménagement à tout le monde, autant flinguer tout de suite les structures d'aménagement. Parce que les opérations d'aménagement, ça ne fait pas vivre complètement une structure, donc on est toujours dans des situations un peu fragiles sur le plan financier. Ça, c'est un problème politique majeur : comment le politique veut voir se développer son territoire, avec quel outil ? C'est pour moi un problème politique avant tout, parce que c'est un problème de positionnement de structure et de développement des structures techniques de la Ville. »* **Les négociations entre acteurs pour le positionnement des structures techniques relèvent donc ici des deux dimensions : la place des structures dans le projet, et la place des structures dans l'organisation de la mise en place des opérations d'aménagement à Paris. Elles engagent à la fois le contenu du projet – quelle forme vont prendre ces ateliers d'architectes selon qu'ils sont organisés par l'OPAC ou par la SEMAVIP – mais également, à terme, la redéfinition des champs d'action des différentes structures.**

Précisons cependant que si ces deux dimensions sont souvent très liées, elles ne relèvent pas nécessairement des mêmes acteurs et des mêmes sphères de négociation : les marges de manœuvre des acteurs ne portent donc pas nécessairement aussi fortement sur ces deux plans. Le technicien de la SEMAVIP que nous venons de citer peut intervenir sur le rôle des structures techniques dans le projet de la Porte Pouchet, ce qui peut éventuellement avoir une incidence sur le fonctionnement global du champ de l'aménagement à Paris. En revanche il ne participe pas aux réflexions et aux négociations portant principalement sur les réorganisations des structures techniques dans le champ de l'aménagement : les résultats de ces négociations s'imposent à lui. On retrouve une telle dichotomie dans l'exemple présenté par l'adjoint au maire du XVIII<sup>e</sup> arrondissement en charge de l'Urbanisme. Celui-ci précise qu'il est en mesure de peser dans le jeu politique pour décider de l'extension de certaines opérations d'aménagement visant à lutter contre l'insalubrité. Il peut faire rajouter des immeubles à la liste d'immeubles concernés par l'opération, en négociant avec les élus de la mairie centrale. Il peut ainsi argumenter pour que soient modifiées les règles du jeu définissant les limites d'intervention des opérateurs qui sont concessionnaires de ces opérations. Cependant il précise que certains choix ne sont pas de son ressort car ils mettent en jeu le positionnement général de ces structures techniques dans le fonctionnement parisien. Il évoque ainsi un cas où il souhaitait faire rajouter des immeubles dans des opérations concédées à la SAGI, bailleur de logements sociaux parisien. Or à la même époque, de fortes dissensions opposaient certains élus de la Ville de Paris et les membres du conseil d'administration de la SAGI. La Ville de Paris n'était en effet pas majoritaire au sein du conseil d'administration, et Bertrand Delanoë avait souhaité que la Ville se désengage du capital de cette SEM à défaut de pouvoir devenir actionnaire majoritaire. Il ne pouvait donc être question de confier de nouvelles opérations à la SAGI dans ce contexte de tensions. Notre interlocuteur n'a pas pu faire en sorte que de nouveaux immeubles soient inclus tout de suite dans la convention publique d'aménagement avec la SAGI. Il a lui fallu attendre que cette convention soit transférée à une autre SEM, la SIEMP : *« Ils ont débarqué la SAGI pour confier tout ça à la SIEMP. Moi, au début j'étais contre cette histoire-là. Dès qu'on fait comme ça, on sait qu'on perd six mois voire un an. C'est ce qui s'est passé d'ailleurs. Enfin c'était des problèmes politiques de fond, qui me dépassaient, qui étaient entre la SAGI et la Ville de Paris, et la volonté de faire que soit la Ville s'en dégage ou que la ville devenait majoritaire au sein de la SAGI. Enfin là, je n'ai pas réussi parce que c'était des enjeux politiques beaucoup plus vastes que les problèmes du XVIII<sup>e</sup>. Donc après, j'ai fait rajouter des immeubles avec la SIEMP, c'est nous qui alimentons la CPA éventuellement. »* Cet élu a donc certaines marges de manœuvre concernant la modification des règles du jeu organisant le pilotage technique des opérations d'aménagement situées dans son arrondissement. En revanche, ses marges d'action ne

concernent pas l'évolution du rôle général des différentes structures techniques amenées à intervenir sur ces opérations.

## **b) Faire évoluer les modalités de coordination extra-hiérarchique**

Nous avons vu que les acteurs pouvaient faire évoluer les modalités de coordination hiérarchique entre politique et technique. Nous allons voir à présent qu'ils peuvent également favoriser la création de nouveaux lieux d'interaction extra-hiérarchique entre technique et politique, faisant ainsi évoluer en leur faveur les règles organisant la coordination entre technique et politique.

### **La création de nouveaux lieux d'interaction extra-hiérarchique entre politique et technique**

**Les acteurs techniques et politiques peuvent faire évoluer les modalités de coordination entre politique et technique en jouant sur la création de nouveaux lieux d'interaction extra-hiérarchique entre technique et politique. Autant les élus que les techniciens peuvent y trouver de nouvelles capacités d'action. En établissant de nouvelles relations extra-hiérarchiques, chacun augmente ensuite ses marges de choix entre plusieurs lieux d'interaction avec le politique ou avec le technique.** Les relations extra-hiérarchiques sont un moyen pour un acteur d'avoir accès aux acteurs importants pour l'action qu'il veut mener. De nouvelles relations de pouvoir extra-hiérarchiques entre élus et techniciens peuvent donc se mettre en place dès lors qu'un acteur cherche à se construire durablement une capacité d'action sur les acteurs qui comptent pour aboutir à ses fins. Plusieurs techniciens notent par exemple que les élus qui souhaitent s'investir sur un projet d'aménagement qui les intéresse vont souvent prendre contact directement avec les techniciens chargés de la réalisation pour modifier le cours de l'action. Un technicien de la SEMAVIP, évoquant l'intervention de certains élus en phase opérationnelle, précise ainsi que, *« quand l'opération est initiée, elle est visible. À partir de là, les gens sont effectivement plus demandeurs. Tant qu'on en est aux études préalables, les gens ne se manifestent pas. Mais dès qu'on est en phase opérationnelle, c'est plus simple pour eux d'aller chercher directement à la SEMAVIP que de taper dans tous les services et tous les cabinets »*. Les élus vont ici chercher à s'adresser directement aux techniciens qui mettent en œuvre l'action qui les intéresse. Ils cherchent donc à se créer des contacts extra-hiérarchiques avec ces techniciens. De la même manière, un technicien d'une section territoriale de Voirie précise que des élus d'arrondissement viennent parfois le trouver pendant les travaux de voirie qu'il fait réaliser lorsqu'ils ont des choses à redire : *« Ils savent qui font*

*les travaux. Donc le maire ou l'adjoint, s'il y a quelque chose qui lui plaît pas, il prend son téléphone, il sait que c'est moi qui fais les travaux. »*

Les modalités de coordination extra-hiérarchiques vont alors dépendre des acteurs et de la manière dont ils construisent et reconstruisent ces relations. En particulier, l'implication des élus dans la construction de relations extra-hiérarchiques avec des techniciens dépend de leurs centres d'intérêt, des projets et des actions qui les intéressent. Un technicien d'une section territoriale de Voirie compare ainsi les différents modes de fonctionnement qui se sont mis en place sur deux arrondissements où il est amené à intervenir. La manière dont les acteurs ont construit et mobilisent les relations extra-hiérarchiques entre élus et techniciens s'avère relativement différente d'un arrondissement à l'autre. Ce technicien précise ainsi que dans le XIX<sup>e</sup> arrondissement, le maire le sollicite plus que dans le X<sup>e</sup> arrondissement : *« Il s'intéresse beaucoup à la voirie. Donc nos projets, en général il les voit tous. Ou si on estime que le projet est important, on lui demande même un rendez-vous spécial pour ce projet. Alors que sur le X<sup>e</sup>, le maire est peut être un peu moins... Ça dépend de la personnalité de l'élu, quoi. Il a peut-être d'autres priorités. »* Les élus et les techniciens ont donc construit des relations extra-hiérarchiques différentes selon les cas. En plus de dépendre des centres d'intérêt et des priorités de chaque élu, la forme des relations extra-hiérarchiques dépend également de l'investissement qu'y mettent les techniciens : dans cet exemple, ils se servent de ces relations privilégiées avec le maire pour demander des rendez-vous spécifiques sur certains projets qui leurs semblent importants. Les modalités concrètes de travail vont également varier d'un arrondissement à l'autre en fonction des élus et des techniciens. Dans l'un des arrondissements, les acteurs se réunissent tous les deux mois pour une demi-journée de travail, dans l'autre, ils se rencontrent une heure toutes les semaines. **L'organisation des modalités de coordination extra-hiérarchiques entre les élus et les techniciens va ainsi être construite différemment selon les cas par les acteurs politiques et techniques, qui ont des marges de manœuvre pour influencer sur la manière de construire ces relations.**

Revenons ainsi sur l'exemple de l'adjoint à l'Urbanisme dans le XVIII<sup>e</sup> arrondissement qui nous indique s'adresser régulièrement aux techniciens de l'OPAC pour régler des problèmes sur certaines opérations dans son arrondissement. Nous avons par exemple noté qu'il lui arrivait de s'adresser directement au directeur de l'OPAC. Il précise cependant qu'il sent des réticences de la part des techniciens de l'OPAC à régler les problèmes directement avec lui, et il estime que cette situation serait due à son passé de militant associatif sur des questions de logement dans le quartier de la Goutte d'Or : *« L'OPAC a l'habitude souvent de mener ses trucs dans son coin, sans trop tenir au courant. Et en plus je pense aussi que... il se trouve que c'était les services qui étaient en face de moi quand j'étais responsable associatif. Qui sont dirigés par les mêmes personnes. Donc voilà. Il y a un peu tout ça qui reste.*

*Ils n'ont pas encore compris que j'étais élu. Enfin ils ont compris mais en même temps dans la pratique ils n'ont pas compris, puisqu'ils agissent envers moi un peu comme ils agissaient avant. En me racontant ce qu'ils voulaient bien me raconter. Et en mentant effrontément sur un certain nombre de choses.* » On voit donc à travers cet exemple que les techniciens aussi ont des marges de manœuvre dans la mise en place des relations extra-hiérarchiques avec les élus, et notamment en les favorisant et en les recherchant, ou au contraire en essayant de les éviter. Ils ont ainsi des marges de choix des personnes avec qui ils vont nouer des relations, même si les élus peuvent faire en sorte de les obliger à dialoguer avec eux en mobilisant leurs ressources politiques – on a vu par exemple que l'adjoint en question avait « fait intervenir » le maire du XVIII<sup>e</sup> arrondissement pour que l'OPAC prenne en compte sa demande de reloger certains occupants squatters sans papiers d'un immeuble qui devait être démolé.

**La possibilité de mettre en place des relations extra-hiérarchiques entre élus et techniciens est considérée ainsi par certains comme une ressource spécifique pour l'action, et constitue donc un des moyens d'agir sur l'organisation de la coordination entre technique et politique.** Un certain nombre d'acteurs interrogés insistent dans ce sens sur l'importance pour eux d'arriver à se constituer et à mobiliser un réseau de contacts qu'ils qualifient d'« *informels* ». Plusieurs techniciens expliquent ainsi l'importance de leur réseau de contacts directs avec les élus pour réussir à faire leur travail. Un technicien déjà cité en charge d'un projet d'aménagement explique par exemple que les contacts via son réseau lui permettent d'être informé de ce qui se passe concernant le projet dont il s'occupe : « *C'est aussi lié à l'information que tu peux avoir des choses parce que Paris est une ville tellement colossale que plein de choses peuvent se passer sans qu'on soit informé.* » Il précise qu'il entretient pour cela son réseau de contacts extra-hiérarchiques avec les acteurs politiques, élus et cabinets d'élus, ce qui lui ouvre des possibilités d'information et d'action dans le cadre du projet dont il s'occupe. Il donne l'exemple d'une rencontre avec un élu dont il ne dépend pas hiérarchiquement qui lui a permis de faire circuler une information cruciale pour son projet, estimant qu'il était nécessaire que cette information soit connue de l'élu pour que le projet avance : « *Je pose des questions ; moi, je suis très sur le terrain, je suis très dans le réseau. Je dis pas que c'est bien mais je suis comme ça. Et je pense que ça permet vraiment de faire avancer les choses. Ou d'être alerté. Ce midi, j'ai déjeuné avec [l'adjoint au maire de Paris en charge des Collectivités territoriales d'Île-de-France], et il ne savait pas certaines choses. [...] Tout ça, si tu veux, c'est en parlant que tu l'apprends. En déjeunant avec les gens, en parlant avec eux, en discutant des projets, on apprend des choses. Moi, je crois beaucoup à l'information, c'est vraiment la première source pour avancer. La première source, on va dire de pouvoir... Sans l'info, tu ne peux pas faire.. Si tu ne sais pas ce qui se passe sur les EMGP un peu en off, eh bien tu ne sais pas. Ça va nous tomber dessus un beau jour et on ne saura pas ce qui*

*s'est passé. Mais si tu as des gens que tu connais un peu partout, tu sais ce qui se passe, tu peux faire passer l'info aux élus, et ils réagissent différemment. Vraiment ce qui fait beaucoup avancer dans le boulot ce sont les réseaux. Ça débloque des trucs... décrocher son téléphone et parler aux gens, c'est un truc énorme.»* Tous les techniciens n'ont pas un tel degré de proximité avec les élus, ni le même mode de fonctionnement. Il ressort cependant de cet exemple que certains acteurs trouvent des marges de manœuvre « *pour avancer* » dans leur action à travers la constitution de relations extra-hiérarchiques entre élus et techniciens ; la création d'un réseau personnel leur donne ensuite des marges de choix dans les lieux d'interaction entre technique et politique qu'ils peuvent utiliser.

### **L'exemple des cabinets des élus parisiens : des relations extra-hiérarchiques qui font système**

Pour illustrer l'idée que les acteurs ont des marges de manœuvre par rapport à l'organisation des lieux d'interaction extra-hiérarchiques entre technique et politique, nous allons présenter ici le rôle particulier qu'ont tenu les collaborateurs des cabinets des élus, dans le système d'action de la conduite de l'action publique urbaine, pendant la mandature de Bertrand Delanoë entre 2001 et 2008. On voit ici en effet apparaître une catégorie d'acteurs, à la limite entre technique et politique, qui ont un rôle particulier dans l'organisation de l'action, en ce qu'ils mobilisent particulièrement ce type de relations *extra-hiérarchiques* entre élus et techniciens : les directeurs, sous-directeurs, chefs de services et certains chargés de projets, ainsi que les collaborateurs de cabinets des élus. Nous reviendrons plus loin sur la particularité de ces acteurs et sur leur rôle dans l'action publique ; nous allons ici surtout nous attacher à comprendre la place spécifique des collaborateurs de cabinet des élus dans l'organisation de la coordination entre technique et politique à Paris durant cette période. Nous avons déjà eu l'occasion d'évoquer à différentes reprises le fait que les membres des cabinets des élus parisiens se retrouvaient souvent en position de discuter directement avec des techniciens en dehors de toutes les modalités de coordination hiérarchique entre technique et politique. Ils peuvent ainsi passer outre le circuit hiérarchique au sein d'une direction comme dans le cas de la ZAC Porte Pouchet où le directeur de cabinet de l'adjoint à l'Urbanisme travaille directement avec le chargé de projet sans passer par les différents échelons hiérarchiques de la direction. Ils peuvent également avoir des relations de travail avec des techniciens travaillant dans des structures techniques n'ayant aucun lien hiérarchique avec leur élu. C'est le cas sur l'opération Château Rouge lorsqu'un technicien de la SEMAVIP s'adresse directement au directeur de cabinet du maire du XVIII<sup>e</sup> arrondissement ou au directeur de cabinet de l'adjointe au maire de Paris en charge des Commerces. Un technicien résume ainsi

la situation : « *J'ai des contacts directs avec des cabinets que je ne devrais pas avoir. Ces cabinets, ils sont dans les réunions tout le temps. Ils peuvent t'appeler en direct, en disant : 'Je ne comprends pas ci, je ne comprends pas ça.' Normalement on ne devrait pas avoir de contacts.* »

Ce mode de fonctionnement où les cabinets sont très présents à tous les stades de la conduite de l'action est présenté par les techniciens ayant travaillé à la Ville de Paris avant 2001 comme quelque chose de nouveau depuis la mandature de Bertrand Delanoë. Un chef de projet à la Ville de Paris précise ainsi que les contacts entre les membres des cabinets des élus et les techniciens à son niveau de responsabilité sont récents : « *Avant 2001 il y avait moins de relations entre les cabinets et les chefs de projet. Ça a changé brusquement. Pas tout de suite en 2001, mais une fois qu'ils avaient pris les dossiers un peu en main, ils prenaient des contacts directs avec les chefs de projet. Parce qu'ils suivaient plus, pas au jour le jour, mais de façon plus proche l'avancement des projets.* » Un autre technicien compare le fonctionnement après 2001 et le fonctionnement avant 2001, où toutes les relations avec les élus passaient par le secrétariat général et par les directeurs des services : « *Ils ne faisaient pas ça avant. Jamais. Et puis ils se sont mis à nous appeler en direct, pour avoir l'info en direct. Parce qu'ils se méfiaient de l'administration. Mais avant, on n'avait pas de contacts avec eux, très très peu. Ça passait par le secrétariat général, ou par la direction, et point.* » Les contacts extra-hiérarchiques avec les cabinets ont donc évolué en même temps que le poids hiérarchique des différents adjoints au maire dans la conduite de l'action municipale. **Tout se passe donc comme si la présence des cabinets des élus donnait un moyen supplémentaire aux différents adjoints et aux maires d'arrondissement pour peser sur l'action mise en place par la municipalité, en plus de leurs différents mandats hiérarchiques. La présence des collaborateurs de cabinets des élus dans les réunions techniques, en court-circuitant la coordination hiérarchique, vient renforcer les capacités hiérarchiques des élus à intervenir dans les décisions.** La mise en place de ce mode de fonctionnement a été favorisée par les différents élus de la majorité plurielle de Bertrand Delanoë qui y ont trouvé un moyen d'intervenir de manière directe dans l'action pour défendre les spécificités de leur courant politique au sein de la majorité.

En particulier les élus y trouvent un moyen d'être informés en détail de l'avancement de l'action et des prises de décisions. Ils ont la possibilité d'être représentés dans les réunions où leurs collaborateurs de leurs cabinets sont invités ou peuvent se faire inviter. Ils peuvent alors intervenir directement dans le cadre de ces réunions ou bloquer les décisions qui ne leur conviennent pas. Un technicien de la SEMAVIP résume ainsi le rôle des cabinets dans le système d'action : « *Les élus ne peuvent pas être partout, ils n'ont pas le temps de tout faire, donc ils envoient leurs sbires qui sont les membres des cabinets. Et les cabinets ont donc beaucoup plus de poids qu'avant, ils sont dans les réunions techniques, ils sont partout. Donc ils sont informés de beaucoup de choses. Et ils peuvent bloquer des*



*trucs, ils peuvent faire des notes au maire. C'est pour ça que je dis que ça va moins vite aussi. Je ne dis pas que c'est bien ou pas bien de bloquer ou de ne pas bloquer sur certains trucs, mais... ils ont un pouvoir, ils sont partout donc ils ont l'info. Il y a très peu de choses qu'ils loupent quand même globalement, parce qu'ils sont là.* » Mais si ce mode de fonctionnement a pu être mis en place, c'est probablement parce que les techniciens peuvent également y trouver des marges de manœuvre pour faire avancer l'action dont ils s'occupent, et qu'ils ont ainsi fini par jouer le jeu. Un technicien d'un service de la Ville précise ainsi que, depuis que ces contacts extra-hiérarchiques ont été mis en place, il est en mesure de « faire passer des choses » auprès des élus par le biais des cabinets. Un technicien de la SEMAVIP précise également, en évoquant un cas de désaccord avec des techniciens de la direction de l'Urbanisme, que s'ils n'arrivent pas à le résoudre entre techniciens, il lui reste la possibilité d'aller plaider directement sa cause auprès d'une personne du cabinet de l'adjoint au maire de Paris en charge de l'Urbanisme. **Les techniciens peuvent donc trouver un avantage à accepter que se mettent en place des relations extra-hiérarchiques avec des membres des cabinets de certains élus, ce qui leur donne un accès privilégié aux élus et leur ouvre des marges de manœuvre pour orienter l'action.**

### 2.3 – Quand les frontières entre politique et technique évoluent

Les différents jeux d'acteurs que nous venons d'évoquer, qui tournent autour des modalités de coordination entre technique et politique, et que l'on perçoit à travers toutes les marges de manœuvre des techniciens et des élus, ont des conséquences sur le contenu de l'action publique. **Ils peuvent en particulier avoir une incidence sur le caractère technique ou politique<sup>81</sup> de l'action. On constate en effet qu'en jouant sur les règles de coordination entre technique et politique, les acteurs peuvent faire évoluer la frontière entre les sujets traités par les seuls élus à un niveau politique et les sujets traités par les seuls techniciens à un niveau technique.** Les acteurs politiques peuvent s'emparer d'une question technique pour en faire un objet de débat politique. Les techniciens se retrouvent alors à gérer des questions politiques lors de leur travail technique. Les modalités de régulation étant différentes dans les deux cas, le déroulement de l'action s'en trouve modifié. Plusieurs recherches ont montré que les processus d'inscription d'un problème à l'agenda politique des élus s'accompagnent d'une modification des termes du problème<sup>82</sup> (Padioleau 1982 ; Muller, 2003). **Nous allons voir ici que certains « problèmes politiques » qui s'inscrivent à l'agenda des élus sont construits à partir de la transformation de problèmes initialement traités dans la sphère technique (Idt, 2008b).**

Il est ainsi possible de distinguer différents types de processus d'évolution des frontières entre politique et technique, qui se rattachent aux différentes marges de manœuvre des acteurs au sein du système d'action. **Nous allons examiner ici différents processus que l'on qualifiera de *problématisation politique* de l'action. Certains sujets traités initialement entre techniciens acquièrent ainsi un caractère politique en faisant l'objet d'une régulation à un niveau politique, parce que des acteurs de la société civile le portent dans le débat public, parce que des élus se saisissent du sujet ou parce que des techniciens les interpellent. Nous verrons en ce sens comment les problèmes politiques peuvent alors s'inscrire dans le champ technique.**

<sup>81</sup> Par convention, et dans une logique identique à celle précisée en introduction de cette partie, nous adopterons ici pour l'analyse une définition similaire à celle des acteurs politiques et des acteurs techniques : sera considéré comme politique à un moment donné tout sujet qui fait l'objet d'un intérêt de la part d'un ou plusieurs acteurs politiques.

<sup>82</sup> De manière plus générale, de nombreuses recherches, sur des objets variés et sous des formes diverses, ont permis d'insister sur l'interdépendance entre la construction des problèmes de l'action publique et la structuration des coalitions d'acteurs qui les portent (voir notamment Baumgartner et Jones, 1993 ; Vlassopoulou, 2000 ; Pierru, 2005).

### a) Lorsque des acteurs politiques s'emparent de questions techniques

On constate que **les élus sont potentiellement en mesure de s'intéresser à tous les sujets techniques. Ils se saisissent ainsi parfois de certaines questions qui étaient initialement traitées par des techniciens pour les porter sur une scène politique et en débattre entre élus.** Un technicien de la Ville de Paris interrogé estime en ce sens qu'*« il y a de moins en moins de sujets susceptibles d'être traités uniquement par les techniciens »*. Un autre technicien déjà cité souligne quant à lui que des sujets a priori extrêmement techniques sont susceptibles de remonter à un niveau politique, et évoque l'exemple d'un arbitrage entre élus sur le nombre de places de stationnement à construire dans un immeuble de bureaux d'une opération d'aménagement. **Le caractère technique ou politique d'un problème peut donc varier. Les jeux d'acteurs techniques et politiques conduisent en effet à faire évoluer la nature des sujets traités par les uns et les autres.** En particulier, les élus ont la possibilité de mobiliser certains sujets techniques dans les débats au niveau politique, ce qui fait évoluer la manière dont ces sujets sont abordés. Un autre technicien interrogé revient sur la question du nombre de places de parking dans les immeubles à construire dans les opérations d'aménagement. La question du stationnement semble avoir acquis une dimension politique au cours de la mandature de Bertrand Delanoë entre 2001 et 2008, où la majorité plurielle de gauche incluait des élus Verts qui en avaient fait une de leurs préoccupations majeures. Notre interlocuteur précise ainsi que selon lui, *« les parkings, c'est devenu politique. Fortement politique. Les Verts ont toujours eu dans leur programme de réduire le transit de voitures dans Paris, au profit des transports en commun. Donc ça, ça a toujours été chez eux... S'ils créent des voies de bus, ça n'est pas seulement pour que les bus circulent, c'est pour rendre tellement invivable l'utilisation de la voiture dans Paris que les gens abandonnent leur voiture au profit des transports en commun »*. Afin de pouvoir défendre leur politique en matière de stationnement, ces élus Verts ont donc mobilisé les marges de manœuvre qu'ils pouvaient trouver dans l'organisation de la coordination entre politique et technique, afin que leur position soit prise en compte dans les actions en cours. Ils ont en particulier essayé de limiter le nombre de places de stationnement créées dans les opérations d'aménagement. Notre interlocuteur raconte le cas d'une opération d'aménagement où, ayant à valider le cahier des charges de cession de terrains au moment de la commercialisation d'un lot à construire dans la ZAC, l'adjoint vert au maire de Paris en charge de la Voirie put contester le nombre de places de stationnement proposé initialement dans cet immeuble par les techniciens : *« Quand on fait un programme, il doit être validé par la Ville. Nos fiches de lot, tout ça, c'est validé par la direction de l'Urbanisme, qui fait tourner : si c'est du logement, chez l'adjoint au Logement, etc.. Et forcément [certains élus Verts], à un moment ou à un autre, ont le dossier entre les mains. Et c'est pour ça que sur cette opération, le cahier des charges de cession de terrain, on a mis au moins un an à l'obtenir »*

*puisque chacun y mettait son grain de sel. Pour dire : '350 places de parkings ? Non. 345 ? Non...'* Donc ça donnait entre eux des réunions à n'en plus finir. » Cet élu a activé et mobilisé les marges de manœuvre qu'il avait pu se construire à travers le contrôle d'un lieu d'interaction entre technique et politique, afin d'intervenir sur la question des parkings dans la mise en œuvre de l'opération d'aménagement. La question du nombre de places de stationnements est alors devenu un sujet de débats entre élus, régulé à travers un arbitrage à un niveau politique et non plus technique.

Un technicien de la direction de la Voirie de la Ville de Paris replace la politisation de certains sujets intéressant les élus en matière de voirie dans une évolution à plus long terme sur la place des espaces publics dans les débats politiques locaux avec les élus et les riverains : *« Moi, je constate depuis vingt ans, j'ai vu l'évolution du métier. Avant c'était le fait du prince, on était direction de la Voirie, on faisait ce qu'on voulait, on n'avait pas de comptes à rendre, ni financiers, ni de justification de nos projets, ni de justification de nos travaux, ni en termes de sécurité ni en termes d'aspect. On était les princes réellement du domaine public. Les gens ne pouvaient pas s'imaginer que l'administration puisse être prise en défaut. Et j'ai vu cette évolution : on a changé de mentalité, et on est beaucoup plus regardant sur les crédits, beaucoup plus regardant sur la préparation de chantier, beaucoup plus regardant sur la tenue de chantier, sur les délais, sur l'information. Aujourd'hui, vous ne faites plus un chantier, un gros chantier d'investissement, sans avertir la population. Sinon c'est le tollé. Alors qu'avant, ils la fermaient, les gens, c'était le fait du prince. On travaillait dans cette rue, si ils n'étaient pas contents, qu'ils aillent habiter ailleurs. Aujourd'hui je dis ça à quelqu'un, je reste trois jours à cette place. On est obligé de communiquer. Il y a des gens qui aujourd'hui nous écrivent en nous disant : 'Vous faites une connerie.' Et ils vous refont le projet. Les gens portent plainte. »* Les sujets mobilisés pour construire les débats entre élus restent contingents au système d'action et aux marges de manœuvre des acteurs, mais la remarque de notre interlocuteur porte cependant à croire que certains domaines ou certains objets techniques seraient devenus particulièrement propices aux débats entre élus. Un autre technicien interrogé souligne ainsi certaines évolutions fines dans les objets soumis aux débats politiques en matière d'espaces publics à Paris. Des élus de la nouvelle majorité municipale élue en 2001 se seraient ainsi saisis de questions très précises de détail des aménagements de voirie. Notre interlocuteur note que les élus sont susceptibles de s'immiscer dans toutes les questions techniques dès lors qu'elles les intéressent. Il précise que certains élus en viennent parfois à s'occuper de détails de l'action comme le choix des candélabres dans les aménagements d'espaces publics : *« Le choix des candélabres, c'était quand même quelque chose qui relevait des techniciens. Et après 2001, y compris ces détails-là leur ont été soumis. Par exemple sur les espaces civilisés, ça a été soumis à l'arbitrage du maire. Il devait y avoir le maire d'arrondissement qui a été consulté, et je me demande même s'il n'y avait pas le maire de Paris pour dire : 'Soit on met du candélabre de tel type soit on met de tel type, lequel vous préférez ?' »* Il souligne ainsi une évolution notable depuis l'arrivée de la nouvelle majorité de

Bertrand Delanoë en 2001, où des élus se sont mis à se préoccuper de certains éléments auparavant laissés aux bons soins des techniciens. Cette évolution dépend des acteurs en présence, mais également des marges de manœuvre qu'ils peuvent trouver pour agir au sein du système d'action. Comme nous l'avons déjà souligné, ni les adjoints au maire ni les maires d'arrondissement de la municipalité précédente n'auraient eu la possibilité de se construire autant de latitude d'intervention par rapport à ces sujets, car les relations entre ces élus et les techniciens étaient beaucoup moins fortes.

Lorsqu'un sujet technique est ainsi mobilisé par des élus dans les débats politiques, il n'est pas traité de la même manière que s'il était resté à un niveau purement technique. Les décisions sont alors soumises aux rapports de forces politiques entre élus, qui mobilisent au besoin leurs ressources politiques voire médiatiques. Le sujet peut être par exemple médiatisé dans le débat public. La problématisation politique d'un sujet modifie en grande partie le travail de conduite de l'action effectué par les techniciens. Un technicien de la Ville de Paris note ainsi que, si le travail avance moins vite lorsque des acteurs politiques se saisissent d'un sujet dans une opération d'aménagement, les débats sont parfois plus riches que s'ils étaient restés cantonnés à la sphère des techniciens : *« Je pense que ça freine beaucoup les choses mais en même temps ça les ouvre beaucoup. Il y a plus de discussions. Ce n'est pas du tout le même fonctionnement. »* En revanche, les décisions laissent parfois de côté les connaissances spécifiques aux champs d'expertises techniques qui étaient jusqu'ici mobilisées. Un technicien de la direction de la Voirie de la Ville de Paris revient ainsi sur la question du choix des matériaux et des mobiliers utilisés dans les projets d'aménagement d'espaces publics à Paris. Selon notre interlocuteur, avant que les élus n'investissent cette question, les expertises techniques étaient beaucoup plus prises en compte dans les décisions : *« Il y avait peut-être plus d'initiative donnée aux techniciens pour être force de proposition et décider, par leur expertise et leurs compétences, ce qu'il y avait lieu de réaliser. Dans les techniciens, l'architecte serait par exemple légitime à définir les types de mobilier à mettre en œuvre sans forcément demander l'avis de la population pour chaque mobilier. Parce que ça relève de schémas d'ensemble ou d'approches urbaines qui nécessitent quand même certaines connaissances. Après, ça devient un choix très particulier, il y a des riverains qui vont choisir tel type de mobilier, d'autres qui vont choisir encore un autre. Après, c'est des choix qui sont très subjectifs, donc le technicien, il apporte son objectivité sur la connaissance de la ville, de la morphologie urbaine, ce qu'il est le plus judicieux, de son point de vue professionnel, de mettre en œuvre. »* Les connaissances mobilisées, et donc le cadre de réflexion et de résolution des problèmes, ne sont pas les mêmes selon que la régulation de l'action s'effectue à un niveau politique ou à un niveau technique.

## b) L'inscription d'un sujet technique dans le débat public

Une première raison qui peut pousser un élu à s'emparer d'une question technique va être la place qu'elle peut prendre dans le débat public. Une question technique peut en effet être soulevée par des associations, des riverains, des citoyens, des journalistes, qui vont en parler lors de réunions publiques, dans les médias locaux ou nationaux, ou encore à travers des manifestations dans l'espace public. Les élus qui portent l'action publique vont alors être contraints d'inscrire cette question technique à leur agenda, et de s'y intéresser. La dépendance de l'action publique par rapport aux acteurs extérieurs aux structures chargées de son pilotage est particulièrement grande. L'action publique s'adresse en effet par définition à des acteurs autres que ceux qui la conduisent, ce qui n'est pas nécessairement le cas de toutes les actions collectives. Elle a donc vocation à devenir visible dans l'espace public, au moins à ses « bénéficiaires », et est donc susceptible d'être critiquée et remise en question. Un technicien de la direction de la Voirie insiste ainsi sur la nature particulière de l'intervention sur l'aménagement des espaces publics : *« Lorsqu'on fait quelque chose et qu'on intervient sur le domaine public, on porte le flanc à la critique. Celui qui ne fait rien, il ne va pas se faire engueuler. Mais dès qu'on intervient sur le domaine public, il y a des gens qui sont satisfaits, et d'autres qui ne le sont pas. Ceux qui sont satisfaits n'écrivent pas pour le dire, et ceux qui sont insatisfaits, ils ne manquent pas de décrocher le téléphone et d'écrire pour dire que ça se passe mal ou que le projet est une aberration. »* L'intervention publique est particulièrement sujette aux critiques extérieures. Un technicien de la SEMAVIP déjà cité insiste quant à lui sur le caractère visible de la phase de réalisation des opérations d'aménagement : *« Quand l'opération est initiée, elle est visible. À partir de là, les gens sont effectivement plus demandeurs. »* Des acteurs de toutes sortes vont ainsi venir s'intéresser aux opérations d'aménagement dès lors que les premiers éléments sont visibles dans les médias, à travers les documents de communication ou à travers les réalisations concrètes.

Les élus ont alors naturellement tendance à s'intéresser aux sujets techniques qui vont attirer l'attention des acteurs extérieurs. Ils vont alors porter ces sujets au niveau politique au sein des structures qui pilotent l'action. Un élu d'arrondissement note dans ce cadre le pouvoir « de pression » qu'ont les acteurs extérieurs vis-à-vis des élus. Ancien acteur associatif dans son arrondissement, il estime même que dans une certaine mesure ses capacités d'action dans certains domaines vis-à-vis des élus de la mairie centrale étaient alors plus importantes qu'en tant qu'élu d'arrondissement : *« De temps en temps, je me dis que sur certains domaines, le tissu associatif a parfois plus de poids que certains élus. Mais sur certains domaines, sur les domaines qui ne sont pas de notre compétence. Parfois il suffit que des associations se manifestent pour qu'un truc qu'on souhaitait depuis longtemps voir advenir et qui n'advenait pas, advienne parce qu'il y a des gens qui se sont manifestés. »* Notamment, certains sujets qui

préoccupent les habitants vont être par contrecoup un objet d'attention des élus. Le cas déjà évoqué des aménagements d'espaces publics de voirie en est une bonne illustration. On a vu ainsi que les élus se saisissaient parfois de certains aspects techniques très précis de l'aménagement pour en débattre entre eux. Il semble que ce phénomène corresponde très exactement à l'intérêt que portent les associations de riverains et les membres des conseils de quartiers à des détails des aménagements comme le mobilier urbain ou les matériaux utilisés. Un technicien de la direction de la Voirie et des Déplacements ayant travaillé sur l'aménagement d'un carrefour dans un arrondissement raconte ainsi que, lorsqu'il a présenté son projet aux membres du conseil de quartier, ceux-ci se sont surtout intéressés aux « détails du programme » : *« La commission Urbanisme du conseil de quartier est venue me voir et on a travaillé ensemble sur les détails du projet, sur le calepinage, les pavés, ce genre de choses. »* Tout se passe donc comme si les élus de quartier répondaient, en se mobilisant sur ces questions, à l'intérêt qu'y portaient les associations et les conseils de quartiers. L'implication des associations dans l'aménagement des espaces publics semble s'être renforcée depuis 2001 et l'arrivée de la nouvelle majorité de Bertrand Delanoë, les élus répondant plus volontiers aux sollicitations des associations. Cette situation est donc relativement nouvelle, et certains techniciens la vivent comme un empiétement sur leurs prérogatives, comme l'explique ce chargé de projet à la direction de la Voirie : *« Il y a certaines associations qui demandent parfois à avoir le plan, et à pouvoir eux-mêmes dessiner quelque chose. C'est là où ... il y a une catégorie de politiques qui prend la place du technique, et ça ne me paraît pas normal. »*

Lorsqu'une question initialement technique émerge dans les débats publics, les élus peuvent se retrouver « contraints » à s'y impliquer à travers différents biais<sup>83</sup>. Les acteurs extérieurs peuvent tout d'abord les saisir directement, à travers des courriers ou en les interpellant en réunion publique. Un technicien du service des permis de construire de la direction de l'Urbanisme de la Ville de Paris raconte par exemple comment des riverains se sont mobilisés contre un permis de construire d'extension d'un hôpital, en écrivant au maire de Paris et en profitant d'une enquête publique pour « installation classée » : *« Les riverains se sont mobilisés sur l'enquête publique d'installation classée, pour se plaindre du projet : la hauteur, l'aspect, le calme, la valeur de leur appartement qui baisse. Tout ce qu'on veut. Donc ils ont déposé, en mars, en juin comme ça commençait à bouger. Donc ils ont fait une réunion publique, à la demande du maire du XX<sup>e</sup>. Le maire du XX<sup>e</sup> est venu, l'adjoint au maire chargé de la Santé est venu représenter le maire de Paris pour défendre le projet, le directeur général de l'APHP était là, etc. Tout ça pour répondre aux questions. »* Les élus se sont donc trouvés contraints de s'intéresser à ce permis de

---

<sup>83</sup> Erik Neveu rappelle en particulier la place des médias quant aux processus de mobilisation dans les « mouvements sociaux » (Neveu, 2005), et dont on va trouver un exemple sur la ZAC Moskova.

construire, de prendre position, et d'organiser des réunions publiques sur ce sujet. Ils se sont alors impliqués dans l'instruction du permis de construire, qui est devenue un sujet politique.

Un autre moyen pour des acteurs extérieurs à l'action d'amener les élus à s'intéresser à des questions initialement traitées par les techniciens consiste à mobiliser les médias sur le sujet. Un technicien de la SEMAVIP raconte ainsi comment une association d'habitants a pu mobiliser les médias pour contester l'avancement de la ZAC Moskova sur des questions de sauvegarde du patrimoine du quartier, au début de la mandature de Jean Tiberi entre 1995 et 2001 : « *Ça passait souvent sur FR3 que la mairie de Paris cassait tout, densifiait, mettait les gens à la rue etc., et les élus ne voulaient plus entendre parler de choses comme ça. Donc ils ont accepté une modification du programme.* » Les acteurs de cette association ont ainsi obligé les élus à s'intéresser aux questions posées par leur association et à reprendre le programme de l'opération. En particulier, les élus et l'association ont négocié ensemble sur chaque immeuble pour savoir s'il devait être démoli ou réhabilité, alors que le programme initial prévoyait de tout démolir. La question de la démolition ou de la réhabilitation des immeubles est donc devenue une question politique alors qu'elle était laissée initialement aux seuls techniciens. Alors que cette question était initialement arbitrée à travers des critères techniques comme l'état de dégradation du bâti, de nouveaux critères ont été mobilisés par les élus et les acteurs associatifs, comme l'intérêt patrimonial et architectural des maisons conservées. Nous reviendrons sur l'exemple de la ZAC Moskova un peu plus loin pour évoquer le rôle qu'y ont tenu les élus d'opposition. Retenons ici que la maîtrise des médias est un élément fréquemment mobilisé par les acteurs extérieurs pour inscrire un sujet technique à l'agenda politique des élus.

Dans le même ordre d'idée, les élus vont également devoir se mobiliser lorsque des acteurs extérieurs occupent physiquement l'espace public. C'est le cas lorsque des associations organisent des manifestations, ou lorsqu'elles occupent un terrain ou un immeuble en empêchant la mise en œuvre d'une opération d'aménagement. Dans le cas de la ZAC Moskova, les associations ont également empêché les démolitions en occupant les immeubles qu'ils souhaitaient voir conserver. Un autre cas un peu plus atypique est celui déjà évoqué du lieu de culte musulman à Château Rouge. Un élu raconte ainsi qu'une rue était bloquée tous les vendredis parce que les musulmans du quartier priaient dans la rue. Dans cet exemple, l'occupation de l'espace public n'a pas pour but d'obliger les élus à s'intéresser à la question, mais ils ne peuvent l'ignorer : « *Il y a ce problème qui est là : il y a des gens qui prient dans la rue. Donc ça veut dire qui occupent l'espace public, ce qui est tout à fait indigne pour tout le monde.* » Comme nous l'avons vu, les élus ont donc été amenés à s'intéresser aux détails d'un montage financier permettant d'aider à la création d'un lieu de culte qui permette de résoudre le problème, malgré la loi de 1905 de séparation entre l'Église et l'État.



Les acteurs extérieurs ne s'adressent pas nécessairement directement aux élus pour soulever un problème. Les techniciens peuvent parfois servir d'intermédiaires pour alerter les élus. Un technicien de la Ville de Paris donne l'exemple d'un chantier occupé par des riverains qui empêchaient ainsi la mise en œuvre des travaux. Il précise que les techniciens vont alors alerter les élus *« en cas de difficultés de mise en œuvre liées à un intervenant extérieur. S'il y a des riverains qui viennent sur un chantier pour bloquer la réalisation, ça remonte au politique pour qu'il en soit informé. Ça n'est pas forcément lui qui va résoudre le problème mais... si le projet, au moment où il est exécuté, il y a un tollé de la population, ça veut dire qu'à un moment dans le processus de validation, soit on n'a pas bien écouté ce que la population avait demandé, soit le politique a fait un choix qui était différent et il l'assume. Donc il a tout son rôle à tenir vis-à-vis de la population. »* Notre interlocuteur estime ici que la question de la mise en œuvre devient politique à partir du moment où le projet est contesté à cette phase par un acteur extérieur : il faut que les élus puissent négocier des modifications à l'action ou assumer les choix effectués. Précisons enfin que les élus anticipent généralement les sujets techniques sur lesquels des acteurs extérieurs pourraient se mobiliser. Un technicien de la direction de la Voirie et des Déplacements de la Ville de Paris, qui raconte le déroulement d'une réunion de concertation avec les riverains sur un aménagement d'espace public, précise que le maire d'arrondissement s'était déplacé en personne car il sentait bien que le sujet était potentiellement problématique : *« Sur cette affaire-là, le maire personnellement était là. C'était assez houleux, donc le maire était là. »* Précisons que ce n'est pas nécessairement le cas dans toutes les réunions de concertation, qui sont parfois animées par un autre élu d'arrondissement.

### c) L'ouverture de fenêtres politiques dans la sphère technique

L'inscription d'un sujet technique dans les débats politiques entre élus ne vient pas uniquement de l'extérieur du groupe d'acteurs en charge du pilotage de l'action. **Très souvent, certains élus se saisissent eux-mêmes de certaines questions qui les intéressent, et au sujet desquelles ils peuvent élaborer une revendication politique. On retrouve ici les questionnements relatifs aux processus de mise à l'agenda politique (Padioleau, 1982). L'activité d'élu consiste notamment à élaborer des problèmes politiques, qui leur permettent de se faire une place particulière dans le champ de la compétition politique (Jobert & Muller, 1987). Non seulement les élus définissent une manière de poser un problème parmi d'autres, mais ils proposent également des solutions pour résoudre ce problème.** Nous soulignons ici qu'une partie des « problèmes » politiques construits par les élus vient de revendications à propos de problèmes initialement techniques. Des élus peuvent ainsi trouver une occasion

d'élaborer un problème politique en prenant pour base un sujet technique qui échappait jusqu'alors aux débats politiques. On peut citer par exemple les revendications politiques qui surgissent par rapport aux pratiques de mise en œuvre de l'action, comme dans l'exemple de la ZAC Moskova : les revendications concernant le cadre de vie et l'aspect final du quartier construit ont pris corps à partir des questions techniques de mise en œuvre des démolitions. Les questions de mise en œuvre technique de l'action peuvent donc servir de base pour construire de nouveaux problèmes politiques.

Néanmoins, l'élaboration par les élus d'un problème politique n'est pas sans lien avec le rôle des acteurs extérieurs évoqué ci-dessus. Les problèmes soulevés par des acteurs extérieurs sont bien souvent repris par les élus, qui reformulent les cadres de définition de ces problèmes de manière à les rendre accessibles au plus grand nombre et à pouvoir les porter dans les débats politiques. Les acteurs extérieurs ont besoin de relais chez les élus qui puissent porter les problèmes ; et les élus ont besoin de trouver des problèmes à porter. On retrouve ainsi le rôle particulier de « médiateur » que peuvent prendre les élus (Muller & Surel, 1998 ; Muller, 2003). Dans le cas de la ZAC Moskova évoqué ci-dessus, les revendications des associations ont trouvé un écho extrêmement favorable chez les élus de gauche de la mairie du XVIII<sup>e</sup> arrondissement, qui se situaient à l'époque dans l'opposition par rapport à ceux de la mairie centrale de droite. Ces élus voyaient dans les revendications de l'association à la fois un moyen d'intervenir dans le projet alors qu'ils n'avaient théoriquement que peu de pouvoir en tant qu'élus d'arrondissement, et un moyen de soutenir une association qui leur était favorable. Un technicien ayant participé au projet raconte ainsi que « *la gauche a été élue à la mairie du XVIII<sup>e</sup>, et là, le maire d'arrondissement s'est dit : 'Moi j'ai quand même été élu aussi grâce aux Verts, je ne peux pas me permettre d'avoir cette association contre moi'.* ». Les élus ont donc largement relayé les revendications de l'association.

Il est possible de distinguer deux types de situations où des élus vont se saisir de sujets techniques pour construire des problèmes politiques. L'exemple de la ZAC Moskova que nous venons d'évoquer illustre bien le cas où un élu va trouver dans un sujet technique un moyen de contester et de remettre en cause une action portée par d'autres élus. Dans le cas de la ZAC Moskova, les élus sont de deux bords politiques opposés. Mais les questions techniques peuvent être également mobilisées pour structurer des débats politiques au sein d'un même camp partisan. Un élu interrogé évoque la politique de l'adjoint au maire de Paris en charge de la Voirie, qui consiste à essayer de restreindre la place de la voiture dans les espaces publics à Paris, par exemple en créant des couloirs de bus en site propre et en éliminant une voie de circulation. Évoquant les débats politiques au sein de la majorité municipale plurielle au sujet de cette politique, il estime que « *les*

*opposants à cette politique-là trouvent toujours beaucoup d'arguments techniques à développer pour essayer de freiner la mise en œuvre du projet politique* ». S'emparer d'une question technique peut donc être un moyen pour un élu de contester une action avec laquelle il serait en désaccord : il peut alors s'immiscer dans l'action, obliger les autres élus à lui faire une place et devenir incontournable. C'est le cas dans un autre exemple, où l'adjoint au maire d'un arrondissement en charge de la Voirie raconte comment il a pu faire évoluer un projet de mise à sens unique d'une rue voulu par l'adjoint au maire de Paris en charge de la Voirie avec lequel il était en désaccord. Il s'est pour cela intéressé à des questions techniques de comptages de flux. Il a obtenu ces données de la part de techniciens avec lesquels il était en contact, et il a pu défendre son point de vue politique lors d'un débat sur des questions techniques de flux de voitures.

Il existe un autre cas où un élu peut s'emparer d'un sujet technique pour le porter dans le débat politique : il s'agit des situations où les élus qui portent l'action publique veulent lui donner une signification. La problématisation politique de questions techniques peut alors être un moyen pour les élus de trouver un sens à l'action, et de concrétiser leurs idées politiques. Le projet de la ZAC Porte Pouchet nous en donne une illustration. Nous avons déjà indiqué que la commande politique initiale, qualifiée de « *floue* » par un de nos interlocuteurs, était assez peu définie. Les enjeux du projet n'ont été définis par les acteurs qu'au fur et à mesure de l'avancement de l'action, quand les élus ont pu trouver des éléments sur lesquels ils pouvaient s'engager lorsqu'ils présentaient le projet. Notamment, la question de savoir s'il valait mieux réhabiliter ou démolir puis reconstruire une tour de logements sociaux de l'OPAC, construite dans les années 1960, s'est avérée pouvoir devenir sur cette zone un enjeu politique majeur, sur lequel plusieurs élus ont pu s'engager en y greffant des significations politiques diverses. Un technicien ayant participé au projet présente ainsi la solution retenue pour le devenir de cette tour : « *Non seulement on conserve la tour et on la réhabilite, mais on y met aussi des moyens exceptionnels. C'est un peu la démonstration d'une tour qu'on sait réhabiliter et qu'on n'est pas obligé de démolir. C'est un projet sur lequel on communique beaucoup, il y a eu une exposition au Pavillon de l'Arsenal, c'est un projet très ambitieux.* » Cet enjeu politique s'est donc bâti à partir de la question de la solution technique à adopter pour remplacer cette tour tout en conservant les logements. La Porte Pouchet n'est bien sûr pas le seul exemple où cette question de la démolition ou de la réhabilitation des grands ensembles de logements sociaux est politique. Ce qui est remarquable ici est que cet enjeu s'est concrétisé au cours de l'action, quand les élus ont vu que le projet avançait et qu'il pouvait constituer pour eux une occasion de porter des enjeux politiques. Le chargé de projet à la direction de l'Urbanisme raconte ainsi comment les élus se sont progressivement impliqués dans ce projet : « *Petit à petit, quand les élus ont vu que ça se concrétisait, qu'on allait vers la concession, vers la création, qu'on devenait opérationnel, ils se sont dit que c'était*

*un bon exemple de GPRU qui devenait opérationnel et qu'il fallait peut être en profiter et communiquer. Il y a aussi le fait que cette tour, il y a eu vraiment la volonté d'en faire un peu une démonstration, de médiatiser un peu le truc. Ils ont dit : 'Maintenant, il faut qu'on se donne les moyens que l'opération sorte.' » Les élus peuvent ainsi mobiliser des questions techniques pour construire des problèmes politiques, et occuper une nouvelle « niche » politique qui correspond à leurs engagements. Un autre exemple nous est donné par un technicien de la direction de la Voirie et des Déplacements, qui nous signale un élu d'arrondissement particulièrement investi sur des questions de réfection des trottoirs. Cet élu Vert y aurait trouvé un moyen d'y greffer des enjeux politiques d'amélioration du cadre de vie des habitants, en réduisant la place de la voiture dans l'espace public. Notre interlocuteur raconte que les choix des voiries à réaménager obéissent plus à ces considérations politiques qu'au degré de dégradation des trottoirs : « Souvent [l'adjoint à la Voirie] nous dit : 'Moi, les réfections pures, ça ne m'intéresse pas franchement. Ce que je souhaite c'est améliorer l'environnement.' Donc soit dans les rues qu'on propose, on trouve autre chose, c'est-à-dire élargir les trottoirs, etc., soit bien souvent ils ont une voie qu'ils veulent vraiment réaménager et disent : 'je préfère faire telle rue, de façon à élargir les trottoirs, diminuer la circulation, etc.' » Cet élu s'est donc construit un champ d'action politique dans son arrondissement en s'emparant d'une question traitée par les techniciens.*

#### **d) Lorsque des techniciens portent un débat technique à l'arbitrage des élus**

**Les élus peuvent également se retrouver à débattre d'un sujet initialement confiné dans une sphère technique, à partir du moment où des techniciens vont les interpellier pour obtenir un arbitrage. Le sujet acquiert un caractère politique en sortant d'un cadre de discussion strictement technique et en impliquant des élus : les éléments de positionnement du problème et les cadres de référence mobilisés pour le résoudre vont devoir prendre en compte les rapports de force entre les élus et leurs lignes politiques, qui primeront désormais sur les logiques propres aux référentiels techniques.** Un technicien de la Ville de Paris décrit ainsi une situation de ce genre où des techniciens en désaccord ont été amenés à saisir les élus pour arbitrage. Il précise qu'une telle situation conduit à prendre en compte dans les débats des enjeux propres à la sphère politique : « *Quand il y a comme ça des positions un peu divergentes entre les services, à la Ville, c'est le rôle du secrétaire général de réunir les différentes directions pour entendre les différents points de vue et faire un peu l'arbitre entre les services techniques. Mais la plupart du temps, il ne le fait pas sans prendre l'attache des cabinets des adjoints qui assurent la tutelle des directions concernées. Donc d'une certaine façon ça ne reste pas technique : du coup la composante politique va intervenir par ce biais. Après, ils peuvent se mettre d'accord entre eux sur l'option à retenir et après, ça s'impose*

aux services ». À partir du moment où les élus s’emparent d’un problème, les critères et le référentiel de choix vont donc être nécessairement modifiés pour intégrer les logiques propres au champ politique. Ces situations sont extrêmement courantes, comme en témoignent toutes les situations déjà évoquées plus haut d’arbitrages entre techniciens qui remontent aux élus.

On a déjà noté que, dans certaines situations, les logiques propres aux différents champs techniques concernés par l’action étaient difficilement conciliables. Dans ces conditions, les techniciens peuvent se retrouver en situation de blocage car incapables de trancher entre des impératifs techniques tous légitimes. On a déjà ainsi présenté l’exemple de l’école sur la ZAC Claude Bernard, où un débat entre des rationalités techniques différentes a opposé les techniciens de la SEMAVIP et ceux de la direction de l’Urbanisme, comme le raconte un technicien déjà cité : « *L’école sur le canal Claude Bernard, nous, SEM et le maître d’œuvre, on a toujours voulu la mettre sur le canal parce qu’on trouve que c’est un beau lieu pour les enfants. La DU, pour des questions de charges foncières et de mètres carrés SHON<sup>84</sup> a dit : Moi, je la veux au milieu.*’ Donc ça a été une bagarre colossale et on l’a portée à l’arbitrage. » Le fait de déplacer le problème sur le plan politique peut permettre de débloquent la situation. Mais le problème acquiert par ce biais une dimension politique car il est alors mobilisé dans les jeux de pouvoirs entre élus dans la sphère politique. En ce sens, beaucoup de débats politiques entre élus sont construits à partir d’une impossibilité de concilier plusieurs demandes contradictoires des élus, qui s’opposent au moment de la mise en œuvre technique. On peut prendre l’exemple des débats sur la densité opposant les Verts et le Parti socialiste au sein de la majorité plurielle de gauche à Paris entre 2001 et 2008. Un technicien de la SEMAVIP donne sa version des termes du débat : « *On nous dit que le plafond de hauteur et la densité ne doivent pas être trop importants, alors qu’en parallèle on dit qu’on manque de logements sur Paris et qu’il faut densifier et monter en hauteur. Sur Ourcq Jaurès, les Verts ont essayé jusqu’au dernier moment de faire modifier le programme en votant contre la DUP, pour qu’il y ait une dédensification alors que c’est déjà très peu dense.* ». Ce débat entre les partisans de la construction de logements et les partisans de la faible densité est construit à partir de l’impossibilité technique de concilier les deux objectifs. La question ne peut être résolue sur le plan technique lorsqu’il s’agit d’établir le programme d’une opération d’aménagement, et elle remonte alors au niveau politique. Elle est devenue une dimension structurant les débats politiques locaux.

Lorsque les techniciens n’arrivent pas à s’entendre entre eux, ils ont également la possibilité de saisir les élus afin d’obtenir un arbitrage. On a ainsi présenté les marges de manœuvre qu’avaient les techniciens de saisir les élus. C’est le cas dans l’exemple de l’école sur la ZAC Claude Bernard que nous venons de présenter. C’est le cas également sur la question évoquée plus haut de la

---

<sup>84</sup> Surface Hors Œuvre Nette

maîtrise d'ouvrage de la forêt linéaire dans le projet Paris Nord-Est. Nous avons vu en effet qu'un débat opposait deux directions de la Ville de Paris sur la question de la maîtrise d'ouvrage de cet espace public majeur de la ZAC. Un technicien de la SEMAVIP participait à ce débat en tant qu'aménageur de la ZAC, en réclamant une maîtrise d'ouvrage unique. Il explique qu'il peut toujours porter le débat au niveau politique entre élus si la question ne peut être résolue entre techniciens : « *On essaye de se dépatouiller toujours en termes techniques, en amont du politique. Si on n'y arrive pas, ça passe d'abord au secrétariat général, et sinon au politique. Pour l'instant ils vont nous regarder nous engueuler. Mais s'il y a un vrai problème, moi, je ferai un mail à mon copain [du cabinet de l'adjoint à l'Urbanisme], je ne vais pas me gêner.* » À travers ses relations extra-hiérarchiques avec des acteurs politiques, notre interlocuteur a des marges de manœuvre pour porter la question au niveau politique. Lorsque les élus tranchent expressément sur une question, les décisions s'imposent aux techniciens. Si un technicien sait que les élus trancheraient en sa faveur s'ils étaient saisis, cela constitue pour lui un réel avantage dans les discussions avec les autres techniciens. Les techniciens peuvent parfois aussi obtenir une décision des élus avant d'aller négocier avec les autres techniciens. C'est le cas dans l'exemple déjà évoqué sur l'opération Château Rouge de la localisation de la supérette. Les techniciens de la SEMAVIP ont obtenu une validation par les élus de l'emplacement pressenti pour cette supérette avant d'aller voir l'OPAC. La décision des élus s'est donc imposée aux techniciens de l'OPAC qui ont dû reprendre leur projet : « *Dès qu'on a fait valider ça au cours de la visite, on a dit à l'OPAC : Voilà, désolés pour vous, l'OPAC, vous avez commencé à travailler sur un projet, maintenant il va falloir refaire parce qu'on veut mettre une supérette.* » **On voit à travers cet exemple que les décisions ont un poids supplémentaire lorsqu'elles sont prises par les élus : le caractère politique de la décision fait qu'elle s'impose en particulier aux techniciens. Les techniciens peuvent ainsi trouver avantage à porter une question technique au débat politique entre élus.**

Lorsque des techniciens reportent ainsi l'arbitrage d'une question technique vers les élus, ceux-ci peuvent donc s'en saisir et la mobiliser dans leurs débats entre élus. Certaines questions vont les intéresser tout particulièrement car elles s'inscrivent très bien dans le cadre de leurs engagements politiques. Les élus peuvent en outre saisir l'occasion d'un arbitrage entre techniciens pour se positionner dans les rapports de forces entre élus dans le champ politique. L'arbitrage est alors rendu selon des critères politiques. C'est le cas dans l'exemple déjà évoqué de l'arbitrage politique rendu dans le projet du Village olympique dans le XVII<sup>e</sup> arrondissement de Paris concernant le devenir des terrains ferroviaires. Les techniciens en charge de l'élaboration du projet d'aménagement du Village Olympique à la Ville de Paris avaient saisi, par l'intermédiaire du GIP

Paris 2012, les élus des différentes institutions concernées au sujet de la libération de terrains ferroviaires, nécessaires pour la réalisation du projet, mais que la SNCF et RFF souhaitaient conserver pour faire du fret ferroviaire. Les élus de l'État ont rendu un arbitrage favorable aux techniciens de la Ville de Paris, en adoptant une position de principe consistant à dire que la SNCF et RFF devraient libérer les terrains en cas de victoire de Paris à la candidature aux Jeux. Or un technicien interrogé estime que cet arbitrage est une manière pour les élus de l'État de « *se positionner en cas de victoire aux Jeux olympiques* ». Il raconte ainsi le déroulement de cet arbitrage : « *Le GIP a saisi le cabinet du Premier ministre. Il y a eu un comité interministériel, qui mettait autour de la table des représentants de chacun des ministères. Ils ont regardé le dossier, ils ont pris les arguments des uns et des autres, et ils ont dit : 'Comme on est dans une Opération d'intérêt national, si on a les Jeux, la SNCF, vous vous asseyez sur le fret et vous lâchez le foncier. Si on n'a pas les jeux, la SNCF reprend sa liberté.' Ce qui est super-roublard sur le plan politique, parce que c'est dire à la Ville de Paris : 'S'il y a un projet de Village olympique, on le fera ensemble, mais si il n'y a pas les Jeux, on ne vous donnera pas la possibilité de développer un projet significatif.' Parce que l'intérêt des élus de l'État aussi, politiquement, c'est de regagner le territoire parisien. Et là, il y a eu ce qu'on appelle un bleu de Matignon, un document émanant de Matignon, où il était dit : 'La SNCF, voilà la position qu'elle prendra.' La SNCF ne peut rien dire, elle se plie à cette décision. Là on était dans le cas de figure où, sans la position du politique, on ne pouvait rien sortir.* » L'arbitrage défavorable aux établissements publics ferroviaires apparaît donc comme un moyen pour les élus de l'État de se rendre incontournables dans le portage politique du projet des Jeux olympiques en cas de victoire à la candidature, y compris sur le plan de l'aménagement. L'arbitrage sur cette question du foncier, initialement traitée entre techniciens, a donc pris en compte des logiques propres aux rapports de forces entre acteurs politiques, en permettant aux élus de se positionner dans ces rapports de force. La politisation de questions initialement traitées entre techniciens semblent ainsi être un moyen pour les élus de trouver des arguments dans la compétition politique entre élus.

Les élus peuvent en outre y trouver matière à construire des enjeux politiques qu'ils puissent porter. On a vu que la pluralité des avis techniques divergents ouvrait des marges de choix pour les élus entre plusieurs options entre lesquelles ils pouvaient arbitrer. Un technicien déjà cité ayant travaillé sur le projet Paris Nord-Est estime en ce sens que, pour les élus, « *c'est mieux d'avoir aussi deux versions qu'une seule. Ils peuvent choisir, ils raisonnent. Ils en profitent aussi : ça veut dire plus de réflexions, des avis divergents.* » Lors d'un arbitrage entre techniciens, non seulement les élus se voient proposer plusieurs options, mais ils peuvent en outre reprendre à leur compte les termes et les arguments d'un débat initialement technique pour en faire un problème politique et y défendre une position personnelle. Les élus peuvent se saisir de questions techniques, suggérées par les techniciens à travers leurs demandes d'arbitrage, pour construire de nouveaux enjeux politiques. Un tel

processus dépend cependant du système d'action dans lequel prennent place les échanges entre élus et techniciens. Un technicien interrogé travaillant à la Ville de Paris depuis le milieu des années 1990 souligne ainsi qu'avant l'arrivée à la mairie de Paris de Bertrand Delanoë à la tête de sa majorité plurielle, les arbitrages entre techniciens n'impliquaient que très rarement les élus. Les arbitrages remontaient au niveau du secrétaire général de la Ville de Paris, qui était comme on l'a vu très proche du maire et qui centralisait les problèmes. Les différents adjoints étaient donc rarement concernés par des arbitrages techniques. Notre interlocuteur précise que dans le système de la majorité plurielle, la capacité d'intervention des différents élus membres de l'exécutif municipal est beaucoup plus forte. Des marges d'autonomie leur sont en effet accordées à travers leur délégation d'adjoint dans le cadre de leur participation à la coalition au pouvoir. Comme l'indique cet interlocuteur déjà cité qui parle des arbitrages au niveau politique dans un tel système, les élus ont alors la possibilité de s'emparer de débats initialement techniques pour se positionner dans les rapports de forces politiques : « *À chaque fois, il y a aussi une guerre de pouvoir pure, politique, qui fait qu'ils ne lâchent pas. Ils veulent défendre leurs territoires. C'est beaucoup plus long, ils sont aussi puissants les uns que les autres. Il n'y a pas de hiérarchie.* » **La capacité des élus à se saisir de questions techniques, de même que les marges de manœuvre qu'ont les techniciens de porter ces questions à l'arbitrage, dépendent donc du système d'action et en particulier du mode de fonctionnement de la coalition politique au pouvoir.**

### e) L'inscription de problèmes politiques dans les pratiques des techniciens

Lorsque les élus débattent ainsi entre eux de questions techniques dont ils se sont emparés, les impératifs politiques se reportent sur les techniciens qui doivent les prendre en compte. En premier lieu, les négociations entre élus vont mobiliser certains éléments techniques qui seront intégrés dans les échanges permettant d'arriver à un accord politique. Un technicien de la SEMAVIP ayant participé au projet Paris Nord-Est raconte ainsi comment les élus se sont intéressés à la question de la localisation de plusieurs équipements dans le projet, question discutée initialement entre techniciens. Les résultats de la négociation entre élus s'imposent aux techniciens : « *Sur Paris Nord-Est, à la Porte de la Chapelle, il y a de gros équipements dont on savait pas quoi faire, et il avait été décidé qu'on les mettait là sur le côté du périphérique, sur des zones assez merdiques. Donc on y mettait la CPCU, un parking autocars, et le SICTOM. Donc le maire du XVIII<sup>e</sup> a dit : 'Vous poussez un peu quand même : tout ce que vous ne voulez pas sur Paris Nord-Est, vous venez le mettre là. C'est déjà une zone difficile. Moi, je veux bien le SICTOM, mais c'est soit la CPCU soit le parking autocars. Moi, je ne veux pas des deux.'* Donc le maire du XIX<sup>e</sup> a dit : 'Bon, il a raison, on va voir si on peut essayer de caser la



*CPCU sur la partie XIX<sup>e</sup> de Paris Nord-Est. Mais on n'arrive pas à la faire rentrer. Donc l'arbitrage en cours c'est : on laisse la CPCU sur la Porte de la Chapelle, et le parking autocars, on le met sur Claude Bernard. Mais le parking autocars sur Claude Bernard, déjà que l'opération n'est pas simple, là, ça la rend particulièrement compliquée. Et puis c'est une zone qui ne s'y prête pas du tout : si on fait une zone résidentielle de logements, garer quarante-cinq autocars sous les logements... Donc il y a des arbitrages qui ne sont pas simples à faire.* » Dans cet exemple, la question de l'emplacement de ces équipements a été intégrée dans des négociations politiques plus globales entre différents élus appartenant à une même majorité et ne souhaitant pas entrer en opposition frontale : les deux maires d'arrondissement, mais également l'adjoint au maire de Paris en charge de la Voirie et des Déplacements qui portait la question du parking autocars. La mise en politique de cette question a amené les techniciens à devoir prendre en compte dans leurs nouvelles propositions d'emplacements ces impératifs d'ordre politique, pour arriver à une solution politiquement acceptable par tous.

Un technicien de la direction de la Jeunesse et des Sports de la Ville de Paris décrit de la même manière le cas d'un projet d'équipement sportif où les techniciens ont été amenés au cours de l'action à modifier leur projet pour prendre en compte des impératifs politiques, le projet ayant été au centre d'une polémique avec les riverains. Il raconte comment les techniciens ont alors modifié leur projet : *« Intégrer un gymnase dans un environnement avec un bâti qui est bas, c'est un peu délicat. Parce que la boîte est relativement importante, et l'intégration urbaine n'est pas facile. Les riverains immédiats n'étaient pas pour le projet parce que c'est vrai que c'est une grande caisse. Et c'est là qu'il a fallu faire preuve d'imagination et d'intégration. C'est là qu'on a travaillé avec l'OPAC pour intégrer notre gymnase dans un projet de logement. De manière finalement à ce que de l'extérieur on ne voit pas la grande caisse. Donc on va faire un jardin au dessus du gymnase, et c'est nous qui le payons. On a considéré qu'aller mettre un gymnase dans ce secteur-là, il faut qu'on y apporte un plus au niveau intégration urbaine. »* **La problématisation politique d'un sujet technique amène les techniciens à devoir prendre en compte les débats au niveau politique dans l'élaboration de l'action au niveau technique.** Ils doivent dans cet exemple modifier la conception technique du projet afin de rendre l'action politiquement acceptable dans le cadre des débats politiques qui sont apparus.

**La mise en discussion entre élus d'une question technique peut également aboutir à des demandes qui remettent en cause certaines pratiques des techniciens. Les techniciens doivent alors trouver de nouvelles façons de travailler pour pouvoir répondre aux exigences des élus.** L'adjoint au maire d'un arrondissement en charge de l'Urbanisme raconte ainsi comment lui et le maire ont été amenés à formuler des exigences politiques vis-à-vis des techniciens du CROUS. Les deux élus ont ainsi exigé que les futures résidences étudiantes qui

devaient être construites dans l'arrondissement soient réalisées en plusieurs petites unités plutôt qu'en une seule unité importante : « *Le CROUS ne voulait pas avoir à gérer de petites unités. Finalement il a fallu faire le foring, C'est plutôt ce qu'a fait le maire auprès de la directrice du CROUS, en disant : 'C'est ça ou c'est rien. Parce qu'à part à Porte des Poissonniers où on peut le faire, on ne va pas créer de grandes résidences.'* Et puis on lui a expliqué aussi que de toutes façons, notre but était de contribuer à la mixité sociale et générationnelle. Et dans le quartier, le fait qu'il y ait comme ça des étudiants un peu à droite à gauche, c'était plus sympathique que s'il y avait un bloc quelque part. Et en même temps on est arrivé à lui montrer qu'entre tous les projets qu'on faisait à la Goutte d'Or, elle arriverait à avoir son seuil qui lui permettrait la gestion sur place, sauf que le gardien, pour aller d'un endroit à un autre, il aura trois minutes à pied. » Dans cet exemple, les demandes des élus justifiées au nom d'une mixité sociale à créer dans le quartier, ont donc eu des incidences sur la conception technique des bâtiments, ainsi que sur l'organisation de la gestion de ces équipements. Dès lors qu'une question devient politique, les techniciens vont donc devoir trouver un moyen de prendre en compte les impératifs des élus.

Ils vont souvent devoir trouver pour cela des dispositifs techniques de conduite de l'action qui intègrent les nouvelles demandes. Un technicien de la SEMAVIP raconte ainsi comment les techniciens de cet aménageur cherchent des moyens d'améliorer la qualité architecturale des bâtiments construits dans les opérations d'aménagement par les promoteurs privés, depuis que le maire de Paris s'intéresse à l'architecture et qu'il en a fait un enjeu politique. Ils cherchent ainsi à élaborer de nouvelles modalités de consultation des opérateurs pour les lots à construire dans les opérations : « *Le maire veut s'occuper d'architecture, il dit : 'Je veux de l'architecture plus contemporaine un peu plus risquée, je veux une diversité sur Paris, et je veux aussi parfois de l'international. [...] Alors, pour les consultations privées, avant, un promoteur arrivait avec son architecte et on prenait son architecte. C'était toujours les mêmes, quoi. Maintenant, on impose au promoteur de travailler l'architecture, on impose des listes, on travaille avec eux sur des listes, on ouvre beaucoup tout ça, et on tente quand même de renouveler les choses. Avant, il n'y avait pas de regard sur l'architecte, et on disait : 'Le promoteur a de l'argent, il vient avec un architecte, on le prend et on y va.' Sans souci de la qualité architecturale. Et maintenant il y a un regard nettement supérieur, on le voit à tous les concours qu'on fait.* » Les techniciens en charge des consultations d'opérateurs ont donc proposé de nouvelles manières de faire, consistant à négocier avec le promoteur le choix de l'architecte, afin de répondre à cette nouvelle attente politique,. Finalement, les techniciens sont parfois amenés à créer une offre technique pour répondre à des attentes spécifiques des élus. Lorsque ces attentes sont récurrentes, les techniciens peuvent mettre en place de nouveaux champs d'expertise qui peuvent constituer une réponse technique possible à des demandes politiques. Le cas des nouveaux experts en matière de développement durable en est un exemple, comme ce technicien d'un bureau d'étude technique, spécialisé en développement durable et

HQE, qui intervient sur plusieurs opérations d'aménagement de la Ville de Paris pour permettre à l'aménageur de proposer aux élus des cibles environnementales à traiter.

**Les revendications des élus peuvent même porter parfois directement sur le déroulement technique de l'action. Les élus font de la mise en œuvre technique un sujet politique par rapport auquel ils formulent des attentes politiques : les nouvelles modalités de mise en œuvre qu'ils prônent symboliseront alors les engagements politiques qu'ils veulent défendre.** Et de la même manière, les techniciens devront trouver de nouvelles manières de travailler. L'adjoint au maire d'un arrondissement en charge de l'Urbanisme donne ainsi l'exemple des procédures de relogement dans les opérations d'aménagement. Il précise ainsi que les élus de son arrondissement ont pris des engagements politiques sur la manière dont devait être traitée la question des relogements des habitants des immeubles préemptés par la collectivité ou son représentant : *« On a pris des engagements qui étaient grosso modo : quand on arrive sur un immeuble, qu'on préempte et qu'on l'achète, on prend la situation comme elle est avec les gens comme ils sont. Même si dedans il y avait des procédures par rapport à tel ou tel, on remet tous les compteurs à zéro. Et les gens sont considérés comme ayant droit au relogement. C'est ça la règle. Et ça a été comme ça depuis qu'on a pris le début des opérations, que ce soit SEMAVIP, SIEMP, ou tous les autres sur l'arrondissement. »* Les revendications politiques portent ici sur les pratiques mêmes de conduite de l'action, et s'imposent aux techniciens responsables des opérations d'aménagement et de construction d'habitat social. Elles remettent ainsi parfois en cause les pratiques antérieures de certains opérateurs.

La remise en cause des pratiques ne se fait pas toujours sans réticence de la part des techniciens. Ainsi, lors de l'arrivée de la gauche au pouvoir à Paris en 2001, certains techniciens de la ville ont exprimé de fortes réticences par rapport à certaines exigences de la nouvelle majorité, qui remettaient en cause leurs modes de fonctionnement et leurs pratiques techniques antérieures. L'un de nos interlocuteurs évoque ainsi la *« colère des cadres »* qui a pesé sur le début de la mandature de Bertrand Delanoë<sup>85</sup>. De même, un technicien, proche des élus de la nouvelle majorité, présente l'accueil mitigé qu'ont réservé selon lui de nombreux techniciens aux demandes des élus de mettre en place de nouveaux modes de faire techniques : *« Avant, la Ville avait une certaine prétention à savoir très bien faire les choses, et n'avait aucune envie de modifier ce savoir-faire, qui est réel. Mais la gauche a*

---

<sup>85</sup> On pourra se reporter également à ce sujet à l'article de Pierre-Éric Spitz, qui explique par exemple que de nombreux techniciens se sont plaints, au début de la mandature de Bertrand Delanoë, d'être trop souvent en prise directe avec les élus ou leurs cabinets. L'auteur cite ainsi un rapport issu d'un service de la Ville de Paris et adressé à la hiérarchie, dans lequel est écrit que *« tous les cadres se plaignent d'être beaucoup trop souvent en prise directe avec les élus et leurs cabinets, soit pour traiter un dossier, soit pour recevoir, de leur part, des instructions. Ils rappellent que s'il est normal qu'ils soient consultés pour une expertise technique ou une information sur un dossier, le contact direct avec un cabinet d'élu, quel qu'il soit, est à proscrire. Cela est d'autant plus vrai que, quelque fois, ils sont ainsi amenés à participer à la prise de décision politique ou même à la valider quand un désaccord surgit entre les cabinets. Cette proximité fausse le circuit hiérarchique, perturbe le travail quotidien et crée un malaise »* (cité dans Spitz, 2004, p.119). Précisons que l'auteur était à cette époque, et est toujours, directeur des affaires juridiques de la Ville de Paris.

*essayé d'avoir plus d'ambition déjà au niveau de ce qu'elle produit. Par exemple quand la gauche est arrivée, combien de fois on a entendu les directions dire : 'On n'a jamais fait ça comme ça.' Au début, c'était effrayant. Et on leur disait : 'Et bien vous ferez autrement.' Ça, ça a été un changement de culture phénoménal, qui vient se superposer aussi beaucoup au processus de décision. Les gens sont beaucoup plus ouverts dans les directions qu'ils ne l'étaient avant. Ils commencent à penser essayer de faire les choses différemment de ce qui se faisait avant. Parce que les politiques les ont engueulés. C'est vraiment la qualité de la gauche, qui est arrivée et qui a dit : 'Moi, je veux ça et vous allez essayer de me le sortir.' C'est vraiment un changement de culture radical. Il y avait un vrai savoir-faire de l'administration parisienne, des gens de qualité, des gens qui bossent bien, mais il y avait un confort colossal, une sorte de prétention, qui fait qu'on ne se posait plus de questions techniques, on faisait d'une certaine façon. Et donc l'administration a été quand même bousculée dans ce sens.»*

**Lorsque les élus ont des demandes par rapport à la mise en œuvre de l'action, ils ont donc parfois du mal à amener les techniciens à modifier leurs pratiques, car ceux-ci estiment que les élus empiètent sur leurs prérogatives de techniciens. Cette recherche de nouvelles modalités d'action au niveau technique peut donc représenter pour les élus un vrai investissement de temps et de travail, pour trouver des techniciens qui acceptent de souscrire à leurs revendications.** Un élu présente ainsi un cas où il ne lui a pas été facile de trouver des techniciens qui n'opposent pas une fin de non-recevoir technique à une de ses demandes, concernant l'extension du périmètre d'une opération d'aménagement. Il a insisté jusqu'à ce que des techniciens lui proposent une solution : *« Finalement, entre le cabinet du maire, le cabinet de machin, etc, ils sont arrivés à trouver la solution. Après nous avoir dit que ça n'était pas possible. Mais le politique, c'est ça, quand on lui dit que c'est pas possible et qu'il veut quelque chose, eh bien il essaye d'insister pour voir comment on va essayer de trouver le truc. Et puis on y arrive parce qu'il y a toujours des gens parmi les techniciens qui disent : 'Mais si, c'est possible à tel et tel endroit.' Vous savez, la logique de dire : 'C'est pas possible', c'est aussi parfois une logique un peu administrative. De gens qui n'ont pas envie de trop se triturer la tête aussi. »* Notre interlocuteur insiste ainsi sur la ressource que constitue pour un élu l'accès à plusieurs techniciens, ce qui permet à l'élu d'avoir un choix entre plusieurs versions et de trouver plus facilement des techniciens capables de répondre à ses attentes.

## Conclusion

**Les acteurs techniques et politiques sont en mesure de jouer autour des règles qui organisent la coordination entre technique et politique au sein des institutions auxquelles ils appartiennent. Ils se créent des marges de manœuvre au sein du système décrit au chapitre précédent. Ces marges de manœuvre leur permettent d'agir.** Pour le dire autrement, la multiplicité des lieux d'interaction entre technique et politique constitue le contexte dans lequel évoluent les acteurs techniques et politiques, et à partir duquel il vont appréhender leurs possibilités d'agir.

Nous avons distingué différentes formes de marges de manœuvre des acteurs. La première consiste pour eux à jouer des lieux d'interaction entre politique et technique. Les acteurs peuvent alors s'y référer en cas de besoin : les techniciens peuvent solliciter les élus auxquels ils ont accès pour faire avancer les débats techniques ; les élus peuvent utiliser dans la compétition politique leurs capacités de contrôle de l'action des techniciens. En outre, la multiplicité des lieux d'interaction ouvre aux acteurs des possibilités de choisir qui ils vont solliciter. Une seconde forme de marge de manœuvre consiste pour les acteurs à faire évoluer le système d'action auquel ils participent. Ils sont ainsi en mesure de faire évoluer l'organisation hiérarchique. Ils ont également la possibilité d'instaurer de nouvelles modalités d'interaction extra-hiérarchiques entre politique et technique, qui peuvent être intégrées dans le fonctionnement du système.

**L'existence des marges de manœuvre des acteurs au sein du système contribue donc en retour à organiser le système, et à le faire évoluer. En outre, les jeux d'acteurs autour de la coordination entre technique et politique contribuent également à faire évoluer les frontières entre les décisions qui relèvent des acteurs politiques et celles dévolues aux acteurs techniques. À travers des processus de problématisation politique de l'action, des sujets initialement techniques peuvent devenir des objets de débats dans l'espace public, impliquant des acteurs politiques.** Le caractère politique ou technique d'une décision évolue ainsi en fonction des jeux entre acteurs techniques et politiques autour de la *régulation politique* de l'action.

L'analyse du champ de l'aménagement urbain à Paris nous a finalement permis de mettre en évidence le fait que les relations entre acteurs techniques et acteurs politiques étaient au cœur de

son organisation. Il existe différentes modalités de *régulation politique* de l'action, qui définissent les possibilités de jeu des acteurs au sein du système et qui organisent les conditions de production de l'action publique. De la même manière que Pierre Grémion avait montré l'importance des relations entre les élus locaux et les techniciens de l'administration de l'État dans le fonctionnement de la régulation croisée (Grémion, 1976), **nous avons mis ici en évidence l'existence de modalités de régulation du système de conduite de l'action publique qui reposent sur les relations entre élus et techniciens des institutions politico-administratives locales, et qui organisent les systèmes de gouvernement urbain.**

Nous percevons ainsi d'ores et déjà que l'organisation des relations entre acteurs techniques et acteurs politiques n'est pas neutre dans l'action publique mise en œuvre. Les modalités du débat démocratique s'avèrent indissociables du fonctionnement du système. Notamment, les élus ont des capacités d'intervention plus ou moins grandes selon les cas sur ce qui est produit, ce qui détermine les conditions du débat entre ces élus. L'organisation des relations entre technique et politique définit également les modalités d'arbitrage entre ces élus, activité dont on a pu observer l'importance au quotidien. Enfin, les élus ne se contentent pas uniquement de définir ce qui doit être produit, mais ils interviennent également sur la manière donc s'organise cette production. Le politique ne s'observe pas uniquement à travers les débats entre élus, dans les assemblées des collectivités ou dans l'espace public. Il s'exerce également dans le quotidien de la conduite de l'action.



**PARTIE II : LES RELATIONS ENTRE POLITIQUE ET TECHNIQUE**  
**DANS LE PILOTAGE DES PROJETS D'AMENAGEMENT URBAIN**

---





## PREAMBULE

---

Nous avons jusqu'ici centré notre analyse sur la coordination entre technique et politique au sein d'un champ de l'action publique, celui de l'aménagement urbain, tel qu'il s'organise à Paris. Notre analyse nous a permis de dégager plusieurs modes de *régulation politique* de l'action, la *régulation politique* étant entendue ici au sens de production par les acteurs politiques des règles visant à organiser l'action publique. Ces formes de régulation politique, basées sur les relations entre acteurs techniques et acteurs politiques, font partie des éléments qui organisent la production de l'action publique dans le champ de l'aménagement. Elles définissent les capacités d'action des élus et des techniciens participant à ce champ.

Nous allons maintenant appliquer ce cadre d'analyse à des actions collectives particulières qui prennent corps dans le champ de l'aménagement : les projets d'aménagement urbain. Nous ferons appel pour cela à notre second dispositif d'enquête. **Cette fois, nous nous intéressons à ces actions dans leur globalité, pour comprendre comment les acteurs se coordonnent entre eux pour agir collectivement dans le cadre de projets précis. Pour chacun des trois projets analysés, les acteurs interrogés sont ceux qui participent de près ou de loin au pilotage de l'action. Ils ont été invités dans ce cadre à décrire les modalités de coordination entre technique et politique spécifiques au projet. Dans cette nouvelle perspective d'analyse, les systèmes d'action concrets étudiés, au sens de Michel Crozier et Erhard Friedberg (Crozier & Friedberg 1977), sont désormais centrés sur chacun des projets d'aménagement, que l'on peut considérer comme des actions collectives faisant système. Cela va nous permettre de comprendre les jeux d'acteurs qui se structurent autour de la production de ces actions particulières.**

Ce changement de focale prend un sens particulier à partir du moment où l'on considère, comme nous l'avons vu en introduction, que le projet constitue une forme particulière d'action publique se distinguant aussi bien des politiques publiques que de la régulation (Bourdin, 2007). Précisons que les projets ne concernent pas le seul champ de l'aménagement. Par exemple, l'organisation d'un événement culturel – comme Lille 2004 - ou sportif – comme les Jeux olympiques - peut servir de base à l'élaboration d'un projet porté par des acteurs publics. La forme du projet est cependant particulièrement mobilisée dans le champ de l'aménagement urbain (Arab, 2004). Le projet comme forme d'action publique présente des singularités que le chercheur peut mettre en

évidence. En particulier, il s'agit d'une action collective unique, mise en place par les acteurs publics à un moment précis dans un contexte donnée. Elle fait l'objet de dispositifs organisationnels particuliers, dédiés au projet. Des dispositifs de pilotage sont ainsi élaborés par les acteurs en fonction du projet et du contexte dans lequel il s'inscrit. Or comme nous l'avons vu en introduction, l'activité de pilotage des projets n'est ni une activité purement politique ni une activité purement technique : elle mobilise aussi bien des acteurs politiques que des acteurs techniques. **Comment, dans ces conditions, s'organise la coordination entre politique et technique au sein des dispositifs de pilotage des projets d'aménagement urbain ? Y a-t-il des spécificités que l'on retrouve par delà les projets, liées à cette forme d'action publique ? Comment les acteurs élaborent-ils les dispositifs de pilotage ? Comment ces dispositifs s'insèrent-ils dans l'organisation générale de la production de l'action publique de l'agglomération ? La comparaison entre trois projets d'aménagement qui s'inscrivent dans des agglomérations et dans des contextes différents nous permettra de faire ressortir les caractéristiques spécifiques aux projets en matière de coordination entre technique et politique.**

En parallèle à tous ces questionnements relatifs à la spécificité des projets d'aménagement, l'analyse des projets nous permettra également de vérifier le cadre d'analyse, élaboré dans la partie précédente, relatif à l'organisation générale du champ de l'aménagement. **D'une part, nous verrons si ce cadre d'analyse est transposable dans d'autres cas que celui de la Ville de Paris.** Peut-on observer des phénomènes comparables dans un cas comme celui de Lille Métropole, où un établissement public de coopération intercommunal tient une place importante aux côtés des communes ? Ou dans un cas comme celui de Chartres d'une agglomération plus petite ? **Nous verrons d'autre part que les projets d'aménagement urbain sont utilisés par les acteurs, à l'échelle des institutions, dans l'organisation globale de la production de l'action publique**<sup>86</sup>. Les modalités de pilotage des projets d'aménagement font ainsi partie des éléments concrets qui servent de supports aux jeux relatifs à la répartition des rôles entre les différents élus et techniciens des institutions.

---

<sup>86</sup> Il s'agit bien là, non pas de dire que l'organisation de l'action publique est déterminée uniquement par les projets d'aménagement urbain, mais que ceux-ci font partie, au même titre que d'autres types d'actions, des éléments autour desquels se structurent l'organisation de l'action publique au niveau des institutions.

## CHAPITRE 3 : LES DISPOSITIFS DE PILOTAGE DES PROJETS, OU COMMENT TROUVER UNE COHERENCE A UN OBJET COMPOSITE ?

---

Les projets d'aménagement urbain nous sont généralement présentés par les acteurs qui y participent comme des ensembles unifiés et cohérents. Un projet est supposé former un tout, une action clairement identifiable dont les objectifs sont partagés par tous les acteurs qui y participent. Certains auteurs estiment notamment que la force des projets – notamment par rapport aux démarches traditionnelles de planification - consiste justement à permettre aux acteurs de s'entendre autour d'une « vision partagée » de l'action à mettre en œuvre dans un univers de plus en plus incertain (Ingalina, 2001 ; Pinson, 2002). Il semble pourtant que l'unité des projets puisse être mise sérieusement en doute. Les projets peuvent en réalité être décomposés en de multiples actions parfois très disparates, dont certaines ont leurs logiques propres. Certains acteurs n'interviennent que sur une partie de l'action, d'autres sur des objectifs très partiels.

Comme le montre Stéphane Cadiou au sujet du « projet urbain de Bordeaux », ce qui est présenté derrière le terme de « projet urbain » comme un tout regroupe en réalité des actions extrêmement disparates, pour certaines déjà entamées avant même que les acteurs ne parlent de projet urbain (Cadiou, 2002). À travers la présentation que font Brigitte Bertoncello, Rachel Rodrigues-Malta et Jérôme Dubois du projet d'aménagement urbain Euromed à Marseille, on perçoit de la même manière que celui-ci regroupe en réalité, sous des dehors unifiés, de nombreux éléments opérationnels et des dispositifs très différents, qui n'ont parfois entre eux que des rapports très lointains (Bertoncello, Rodrigues-Malta & Dubois, 2009 ; Bertoncello & Dubois 2010). La description des projets d'aménagement urbain ressemble ainsi parfois plus à un inventaire à la Prévert qu'à quelque chose de très cohérent. Précisons que le caractère composite des projets d'aménagement urbain ne remet pas nécessairement en cause le constat de la capacité des projets à rassembler des acteurs très divers autour d'une même action collective, bien au contraire. C'est peut-être même le caractère composite des projets qui fait que de nombreux acteurs portant des visions très diverses d'un même projet peuvent y participer, et agir collectivement sans que cela ne pose de problème<sup>87</sup>.

---

<sup>87</sup> On pourrait transposer ici l'interprétation que donne Jean-Marc Offner de la notion de « surcode » développée par Lucien Sfez (Sfez, 1973). L'apport principal de cette théorie réside selon lui dans le fait qu'elle montre comment l'action peut se construire à partir des malentendus, des quiproquos, voire des contresens entre les acteurs (Offner, 2006).

**Si l'on peut ainsi mettre en doute la réalité de l'unité des projets, il n'en reste pas moins que certains acteurs cherchent à donner une cohérence à cet ensemble plus ou moins hétéroclite d'actions.** La mise en cohérence passe d'abord par la mise en récit du projet : les acteurs cherchent à produire un récit qui mette en ordre ces actions disparates et qui établisse des liens entre elles (Bourdin, 2007 ; Tiano, 2007). Stéphane Cadiou met quant à lui en évidence, dans le cas bordelais, le rôle performatif du discours des acteurs au sujet du projet urbain (Cadiou, 2008). **Mais les tentatives de mise en cohérence passent également par les dispositifs de pilotage des projets d'aménagement, qui ont avant tout pour objectif de construire l'unité du projet. C'est dans cette perspective que nous analyserons ici ces dispositifs de pilotage, qui constituent une des caractéristiques de cette forme d'action publique particulière qu'est le projet.**

Le caractère fragmenté des projets d'aménagement urbain a des conséquences sur l'organisation de la coordination entre technique et politique. **Nous verrons dans ce chapitre, à travers l'analyse des frontières des projets d'aménagement – aussi bien physiques qu'en terme de contenu –, que la diversité des actions rassemblées au sein de chaque projet renforce la pluralité des lieux d'interaction entre acteurs techniques et acteurs politiques. Nous verrons ensuite que certains acteurs cherchent à donner une unité aux projets d'aménagement, à travers les dispositifs de pilotage qu'ils mettent en place.** Ces dispositifs ad hoc peuvent prendre des formes différentes selon les projets. Ils se concrétisent notamment par des réunions plus ou moins régulières auxquelles participent à la fois les élus et les techniciens. Des lieux d'interaction entre technique et politique, spécifiques à chaque projet, viennent ainsi se rajouter aux lieux d'interaction déjà existants au sein des institutions politico-administratives impliquées. La place de ces dispositifs est plus ou moins importante selon les projets et selon qu'ils sont utilisés ou non par les acteurs pour agir au quotidien.

### **3.1 – Les projets d'aménagement urbain : des objets fragmentés et protéiformes**

Nous allons ici examiner la question des limites des projets d'aménagement urbain, en les appréhendant comme une construction des acteurs qui participent à l'action. Elles font ainsi l'objet de jeux visant à les définir où à les faire évoluer. Délimiter le projet, tant au sens physique qu'en termes de contenu du projet, détermine en effet les acteurs politiques et techniques susceptibles d'y participer. Les jeux autour de la définition des limites du projet ont ainsi des conséquences sur l'organisation de la coordination entre politique et technique, car ils déterminent les lieux d'interaction entre technique et politique auxquels les acteurs peuvent faire appel dans le cadre du projet.

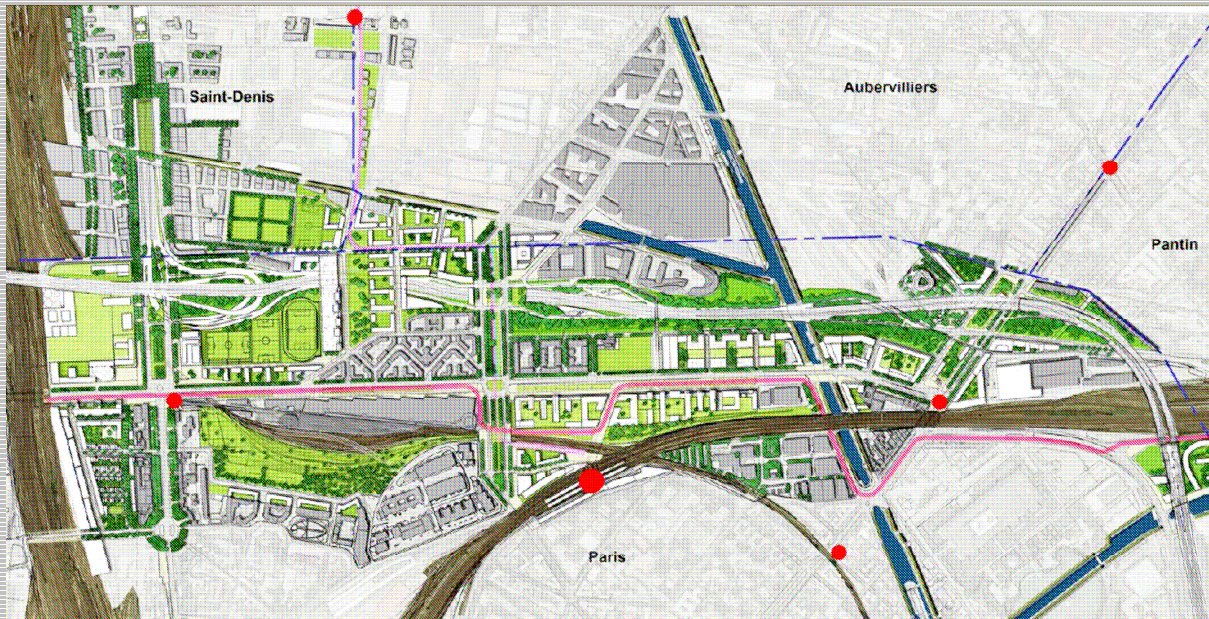
**Nous allons voir que l'incertitude quant aux limites des projets d'aménagement vient d'abord de leur caractère composite. Elle vient également du fait qu'ils ont la particularité d'être extrêmement ouverts sur leur environnement. Chaque projet entre ainsi en interaction forte avec d'autres projets, ce qui peut avoir pour effet de brouiller ou de faire évoluer ses limites. Les projets s'inscrivent de plus dans des cadres de négociations plus larges, et avec lesquels il existe des liens.**

#### **a) Un montage opérationnel hétéroclite**

##### ***Paris Nord-Est ou la multiplicité des opérations d'aménagement***

Les projets d'aménagement urbain peuvent tout d'abord être composés de plusieurs opérations d'aménagement distinctes, comme nous l'avons évoqué dans la partie précédente. Le projet de Paris Nord-Est est à cet égard un archétype de cette configuration de projet. Il est très différent en ce sens de l'Union à Lille Métropole et de Cœur de Ville à Chartres. Ce que les acteurs parisiens regroupent sous les termes de « *Projet Paris Nord-Est* » porte sur un vaste territoire de près de 200 hectares. L'ensemble des 200 hectares ne fait cependant pas l'objet d'une procédure d'urbanisme opérationnel. Une grande partie de ce territoire n'est d'ailleurs ni aménageable ni constructible, car il est traversé par des réseaux de transports lourds que sont le périphérique et les faisceaux ferrés de la Gare du Nord et de la Gare de l'Est. Le reste du territoire du projet est constitué de plusieurs secteurs opérationnels, dont certains prennent la

## Paris Nord-Est



### Descriptif du projet :

Le projet Paris Nord-Est s'étend sur environ 200 hectares. Lancé en 2001 par la nouvelle équipe municipale, il constitue le plus grand périmètre « GPRU » de la collectivité. Cependant, tout ce territoire est entrecoupé de réseaux ferrés et routiers importants, et tout n'est pas mutable. Plutôt que de créer un seul grand secteur opérationnel, les acteurs de la Ville de Paris ont subdivisé le projet en neuf grands sous-secteurs, qui conduisent à une diversité importante de montages opérationnels. La ZAC Claude Bernard, premier secteur opérationnel, a été créée en 2005. D'autres suivent, en particulier l'aménagement des entrepôts Macdonald, le secteur Eole Evangile, l'opération Chapelle Internationale, l'opération gare des mines fillettes.

A terme, le projet doit permettre de créer, en synergie avec les projets en cours sur le territoire de la collectivité voisine Plaine Commune, une importante zone de développement économique qui doit rééquilibrer vers l'Est le développement économique de Paris.

### Acteurs :

Collectivité exerçant la compétence en aménagement : Ville de Paris

Acteurs responsables des diverses opérations : SEMAVIP ; SAS Paris Nord Est ; Ville de Paris ; SNEF etc.

Lauréat du marché de définition : Dusapin Leclercq & agence TER

### Programme :

Surface du projet : 200 ha

SHON prévisionnelle à terme : 1 100 000 m<sup>2</sup> de surfaces mixtes, dont 440 000 m<sup>2</sup> de logements, 550 000 m<sup>2</sup> de bureaux et activités, et 110 000 m<sup>2</sup> d'équipements.

### Calendrier :

- 2002 : Approbation des objectifs.  
Convention de mandat d'études préalables avec la SEMAVIP.
- 2003 : engagement des marchés de définition
- 2004 : choix du projet lauréat.
- 2005 : création de la ZAC Claude Bernard.
- 2006 : cession des entrepôts Macdonald à la SAS Paris Nord-Est.
- 2008 : protocole d'accord Ville de Paris – Plaine Communes sur le secteur Gare des Mines-Fillettes.



forme d'opérations d'aménagement au sens juridique du terme<sup>88</sup>. On y retrouve notamment la ZAC Claude Bernard, premier secteur opérationnel du projet, qui ne représente que 14,6 hectares et dont la concession d'aménagement a été confiée par la Ville de Paris à la SEMAVIP en 2005. Il est prévu également la création d'une seconde ZAC<sup>89</sup> d'environ 15,6 hectares dite « Gare des Mines / Fillettes » sur le territoire de la Ville de Paris. Elle doit trouver son pendant sur le territoire de Plaine Commune à travers une autre ZAC créée par cette collectivité, donc en dehors du territoire du projet Paris Nord-Est qui ne porte que sur le territoire de la Ville de Paris. D'autres opérations sont en attente et pourraient prendre également la forme d'une ZAC, par exemple autour de la Porte de la Villette. Enfin, certaines opérations sont formellement des opérations de construction, mais sont tout autant constitutives du projet que les deux ZAC que nous avons évoquées. Il s'agit notamment de l'opération des entrepôts Macdonald que nous examinerons plus loin : la reconversion de ces entrepôts permettra en effet la réalisation d'un programme mixte d'environ 165 000 m<sup>2</sup> SHON, soit plus que la ZAC Claude Bernard qui représente environ 103 000 m<sup>2</sup> SHON. De la même manière, le secteur « Chapelle International », d'environ 4 hectares, s'apparente à un projet privé négocié avec les acteurs de la Ville de Paris. Cette opération est pilotée par la Société nationale d'espaces ferroviaires (SNEF), filiale privée de la SNCF, sur des terrains appartenant à la SNCF. Le montage opérationnel choisi pour Paris Nord-Est consiste ainsi finalement à lancer les différentes opérations au gré des opportunités foncières, comme l'indique cet élu très impliqué dans le projet : *« Vu que l'ensemble Paris Nord-Est fait 200 hectares, mener tout de front en une seule fois, c'était voué à l'échec. Donc on a fait le choix de sectionner en plusieurs zones d'aménagement. Il se trouvait que sur la ZAC Claude Bernard, la Ville maîtrisait en partie le foncier, c'est pour ça qu'on a lancé l'opération en premier. Après d'autres opérations vont voir le jour. »*

Le projet Paris Nord-Est est ainsi constitué de plusieurs opérations situées à des stades différents d'avancement, chacune étant portée par des acteurs différents. Le montage opérationnel de Paris Nord-Est se démarque sensiblement en cela d'un autre projet conduit à Paris et initié au début des années 1990, le projet Paris Rive Gauche. Ce projet est d'un ordre de grandeur comparable à

<sup>88</sup> Les actions ou opérations d'aménagement ont un caractère juridique, désignant des objets identifiables sur le plan juridique et auxquels s'appliquent des règles de loi définies par le Code de l'Urbanisme. Selon l'article L 300-1, « les actions ou opérations d'aménagement ont pour objets de mettre en oeuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, [...]. L'aménagement désigne l'ensemble des actes des collectivités locales ou des établissements publics de coopération intercommunale qui visent, dans le cadre de leurs compétences, d'une part, à conduire ou à autoriser des actions ou des opérations définies dans l'alinéa précédent et, d'autre part, à assurer l'harmonisation de ces actions ou de ces opérations ».

<sup>89</sup> La création de la ZAC était prévue courant 2009 au moment de l'enquête, selon le « Protocole d'accord entre plaine commune et la ville de Paris relatif aux principes du projet d'aménagement intercommunal 'Gare des Mines/ Fillettes' à Paris 18ème arrondissement, Saint-Denis et Aubervilliers » signé en 2008 entre les deux collectivités.



Paris Nord-Est<sup>90</sup>. Il est cependant réalisé en une seule ZAC créée par la Ville de Paris et concédée à la SEMAPA. Le projet a ensuite été divisé en secteurs opérationnels, lancés les uns après les autres et confiés chacun à un architecte coordonnateur différent. Mais il y a bien une seule et même opération d'aménagement. Un des responsables du projet à la ville de Paris souligne ainsi cette différence fondamentale dans l'organisation du pilotage entre les deux projets : « *Paris Nord-Est a cette particularité d'avoir une grande échelle et de ne pas être une ZAC comme Paris Rive Gauche. Même s'il y a un programme qui est pratiquement équivalent et qu'il a une surface plus grande. C'est important, il n'y a pas une logique opérationnelle qui a été adoptée, comme il y a une vingtaine d'années en désignant la SEMAPA. Ça n'est pas une grande ZAC composée de différents secteurs, mais ici c'est un montage à chaque fois différent d'opérations.* » Cette comparaison est régulièrement rappelée par les acteurs interrogés, qui soulignent que les modalités de coordination entre technique et politique dans les deux projets sont sensiblement différentes. Dans le cas de Paris Rive Gauche, une seule SEM a été désignée dès le départ comme opérateur unique sur ce secteur pour réaliser l'aménagement. La SEMAPA, par le biais de sa convention d'aménagement sur l'ensemble du territoire du projet et sur une longue durée, a pu ainsi bénéficier d'une relativement large autonomie par rapport à son mandant dans la gestion de l'avancement opérationnel de l'action. En termes de lieux d'interaction entre technique et politique, le contrôle politique direct exercé par les élus sur l'action des techniciens de la SEM s'en trouve renforcé. Le contrôle exercé par les techniciens de la direction de l'Urbanisme sur la SEM est en contrepartie plus faible que sur d'autres opérations parisiennes. Un technicien déjà cité parle en ce sens de l'« *autonomie de la SEMAPA* » par rapport à la direction de l'Urbanisme.

Avec le mode de montage adopté pour le projet Paris Nord-Est, les opérations d'aménagement peuvent être réparties entre plusieurs opérateurs, qu'ils soient des SEM de la Ville de Paris ou des opérateurs privés. La SEMAVIP est aménageur de la ZAC Claude Bernard. Elle se retrouve également impliquée dans l'opération Macdonald comme nous le verrons plus loin. Mais elle n'est pas désignée d'office comme aménageur des futures opérations d'aménagement, et sa participation doit être renégociée à l'occasion de chaque nouvelle opération. Quelques opérations sont en outre déjà contrôlées par des aménageurs privés, comme l'opération « Chapelle International » contrôlée par une filiale de la SNCF. Les modalités de coordination entre technique et politique diffèrent en fonction du montage de chaque opération constituant le projet, comme le souligne un technicien de la SEMAVIP : « *À l'intérieur de ce grand territoire, il y a un certain nombre de sites ou de secteurs qui partent, en termes de réalisations, sous des montages complètement différents. Et là aussi avec des mécanismes très différents, c'est ce qui est assez passionnant avec Paris Nord-Est.* »

<sup>90</sup> La constructibilité totale prévisionnelle du projet Paris Rive Gauche est d'environ 2,25 millions de m<sup>2</sup> SHON.

La SEMAVIP n'a donc pas l'exclusivité de la conduite opérationnelle de l'action, et ne constitue pas nécessairement un passage obligé pour quiconque s'intéresse au projet. Dans cette configuration, le contrôle politique de l'action passe en partie par la SEMAVIP, car cette société est malgré tout très présente dans la conduite de l'action. Mais les élus intéressés par le projet peuvent aussi passer par leurs relations avec les techniciens de la direction de l'Urbanisme. Nous reviendrons plus loin sur la concurrence entre les acteurs des services de l'Urbanisme des collectivités et ceux des SEM pour le contrôle du pilotage des projets d'aménagement. Dans le cas de Paris Nord-Est, les techniciens de la direction de l'Urbanisme ont ainsi récupéré la gestion de la coordination générale du projet. Précisons que ce n'est pas le cas sur tous les projets parisiens : les techniciens de la SEMAPA avaient pu s'accaparer cette fonction dans le projet Paris Rive Gauche. Un technicien de la SEMAVIP souligne par exemple que la direction de l'Urbanisme « a repris la main très clairement sur la réflexion globale » dans le projet Paris Nord-Est. Les techniciens de la direction de l'Urbanisme pilotent en outre directement la coordination de l'aménagement de certains sous-secteurs du projet, en se substituant à l'aménageur et en effectuant le travail traditionnellement réalisé par les SEM. Un technicien de la direction de l'Urbanisme évoque ainsi son travail de coordination de l'aménagement sur le « secteur d'aménagement Macdonald-Éole Évangile », et parle d'un « aménagement qui va se faire en régie. Donc sans aménageur ». Aucune ZAC n'est d'ailleurs créée sur ce secteur, l'action est coordonnée par la Ville de Paris sans avoir recours à cette procédure d'urbanisme.

**La configuration d'un projet composé de plusieurs opérations d'aménagement semble donc tendre à renforcer la multiplicité des lieux d'interaction entre technique et politique, qui correspondent à la fois aux différentes opérations en cours et à la coordination globale du projet.** La configuration est différente sur le projet de l'Union à Lille Métropole, qui est constitué d'une seule ZAC « multi-sites » sur l'ensemble du territoire du projet. De la même manière à Chartres, l'ensemble du projet Cœur de Ville est géré directement par la Ville de Chartres sans même qu'il n'ait été besoin de créer une ZAC. Cet élément de complexité relatif au montage opérationnel hétéroclite du projet semble donc réservé à certains grands projets dont Paris Nord-Est fait partie. Mais tous les grands projets de cette taille ne sont pas nécessairement constitués de plusieurs opérations d'aménagement. Outre l'exemple de Paris Rive Gauche, on peut penser également au projet de l'Île de Nantes qui n'est lui aussi constitué que d'une seule ZAC (Devisme, 2009). La complexité du montage opérationnel d'un projet est donc le résultat du jeu des acteurs qui vont en définir les modalités. Dans le cas de Paris Nord-Est, on peut penser que l'antécédent de Paris Rive Gauche a probablement poussé les techniciens de la direction de

l'Urbanisme et certains élus de la Ville de Paris à proposer un montage qui ne conduise pas à laisser une place hégémonique à la principale SEM impliquée. Le cas de Paris Nord-Est n'est pas néanmoins un cas particulier. Si la complexité due au montage opérationnel du projet semble être ici exacerbée, on la retrouve sous d'autres formes dans d'autres projets. On a ainsi évoqué plus haut le cas du projet de la Porte des Lilas, où se côtoient deux opérations d'aménagement au sens juridique du terme : la ZAC du même nom et l'opération de couverture du périphérique réalisée sous maîtrise d'ouvrage de la direction de la Voirie de la Ville de Paris<sup>91</sup>. De la même manière, à Lille, le projet Euralille est constitué de trois ZAC qui ont toutes été confiées par Lille Métropole à la SEM Euralille à des stades différents du projet. Le mandataire est le même dans les trois cas, mais l'approbation des dossiers de création et de réalisation des ZAC, ainsi que les traités de concession de ces opérations doivent être cependant renégociés à chaque fois.

### **Le montage opérationnel des projets ne se limite pas aux opérations d'aménagement**

**L'aspect composite des projets d'aménagement est renforcé par le fait qu'ils sont également constitués à partir d'opérations qui ne sont pas des opérations d'aménagement au sens du code de l'urbanisme, mais pour lesquelles un dispositif de pilotage propre a été mis en place et vient s'ajouter au dispositif de pilotage général du projet. Ces opérations peuvent être l'occasion pour d'autres acteurs politiques d'intervenir dans le projet.**

#### Paris Nord Est :

Dans les trois projets étudiés, certaines opérations de construction bénéficient ainsi d'un dispositif de pilotage propre, distinct à la fois du dispositif de pilotage général du projet et de celui des opérations d'aménagement. Ces opérations sont pourtant constitutives du projet car elles font partie des éléments mobilisés par les acteurs pour lui donner une signification. Le cas de Paris Nord-Est a déjà été évoqué. Ni l'opération Chapelle International ni l'opération Macdonald ne sont des opérations d'aménagement : ce sont des opérations de construction privées dont le programme a été négocié avec les acteurs publics. Le montage de l'opération Macdonald repose

---

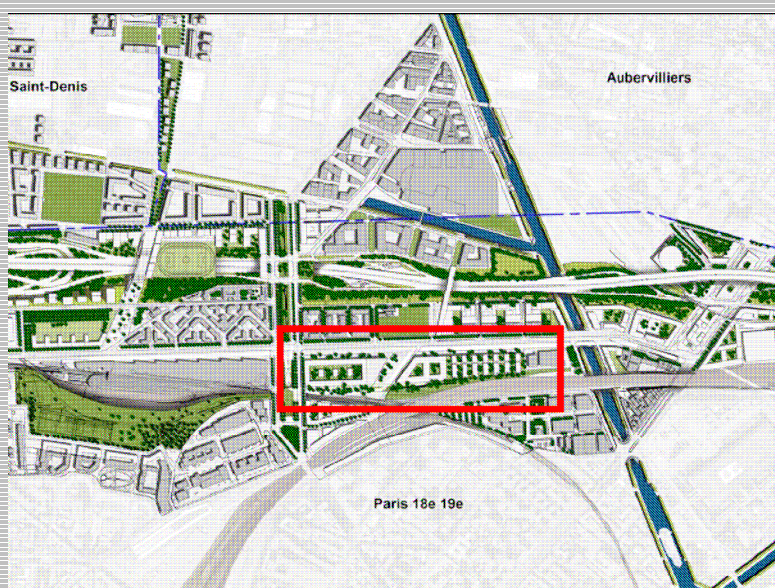
<sup>91</sup> Dans le cadre du contrat de plan État-Région Ile-de-France 2000-2006.

## Les entrepôts Macdonald à Paris Nord-Est



### Descriptif du projet :

La SOVAFIM a été créée en 2006 par l'Etat afin de céder certains actifs immobiliers ferroviaires de RFF et de la SNCF. Les entrepôts Macdonald, situés dans le projet Paris-Nord-Est, ont été l'une des première cession. Un groupement privé, associant la CDC, Icade, et la SEMAVIP, a été retenu, parmi d'autres offres, avec pour projet de réaliser la transformation des entrepôts afin d'y réaliser le programme prévu par la Ville de Paris. Une modification du PLU a été nécessaire pour pouvoir assurer la constructibilité supplémentaire permettant de réaliser ce programme, ce qui a permis à la Ville de Paris de négocier avec la SAS Paris Nord Est. Les travaux du bâtiment sont conditionnés par le passage du tramway, qui doit couper le bâtiment en deux en 2010 : les entrepôts doivent être libérés de leurs occupants actuels – activités de logistique – avant cette date.



### Acteurs :

Propriétaire - aménageur privé : SAS Paris-Nord Est, dont les actionnaires sont CDC (50%), ICADE (30%) et SEMAVIP (20%).

Masterplan : Rem Koolhaas, agence OMA.

### Programme :

Surface des entrepôts : 5,5 ha

SHON existante : 131 000 m<sup>2</sup> HON

SHON prévisionnelle à terme 164 000m<sup>2</sup>, dont :

tertiaire : 27.000 m<sup>2</sup>  
 activités : 16.000 m<sup>2</sup>  
 commerces : 26.000 m<sup>2</sup>  
 logements : 72.000 m<sup>2</sup>  
 équipements : 23.000 m<sup>2</sup>

### Calendrier :

Juillet 2006 : Lancement de l'appel d'offre par la SOVAFIM pour la cession des entrepôts.

Septembre 2006 : remise des offres

Décembre 2006 : création de la SAS Paris Nord Est, et cession par la SOVAFIM à la SAS Paris Nord Est des entrepôts.

Dec 2007 : modification du PLU

2010 : Travaux du tramway.

2012 : Livraison prévisionnelle.

sur la création d'une société privée, la SAS Paris Nord-Est. Cette société regroupe trois actionnaires : la Caisse des dépôts et consignations, Icade et la SEMAVIP. Elle a acquis les entrepôts Macdonald et va en assurer la reconversion dans un programme mixte – bureaux, logements, activités, équipements publics – d'environ 165 000 m<sup>2</sup>. Même si cette opération privée est assimilable à une opération de construction, Macdonald représente une surface constructible plus importante que la ZAC Claude Bernard qui lui fait face, pour un programme similaire. L'opération Macdonald est donc tout aussi importante pour la réalisation du projet Paris Nord-Est qu'une opération d'aménagement plus classique. Un technicien parle en cela de Macdonald comme d'une opération d'aménagement qui ne dit pas son nom : *« On fait une opération d'aménagement qui est à la fois une opération d'aménagement et une opération de promotion, enfin de construction de bâtiment, c'est une opération très particulière. »*

Bien que Macdonald soit une opération privée, les acteurs politiques de la Ville de Paris exercent plusieurs formes de contrôle sur l'action mise en œuvre, comme l'explique un collaborateur de cabinet de l'adjoint à l'Urbanisme au maire de Paris : *« C'est un projet privé. Mais le politique intervient sur ce dossier, il est intervenu via le PLU et via le groupement SAS Paris Nord-Est avec la SEMAVIP. »* Les élus de la Ville de Paris peuvent en effet intervenir d'une part à travers le contrôle de la SEMAVIP car celle-ci est actionnaire de la SAS Paris Nord-Est ; d'autre part grâce au contrôle du PLU dans lequel s'inscrit l'opération de construction. Les entrepôts Macdonald étaient inscrits dans un « périmètre d'attente » du PLU voté en 2006 par la Ville de Paris. La collectivité se réservait ainsi le droit de statuer ultérieurement sur la constructibilité de ce périmètre en votant une modification du PLU pour l'inscrire dans le régime général. De ce fait, il n'y était autorisé aucune constructibilité supplémentaire par rapport à l'existant. La SAS Paris Nord-Est ne pouvait ainsi mettre en œuvre un projet de construction rentable sur les entrepôts Macdonald sans que le périmètre d'attente au PLU ne soit levé pour autoriser une constructibilité supplémentaire. La SAS Paris Nord-Est a donc dû négocier le programme et les conditions de réalisation de l'opération avec la Ville de Paris. Ces négociations ont été retranscrites dans un protocole d'accord. Les élus peuvent désormais peser sur l'action en intervenant sur la gestion de ce protocole, qui est assurée pour la Ville de Paris par les techniciens de la direction de l'Urbanisme. On retrouve un mécanisme similaire sur l'opération Chapelle International : l'aménagement des terrains appartenant à la SNCF nécessitait une modification du PLU qui a été négociée. Les élus exercent donc un contrôle sur ces deux opérations, mais sous des formes différentes que celle mobilisées sur des opérations d'aménagement classiques. De nouveaux lieux d'interaction entre technique et politique peuvent y être mobilisés par les acteurs, et viennent s'ajouter aux autres.

Au sein de chaque opération d'aménagement du projet Paris Nord-Est, il existe également des projets de constructions plus ou moins complexes qui peuvent parfois faire l'objet d'un dispositif de pilotage par des acteurs publics distinct de celui de l'opération d'aménagement. Ces opérations de construction peuvent alors mobiliser des lieux différents d'interaction entre technique et politique. Nous distinguons là les opérations pour lesquelles un dispositif de pilotage indépendant a été mise en place, des opérations de construction dont le pilotage est intégré à celui des opérations d'aménagement. Parmi cette dernière catégorie, on peut citer par exemple la construction de bâtiments de bureaux et de logements sur la ZAC Claude Bernard. Les programmes correspondants ont fait l'objet d'une cession de charges foncières par la SEMAVIP en tant qu'aménageur de la ZAC. La préparation de la consultation de cession de charge foncière et le suivi de la réalisation des bâtiments sont donc assurés par les techniciens qui s'occupent de la ZAC à la SEMAVIP. Le contrôle politique de l'action passe alors essentiellement par ce biais, et non à travers un dispositif de pilotage indépendant de celui de la ZAC. Les lieux d'interaction entre technique et politique ne se distinguent pas en cela de ceux mobilisés dans le cadre de la ZAC. Lorsqu'un élu cherche à intervenir sur la construction de ces bâtiments, il s'adresse ainsi à l'aménageur ou à la direction de l'Urbanisme qui gère le traité de concession pour la Ville de Paris. À l'inverse, d'autres opérations de construction font l'objet d'un pilotage technique particulier qui est l'occasion de mobiliser d'autres lieux d'interaction entre technique et politique. Étant donné l'ampleur du projet Paris Nord-Est, il ne saurait être question d'en faire un inventaire exhaustif. Nous donnerons à titre d'exemple le cas de la gare Éole Évangile. L'implantation de cette nouvelle gare du RER E est en effet envisagée afin de desservir le quartier de la Porte d'Aubervilliers et les immeubles qui seront construits sur l'opération Macdonald. Cette opération d'aménagement – au sens du Code de l'urbanisme d'un aménagement de gare – s'intègre dans le « *secteur d'aménagement Macdonald-Éole Évangile* », piloté comme on l'a vu « *en régie* » par la direction de l'Urbanisme de la Ville de Paris. L'aménagement de la gare est indissociable de la programmation de tout ce secteur car il en conditionne la desserte. Il fait cependant l'objet d'un dispositif de pilotage particulier. SNCF et RFF assurent la co-maîtrise d'ouvrage de la gare. Le financement en est négocié dans le cadre du STIF. D'autres élus, aussi bien à la Ville de Paris qu'à la Région Île-de-France, interviennent ainsi par le biais de ce dispositif de pilotage.

### L'Union :

Le projet de l'Union dans la métropole lilloise n'est constitué que d'une seule ZAC dont la concession d'aménagement a été confiée par Lille Métropole au groupement SEM Ville

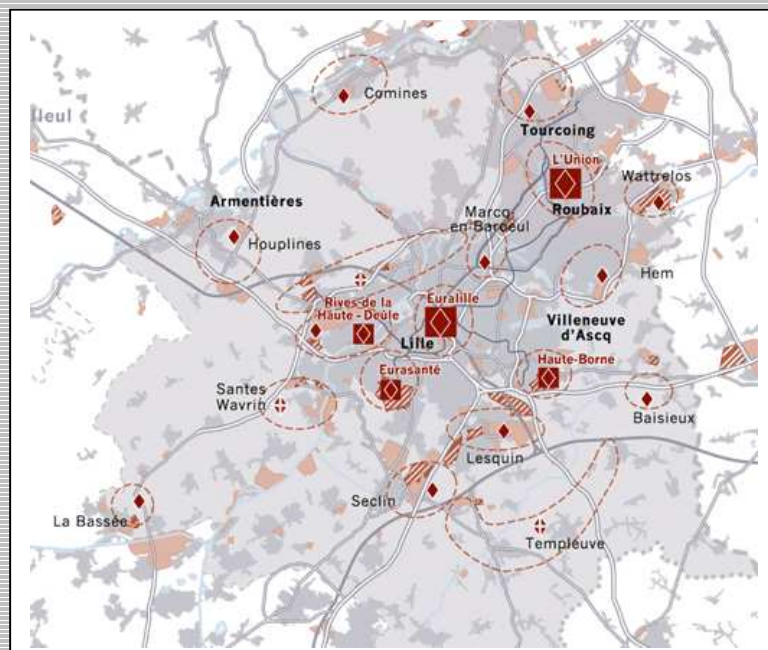
## La zone de l'Union à Lille Métropole



image de synthèse pour le marché de définition, Reichen & Robert & associés, 2004

### Descriptif du projet :

Le projet de l'Union, porté par Lille Métropole Communauté Urbaine, est situé au croisement des communes de Roubaix, Tourcoing, et Wattrelos. Il s'inscrit pour une grande part sur des friches industrielles et ferroviaires. Ce territoire de 80 hectares environ a été inscrit en 2002 au schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme comme l'un des cinq « pôles d'excellence métropolitain », destinés à porter le développement économique de la métropole lilloise. Il est prévu d'y implanter des entreprises issues de la filière des « textiles innovants » et de la filière « image-culture-média ». Le projet comporte également la création de logements, de commerces, d'équipements publics et privés, et d'espaces publics particuliers.



### Acteurs :

Collectivité concédante : LMCU

Aménageur de la ZAC de l'Union : SEMVR et SAEM Euralille.

Architecte Urbaniste en chef : Cabinet Reichen, Robert et Associés

### Programme :

Surface de la ZAC : 80 ha

SHON prévisionnelle à terme (au PGC de la ZAC) = 400 000m<sup>2</sup>, dont :

Tertiaire et R&D (dont CETI) : 160.000 m<sup>2</sup>

activités : 80.000 m<sup>2</sup>

services/commerces : 10.000 m<sup>2</sup>

logements : 90.000 m<sup>2</sup>

équipements : 60.000 m<sup>2</sup>

### Calendrier :

Juin 2003 : sélection des 3 équipes du marché de définition

Avril 2004 : sélection du projet de Bernard Reichen

2004-2006 : phase d'études préalables conduites par la SEMVR

2006 : création de la ZAC de l'Union et lancement de la consultation pour sélectionner l'aménageur

Avril 2007 : signature du traité de concession avec le groupement SEMVR – Euralille

Renouvelée (SEMVR)-SAEM Euralille. En revanche, d'autres opérations significatives qui ne sont pas des opérations d'aménagement se sont greffées et intégrées au projet de l'Union. Il s'agit en particulier de deux opérations de construction : le Centre européen des textiles innovants (CETI) et la friche Vanoutryve. Le CETI est un projet privé porté par l'Union des industries textiles du Nord, syndicat patronal de la branche des industries textiles, ce secteur étant encore très représenté sur la métropole. Cet équipement privé doit accueillir, dans le cadre du pôle de compétitivité UP-TEX, des projets de recherche portés par des entreprises en création visant à développer des textiles innovants et extrêmement spécialisés, utilisés aussi bien dans l'aéronautique que dans l'automobile ou dans l'industrie pharmaceutique. La construction de cet équipement de 12 500 m<sup>2</sup> SHON est bien intégrée au programme de la ZAC. Mais il fait l'objet d'un dispositif de pilotage spécifique et en partie distinct de celui de la ZAC. La construction et la gestion du bâtiment sont en effet portées par une SCI dont sont actionnaires à la fois l'Union des industries textiles, la Caisse des dépôts et consignations et la SEMVR. Cet équipement privé fait donc l'objet d'un dispositif de pilotage auquel participe Lille Métropole à travers la SEMVR. Ce mode de contrôle des élus sur l'action, sur lequel nous reviendrons plus loin, est similaire à celui exercé par les élus parisiens sur l'opération Macdonald à travers la participation de la SEMAVIP à la SAS Paris Nord-Est. Les élus s'impliquent dans le portage politique du CETI à travers ce dispositif particulier. Le directeur de la SEMVR explique ainsi la participation de sa structure à l'actionnariat de la SCI par le fait que « *la collectivité ne peut pas se désintéresser du boostage même du CETI et de sa conception* ». Un autre technicien de Lille Métropole parle également de la décision d'implanter le CETI sur l'Union comme d'une décision portée par les élus : « *Il y a eu des arbitrages politiques pour dire : 'Il faut faire le CETI, et ce serait bien qu'il soit à l'Union.'* »

Le projet du CETI et celui de l'Union ont émergé dans des temporalités convergentes au début des années 2000. D'un côté le projet du CETI commençait à prendre forme dans le cadre du pôle de compétitivité et dans le cadre des discussions entre les acteurs de la profession, de la Communauté urbaine et de l'État. La question de l'implantation de ce futur équipement commençait donc à se poser. D'un autre côté, le montage du projet de l'Union s'était accéléré notablement suite à l'adoption d'un nouveau schéma directeur de la métropole lilloise en 2002, qui avait défini des « pôles d'excellence » de la métropole afin de « *structurer l'espace par des sites à forte potentialité de développement* » (Schéma Directeur de Développement et d'Urbanisme de Lille Métropole, 2002, chap. 5.4). L'Union devait ainsi devenir un pôle d'excellence à la fois en matière de textile, d'« image-culture-médias », et de vente par correspondance. On ne cherchera pas à retracer ici un hypothétique historique précis des décisions en recherchant les liens de causalités entre le projet de l'Union et celui du CETI. Un élu roubaisien interrogé, essayant de reprendre



L'histoire de l'implantation du CETI dans le projet de l'Union, précise en ce sens que « *tout ça n'est pas toujours très logique et très clair, la façon dont ça s'opère. Il y a des moments où les choses se clarifient, comme l'approbation du schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme. Mais les démarches ne sont pas toujours très logiques et très cohérentes* ». Pour cette raison, on préférera analyser la co-construction de ces deux actions intrinsèquement liées. Chacun des projets a ainsi permis de soutenir et de renforcer l'autre tout en orientant son contenu. Selon un technicien de Lille Métropole, le CETI a ainsi permis d'« *implanter un équipement majeur qui est la concrétisation de la dimension textiles innovants du projet de l'Union* » : le CETI permettait de donner une réalité au pôle d'excellence textile prévu sur l'Union. Un autre technicien précise qu'en contrepartie, le CETI a trouvé « *sa concrétisation sur l'Union. Le CETI c'est un des éléments essentiels du dossier de pôle de compétitivité qui a été déposé et validé. Tout se croise un peu. C'est des synergies* ». La mise en œuvre du projet d'aménagement passe ainsi non seulement par une opération d'aménagement, la ZAC de l'Union, mais également par un projet de construction ayant son propre dispositif de pilotage bien distinct de celui de la ZAC, et dans lequel se retrouvent impliqués les élus. On a bien affaire à un projet composite, ce qui multiplie le nombre de lieux d'interaction entre technique et politique.

Un autre projet de construction sur le projet de l'Union fait appel lui aussi à d'autres lieux d'interaction entre technique et politique. Il s'agit de la friche Vanoutryve. Les locaux de cette ancienne filature textile, situés sur le site de l'Union à proximité du Fresnoy – Studio national des arts contemporains –, doivent être réhabilités pour accueillir des entreprises travaillant dans le domaine de « l'image-culture-médias ». De la même manière que le CETI pour le textile, le site de Vanoutryve permet ainsi de donner corps à l'idée présentée dans le Schéma directeur de Lille Métropole d'un pôle d'excellence dans ce domaine. Or la réhabilitation de la friche Vanoutryve fait l'objet d'un dispositif de pilotage particulier, en partie distinct de celui de l'Union. En effet, la réhabilitation d'une partie du bâtiment a été confiée à travers un mandat à la SEM Ville Renouvelée par Lille Métropole. Ce mandat est bien distinct de la convention d'aménagement confiée à la même SEM sur la ZAC de l'Union, et le dispositif de pilotage s'ajoute à celui de la ZAC. Le chargé de projet Union à la Communauté urbaine précise ainsi que « *le site de Vanoutryve est quand même dans le périmètre de concession de la ZAC mais il y a un mandat confié à la SEMVR : c'est vrai qu'on superpose un peu tout* ». Les services gestionnaires des différents contrats à Lille Métropole ne sont pas les mêmes : le contrat de concession de la ZAC est géré par la direction de l'Aménagement et du Renouvellement urbain au sein du pôle de l'Aménagement et du Cadre de vie, alors que le mandat de réhabilitation de la friche Vanoutryve est géré par la direction du Développement économique au sein du pôle Développement de la métropole. Le projet de construction de Vanoutryve renforce ainsi l'implication de la délégation au Développement

économique dans le pilotage global du projet de l'Union. Nous verrons plus loin que ces deux délégations correspondent à des lieux différents d'interaction entre technique et politique qui ne mobilisent pas les mêmes élus, ce qui est l'occasion de jeux entre tous les acteurs concernés par ces deux projets au sein de la même institution.

#### Cœur de Ville :

Dans le cas du projet Cœur de Ville, l'opération de réaménagement des espaces publics engagée par la Ville de Chartres constitue l'essentiel du projet. Même si aucune ZAC n'a dû être créée, il s'agit bien d'une opération d'aménagement au sens de l'article L300-1 du Code de l'urbanisme. À côté de cette opération d'aménagement se sont greffés sur le projet Cœur de Ville d'autres types d'opérations. La première, composante majeure du projet, est la réalisation d'un parking souterrain sous cet espace public. Ce parking est financé et réalisé par une entreprise privée dans le cadre d'une délégation de service public. La Ville de Chartres a passé le contrat de délégation et en assure la gestion, et les élus de la Ville ont par ce biais suivi de près la définition et la construction du parking. D'autres éléments de programme se sont ajoutés au projet initial de réaménagement de l'espace public : la réhabilitation du théâtre municipal, la construction d'une nouvelle médiathèque et la construction d'un ensemble de cinémas. Ces projets de construction ont pu ainsi se greffer sur le programme initial de Cœur de Ville, et participer à la réhabilitation du boulevard Chasles, artère principale de Chartres. Ces projets paraissent cependant relativement annexes au projet d'aménagement de l'espace public et de construction du parking, qui a constitué le véritable enjeu politique de Cœur de Ville : les enjeux du projet n'en ont pas été modifiés. La réalisation de tous les différents éléments du projet a été gérée par la direction du Patrimoine de la Ville de Chartres, même si nous verrons que la direction de l'Urbanisme a piloté la phase de marché de définition. La complexité due au montage opérationnel du projet apparaît donc moindre que sur les autres projets étudiés.

**La comparaison des trois cas nous montre que les projets peuvent être d'une plus ou moins grande complexité, non seulement en fonction de la taille du projet mais également en fonction du montage opérationnel adopté. Dans le cas du projet Paris Nord-Est, on a affaire à un projet composé de plusieurs opérations d'aménagement distinctes ainsi que d'opérations de construction s'apparentant à des opérations d'aménagement par leur taille et leur programme. Chacun fait l'objet d'un montage et d'un dispositif de pilotage particulier par les acteurs publics, et peut mobiliser des lieux**

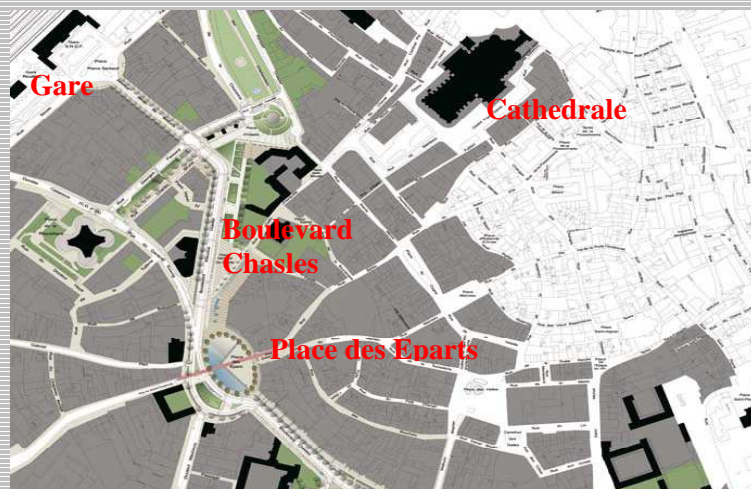
## Le projet Cœur de Ville à Chartres



La place des Epars et boulevard de la Résistance, Chartres, 2006.

### Descriptif du projet :

La nouvelle équipe municipale arrivée à Chartres en 2001, conduite par un maire Divers Droite, s'est faite élire après une campagne dont l'un des principaux sujets a été le stationnement en centre ville. Dans son programme, le nouveau maire proposait de créer un parking à la sortie du centre ville historique piéton. La conception de ce projet a été l'occasion d'y intégrer des enjeux relatifs à la restructuration des espaces publics de l'une des principales artères de la ville, sous laquelle s'étend le parking en longueur. Se sont greffés également sur le projet la transformation de l'ancienne poste en bibliothèque municipale et la création d'un cinéma. Le projet Cœur de Ville a été l'occasion pour les acteurs chartrais de relancer une action publique en matière d'aménagement, et par ailleurs de tester la procédure des marchés de définition simultanés : cette procédure leur a tellement plu qu'ils l'ont réutilisé systématiquement par la suite pour un très grand nombre de projets.



### Acteurs :

Principale collectivité impliquée :  
Ville de Chartres.

Concessionnaire de la DSP pour le parking : Q-Park.

Lauréat du marché de définition :  
Cabinet Reichen, Robert et Associés

### Programme :

Surface d'espace publics traités :  
72 000 m<sup>2</sup>

Equipements publics et privés.

Parking de 1 200 places

### Calendrier :

2001 : élection du nouveau maire,  
lancement du marché de  
définition.

2002 : sélection du projet de Bernard  
Reichen.

2005 : inauguration du Parking.

2006 : fin des travaux des espaces  
publics

2007 : fin des travaux de la  
médiathèque.

2008 : livraison des cinémas

différents d'interaction entre technique et politique. De plus, les opérations d'aménagement peuvent intégrer des projets de construction qui font eux aussi l'objet de dispositifs de pilotage particulier par des acteurs publics. Dans le cas du projet de l'Union, il n'y a qu'une opération d'aménagement mais elle est complétée par plusieurs projets de construction significatifs qui font l'objet d'un pilotage distinct par les acteurs publics. Plusieurs lieux d'interaction entre technique et politique sont mobilisés par ce biais. En revanche, le nombre d'opérations composant le projet Cœur de Ville à Chartres est nettement moins important que sur les deux autres projets. Le montage opérationnel y est relativement simple, et ne semble pas induire de complexité supplémentaire en terme de coordination entre technique et politique.

## b) Quand plusieurs projets s'entrecroisent

### *Des projets interconnectés*

Nous avons vu que chaque projet pouvait être composé de plusieurs opérations distinctes. En outre, un projet peut rentrer en interaction avec d'autres projets. Les projets sont alors distincts, et sont pensés de manière indépendante par les acteurs qui s'en occupent. Mais ce qui va être décidé dans le cadre d'un des projets peut avoir des incidences sur l'autre projet, et inversement. Le projet Paris Nord-Est rentre ainsi en interaction avec plusieurs autres projets importants. L'un d'entre eux est le projet du tramway des Maréchaux Nord à Paris, qui consiste en la prolongation de la ligne T3 de la Porte d'Ivry à la Porte de La Chapelle<sup>92</sup>. Les interactions entre ce projet et celui de Paris Nord-Est ne concernent qu'une petite portion du projet Tramway allant de la Porte de la Villette à la Porte de la Chapelle. Les interactions ont lieu sur des points précis. Le tracé du tramway a dû notamment être intégré par le maître d'œuvre urbain de Paris Nord-Est dans le plan d'aménagement général du projet. Les acteurs du projet Tramway ont dû également tenir compte des contraintes générées par le projet Paris Nord-Est et parfois modifier le tracé prévu. Nous en citerons un exemple. Les acteurs pilotant le projet du tramway avaient initialement prévu deux options de tracé aux alentours des entrepôts Macdonald. La première option consistait à suivre le boulevard Macdonald en longeant les entrepôts pour rejoindre l'avenue de la Porte d'Aubervilliers. La seconde option consistait à casser le bâtiment des entrepôts Macdonald pour faire passer le tramway T3, qui rejoignait alors le futur pôle de la gare Éole-Évangile. Cette option permettait de créer une interconnexion avec le RER E et avec le projet du Tram'Y venant de Saint-Denis. Elle était largement plébiscitée par les acteurs pilotant le

---

<sup>92</sup> Livraison prévue pour 2012 à la date de l'enquête.

projet du tramway. Lorsque l'opération Macdonald a pris corps et que le groupement entre la Caisse des dépôts et consignations, Icade et la SEMAVIP a acquis le bâtiment des entrepôts au cours de l'été 2006, les acteurs de la Ville de Paris ont insisté dans les négociations avec le groupement pour que le projet de construction tienne compte de cette seconde option, et que le bâtiment soit cassé en deux pour permettre le passage du tramway.

L'évolution du projet d'aménagement de Paris Nord-Est – l'opportunité pour le groupement d'acquiescer les entrepôts – a donc permis ici de prendre en compte les attentes des acteurs pilotant le projet du Tramway. Cette obligation du constructeur a en outre été inscrite dans le PLU modifié qui rendait le bâtiment constructible, et elle est devenue une contrainte pour l'opération Macdonald. Le tramway a ainsi des incidences sur l'opération Macdonald en termes de délais. Il doit être livré pour 2012<sup>93</sup>, donc les travaux de démolition de la partie du bâtiment traversée par le tramway doivent commencer en janvier 2010. Un technicien d'ICADE précise ainsi que *« la date de construction du tramway, on l'avait prise comme une donnée puisqu'on avait dit : 'On fait le projet de la Ville. Mais c'est une donnée et en même temps c'est une contrainte technique et architecturale très lourde. Et ça nous donne aussi des contraintes de délais très lourdes puisqu'on a ces dates. Ça veut dire qu'il faut que tous nos permis de construire soient déposés d'ici un an, parce qu'il faut un an pour les instruire, il y a une CDEC<sup>94</sup>, etc. »* D'un autre côté, cette contrainte est également un atout pour les acteurs portant l'opération Macdonald. Le tramway est un argument imparable pour faire en sorte que l'opération se fasse dans des délais relativement rapides, et pour minimiser ainsi les coûts de portage foncier. Un technicien de la SEMAVIP participant à l'opération évoque le tramway comme un élément facilitateur de l'opération Macdonald : *« Le tramway, c'est une espèce de rouleau compresseur d'une efficacité remarquable qui entraîne tout le monde dans son sillage, en termes techniques de délais puisque ça doit être prêt pour 2012. »* Mais les intérêts des acteurs participant au pilotage de chacun des projets peuvent aussi parfois entrer en divergence voire en opposition. Notre interlocuteur précise ainsi : *« En même temps, il y a quelques dommages collatéraux. Par exemple pour le bâtiment le long du boulevard Macdonald, le tramway à la fois donne de la valeur au site, mais en même temps apporte des tas de contraintes, et en matière d'accessibilité c'est un casse-tête. »*

Le projet d'extension du tramway est co-piloté par le STIF, la RATP et la Ville de Paris. Au sein de cette dernière institution, la direction de la Voirie et des Déplacements ainsi que la mission Tramway au secrétariat général sont plus particulièrement impliquées. Les deux projets ont bien des dispositifs de pilotage distincts, comme le précise un de nos interlocuteurs à la direction de

<sup>93</sup> Cela constitue un enjeu politique important : il s'agit de la date des élections municipales.

<sup>94</sup> Commission Départementale d'Équipement Commercial

l'Urbanisme : « *Le Tramway est dans une logique de projet, ils ont leur propre AMO<sup>95</sup>, ils ont une équipe qui est bien plus étoffée.* » Ils ne font pas intervenir les mêmes techniciens, et ne s'inscrivent pas dans les mêmes rapports de force entre élus, comme le précise un autre technicien : « *Le Tramway est piloté par le secrétariat général pour l'objectif politique, mais après c'est quand même la direction de la Voirie et des Déplacements. Donc c'est Baupin [adjoint Vert à la Voirie et aux Déplacements]. Et puis après, la décision c'est le maire de Paris, c'est les orientations du STIF, c'est beaucoup de choses.* » Les lieux d'interaction entre technique et politique relevant de chacun des projets vont donc se chevaucher sur tous les points de rencontre existant, ou que les acteurs vont créer, entre les deux projets. Un technicien participant au pilotage de Paris Nord-Est explique en ce sens que la rencontre entre les deux projets crée des « zones de conflits » : « *On retrouve des zones de conflits possibles qui sont peut-être aussi augmentées par cette situation un peu atypique mais qui est classique dans ce genre d'opérations d'aménagement, où il y a une espèce de superposition de maîtrises d'ouvrage avec des objectifs à la fois techniques et politiques complètement différents. Techniques, c'est au quotidien très prégnant, et politiques parce que ça n'est pas les mêmes cabinets, et donc ça n'est pas les mêmes tendances ou sensibilités politiques.* » **Les zones d'interaction entre deux projets créent ainsi des possibilités de jeu entre les différents lieux d'interaction entre technique et politique, et les acteurs vont pouvoir s'en saisir pour agir.**

Le projet Paris Nord-Est rentre également en interaction avec les projets d'aménagement mis en place par Plaine Commune sur les territoires de Saint-Denis et d'Aubervilliers, notamment avec les projets d'aménagement de la Plaine de France à Saint-Denis et du quartier Canal-Porte d'Aubervilliers. Ces projets sont autonomes par rapport au projet Paris Nord-Est. Ils sont portés essentiellement par Plaine Commune et par les Villes de Saint-Denis et d'Aubervilliers. Ils rentrent en interaction avec Paris Nord-Est sur certains sujets, pour lesquels l'action effectuée dans le cadre d'un des projets a des conséquences sur l'autre. Ces sujets sont potentiellement conflictuels. Le collaborateur de cabinet d'un élu parisien évoque notamment la question des cinémas prévus sur Paris Nord-Est, les élus de Plaine Commune craignant que les salles situées sur leur territoire ne puissent supporter la concurrence. Il parle également du problème des commerces de gros que le projet Paris Nord-Est pourrait faire partir du territoire parisien, et qui risqueraient alors de s'implanter sur le territoire de Plaine Commune. Il évoque enfin le projet du « marché des cinq continents ». Certains élus parisiens, dont le maire de Paris et le maire du XVIII<sup>e</sup> arrondissement, avaient en effet à l'époque pour projet d'implanter sur la Gare des Mines en limite de Saint-Denis un grand ensemble commercial de commerces de produits exotiques, qui aurait rassemblé tous les commerces dit « ethniques » situés à Château Rouge. Notre interlocuteur

---

<sup>95</sup> Assistant à Maîtrise d'Ouvrage

précise dans ce cadre qu'il y avait avec les acteurs de Plaine Commune « *pas mal de tension sur le projet Paris Nord-Est. Il y avait les cinémas, les communes disaient : 'Vous nous pondez des cinémas, vous dites que vous coopérez et puis vous allez nous couler notre cinéma à Plaine Saint-Denis qui ne marche pas très bien. Vous virez toutes les entreprises de gros de Paris Nord-Est, et puis on va se les récupérer et on n'en veut pas forcément. Et puis, qu'est-ce que vous faites sur la Gare des Mines ?* » Ce qui est décidé pour Paris Nord-Est sur ces trois sujets a donc des incidences sur les projets de Plaine Commune. La question est alors pour les acteurs de réussir à produire des règles politiques permettant de définir l'action à mettre en œuvre, alors que les projets sont pilotés par des institutions politico-administratives distinctes et qu'ils mobilisent des lieux différents d'interaction entre technique et politique. La régulation politique de l'action passe ici essentiellement par des discussions entre les différents élus contrôlant les deux institutions. Notre interlocuteur évoque par exemple une réunion organisée entre des élus de ces deux institutions afin d'arbitrer sur les différents points posant problème entre les deux projets : « *On a reçu des courriers du président de Plaine Commune. Et donc on a vu qu'il y avait suffisamment de sujets d'intérêt communs pour monter la réunion.* »

On rencontre une situation similaire avec le projet de l'Union à Lille. Le chef du projet à Lille Métropole précise ainsi que « *l'Union croise d'autres projets* ». Le site de l'Union est notamment traversé par le canal de Roubaix, qui relie la Deûle à l'Escaut dans les Flandres en Belgique. L'Union n'est situé que sur une petite portion du canal. Un projet de remise en navigation de l'ensemble du canal, baptisé « Blue Links », a été lancé en mobilisant des financements européens. La partie française de ce projet est co-pilotée par Lille Métropole et par Voies navigables de France (VNF). Les dispositifs de pilotage de ces deux projets sont indépendants. Ces deux projets sont portés par des élus différents au sein de Lille Métropole, et mobilisent des lieux différents d'interaction entre technique et politique. S'ils sont bien distincts, les deux projets ne sont cependant pas sans incidence l'un sur l'autre. Un élu de Lille Métropole estime ainsi que le projet Blue Links a probablement joué dans le lancement du projet de l'Union : « *Le choix de remettre en navigabilité le canal de Roubaix n'a pas été neutre. Et donc de dire que les terrains au bord du canal ou à proximité du canal allaient reprendre une certaine valeur.* » L'aménagement du canal a donc été pris en compte dans le parti d'aménagement adopté sur le site de l'Union. Inversement, l'Union constitue un lieu particulier dans l'aménagement du canal. Notamment, l'endroit d'où sera géré l'ensemble des écluses de la partie française du canal, le « centre de gestion et d'interprétation », y sera localisé. Les décisions prises dans le cadre d'un des projets peuvent ainsi parfois avoir des conséquences sur l'autre.

Un exemple similaire nous est donné avec le « plan de patrimoine scolaire » porté par la Ville de Tourcoing. Il s'agit cette fois non pas d'un projet d'aménagement, mais d'une politique de gestion des groupes scolaires publics de maternelle et de primaire. Ce plan de rénovation est porté par la Ville de Tourcoing sur son territoire, et a été mis en place indépendamment du projet de l'Union. Cependant, il tient compte de l'existence de l'Union. Il a été notamment décidé par la Ville de ne pas rénover deux écoles situées dans le quartier de l'Épidème proche du site de l'Union, mais d'y construire un nouveau groupe scolaire à l'usage à la fois des habitants de l'Épidème et des futurs habitants de l'Union. En retour, cette décision a des conséquences sur la programmation des équipements du projet de l'Union. Ces deux actions ont donc des conséquences l'une sur l'autre. Le projet de l'Union est donc ouvert sur son environnement, et en particulier sur les autres actions publiques avec lesquelles il existe des liens. **Lorsque des problèmes se situent à l'intersection entre ces deux actions publiques, plusieurs lieux d'interaction entre technique et politique peuvent alors se trouver mobilisés.** Comme dans les deux exemples évoqués sur Paris Nord-Est, cette situation et celle du projet Blue Link soulèvent le problème des modalités de régulation politique de l'action – c'est-à-dire des modalités de définition par des acteurs politiques des règles qui vont orienter l'action – alors même que toutes ces actions publiques mobilisent des lieux distincts d'interaction entre technique et politique.

**Il semble ainsi courant que des interconnexions existent entre plusieurs projets, ce qui a des conséquences sur l'organisation de la régulation politique de l'action à partir du moment où les lieux d'interaction entre technique et politique s'enchevêtrent.** La situation semble de ce point de vue plus simple à Chartres sur le projet Cœur de Ville, où nous n'avons pas constaté d'interconnexions majeures avec d'autres projets. La complexité de l'organisation de la coordination entre technique et politique semble ainsi dépendre de la superposition sur un même espace de plusieurs projets ou plusieurs actions différentes, ce qui est le cas à Paris Nord-Est et à l'Union mais pas sur Cœur de Ville.

### **Quand les acteurs tissent des liens entre les projets**

**Les zones d'interconnexion entre deux projets dépendent de ce qu'en font les acteurs qui y participent. Ceux-ci ont en effet des marges de manœuvre dans la construction de ces zones.** Dans le cas du projet Paris Nord-Est et des projets portés par Plaine Commune, l'exemple de l'aménagement du Canal Saint-Denis traversant à la fois Paris et le territoire de Plaine Commune en est une illustration. Il a été décidé par les acteurs des deux collectivités de



réaliser un aménagement commun des berges du canal. Les techniciens des deux collectivités ont élaboré un cahier des charges commun, et désigné un même maître d'œuvre pour élaborer le projet. De la même manière, les acteurs des deux collectivités ont décidé de créer une opération d'aménagement en commun sur le secteur « Gare des Mines/ Fillettes ». Bien que l'opération soit présentée comme étant « intercommunale », le montage opérationnel de l'aménagement de secteur comportera bien une ZAC sur le territoire de Paris et une ZAC sur le territoire de Plaine Commune, conformément aux territoires de compétences institutionnelles de ces collectivités. Mais l'élaboration du programme a été faite en commun, les acteurs des deux collectivités affichant leur volonté de désigner un architecte coordonnateur commun et plus largement de mettre en place un dispositif de pilotage commun. Rien n'obligeait a priori les acteurs à relier entre eux les aménagements des terrains situés de chaque côté du périphérique. Mais ils y ont trouvé un intérêt commun, construit au cours des discussions, comme l'explique un collaborateur de cabinet d'un élu parisien : « *Plaine Commune, ils avaient un intérêt, c'était de faire des bureaux au bord du périphérique. Or nous, nous voulions faire des logements pour densifier la cité Charles Lbermitte. Elle regroupe deux mille logements isolés, ça ne vit pas bien. On sait qu'avec trois mille logements, les gens commencent par exemple à avoir un peu des commerces concurrentiels. Or pour faire ces trois mille logements, nous n'avions pas assez de place dans Paris. On a travaillé avec Plaine Commune, en pensant qu'eux aussi avaient peut-être un intérêt à faire du logement. Ils ne l'envisageaient pas du tout à cet endroit-là. Mais le raccorder avec Paris leur permettait de laisser Paris financer l'enfouissement, peut-être avec d'autres partenaires, du boulevard périphérique.* » Ces négociations visant à établir des liens entre les programmes des deux opérations montrent ainsi que **les interconnexions entre les différents projets ne découlent pas seulement du contexte, ni de l'interdépendance dans l'absolu des actions les unes avec les autres. Les liens sont construits par les acteurs, et font l'objet de négociations entre acteurs politiques et techniques en fonction des intérêts portés par chacun d'entre eux.**

Sur le projet de l'Union, un autre exemple illustre également le fait que ce sont les acteurs en charge du pilotage de l'action qui construisent les interconnexions entre les projets. Il existe en effet des points de rencontre entre le projet de l'Union et les politiques de développement économique menées par la Communauté urbaine sur un périmètre plus large dans les villes de Roubaix, Tourcoing et Wattrelos. Un premier point de rencontre vient du fait que les acteurs qui portent ces politiques de développement économique entendent bien profiter de « *la turbine de l'Union* » pour donner une impulsion aux politiques qu'ils portent. Un technicien de la direction du Développement économique en charge de la filière textile précise ainsi : « *Autour de l'Union, il y a d'autres disponibilités foncières, essentiellement des friches industrielles que l'on pourrait réaménager. Et en*

*parallèle à l'Union, on réfléchit sur ces espaces à mettre des activités industrielles ou de services à l'industrie qui viendraient compléter l'offre un peu plus haut de gamme du cœur de l'Union. »* Dans cet exemple, ce sont bien les acteurs qui portent les différentes actions publiques qui établissent des liens ou des connexions entre elles. Ils ouvrent de cette manière de nouvelles pistes pour orienter les actions qu'ils portent. Un technicien de la SEM Ville Renouvelée travaillant sur le projet de l'Union estime que le projet de l'Union bénéficie également des connexions qui peuvent être établies avec d'autres opérations gérées par la SEM : *« L'Union, c'est grand, mais quand on regarde bien, c'est aussi tout petit. Ça n'est pas avec 80 hectares qu'on fait vivre tout un pan de la métropole. Et si on est très sélectif sur les entreprises qui sont accueillies sur l'Union, il faut avoir l'opportunité, si on leur dit non sur l'Union, de leur dire oui à d'autres endroits sur le reste du versant nord-est de la métropole. Et l'Union joue vraiment son rôle de pôle d'excellence dans le sens où elle accueille vraiment les entreprises qui sont dans le cœur de cible, et toutes les autres, on leur trouve une solution un peu plus loin, par rapport à d'autres sites qu'on gère. »* La capacité de créer des liens avec d'autres projets est ici présentée comme une ressource des acteurs de la SEM à travers tous les sites qu'ils gèrent. Notre interlocuteur précise en ce sens que cette capacité de proposer aux entreprises une implantation sur d'autres sites gérés par la SEM a été utilisée comme un argument par les techniciens de la SEM dans leur réponse à l'appel d'offres pour le traité de concession de l'Union.

### **Où l'on retrouve les mêmes acteurs d'un projet à l'autre**

L'exemple de l'Union nous permet d'observer une autre forme d'interconnexion entre des projets distincts. **Il existe en effet des cas où deux projets n'ont rien en commun, et où les acteurs ne cherchent pas à créer de liens entre les actions. Cependant les acteurs qui participent aux deux projets sont les mêmes, et toute réunion sur l'un des projets devient une occasion pour discuter en marge de la réunion sur l'autre projet.** Un technicien de la SEM Ville Renouvelée travaillant sur le projet de l'Union raconte ainsi avoir des contacts avec les élus impliqués sur le projet, non seulement à l'occasion des réunions de travail sur l'Union mais également dans le cadre d'autres projets portés par la SEM. Notre interlocuteur parle en ce sens d'un « petit milieu » où les occasions de discussion entre élus et techniciens se recoupent d'un projet à l'autre. Il explique par exemple que pendant la phase de mise en concurrence de la concession d'aménagement de la ZAC de l'Union, il n'y a eu aucun contact entre les techniciens de la SEM et les élus de la Communauté urbaine sur le projet de l'Union. Mais il précise en revanche qu'ils ont pu dialoguer dans le cadre d'autres projets portés par la SEM : *« Tout en répondant à la négociation sur le site de l'Union, on a d'autres occasions de voir les élus parce qu'on a d'autres*

*projets en cours. Parce que c'est un petit milieu. Le maire de Tourcoing est président de la SEM. On peut avoir un autre projet sur Roubaix qui fait qu'on croise le maire, et du coup on échange avec lui sur ces points-là. Donc c'est vrai que c'est difficile aussi de désynchroniser une discussion par rapport à l'autre.* » Les contenus des différents projets n'ont pas nécessairement de rapports directs entre eux. Ce sont en revanche les lieux et les moments de négociation qui se recourent. Le directeur de la SEMVR estime que la multiplicité des projets en commun avec les mêmes acteurs contribue à la définition d'un « territoire d'intervention » de la SEM sur le versant nord-est de la métropole lilloise. Des phénomènes similaires peuvent être observés également du côté des techniciens de Lille Métropole, qui ont l'occasion de croiser les élus sur d'autres projets. Le chargé de projet sur la Zone de l'Union précise par exemple que son directeur voit très souvent le maire de Roubaix sur d'autres dossiers : *« C'est un élu avec lequel on a l'habitude de travailler en interne LMCU<sup>96</sup>. Mon directeur le voit assez souvent ; moi, je ne le vois qu'en tant que maire de Roubaix en général, mais en tant que vice-président de LMCU, il travaille sur d'autres dossiers. »* L'existence d'autres projets impliquant les mêmes acteurs a ici encore une incidence sur les lieux possibles d'interaction entre acteurs techniques et politiques, bien que les projets n'aient pas de rapports directs entre eux. **Le recouplement entre les acteurs d'un projet sur l'autre peut alors amener les acteurs à connecter entre eux des objets de négociations qui n'ont aucun rapport entre eux. Par exemple, une négociation difficile sur un projet peut entraîner des problèmes voire un blocage sur un autre projet.** Le maire de Tourcoing raconte par exemple qu'il lui serait possible en tant qu'élu, dans le cas d'un bâtiment devenant particulièrement dangereux, de « passer outre » l'avis défavorable émis sur un permis de démolir par l'Architecte des bâtiments de France. Il nuance cependant son propos en précisant qu'il sera amené à retrouver cet acteur sur d'autres projets : *« Moi, maire, je suis responsable s'il y a un gamin qui tombe du toit et qui se tue. Qui ira devant les tribunaux ? Ce n'est pas l'ABF, c'est moi. Donc à ce moment-là, je peux passer outre. Mais avec les risques que, si vous passez outre, l'ABF, vous vous le mettez à dos pour tous les autres permis de construire. »* Nous avons déjà évoqué un phénomène similaire dans le cas de Paris, en soulignant que les élus étaient parfois amenés à relier entre eux des projets n'ayant aucun rapport entre eux dans les négociations des arbitrages. Un technicien déjà cité déclarait en ce sens que deux adjoints au maire de Paris pouvaient très bien s'arranger entre eux, afin que le premier soutienne la position du second sur Paris Nord-Est à condition que celui-ci soutienne la position du premier sur Paris Rive Gauche. Le projet Paris Nord-Est est donc lui aussi en lien avec d'autres projets de la Ville, du fait que l'on retrouve les mêmes acteurs d'un projet à l'autre.

---

<sup>96</sup> Lille Métropole Communauté Urbaine

Dans le même ordre d'idée, un autre type de lien entre deux projets peut venir du fait que les acteurs pilotant un projet reprennent parfois une organisation ou encore des pratiques qu'ils avaient élaborées dans le cadre d'un autre projet. Dans ce cas, les liens entre les projets ne viennent pas du contenu des projets. Ils viennent du fait que des connaissances acquises ou des pratiques élaborées dans le cadre d'un des projets sont remobilisées dans l'autre. Dans ces conditions, les négociations effectuées dans le cadre d'un des projets valent également pour l'autre, car ils font office de jurisprudence. Un projet peut donc constituer un lieu de régulation politique de l'action vis-à-vis d'un autre projet : certaines règles élaborées dans le cadre d'un des projets vont s'appliquer à l'autre. Un premier exemple nous est donné sur le projet de l'Union par le dispositif de pilotage adopté par la SEM Ville Renouvelée pour la phase opérationnelle, dispositif que nous présenterons plus loin. Le principe du « comité de pilotage politique » adopté sur l'Union reprend en effet un ensemble de pratiques en cours depuis une dizaine d'années sur le projet Euralille. Le vice-président en charge de l'aménagement urbain à la Communauté urbaine précise ainsi que le système de pilotage du projet de l'Union s'est directement inspiré celui du projet Euralille : « *Ce système du comité de pilotage qui associe à la fois élus et techniciens me paraît être une bonne formule. Ça marche très bien sur Euralille depuis dix ans ; sur Eurasanté, même si je n'y participe pas, depuis à peu près autant. C'est un bon système d'organisation, je crois.* » Dans cet exemple, les discussions entre élus et techniciens ayant permis d'élaborer un nouveau mode de pilotage du projet Euralille au moment de la prise de fonction de Jean Louis Subileau à la tête de la SAEM Euralille ont donc permis d'élaborer des pratiques qui ont été reprises dans l'organisation du pilotage du projet de l'Union. Un exemple similaire nous est donné sur le projet Cœur de Ville à Chartres. Ce sont ici des pratiques mises en place dans le cadre du projet Cœur de Ville qui ont été reprises par les élus et les techniciens de la Ville de Chartres dans le cadre d'autres projets de leur institution. Les acteurs ont ainsi testé sur Cœur de Ville, pour la première fois à Chartres, la procédure des marchés de définition simultanés. Et cette procédure a enthousiasmé à la fois les élus et les principaux techniciens en charge du projet. Ils l'ont ensuite réutilisée massivement pour d'autres projets portés par la Ville de Chartres, notamment pour le projet d'aménagement du quartier Beaulieu, celui du « Pôle Gare » SNCF, et ceux des Plateaux nord-est et nord-ouest de Chartres. Le directeur de l'Urbanisme de la Ville raconte ainsi comment les acteurs ont été amenés à reprendre les pratiques élaborées sur Cœur de Ville dans le cadre du projet du « Pôle Gare » : « *La procédure de marchés de définition simultanés avait tellement plu, aux élus et aux techniciens, à l'occasion de Cœur de ville, qu'on n'a pas hésité à la réutiliser. [...] Et donc après, on ne s'est même plus posé la question : la procédure avait été actée et c'était ça que les élus voulaient. L'adjoint à l'Urbanisme, il était fana de ça.* » Dans cet exemple, le

choix de la procédure a ainsi été déjà discuté par les élus et les techniciens à l'occasion du projet Cœur de Ville, et ne fait plus débat pour les autres projets. Il existe ainsi des liens entre les différents projets mis en œuvre par la Ville de Chartres, dans le sens où des éléments élaborés pour l'un d'entre eux peuvent être repris par les acteurs sur les autres.

**On constate finalement que des liens peuvent exister dans le pilotage de deux projets d'aménagement à travers la participation des mêmes acteurs à ces projets. Même si les contenus des projets n'ont a priori rien à voir les uns avec les autres, les réunions sur l'un des projets peuvent ainsi être l'occasion de discussions ou de négociations sur l'autre projet en marge des réunions. De plus, les acteurs remobilisent parfois des connaissances ou des pratiques qu'ils avaient déjà élaborées ailleurs. Il semble de ce point de vue que l'on observe des phénomènes similaires dans les trois projets étudiés.**

### **c) Quand les projets s'inscrivent dans des cadres de négociations plus larges**

Les projets d'aménagement s'inscrivent très souvent dans le cadre de jeux d'acteurs politiques et techniques qui dépassent leur seul périmètre. Les négociations menées dans un cadre plus large que celui du projet ont alors un impact sur le projet. Nous pouvons observer ce phénomène dans les trois projets étudiés. En ce sens, une partie de la coordination entre technique et politique relative aux projets d'aménagement s'élabore en dehors des dispositifs de pilotage de ces projets. Dans le cas du projet Paris Nord-Est, le directeur de projet chez Icade en charge de l'opération Macdonald précise ainsi que cette opération s'inscrit dans le cadre de négociations politiques sur l'ensemble du territoire parisien, voire au-delà. Il précise par exemple que l'action mise en œuvre sur Macdonald est soumise aux négociations menées dans le cadre du STIF autour du tramway. Sur l'Union, un technicien de la Communauté urbaine souligne de la même manière que le choix du concessionnaire de la ZAC a pris en compte des considérations plus générales sur l'organisation des SEM dépendant de la collectivité. Il précise en ce sens que la SEM Ville Renouvelée a dû s'associer à la SAEM Euralille, notamment afin prendre en compte la baisse du plan de charge de cette SEM. Notre interlocuteur souligne ainsi qu'au-delà de l'apport en compétences d'Euralille, « *il y avait aussi une commande de trouver des missions à la SEM Euralille. Tout ça arrangeait bien tout le monde* ». L'aménagement de l'Union prend donc en compte des équilibres plus généraux sur la métropole dans l'organisation des structures. Enfin, le Projet Cœur de Ville s'inscrit dans une tendance plus globale de la Ville de Chartres consistant à lancer de nombreuses procédures de marchés de

définition. Cette politique de la nouvelle majorité municipale élue en 2001 permet aux élus d'afficher la mise en place de très nombreux projets d'aménagement comme un changement radical par rapport à la municipalité précédente. Le projet Cœur de Ville s'inscrit dans cette démarche volontariste portant sur l'ensemble de l'agglomération de Chartres.

Ces liens entre les projets d'aménagement et des cadres de négociation politiques plus généraux ont des conséquences sur l'organisation de la coordination entre technique et politique. Pour les analyser, nous développerons ici le cas particulier de ce que l'on qualifiera de « politiques de régulation » en matière d'urbanisme. Les projets d'aménagement s'inscrivent très souvent dans le cadre plus large des politiques basées sur la régulation – le terme de régulation étant entendu ici au sens d'Alain Bourdin comme une forme particulière d'action publique<sup>97</sup> (2007). Parallèlement aux projets sont ainsi élaborés différents schémas directeurs et documents de régulation, dans lesquels les projets doivent s'intégrer. On pense notamment aux plans locaux d'urbanisme (PLU), aux schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) et aux schémas de cohérence territoriale (SCOT), mais également aux documents de régulation plus thématiques, comme les programmes locaux de l'habitat (PLH) ou les schémas directeurs d'urbanisme commercial (SDUC). **Les projets doivent tenir compte des règles élaborées dans le cadre de ces politiques de régulation, quitte à ce que les acteurs pilotant les projets fassent en sorte que ces règles soient modifiées. Cette contrainte législative peut structurer des jeux entre les acteurs participant aux projets et les acteurs participant à l'élaboration des politiques de régulation. La coordination de l'action entre technique et politique dans les projets d'aménagement peut alors mobiliser les différents lieux d'interaction entre technique et politique spécifiques aux politiques de régulation.**

**Les négociations relatives à la définition des politiques de régulation ont des conséquences sur les projets d'aménagement<sup>98</sup>. Pour faire évoluer un projet d'aménagement, les acteurs qui en ont la possibilité peuvent donc s'impliquer dans l'élaboration ou dans le suivi des politiques de régulation.** Dans l'exemple de Paris Nord-Est, les négociations politiques dans le cadre du PLU ont eu une incidence sur la programmation

---

<sup>97</sup> Lorsqu'il établit une distinction entre la régulation et les politiques publiques, Alain Bourdin désigne plutôt des formes d'action comme la gestion des services en réseaux en France. Cependant, on retrouve, dans les politiques d'urbanisme dont nous allons parler ici, un certain nombre d'éléments caractéristiques de la régulation, qui fait que nous les considérerons plutôt comme relevant de la régulation.

<sup>98</sup> L'inverse est également vrai même si ce n'est pas ici notre objet d'étude. Des éléments élaborés ou testés à l'occasion des grands projets peuvent être repris dans l'élaboration des documents de régulation. Par exemple à Paris, les normes adoptées dans le PLU en 2006 en matière de places de stationnement dans les immeubles de bureaux ont tenu compte de ce qui avait été testé dans les projets d'aménagement en cours comme Paris Rive Gauche.

du projet. La révision du PLU a été votée par le conseil de Paris en 2006. L'élaboration du PLU a donc coïncidé avec le début de la phase opérationnelle du projet Paris Nord-Est, c'est-à-dire avec le lancement de la ZAC Claude Bernard et d'un certain nombre d'études pré-opérationnelles sur l'ensemble du secteur. Au cours de cette période, les scènes de négociation relatives à l'élaboration du PLU et celles relevant du projet d'aménagement ont ainsi coexisté. Un technicien de la direction de l'Urbanisme de la Ville de Paris cite l'exemple de la programmation en logements dans le projet, qui a évolué en tenant compte des négociations politiques menées dans le cadre de l'élaboration du PLU : « *On veille toujours sur le projet à retrouver nos 40% des surfaces construites en logements, ce qui est imposé dans les orientations d'aménagement de Paris Nord-Est. Au départ dans le projet du PLU, c'était 30%, et lors du vote du PLU en juillet 2006, il y a eu un amendement, il a été demandé de passer de 30 à 40% pour rééquilibrer l'offre de logements sur Paris.* » Dans cet exemple, les acteurs politiques ont défini certaines règles orientant l'action sur le projet Paris Nord-Est à l'occasion de débats dans le cadre de l'approbation du PLU. Il est donc nécessaire de prendre en compte les lieux d'interaction entre politique et technique spécifiques à l'élaboration du PLU, si l'on veut comprendre les modalités de régulation politique de l'action relatives à Paris Nord-Est. Le vote du conseil de Paris pour l'approbation du PLU devient une occasion pour les élus de débattre sur le projet Paris Nord-Est.

Les politiques de régulation peuvent aussi être utilisées, par les acteurs qui les portent, comme un moyen d'assurer un contrôle sur la conduite de l'action dans les projets. Le PLU de la Ville de Paris a par exemple été utilisé par les élus et par les techniciens de la direction de l'Urbanisme de la Ville de Paris comme un moyen d'assurer un contrôle sur la conduite des opérations Macdonald et Chapelle International, au sein du projet Paris Nord-Est. Ils ont pu ainsi négocier avec les opérateurs privés portant ces opérations, afin de déterminer les modifications à apporter au PLU pour rendre les terrains constructibles. Le PLU n'a été modifié qu'à la condition que les contraintes programmatiques imposées par Ville de Paris soient prises en compte par les opérateurs privés.

Un exemple similaire nous est donné sur le projet de l'Union, qui s'inscrit dans le cadre du schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) de Lille Métropole. Le projet de l'Union est en effet mobilisé dans le cadre d'équilibres politiques, élaborés depuis le milieu des années 1990 au sein de la Communauté urbaine de Lille Métropole, qui ont été traduits dans le

cadre de la révision du SDAU entamée en 1991 et achevée en 2002<sup>99</sup>. Ces équilibres, sur lesquels nous reviendrons plus loin, sont au fondement du « consensus communautaire » étudié par Fabien Desage<sup>100</sup> (Desage, 2005). Ils se traduisent notamment par une coalition impliquant les élus des grandes communes de l'agglomération – notamment ceux de Lille, Roubaix et Tourcoing – et portée par Pierre Mauroy au sein de la Communauté urbaine<sup>101</sup>. Cette coalition, qui a permis à Pierre Mauroy de conserver la présidence de la Communauté urbaine entre 1989 et 2008, repose notamment sur la répartition des grands projets initiés par la Communauté urbaine entre les grandes communes de l'agglomération. Notamment, la notion de « pôle d'excellence métropolitain » a émergé des discussions dans le cadre de la révision SDAU au début des années 2000 – Gilles Gaudefroy et Isabelle Estienne situent la première apparition de ce terme dans un document officiel en 2000 avec la signature du contrat d'agglomération de Lille Métropole (Gaudefroy & Estienne, 2008). Le SDAU approuvé en 2002 précise ainsi que le développement de la métropole doit s'appuyer sur cinq « pôles d'excellence » qui seront créés sur le territoire de Lille Métropole : Euralille à Lille, l'Union à Roubaix-Tourcoing-Wattrelos, les Rives de la Haute Deûle à Lille et Lomme, Eurasanté à Lille-Loos et Wattignies, et la technopole autour de la Haute-Borne et de l'université à Villeneuve d'Ascq. Les pôles d'excellence sont ainsi répartis entre les grandes villes de la métropole. Pour les élus de Roubaix et Tourcoing, l'Union doit constituer « *le pendant d'Euralille sur le versant nord-est-de la métropole* » comme le précise le directeur à l'Aménagement et au Cadre de vie à Lille Métropole.

On voit ainsi que les équilibres politiques discutés et élaborés dans le cadre plus général de l'élaboration du SDAU ont des conséquences directes sur la conduite du projet de l'Union. Un élu roubaisien estime que le concept des pôles d'excellence élaboré dans le cadre du SDAU a été décisif pour le lancement opérationnel du projet de l'Union : « *Je crois que la chose qui a le plus éclairci le lancement de l'Union, c'est quand il y a eu cette décision du SDAU d'identifier l'Union comme un pôle d'excellence.* » Même si le projet était déjà évoqué à la Communauté depuis le début des années 1990<sup>102</sup>, il a fallu en effet attendre le milieu des années 2000 pour qu'il rentre dans une phase opérationnelle. Les élus de Roubaix et Tourcoing avaient choisi jusqu'ici de privilégier l'arrivée du métro dans leurs villes et la rénovation de leurs centres-villes. Les négociations pour la répartition

<sup>99</sup> Une première version approuvée en 1997 par le conseil de communauté ayant été annulée par le tribunal administratif de Lille.

<sup>100</sup> L'auteur montre notamment comment presque toutes les délibérations de la communauté urbaine sont adoptées à l'unanimité, la préparation et les négociations ayant eu lieu au préalable en coulisse. Les conseillers communautaires de Lille Métropole utilisent eux-mêmes le terme de consensus pour décrire ce mode de fonctionnement (Desage, 2005).

<sup>101</sup> Nous verrons plus loin que la coalition repose également sur l'adhésion des petites communes de la Communauté urbaine, qui représentent un nombre de sièges importants au conseil communautaire.

<sup>102</sup> Voire avant sous d'autres formes, comme le souligne Gilles Gaudefroy (Gaudefroy, 2008 ; Gaudefroy & Estienne, 2008)



des projets entre les grandes villes de la métropole écartaient ainsi le projet de l'Union. Le directeur de l'Aménagement et du Cadre de vie à Lille Métropole précise que ces arbitrages ont retardé le démarrage du projet de l'Union : « À l'époque, Lille faisait Euralille, etc. Et le président de la Communauté avait dit : 'C'est quoi, vos priorités ?' Donc le président l'a négocié avec les maires. En disant : 'Aujourd'hui on ne peut pas faire les centres-villes de Roubaix et de Tourcoing, et l'Union. Et la priorité avait été donnée au centre ville de Roubaix et à celui de Tourcoing. Ce sont des choix politiques. Ça a été négocié, il y a eu des discussions. » Le projet de l'Union s'inscrit ainsi dans le cadre d'arbitrages plus généraux relevant de l'organisation de l'action sur la métropole lilloise, et traduits dans le SDAU approuvé en 2002. La régulation politique de l'action sur le projet se passe ici en dehors des dispositifs de pilotage du projet. Comme sur Paris Nord-Est, on constate un recoupement entre les différents lieux d'interaction entre technique et politique mobilisés dans le cadre de l'élaboration des projets et des politiques de régulation. Le cas de l'Union nous montre en particulier que **les projets peuvent être mobilisés comme éléments de négociation dans la conduite d'actions publiques de régulation qui les dépassent. En retour, les politiques de régulation peuvent être mobilisées dans le pilotage des projets d'aménagement. Les équilibres politiques stabilisés dans le cadre des politiques de régulation peuvent être repris pour faire avancer les projets.** Un élu roubaisien estime par exemple que la Communauté urbaine a mobilisé les décisions actées dans le SDAU en 2002 afin de lancer le marché de définition alors que le projet avait été bloqué pendant plus de dix ans : « Un élément de déblocage de la situation, ça a été quand la Communauté urbaine, s'appuyant sur le SDAU, a acté du lancement du marché de définition. ». Les équilibres politiques et les décisions prises dans le cadre du SDAU servent ici de base aux acteurs de la Communauté urbaine pour lancer les études permettant de définir le projet, avant d'entamer ensuite le montage opérationnel.

À Chartres, plusieurs acteurs soulignent que les projets portés par la municipalité s'inscrivent dans le cadre du SCOT et du PLH élaborés par la communauté d'agglomération. Cela ne semble pas avoir eu d'incidence particulière dans le cas du projet Cœur de Ville, du fait du contenu du projet : aucune construction de logements, de commerces, d'activités ou de bureaux n'avaient été prévues. En revanche, les acteurs insistent sur les liens entre l'élaboration de ces documents d'urbanisme et les projets du « Pôle Gare » et du « Plateau nord-est de Chartres ». Le directeur du Développement économique et de l'Aménagement du territoire à la communauté d'agglomération, en charge de l'élaboration du SCOT, a ainsi été associé au pilotage de ces projets. Un technicien de la Ville de Chartres explique ainsi la participation de cet acteur à l'élaboration des programmes des marchés de définition : « Il est la cheville ouvrière du SCOT. Donc à

*ce titre-là, il était associé parce que la restructuration d'un quartier comme le Pôle Gare, ça dépasse largement les frontières de la seule ville de Chartres. Ça intéresse l'agglomération et ça va même au-delà de l'agglomération. C'est une problématique de cohérence avec les orientations définies par le SCOT.* » Le directeur en question estime pour sa part que les orientations définies dans le cadre du SCOT ont été reprises par la Ville de Chartres dans l'élaboration du projet du Pôle Gare : *« Le fait qu'on ait commencé l'élaboration du SCOT avant le Pôle Gare, ça a permis que la Ville de Chartres et les équipes qui concouraient appréhendent ce projet en tenant compte des grandes orientations qui ont été définies par le SCOT, notamment en matière de transports, de déplacements, d'accessibilité. »* Les éléments négociés dans le cadre des politiques de régulation sur l'agglomération font office de jurisprudence pour les projets d'aménagement, qui en tiennent compte. Les lieux d'interaction entre technique et politique mobilisés sur ces différentes actions publiques vont donc se croiser à cette occasion. Mais les liens entre projets et politiques de régulation ne sont en aucun cas automatiques. Ils dépendent du contenu des projets et de ce que les acteurs vont en faire.

Les exemples des projets du Pôle Gare et du Plateau nord-est montrent comment les acteurs pilotant les projets d'aménagement peuvent mobiliser des éléments de contenu définis dans le cadre des documents d'urbanisme, et se les réapproprier pour donner du sens aux projets. L'adjoint à l'Urbanisme de Chartres raconte en ce sens que beaucoup d'éléments de ces projets ont été repris dans le plan d'aménagement et de développement durable (PADD) figurant dans le PLU. Il évoque en particulier la rédaction du programme du marché de définition du Pôle Gare : *« Le programme du marché de définition a été rédigé à partir des idées et des réflexions du PLU et du PADD. Les services techniques retournent lire le PADD, ils n'écrivent pas le programme in abstracto. C'est un document qui ne sort pas comme ça. On a essayé de ne pas tout réinventer. »* De la même manière, le directeur du Développement économique et de l'Aménagement du territoire à Chartres Agglomération raconte comment les éléments élaborés dans le cadre du SCOT et du PLH ont été mobilisés au moment du pilotage des marchés de définition des projets du Pôle Gare et du Plateau nord-est afin de définir certains éléments de programme : *« Sur le volet commerce, on avait un certain nombre d'éléments qui étaient liés à toutes les études qu'on a menées dans le cadre du SCOT. Et sur le volet tertiaire également : on a défini quelles cibles, quel volume, pour qu'effectivement les équipes puissent travailler sur un programme. Donc la Ville s'est tournée vers moi. Et on a apporté à la réflexion ces éléments-là qui étaient également importants pour que les équipes retenues comprennent quels étaient les enjeux, les contraintes. »* **Les politiques de régulation fonctionnent ainsi comme des répertoires de connaissances et de significations dans lesquels les acteurs peuvent puiser pour élaborer les projets d'aménagement.**

**La mise en place des politiques de régulation sur l'ensemble du territoire des collectivités concernées peut ainsi constituer un cadre plus général de négociation pour les acteurs participant aux projets d'aménagement. Les liens entre les politiques de régulation et les projets ont des incidences sur la coordination entre politique et technique dans le pilotage des projets d'aménagement.** D'une part certaines décisions prises dans le cadre de l'élaboration des politiques de régulation s'appliquent ensuite aux projets, et les acteurs qui en ont la possibilité peuvent mobiliser les lieux d'interaction entre technique et politique relatifs aux politiques de régulation pour intervenir sur les projets. D'autre part, les acteurs pilotant les projets d'aménagement peuvent également se servir d'éléments élaborés dans le cadre des politiques de régulation. Ils peuvent ainsi mobiliser les accords politiques généraux stabilisés dans le cadre des politiques de régulation comme dans le cas de l'Union. Ils peuvent également utiliser la maîtrise des politiques de régulation pour contrôler l'action sur les projets comme dans le cas de Paris Nord-Est. Ils peuvent enfin reprendre dans les projets des connaissances et des éléments de contenus élaborés dans le cadre des politiques de régulation, comme dans le cas du Pôle Gare à Chartres. **En tous les cas, l'analyse de l'organisation de la coordination entre politique et technique dans les projets d'aménagement doit prendre en compte l'existence des politiques de régulation qui peuvent être mobilisées par les acteurs.**

## 3.2 - Dispositifs de pilotage et contrôle politique des projets

Nous nous intéresserons ici aux dispositifs de pilotage qui sont spécifiquement mis en place pour chaque projet d'aménagement. L'existence même d'un projet d'aménagement se caractérise en effet par l'existence de dispositifs de pilotage qui lui sont propres. Rappelons en effet que tel que nous l'entendons ici, un projet d'aménagement urbain est en effet une forme d'action publique, mise en place et portée par des acteurs publics, pour laquelle une organisation spécifique a été mise en place afin d'en assurer le suivi. **Ainsi, il ne peut y avoir de projet d'aménagement que si l'on peut observer l'existence d'une action collective organisée que les acteurs sont capables de désigner comme telle : les acteurs eux-mêmes revendiquent une cohérence d'ensemble au projet, et cherchent à coordonner les actions disparates regroupées au sein du projet.** C'est le cas pour les trois projets analysés ici qui sont identifiés par les acteurs comme des actions collectives particulières, et pour lesquels des dispositifs spécifiques ont été élaborés afin d'en assurer le pilotage.

Nous nous intéresserons ici à ces dispositifs de pilotage en ce qu'ils instaurent des lieux d'interaction particuliers entre technique et politique. La coordination entre technique et politique y est pensée et organisée par les acteurs qui participent à ces dispositifs. Nous nous attacherons à analyser la manière dont sont organisés les différents comités, et la manière dont se structurent les différentes réunions, qui mettent en contact des acteurs techniques et politiques sur le projet. Après avoir vu quels sont les différents dispositifs de pilotage de nos trois projets, nous verrons comment se structurent des jeux d'acteurs, au sein de ces dispositifs, autour de la coordination entre technique et politique.

### a) Des dispositifs de pilotage protéiformes

#### La « coordination générale » des projets

Au sein de chacun des projets étudiés, des dispositifs généraux de coordination entre technique et politique ont été mis en place. Qu'ils soient baptisés comités de pilotage, comités de coordination, comités techniques ou comités politiques, ces différents dispositifs reposent sur le principe de réunions régulières associant les principaux techniciens et élus concernés par l'ensemble du projet. Ils sont élaborés spécifiquement pour chaque projet, même si

L'on peut parfois retrouver une organisation similaire sur les autres projets portés par la collectivité. Ils visent à donner une cohérence aux différentes actions entreprises dans le cadre du projet, et contribuent en cela à fonder l'existence du projet comme action collective unitaire. Ils tiennent une importance plus ou moins grande dans l'organisation de l'action. Ces dispositifs ne fonctionnent pas de la même manière selon la phase dans laquelle se situe le projet. Dans les trois cas étudiés, on peut ainsi distinguer deux phases : la phase des études et de pilotage des marchés de définition simultanés, et la phase de conduite opérationnelle du projet. Si les dispositifs mis en place dans les trois projets en phase d'études ont beaucoup de points communs, ceux mis en place en phase opérationnelle sont en revanche très contrastés.

Sur le projet de l'Union, la phase des études réalisées dans le cadre des marchés de définition a été l'occasion de mettre en place un dispositif de pilotage associant les techniciens et les élus concernés par le projet. Des réunions se sont tenues à intervalles réguliers en fonction de l'avancement des études. Elles ont été l'occasion d'organiser des échanges spécifiques au projet entre techniciens des collectivités territoriales et élus, et de structurer un certain nombre de décisions. Ces réunions se sont calées sur la procédure de marché de définition. Le principe de cette procédure veut que différentes équipes de concepteurs extérieurs soient sélectionnées et qu'un marché d'étude de définition soit attribué à chacune d'elles. Une première phase d'étude en commun leur permet ensuite de travailler avec la maîtrise d'ouvrage afin de préciser la commande qui leur sera faite. Puis les équipes travaillent séparément à leur proposition pendant une seconde phase. Enfin un comité de sélection désigne le projet lauréat (Meunier, Zetlaoui-Leger, 2004). Les réunions de coordination entre élus et techniciens des collectivités locales sur le projet se sont donc calées sur les réunions de travail prévues pendant toute cette procédure, les ajustements entre acteurs politiques et techniciens des institutions concernées se faisant à ces occasions en présence des concepteurs extérieurs. Les réunions de travail entre les équipes et la maîtrise d'ouvrage pendant la phase de travail en commun ont été l'occasion d'associer les élus. De la même manière, les réunions de sélection des équipes ont constitué une occasion de rencontre entre les techniciens assurant le pilotage technique des études avec les élus concernés. Le chargé de projet de l'Union à la Communauté urbaine précise ainsi la manière dont se sont déroulés les comités de sélection des équipes : *« Il y avait des préparations techniques, mais le comité de sélection était essentiellement politique. Parce qu'on n'avait pas le temps dans la procédure de faire quatre fois les mêmes réunions. Donc on couplait un peu tout le monde en même temps. Chacun travaillait de son côté, et donnait son avis devant les élus. Et ça a été assez fondu finalement. Et le travail collégial avec l'ensemble des partenaires ne s'est pas spécialement fait à un niveau technique, il s'est fait directement avec le politique. »* Les réunions

techniques de travail assurées dans le cadre du marché de définition ont ainsi été couplées avec les réunions de coordination entre technique et politique : tout ce monde est réuni dans la même réunion. Ces comités de pilotage ont été maintenus ensuite sous une forme simplifiée en phase d'études pré-opérationnelles, une fois le lauréat du marché de définition désigné, jusqu'à la création de la ZAC et à la désignation du concessionnaire de l'opération. Un technicien de la Communauté urbaine précise que le nombre de participants avait cependant été restreint, et que la fréquence des réunions avait été réduite : *« On est parti sur cette phase sur un système qui était un peu l'amélioration, on était quand même beaucoup moins nombreux, on avait invité moins de partenaires, mais on avait essayé de perdurer. Et grosso modo tous les six mois, on faisait un comité de pilotage pour prendre une décision parce qu'en même temps, au regard des études on avait parfois des choix à faire. »*

Un autre dispositif, se substituant au premier, a été ensuite mis en place en phase opérationnelle suite à la désignation du concessionnaire. Une réunion est organisée tous les mois portant sur l'ensemble du projet. Alors que l'organisation concrète du dispositif de pilotage revenait à la Communauté urbaine pendant la phase des marchés de définition simultanés, ces réunions sont ici organisées par les techniciens de la SEM Ville Renouvelée. Un technicien de la Communauté urbaine décrit ainsi tout ce travail d'organisation du dispositif de pilotage : *« C'est la SEM qui invite, fait le compte rendu, prépare, etc. »* Cette réunion regroupe les principaux élus concernés : le vice-président à la Communauté urbaine en charge de l'aménagement, parfois la vice-présidente au développement économique, les maires des trois communes, et à l'occasion d'autres vice-présidents de la Communauté urbaine. Des techniciens de la SEM Ville Renouvelée y participent – son directeur et le chef de projet de l'Union –, ainsi que des techniciens de la Communauté urbaine – le chef de projet Union, le directeur du projet et à l'occasion le directeur du pôle Aménagement et Cadre de vie – et des techniciens de la SEM Euralille – son directeur ou son représentant. L'effectif de ce comité est donc relativement restreint. Le chef de projet à la SEM Ville Renouvelée commente ce dispositif : *« Cette réunion sert à leur faire prendre des décisions et à les informer sur l'état du projet sur plein de sujets. J'ai une heure par mois pour leur dire où j'en suis du projet en totalité. Ce qui est déjà beaucoup. Ils font l'effort de venir une heure tous les mois. Donc on a quand même tous ces élus en même temps et depuis qu'on expérimente cette réunion ils sont venus à chaque fois. »* Cette réunion apparaît ainsi être réellement un lieu privilégié pour la coordination entre technique et politique, en regroupant tous ces acteurs qui sont ainsi en mesure de discuter ensemble à intervalle régulier. Ce dispositif permet à tous les acteurs de faire régulièrement le tour de l'ensemble des sujets qui peuvent se présenter sur le projet. Un élu y participant précise que l'existence de ces réunions vise à instaurer un « pilotage politique », car elles permettent aux élus d'exercer un contrôle sur l'action quotidienne des techniciens qui travaillent sur le projet : *« Il y a une vraie volonté d'avoir un*

*pilotage permettant de créer et de mettre en scène tous les éléments liés à l'information, la communication, la consultation et la concertation, et d'avoir un pilotage politique destiné à aborder sur le fond l'ensemble des problèmes liés à l'avancement de l'opération : la commercialisation des opérations, l'avancement d'un certain nombre de sujets y compris liés à la gestion quotidienne, comment se monte et comment évolue le dossier CETI, etc. Vraiment des éléments extrêmement concrets. Donc il y a un vrai pilotage politique. »*

Ce premier dispositif est complété par d'autres dispositifs de coordination générale sur le projet. Un comité de concertation a ainsi été mis en place, associant certaines associations et les comités de quartier concernés par le projet. Outre les techniciens de la SEM, les élus référents dans les quartiers de Roubaix, Tourcoing et Wattrelos concernés par le projet sont également présents lors des réunions de ce comité. Les maires des villes et les vice-présidents à la Communauté urbaine ne sont pas présents. Cette instance spécifique n'a pas directement pour objet d'assurer la coordination entre élus et techniciens : elle vise à associer la société civile au pilotage du projet. En revanche, du fait de la présence de certains élus des villes, elle peut-être l'occasion pour ces derniers et les techniciens de la SEM d'échanger sur certains dossiers. Une autre réunion entre techniciens est également organisée à la même fréquence que celle du comité de pilotage politique. Elle vise à assurer la coordination entre les techniciens de la SEM, de la Communauté, et ceux des Villes. Le chef du projet à la SEM précise ainsi l'objectif de ces réunions : *« On a proposé aux Villes que tous les deux mois la SEM fasse un point d'information transversal avec un représentant du service Urbanisme et un représentant du service Développement économique. C'est une réunion à la SEM avec toutes les Villes et la Communauté. Et ces deux personnes-là ont le rôle de reporter dans chacun des services concernés des Villes les décisions qu'on a prises. »* Ces réunions n'ont donc pas de rapport direct avec la coordination entre technique et politique. Mais elles permettent ensuite aux techniciens et aux élus des villes d'être *« situés au même niveau d'information »* et de pouvoir échanger entre eux. Le pilotage du projet n'a donc pas pour unique objet d'assurer la coordination entre technique et politique.

Dans le projet Cœur de Ville à Chartres, un dispositif de coordination générale entre technique et politique a également été mis en place à l'occasion de la conduite des études de définition. Comme pour le projet de l'Union, ce dispositif de pilotage a été calé sur l'organisation des réunions de suivi du marché de définition, en particulier pendant la première phase de travail ouverte avec les équipes sélectionnées. Ce comité de pilotage regroupait plusieurs élus de la Ville de Chartres concernés par l'opération, en particulier le maire et son adjoint à l'Urbanisme. Des élus de la Région, du Département et de Chartres Agglomération étaient également présents. Le comité associait les techniciens concernés à la Ville de Chartres – le directeur général des Services

techniques, le directeur de l'Urbanisme et le directeur du Patrimoine – ainsi que des techniciens d'autres institutions – la direction départementale de l'Équipement, la Région, le Département, et l'architecte des bâtiments de France. Ce dispositif propre au projet a ainsi permis d'instaurer un lieu régulier d'interaction entre technique et politique. Le comité s'est réuni pendant toute la phase d'élaboration du projet en suivant la procédure du marché de définition : à l'occasion du choix des équipes amenées à concourir, puis lors de la phase de dialogue avec les équipes, et enfin lors du choix du projet lauréat. La fréquence moyenne de travail a été pendant cette période d'une réunion toutes les six semaines environ. Le maire ou son adjoint à l'Urbanisme présidaient ces réunions, le pilotage du projet étant assuré par la Ville de Chartres. Ce dispositif apparaît similaire à celui mis en place lors de la phase des études du projet de l'Union.

Le dispositif de pilotage mis en place en phase de marché de définition avait été complété par un second dispositif de « comité consultatif », qui a perduré en phase opérationnelle. Un technicien de la Ville raconte ainsi que « *ce comité consultatif regroupait les associations diverses, les commerçants, les personnes handicapées, les usagers, les riverains, tous ceux qu'on peut potentiellement réunir* ». Élus et techniciens pouvaient trouver lors de ce comité des occasions d'échanger, même si ce n'était pas son objet premier. En revanche, on ne retrouve pas d'autres dispositifs visant spécifiquement à assurer la coordination entre technique et politique en phase opérationnelle, les dispositifs précédents n'ayant pas perduré pendant la réalisation. Sur cette phase du projet Cœur de Ville, la coordination entre technique et politique repose uniquement sur le fonctionnement des institutions et sur les contacts hiérarchiques ou extra-hiérarchiques entre élus et techniciens développés dans ce cadre. Il n'a pas paru nécessaire aux acteurs d'instaurer un autre dispositif spécifique dans cette phase du projet.

Dans le cas de Paris Nord-Est, on retrouve un dispositif de coordination générale similaire à ceux observés sur l'Union et sur Cœur de Ville, lors de la phase de définition du projet d'ensemble et du pilotage des études de définition entre 2002 et 2004. Il prend cependant une forme un peu différente de celle observée sur les autres projets. Ce sont ici les collaborateurs de cabinet des élus qui ont été mobilisés lors des phases de dialogue avec les équipes. Les élus ne sont intervenus directement que pour le choix des équipes candidates et pour la désignation du projet lauréat. Il n'en reste pas moins que ces réunions ont constitué un lieu spécifique au projet d'interaction entre les acteurs techniques concernés et ces acteurs politiques particuliers qui assuraient un relais avec leurs élus référents.



Un « comité de concertation » a été ensuite instauré une fois le lauréat du marché de définition désigné<sup>103</sup>. Ce comité associe de manière assez large les élus et les techniciens concernés à la Ville de Paris. Il est également constitué des principales associations oeuvrant sur le secteur, des comités des quartiers concernés dans les deux arrondissements, et de représentants des communes limitrophes au projet et de Plaine Commune. Ce comité de concertation est relativement différent de celui rencontré sur le projet de l'Union. La fréquence des réunions de ce comité est jusqu'en 2008 d'au plus une réunion par an, donc bien moindre que celles des différents comités instaurés sur le projet de l'Union. Ces réunions ne peuvent donc permettre d'assurer la coordination entre technique et politique dans le quotidien du projet, comme avec le comité de pilotage politique de l'Union. C'est d'autant plus vrai que le comité de pilotage de l'Union fonctionne en effectif restreint : les réunions ne sont pas ouvertes aux associations et le nombre de participants est limité. Comme dans le cas du comité de concertation de l'Union, l'objectif du comité de concertation de Paris Nord-Est est avant tout d'instaurer une ouverture du projet sur la société civile, tout en affichant un pilotage global du projet. Ces réunions et leur préparation en comité restreint peuvent être une occasion d'échanges entre les techniciens, les élus et leurs collaborateurs de cabinets sur tous les sujets relatifs à Paris Nord-Est qui y seraient évoqués. En revanche, elles ne peuvent être l'occasion d'assurer la coordination au quotidien entre techniciens et acteurs politiques.

La coordination générale au quotidien entre technique et politique sur le projet Paris Nord-Est repose plutôt sur les dispositifs mis en place sur chacun des secteurs opérationnels en fonction de leur avancement. Ces dispositifs peuvent éventuellement se croiser en cas d'emboîtement des opérations. S'il n'est pas question ici d'en faire le tour vu le grand nombre d'opérations du projet Paris Nord-Est, nous présenterons ici deux d'entre eux. Le premier dispositif est le « *comité de suivi sur le secteur Macdonald-Éole Évangile* ». Ce comité réunit les techniciens des différentes directions et ceux de la SEMAVIP, ainsi que les collaborateurs de cabinet des différents élus concernés par l'aménagement de ce secteur de Paris Nord-Est. Il est prévu qu'un comité soit organisé environ tous les trois mois pour faire un point général sur tout ce secteur<sup>104</sup> regroupant les entrepôts Macdonald ainsi que la gare Éole Évangile et ses abords. Ces réunions constituent ainsi un lieu d'échange entre tous ces acteurs sur ce secteur opérationnel. Le chargé de projet à la direction de l'Urbanisme précise ainsi : « *Il est bien d'avoir tous les trois mois une réunion plénière au secrétariat général qui a malgré tout la légitimité, pour faire un point sur l'avancement et pour faire en sorte que la direction puisse*

<sup>103</sup> Cette instance a été instaurée à travers une délibération du conseil de Paris en 2004.

<sup>104</sup> La période à laquelle se sont tenus les entretiens ne laisse pas assez de recul pour savoir si les comités ont pu se tenir à intervalles réguliers : seuls deux d'entre eux avaient eu lieu. Ce qui est important dans cet exemple, c'est qu'il existe des acteurs qui aient la volonté d'organiser de tels comités.

*faire état de l'avancé des thèmes et des missions. Et s'il y a des différends, le SG est là pour arbitrer. C'est toujours moi qui prends l'initiative de demander. Maintenant, c'est un peu institué. Avant, les comités n'étaient pas aussi systématiques.* » Ainsi, le secrétariat général de la Ville de Paris organise et préside ces réunions, mais l'initiative de ces réunions revient aux techniciens de la direction de l'Urbanisme lorsqu'ils en ressentent la nécessité. Rappelons que ce secteur opérationnel est réalisé sans aménageur, comme le précise un technicien de la SEMAVIP : « *On est dans un système sur ce secteur Éole Évangile-Macdonald où il y a une conjonction d'opérations tiroirs, d'opérations qui se tiennent par la barbichette en termes de risques de dérapage dans les délais, etc., mais il n'y a pas d'aménageur.* » L'organisation de la coordination entre acteurs techniques et politiques à travers ces comités de suivis réguliers apparaît ainsi comme un moyen pour les acteurs de la direction de l'Urbanisme de se poser en pilotes de ce secteur opérationnel, notamment par rapport à la SEMAVIP qui participe au pilotage de l'opération Macdonald incluse dans ce secteur.

Un second dispositif concerne uniquement l'opération des entrepôts Macdonald. On observe ainsi que les deux dispositifs se chevauchent. Comme on l'a vu, l'opération Macdonald est portée par la SAS Paris Nord-Est, dont les actionnaires sont la Caisse des dépôts et consignations, Icade et la SEMAVIP. Or la SEMAVIP a elle-même la Ville de Paris comme actionnaire principal, ce qui assure aux élus de cette institution une capacité de contrôle sur cette opération. Un « comité interne » propre à l'opération Macdonald a été mis en place par les acteurs de cette institution, rassemblant notamment l'adjoint à l'Urbanisme au maire de Paris, le président de la SEMAVIP également maire du XIX<sup>e</sup> Arrondissement, la directrice de la SEMAVIP et le sous-directeur à l'Aménagement de la direction de l'Urbanisme. Ce dernier présente ainsi l'objectif du comité interne : « *Ce comité de gestion interne auquel je participe, analyse les sujets avant qu'ils ne soient traités par le conseil d'administration de la SAS Paris Nord-Est. On donne notre point de vue, pour que la SEMAVIP ait le point de vue de la Ville avant de participer.* » Ce comité instaure un moment d'échange entre ces élus et ces techniciens, de manière systématique, avant que la directrice de la SEMAVIP n'aille engager la SEMAVIP lors du conseil d'administration de la SAS Paris Nord-Est. Précisons que le montage de cette société est basé sur le fait que les décisions doivent être prises à l'unanimité de tous les actionnaires. Ainsi, la SEMAVIP a un pouvoir de blocage de l'action de la SAS même si elle ne détient que 20% du capital de la société. Par le biais de ce dispositif, les deux élus cités exercent un contrôle sur l'action de la SEMAVIP dans cette opération, et donc de manière indirecte sur l'action de la SAS Paris Nord-Est.

**Des dispositifs ad hoc permettant d'assurer la coordination générale entre technique et politique ont ainsi été mis en place dans le cadre de tous les projets analysés. Ces**

**dispositifs sont amenés à évoluer en fonction de l'avancement des projets. Ils sont de plus très différents d'un projet à l'autre. Certains visent spécifiquement à assurer la coordination entre technique et politique**, comme le comité de pilotage politique de l'Union, le comité interne de l'opération Macdonald et le comité de suivi d'Éole Évangile. Ils permettent dans ces deux cas d'assurer un suivi de la phase de mise en œuvre du projet. **D'autres dispositifs ont une autre fonction première mais deviennent néanmoins une occasion d'échanges entre élus et techniciens sur le projet, et constituent en cela des lieux d'interaction entre technique et politique.** C'est le cas des comités de suivi des marchés de définition qui visent en premier lieu à assurer le suivi des études. C'est le cas également des différents comités de concertation qui visent avant tout à impliquer la société civile dans la conduite du projet. Leur fréquence détermine alors la capacité d'assurer la coordination entre technique et politique au quotidien. **Tous ces dispositifs ad hoc contribuent en tous les cas à caractériser et à identifier le projet comme une action publique particulière, ainsi qu'à construire son unité.**

#### ***En complément, les dispositifs de coordination thématiques***

**En plus des réunions de coordination générale, des réunions peuvent être instaurées sur des sujets ou des thèmes spécifiques en fonction des besoins de l'action.** C'est le cas sur le projet Paris Nord-Est, où des réunions associant élus et techniciens sont régulièrement organisées en dehors des dispositifs de pilotage généraux. Elles portent soit sur des points de blocage qui surviennent au cours de l'action, soit sur des thématiques particulièrement importantes dans le projet et qui nécessitent un traitement spécifique. Un des chargés de projet travaillant sur Paris Nord-Est à la Ville de Paris raconte ainsi qu'il est souvent amené à provoquer des réunions spécifiques avec les élus selon les problèmes qu'il rencontre au cours de son activité de pilotage. Il cite ainsi l'exemple des débats sur la conception de la « forêt linéaire », espace public situé entre la ZAC Claude Bernard et le boulevard périphérique : *« Sur cet espace public, quand on a fait l'enquête publique<sup>105</sup>, il fallait savoir quelle image on montrait pour cette forêt linéaire et notamment pour la noue : est-ce qu'elle est pleine d'eau ou non, est-ce qu'on supprime le stationnement ou non, est-ce qu'on fait passer les véhicules derrière ? On s'est reposé la question avec les élus. Donc on a fait une réunion spécifique. »* **Les dispositifs de coordination générale entre technique et politique instaurés sur le projet ne suffisent donc pas à traiter tous les sujets relatifs au pilotage du projet. Des réunions spécifiques viennent en complément au gré des besoins. Leur fonction n'est pas la même : la**

---

<sup>105</sup> De type Bouchardeau pour les modifications d'espaces publics.

**possibilité d'organiser des réunions sur des sujets spécifiques en fonction des besoins permet d'être réactif aux problèmes posés, alors que les dispositifs de coordination générale permettent de faire un tour général des problèmes tout en réaffirmant l'unité du projet.**

D'autres occasions de rencontre permettent également aux acteurs de discuter en petit comité de questions qui ne pourraient pas être évoquées dans des instances de pilotage officiellement organisées. C'est souvent dans ces réunions que se préfigure ce qui sera mis au point et acté lors des comités de pilotage. La directrice du Pavillon de l' Arsenal – dont nous détaillerons plus loin le positionnement spécifique dans le système d'action de production des projets d'aménagement à Paris – raconte ainsi comment les élus et les techniciens représentant la maîtrise d'ouvrage des entrepôts Macdonald ont été amenés à élaborer les modalités de choix de l'« architecte coordonnateur »<sup>106</sup> du projet. Le maître d'ouvrage étant privé, il a ainsi été décidé que l'architecte serait sélectionné non à partir d'un concours sur esquisse ou d'un marché de définition, mais à partir d'une note d'intention sur le projet architectural. L'objectif de ce dispositif était d'attirer des architectes de renommée internationale peu habitués à la procédure de concours sur esquisse. Pour élaborer ce choix et l'argumentaire qui l'accompagne, des rencontres entre élus et techniciens en petit comité ont été organisées. Ces échanges sont qualifiés d'« informels » par notre interlocutrice : *« On a proposé une autre piste qui a été regardée, que la SEMAVIP a considérée comme étant viable et qui a donc été proposée aux élus. Et donc c'est remonté. Les politiques ont considéré que c'était une bonne solution, et l'ont imposée ensuite. Mais tout ça est très informel. On ne reçoit pas une lettre qui nous convoque à une réunion. On discute entre nous, entre gens qui sommes considérés comme compétents et après on échange »* Ces moments d'échanges spécifiques au projet viennent ainsi compléter les instances de pilotage plus officielles. Sur le projet Paris Nord-Est, il semble ainsi que beaucoup de sujets et de points de blocage soient plutôt traités dans le cadre de rencontres de ce type entre élus et techniciens, que lors des comités de pilotage et de coordination générale.

On retrouve des dispositifs similaires sur le projet de l'Union. Les réunions du comité de pilotage, les réunions du comité de concertation et les réunions du comité technique sont en effet complétées par des réunions thématiques. Un technicien de la Ville de Tourcoing raconte ainsi que des groupes de travail sont organisés sur des sujets relevant de l'actualité du projet, comme par exemple sur le thème de la gestion provisoire du site : *« Il y a des groupes de travail thématiques. Il*

---

<sup>106</sup> Le choix de ce terme, habituellement utilisé dans les ZAC, traduit bien l'ambiguïté de cette opération : même s'il s'agit bien d'une opération de construction privée, elle sert en fait à réaliser un programme qui se rapproche plus de celui d'une opération d'aménagement classique.

Il y a par exemple un thème gestion provisoire du site. C'est le problème avec les habitants. On a par exemple des caravanes de nomades qui s'installent. Les gens disent : 'C'est bien beau votre projet de l'Union, mais pour l'instant, nous, c'est les caravanes.' Donc il y a un groupe de travail qui est en charge de mettre les procédures et les moyens de la gestion du site au quotidien, qui est un truc qui politiquement est sensible. Les maires y tiennent énormément. Surtout à quatre mois des municipales. » L'adjoint à l'Urbanisme de Roubaix cite également l'exemple d'un groupe de travail, ouvert aux associations, chargé de réfléchir à la thématique du développement durable. Certains élus participent parfois à ces réunions, mais ce ne sont pas ceux qui participent au comité de pilotage politique. Il s'agit plus des élus responsables des quartiers concernés par le projet à Roubaix, Tourcoing et Wattrelos. Beaucoup de réunions thématiques sont cependant restreintes aux techniciens, comme les réunions portant sur le développement économique où sont analysées les candidatures des entreprises souhaitant s'installer sur le site. Les techniciens préparent ainsi l'analyse des demandes, qui sont ensuite présentées aux élus lors des comités de pilotage politique. Les chargés de projet de la SEM et de la Communauté urbaine qui participent au comité de pilotage politique se font alors le relais auprès des élus des différentes questions soulevées lors des réunions thématiques. Les participants aux réunions thématiques sont donc différents des participants au comité politique. Le comité de pilotage politique reste ainsi le lieu privilégié d'interaction avec les principaux élus en charge de l'opération : les deux vice-présidents concernés à la Communauté urbaine et les maires des trois communes.

Précisons cependant qu'en dehors des comités de pilotage politiques qui se tiennent une fois par mois, les principaux élus peuvent discuter du projet à l'occasion de rencontres exceptionnelles. Ces rencontres peuvent avoir lieu dans des occasions spécifiques : visites de terrain, inaugurations, etc. Un vice-président à la Communauté urbaine évoque ainsi une visite de terrain avec le maire de Roubaix pour étudier l'implantation d'une entreprise particulièrement importante pour le site : « *Quand un chef d'entreprise qui réfléchit à sa localisation souhaite mieux voir le site et les projets, on estime qu'à un certain niveau c'est un politique qui doit le recevoir.* » Un technicien de la Ville de Tourcoing souligne l'importance de ces rencontres qui pèsent dans la construction des décisions. Notre interlocuteur précise que si les techniciens ne sont pas présents, ils sont ensuite informés du contenu des discussions ayant eu lieu entre élus : « *Les vraies décisions se prennent lors du comité politique, et parfois par contacts directs entre élus. Il y a des circuits plus directs. Mais on est informé quand il y a des contacts directs entre élus.* » Ces rencontres spécifiques viennent ainsi compléter le dispositif du comité de pilotage politique. Mais celui-ci reste sur l'Union l'instance principale de coordination entre les principaux élus et les techniciens en charge du pilotage du projet, ce que permet la régularité des réunions.

Dans le cadre du projet Cœur de Ville, nous n'avons pas observé en revanche l'existence de réunions thématiques propres au projet auxquelles participeraient à la fois les élus et les techniciens, que ce soit en phase d'étude ou en phase de mise en œuvre opérationnelle du projet. Il semble une fois encore que la situation ne nécessite pas de mettre en place des dispositifs supplémentaires de réunions régulières permettant un dialogue entre élus et techniciens. En revanche, certaines rencontres occasionnelles entre élus et techniciens ont pu constituer des temps d'échange importants entre eux. Le directeur général des Services techniques de l'époque souligne par exemple le rôle d'un déjeuner de travail en marge d'une réunion du comité de pilotage du marché de définition, qui a permis de débloquer une situation difficile.

**On constate ainsi que des dispositifs plus ou moins occasionnels, permettant des échanges entre élus et techniciens sur des sujets spécifiques, peuvent venir compléter les dispositifs de coordination générale entre technique et politique. Ces dispositifs supplémentaires ne sont cependant pas nécessaires dans tous les projets. Ils prennent une place importante sur Paris Nord-Est, où le pilotage est réparti entre les acteurs de plusieurs institutions, où le projet est très fragmenté et où les dispositifs de coordination générale ne permettent pas d'instaurer des réunions très rapprochées. Sur le projet de l'Union, le comité de pilotage politique est en revanche identifié comme étant l'instance principale de coordination entre les principaux élus et techniciens travaillant sur le projet ; le reste apparaît comme un complément. Sur Cœur de Ville enfin, aucun dispositif supplémentaire de pilotage n'a été mis en place même si des réunions ponctuelles peuvent être organisées. Tout se passe comme si l'ampleur limitée du projet au regard des deux autres projets et la faible fragmentation du système d'action ne nécessitaient pas qu'un dispositif ad hoc soit mis en place pour ce projet.**

## **b) Quand les acteurs se servent de la complexité des dispositifs de pilotage**

### **Les dispositifs, une ressource pour l'action des élus et techniciens**

Ces dispositifs de pilotage propres aux projets peuvent être mobilisés par les acteurs pour agir dans le cadre du projet. Leur capacité à participer et à utiliser ces dispositifs est donc une ressource pour leur action. Le comité de pilotage politique de l'Union permet ainsi aux techniciens d'alerter les élus sur des sujets d'actualité sensibles pour le pilotage du projet, et sur

lesquels ils souhaiteraient obtenir un positionnement des élus. Les techniciens ont le « pouvoir d'interpeller » les élus lors de ce comité. Le chef du projet de l'Union à la SEM Ville Renouvelée explique par exemple avoir interpellé les élus afin d'obtenir leur aval pour organiser une réunion publique visant à informer les riverains de la démolition de bâtiments sur une friche industrielle : « Lors du comité, il y a des décisions de cette nature-là : voilà, on va démolir les bâtiments de Vanoutryve, on a envie de faire une réunion publique pour prévenir les riverains. Donc là, les élus nous disent : 'Oui très bien', donc on y va. Ça prend juste ça. » Notre interlocuteur précise de la même manière que les techniciens peuvent interpeller les élus pour qu'ils donnent leur aval sur l'implantation d'une entreprise sur l'Union : « On peut leur dire : 'Telle entreprise s'est montrée intéressée par l'Union, donc on travaille avec elle sur tel endroit.' Alors ils nous disent oui ou non. S'ils disent oui, on dit qu'on pense la traiter comme ci ou comme ça, s'ils nous disent non, – bon, ce n'est pas encore arrivé – mais s'ils nous disent : 'Il faut absolument qu'elle soit sur l'Union', eh bien on revoit notre copie. » À l'inverse, les élus ont également le pouvoir d'interpeller les techniciens sur les sujets qui les préoccupent. Le vice-président en charge des Grands Projets à la Communauté urbaine précise ainsi que les élus peuvent inscrire les sujets qui les intéressent à l'ordre du jour de ces réunions : « L'ordre du jour vient pour l'essentiel de l'équipe de la SEM chargée de conduire le projet. Mais les élus peuvent y inscrire des préoccupations. Et on retrouve dans l'ordre du jour des préoccupations qu'on aurait naturellement inscrites. » Enfin, le comité fonctionne comme un moyen de partager les informations entre techniciens et élus. Notamment, les élus se trouvent informés par ce biais de l'avancement du projet, comme le précise un technicien de la SEMVR : « Ça leur apporte de l'information. Comme ça, ils sont au courant du projet, et comme ce sont des gens qui intègrent très vite, ça leur permet d'avoir un fond de connaissances sur le projet et d'être percutants par rapport à leurs services et par rapport à des interpellations d'habitants. ». La fréquence à laquelle se tiennent ces réunions permet alors aux élus d'assurer un suivi régulier de l'action.

Les dispositifs mis en évidence dans le projet Paris Nord-Est sont également mobilisés par les acteurs techniques et politiques pour agir dans le cadre du projet. Mais contrairement au projet de l'Union où le comité de pilotage politique se tient à intervalles réguliers et où les acteurs vont inscrire leurs préoccupations à l'ordre du jour des réunions, les dispositifs mobilisés sur le projet Paris Nord-Est n'ont pas une fréquence aussi importante. Les acteurs vont donc devoir déclencher les différents dispositifs en fonction de leurs besoins. Un chargé de projet à la direction de l'Urbanisme précise ainsi que les réunions se mettent en place en fonction de l'avancement du projet : « Tout ça se fait à l'avancement. Sur la ZAC Claude-Bernard par exemple, moi j'ai déclenché trois comités. Il y avait des sujets, par exemple sur l'aménagement de la forêt linéaire, il y avait un financement à mettre au point alors qu'on avait annoncé un coût, mais que c'était 30% plus cher, avec les frais de dépollution qui n'avaient pas été pris en compte et le mur de soutènement du périphérique à réaliser. Il a fallu deux

*ou trois réunions.* » Les marges de manœuvre des acteurs consistent donc sur ce projet à se mettre en capacité de provoquer une réunion sur les sujets qui les préoccupent, plutôt que de profiter d'un comité se tenant régulièrement pour inscrire leurs préoccupations à l'ordre du jour.

**Les dispositifs de pilotage ouvrent également des marges de manœuvre aux acteurs pour agir en dehors des réunions.** On a vu par exemple dans le cas de l'Union que le comité de pilotage politique permettait aux élus d'être au courant de l'avancement du projet et d'en discuter ensuite avec leurs administrés. Mais au-delà de cela, le dispositif de pilotage politique de l'Union permet surtout de donner une légitimité aux acteurs pour agir par le fait même qu'il assure la coordination au quotidien entre les techniciens et les élus. Grâce à ce dispositif, chacun est ainsi assuré d'être informé de ce que font les autres, et est assuré de pouvoir les interpellier en cas de besoin. Le directeur de la SEMVR estime en ce sens que le dispositif de pilotage ne sert pas tant à décider qu'à instaurer et à maintenir un dialogue entre élus et techniciens : *« Le vrai enjeu n'est pas tellement de décider. C'est de continuer à maintenir un niveau de dialogue et de partage. L'idée étant qu'on est dans un système qui permet cette interpellation : 'Attention, vous êtes dans votre rôle mais vous êtes en train d'oublier que l'ambition du projet, c'est ça.' Ou à l'inverse, du technicien vers le politique, de dire : 'OK, vous rappelez des objectifs mais il est de notre devoir de vous dire que, si on reste à ce niveau d'ambition ou à cette recherche de tel ou tel objectif, dans l'immédiat ça veut dire qu'on ne vend pas, qu'on est en train de dégrader notre bilan, d'avoir un problème de déroulement technique, etc.' Mais l'enjeu reste bien que chacun connaisse très exactement ce que sont les attentes et les nécessités de l'autre. Et le dispositif de pilotage permet simplement de se tenir informé et d'être du coup dans une capacité constante de rappel à l'ordre. »* En ce sens, **les ressources que procure le dispositif aux techniciens leur permettent d'être en capacité constante d'interpeller les élus si besoin, et inversement. Les techniciens peuvent ainsi à travers ce dispositif se prévaloir du soutien des élus vis-à-vis de leur action, et les élus peuvent se prévaloir d'un contrôle direct et régulier de l'action des techniciens. Ces éléments constituent pour les acteurs des ressources dans leur action en dehors du comité de pilotage politique : pour les techniciens qui y participent lorsqu'ils s'adressent à d'autres techniciens ou aux riverains, ou encore pour les élus lorsqu'ils négocient avec leurs administrés.**

Dans le projet Paris Nord-Est, l'exemple du dispositif du comité interne relatif à l'opération MacDonald nous donne un autre exemple de ce phénomène. Ce comité permet en effet à la directrice de la SEMAVIP d'obtenir l'aval des élus sur son action en tant que représentant d'un des actionnaires de la SAS Paris Nord-Est. L'existence du comité interne lui permet notamment d'agir dans le cadre de l'« assemblée des actionnaires » de la SAS Paris Nord-Est en ayant eu l'aval des élus. Un de nos interlocuteurs précise ainsi : *« Le comité permet qu'au sein de l'assemblée des*



*actionnaires où elle a un pouvoir de blocage, elle ne le fasse pas en son nom propre, mais au nom d'une volonté politique. C'est interne au fonctionnement des relations entre l'actionnaire SEMAVIP et son mandat. Ça permet d'assurer un reporting, et d'assurer un mandat pour toutes les décisions déterminantes pour l'opération. »*

L'existence du comité interne donne donc une dimension différente à l'action de la directrice de la SEMAVIP. Le contrôle que les élus sont assurés d'exercer sur son action lui permet d'agir « au nom d'une volonté politique ». Cet exemple montre que le fait que les techniciens agissent au nom des élus dans le cadre du projet n'a rien d'une évidence. Cela suppose que soient mis en place des dispositifs qui assurent aux élus un contrôle de l'action des techniciens et qui assurent aux techniciens un mandat des élus. Ici encore, le principal enjeu de ce dispositif est bien de rendre légitime l'action de la directrice de la SEMAVIP, peut-être plus que la décision elle-même. Ce dispositif garantit en outre aux techniciens qu'ils n'auront pas d'ennuis par la suite avec les élus.

### ***Du jeu entre les multiples dispositifs***

**Les acteurs peuvent jouer de la multiplicité et du recoupement des dispositifs de coordination entre technique et politique.** Ce phénomène est particulièrement saillant sur le projet Paris Nord-Est où les dispositifs spécifiques très ciblés sont nombreux. Les acteurs ont ainsi dans une certaine mesure des marges de choix des dispositifs qu'ils vont mobiliser pour agir. Pour reprendre l'exemple des dispositifs présentés ci-dessus, un sujet relatif à l'opération Macdonald peut-être évoqué entre élus et techniciens à plusieurs occasions. On citera notamment le « comité interne » de cette opération ; le « comité de suivi » Éole Évangile-MacDonald sur un secteur plus large ; des séries de réunions plus thématiques peuvent également permettre d'évoquer des aspects précis liés à l'opération, comme les réunions relatives aux études de circulation sur l'ensemble du projet Paris Nord-Est ; des réunions plus occasionnelles peuvent aussi être organisées sur des sujets particuliers comme le choix de l'architecte coordonnateur ; en dernier lieu, les techniciens peuvent agir en dehors de ces dispositifs, notamment avec leurs contacts hiérarchiques et extra-hiérarchiques avec les élus. Le directeur de l'Aménagement à la direction de l'Urbanisme de la Ville de Paris précise en ce sens que les contacts entre les élus et les techniciens peuvent prendre corps dans des occasions très diverses : *« Il y a des échanges très fréquents avec les élus, qui se formalisent à un certain moment, soit avec des réunions de rendu, soit des notes un peu plus structurées qui expliquent, qui font des propositions et qui expriment l'avis de la direction. »*

Le recoupement des dispositifs peut alors permettre aux acteurs d'évoquer un même sujet dans le cadre de réunions relevant de dispositifs différents. Un technicien de la direction de l'Urbanisme

travaillant sur le projet nous donne ainsi un exemple qui montre que ces différents dispositifs multiplient les occasions de contact entre élus et techniciens, leur permettant de suivre les différents dossiers dont ils s'occupent : « Hier j'étais à une présentation des projets d'architecture niveau esquisse de tous les bâtiments de bureaux, et j'en ai profité à la sortie de la réunion pour expliquer [au collaborateur de cabinet du maire du XIX<sup>e</sup> arrondissement] que les travaux démarraient dans quinze jours et qu'il y avait encore le sujet du campement des roms qui se situe là, et qu'il fallait trouver le meilleur moment pour activer la préfecture pour les reloger. » Sur le projet Paris Nord-Est, un même sujet peut ainsi être traité dans le cadre des nombreux dispositifs existants. Les techniciens en charge du pilotage du projet trouvent à travers ces différents dispositifs un moyen d'assurer le suivi de la coordination avec les élus, qui est nécessaire pour qu'ils puissent faire avancer l'action. La multiplicité des dispositifs pallie ainsi l'absence d'un dispositif principal et régulier, comme l'est le comité de pilotage politique sur l'Union.

Le comité de pilotage politique reste la principale instance permettant d'assurer la coordination entre technique et politique sur le projet de l'Union. Cependant, les autres dispositifs ont également leur importance en la matière. La chef du projet Union à la SEM Ville Renouvelée explique en ce sens que le système de pilotage du projet élaboré par les techniciens de la SEM repose sur la multiplicité des dispositifs : « Il faut qu'on touche les élus, les techniciens, les usagers, à différents niveaux, et dans différentes configurations : des configurations de travail, des configurations de présentation, etc. Et de fil en aiguille, on s'y retrouve à peu près : il y a des instances où tous les niveaux sont mélangés, il y a des instances où c'est aménageur-élus, ou aménageur-techniciens, ou aménageur-usagers-élus, et à chaque fois en plus ou moins en grande configuration. Et après, on a des groupes de travail où on est vraiment sur un sujet particulier. » La variété des dispositifs de coordination entre élus et techniciens sur le projet permet ainsi aux techniciens qui pilotent le projet d'organiser le travail avec les élus sur le projet. Ils peuvent ainsi varier leurs interlocuteurs – notamment toucher d'autres élus que ceux présents au comité de pilotage politique – et les configurations de travail entre eux.

Même les dispositifs structurant le travail entre les techniciens ont en ce sens un rôle vis-à-vis de la coordination entre technique et politique, bien qu'ils ne mobilisent pas directement les élus. Ils permettent en effet d'associer au pilotage du projet un ensemble de personnes plus large que celles qui participent au comité de pilotage politique. Selon notre interlocutrice, celui-ci doit en effet rester suffisamment restreint pour être efficace. Les réunions entre techniciens, en particulier les réunions mensuelles du comité de pilotage technique qui se tiennent entre deux comités de pilotage politique, permettent donc d'assurer un « reporting » auprès des techniciens qui n'y participent pas et notamment auprès des techniciens des villes. Le directeur des Services

techniques de la Ville de Tourcoing précise ainsi : « *Le comité technique rend compte des rencontres des maires lors du comité de pilotage politique. Pour que les techniciens disposent des mêmes informations. Au moins au niveau des décisions. Au niveau du débat, je ne dis pas qu'ils ont l'intégralité du débat. Mais ils savent au moins que sur tel point, les maires pensent que c'est ça qu'il faut faire.* » L'efficacité du dispositif du comité de pilotage politique, qui vient selon nos interlocuteurs du petit nombre de personnes qui y participe et de sa régularité, n'est possible qu'à partir du moment où d'autres dispositifs permettent d'associer les acteurs qui n'y participent pas.

### **Où l'élaboration des dispositifs devient un enjeu**

Les acteurs qui assurent le pilotage du projet peuvent trouver pour agir des marges de manœuvre dans la construction des dispositifs de pilotage propres au projet. Dans les trois projets, certains acteurs ont ainsi réfléchi à la manière dont ils allaient construire ces dispositifs. Ils exercent par ce biais un rôle particulier dans la définition des modalités d'organisation du projet. Ils peuvent ainsi mettre en place les dispositifs les plus adaptés à leurs besoins. Le projet de l'Union est à cet égard emblématique : les acteurs semblent avoir porté une attention particulière à l'élaboration des dispositifs de pilotage, et ce dans toutes les phases du projet. Dans la phase d'études tout d'abord, la question du fonctionnement du pilotage semble ainsi avoir été un sujet de discussion entre les acteurs participant au projet. Le dispositif tel qu'il avait été élaboré initialement pour le marché de définition semble avoir posé problème aux élus, qui ont demandé aux techniciens en charge du pilotage à la Communauté urbaine de faire des propositions d'amélioration. Le chargé de projet Union à la Communauté urbaine raconte ainsi que le dispositif a été allégé lors de la phase des études pré-opérationnelles consécutives à la désignation du lauréat du marché de définition : « *Sur cette phase-là, suite au marché de définition, on avait cette expérience du comité de pilotage commun qui était quand même très lourd à gérer. On s'était dit : 'Ça n'est pas possible de continuer comme ça, ou alors il faut réduire le nombre d'interlocuteurs.' On avait dû le refaire une fois et on était cinquante : on ne peut rien décider. À un moment, les élus disaient : 'Ça n'est plus possible.' On faisait en général des préparations avec un groupe très restreint : les trois maires, les deux vice-présidents, nous, les techniciens de l'aménagement et le DGA de l'Économie. Et ensuite on recevait tout le monde. Donc c'est vrai que c'était un peu la foire. Et les élus nous avaient demandé de faire des propositions d'amélioration du pilotage. Donc on est reparti sur un système qui était une amélioration, on était beaucoup moins nombreux, on avait invité moins de partenaires.* ». Cet exemple montre que **les acteurs participant au pilotage du projet, aussi bien les techniciens que les élus, ont des attentes quant au fonctionnement des dispositifs de pilotage, et qu'ils peuvent agir pour modifier ces dispositifs afin qu'ils**

**répondent à leurs attentes. La construction des dispositifs de pilotage peut donc constituer un objet de débat entre ces élus et ces techniciens.**

De la même manière, la forme des dispositifs élaborés dans la phase suivante de mise en œuvre opérationnelle a été débattue entre élus et techniciens, à l'occasion de la consultation pour l'attribution de la concession d'aménagement de la ZAC de l'Union. Dans sa réponse à la consultation, le groupement entre la SEMVR et la SEM Euralille ayant remporté l'appel d'offres a présenté la manière dont les techniciens comptaient organiser les dispositifs de pilotage. Le fonctionnement de ces dispositifs a donc fait l'objet de discussions entre les techniciens qui ont répondu à l'appel d'offres, comme le précise le chef de projet à la SEMVR : « *Ce dispositif, on l'a mis au point en réunion d'équipe où on a réfléchi à comment on organisait le pilotage de l'opération, et où on a vu quelle nature d'instance il nous fallait.* » Il a ensuite été négocié avec les techniciens de la Communauté urbaine. Le chef de projet de l'Union à la SEMVR insiste également sur le fait que l'organisation des dispositifs de pilotage du projet a été validée par les élus. Il précise que le travail d'organisation s'est avéré nécessaire vu la complexité du projet : « *On a fait valider tout notre principe de pilotage aux élus. Comme c'est un gros projet, il y a beaucoup de sujets, trois Villes et la Communauté, on ne peut pas réunir tout le monde tout le temps sur tout, donc il a fallu organiser tout ça. Et on leur a soumis, et aujourd'hui ça commence à fonctionner.* » Les acteurs ont ainsi élaboré un dispositif de pilotage correspondant à leurs besoins, et qui a fait l'objet de discussions et de négociations entre eux. Ce travail ne s'est pas limité à la phase de réponse à l'appel d'offres pour l'attribution de la concession d'aménagement. Un technicien de la SEMVR précisait ainsi au bout de neuf mois de fonctionnement de ce dispositif qu'il était « *en phase d'expérimentation* ». L'organisation est donc susceptible d'évoluer en fonction du contexte et de l'avancement de l'action. Précisons que si l'on observe des phénomènes similaires sur les autres projets, le dispositif de pilotage de l'Union semble avoir fait l'objet d'une réflexion particulièrement formalisée à l'occasion de la mise en concurrence pour l'attribution de la concession d'aménagement de la ZAC.

**La forme des dispositifs est pensée par les acteurs en fonction des projets et des attentes des acteurs qui y participent. Même si elle reprend parfois des pratiques antérieures utilisées sur d'autres projets, elle s'adapte au contexte et à l'organisation générale du projet.** Dans le cas de Paris Nord-Est, les dispositifs de pilotage sont définis par les acteurs au fur et à mesure de l'avancement de l'action et de la mise en place de nouvelles opérations. Le dispositif de pilotage de l'opération MacDonald a ainsi tenu compte de la nature particulière de cette opération, qui s'inscrit dans une « *logique un peu nouvelle de rapport public-privé* » comme le rappelle un chargé de projet de la direction de l'Urbanisme de la Ville de Paris. Le dispositif de

coordination entre les actionnaires – Caisse des dépôts, Icade et SEMAVIP – s’est organisé à partir des règles de fonctionnement des sociétés anonymes. L’assemblée des actionnaires, regroupant un représentant de chaque structure, se réunit régulièrement pour décider des grandes orientations de la société. Le fonctionnement de la société est en outre régi par un protocole entre les actionnaires, qui définit les règles de prise de décision au sein de la société et qui impose notamment que chaque décision soit prise à l’unanimité des actionnaires. Un technicien de la SEMAVIP explique ce fonctionnement : « *C’est un montage assez complexe, puisque tout se joue sur la définition des statuts de la société. Donc il y a les statuts et le pacte d’associés qui lient les actionnaires. Et la règle de gouvernance qui a été décidée, c’est l’unanimité. Ça veut dire en clair que, par le biais de sa participation à hauteur de 20%, la SEMAVIP peut bloquer toute décision qui ne conviendrait pas aux orientations politiques décidées par les élus.* » Le dispositif déjà présenté du « comité interne », regroupant la directrice de la SEMAVIP et les principaux élus concernés, prend en compte la singularité du montage de l’opération. Il se réunit avant chaque assemblée des actionnaires. Ce dispositif s’adapte ainsi aux modalités de fonctionnement de la SAS Paris Nord-Est. Les élus l’ont validé, car il leur permettait d’exercer un contrôle indirect sur le déroulement de l’opération. Ils ont accepté sur cette base que la SEMAVIP soit recapitalisée pour pouvoir participer à l’opération. Le dispositif a donc été négocié entre acteurs techniques et politiques en tenant compte de la nature particulière de l’opération.

Dans le cas du projet Cœur de Ville à Chartres, on a vu que le dispositif de pilotage mis en place s’était calé sur la procédure du marché de définition. Les réunions entre élus et techniciens sur le projet se sont ainsi appuyées sur la définition des différentes étapes du marché de définition. La procédure du marché de définition laissait cependant des marges de manœuvre pour définir le fonctionnement du dispositif. Les acteurs se sont donc approprié cette procédure en fonction du contexte et de leurs besoins sur le projet. L’ancien directeur général des Services techniques de la Ville de Chartres précise ainsi que « *la procédure elle-même ne suffit pas. Il y a des marchés de définition qui n’ont pas débouché, car le pilotage n’a pas bien intégré le fonctionnement. Il faut vraiment un pilotage fort du politique. Avec un chef de projet qui soit l’arbitre et le chef d’orchestre. Sinon très vite on voit tel architecte qui prend un peu le dessus, ou bien les questions ne sont pas vraiment abordées. Mais quand le pilotage est bien fait, ça permet de garantir avec le plus de chances possibles la sortie d’un vrai projet qui pourra être mis en œuvre.* » Le fonctionnement des comités de pilotage semble ainsi avoir été pensé pour permettre de mobiliser le mieux possible à la fois les élus et les techniciens concernés. Les acteurs ont notamment réfléchi à la fréquence optimale des réunions afin d’assurer un travail efficace en fonction des disponibilités de chacun. Notre interlocuteur précise ainsi le raisonnement qui lui a fait proposer une fréquence d’une réunion toutes les six semaines : « *La méthode qu’on avait retenue pour des raisons*

*d'organisation d'agenda, et parce que les architectes n'étaient pas très disponibles, était de faire plutôt une journée de travail qu'uniquement deux heures de réunion. Ça a beaucoup d'avantages. Un collègue me disait notamment qu'il avait vécu des marchés d'étude et de définition où il n'y avait personne quand il arrivait en salle de réunion ; les gens arrivaient petit à petit et ils repartaient avant la fin de la réunion. Et on a l'impression que ça n'intéresse personne sauf le malheureux commis d'office du service Urbanisme qui est obligé de s'y coller. Alors que, là, on avait quasiment tout le monde. Le maire au moins une fois de temps en temps venait, et il venait au moins déjeuner. Ce qui fait qu'il y a un vrai échange, un vrai travail en commun, un vrai partage du projet. Les élus après peuvent en parler, ils ont compris les enjeux. Donc on avait fait une journée toutes les six semaines plutôt qu'une demi-journée toutes les trois semaines. Du coup on a reproduit le système par la suite, même si une fois le directeur financier m'a envoyé une note en me disant : 'Vous n'avez pas prévu les budgets repas.' » Ce mode de fonctionnement semble avoir enthousiasmé tous les acteurs chartrains, aussi bien les élus que les techniciens, si bien qu'ils l'ont reproduit par la suite à l'identique pour les autres marchés de définition. On voit encore une fois à travers cet exemple que les acteurs réfléchissent aux dispositifs de pilotage en fonction du contexte, de l'organisation dans laquelle s'inscrit le projet, et des attentes de chacun vis-à-vis du dispositif. Ils ont donc des marges de manœuvre pour élaborer les dispositifs qui leur semblent les plus adéquats.*

Sur le projet de l'Union où la réflexion sur les dispositifs de pilotage en phase de mise en œuvre opérationnelle semble avoir été la plus poussée entre les trois projets, les acteurs sont partis de pratiques existantes sur d'autres projets de la métropole. Le directeur de la SEMVR évoque notamment les exemples d'Euralille et de la ZAC Hypercentre de Tourcoing : « *Pour construire ce dispositif, on est parti des pratiques. Deux exemples ont pesé : Euralille puisqu'on était associé avec la SAEM Euralille. [...] L'autre exemple, c'est la ZAC Hypercentre de Tourcoing. Où la SEMVR est concessionnaire. [...] On s'est dit : 'Il nous faut, sur un projet comme l'Union, à la fois le niveau large de représentation et de négociation qu'on peut avoir sur l'Hypercentre, où on a à peu près toutes les techniques qui se croisent, entre le métro, le tramway, les bus, les problématiques commerciales et de stationnement, urbanistiques, etc. ; et la proximité entre élus et techniciens qui caractérise cette opération un peu en champ clos qu'est Euralille, puisqu'il y a un périmètre frappé, entre guillemets, d'une certaine extraterritorialité. Donc on a essayé de trouver le mode d'organisation qui découle des expériences des membres de l'équipe en disant : 'Il faut qu'on essaie de réunir les uns et les autres.' » Ces deux expériences ont ainsi inspiré les acteurs lorsqu'ils ont bâti le dispositif général de pilotage de l'Union, chaque exemple renvoyant à une problématique particulière qui allait se poser sur l'Union, et renvoyant également à des dispositifs appréciés par des élus différents : les maires des Villes avaient l'expérience de dispositifs semblables à celui de la ZAC Hypercentre, et les vice-présidents concernés à la Communauté urbaine avaient participé au*

comité de pilotage d'Euralille. Les acteurs semblent avoir pu ainsi combiner les nombreuses attentes que chacun nourrissait vis-à-vis du dispositif de pilotage en réfléchissant à la forme que celui-ci devait prendre.

La première de ces attentes est de l'ordre de ce que le directeur de la SEMVR a qualifié de « proximité entre élus et techniciens », et qui selon notre interlocuteur caractérise le dispositif en œuvre à Euralille. Le dispositif de pilotage politique de l'Union a été élaboré dans cet esprit. Le chef de projet de l'Union à la SEMVR précise ainsi que le dispositif de l'Union a été prévu afin de pouvoir réunir en même temps tous les élus importants concernés par le projet, ce qui évite d'avoir à effectuer ensuite des allers-retours pour faire revalider les décisions prises en comité par les élus absents : « *On n'a pas eu besoin depuis que c'est en fonctionnement d'aller voir un maire en particulier ou d'en réunir deux pour dire : 'Il y a ça qui ne va pas.' On n'a pas de blocage.* » De la même manière, notre interlocuteur qualifie le système de « fluide », en citant l'exemple de l'installation des entreprises dans la zone de l'Union. La fréquence des réunions du comité de pilotage permettrait ainsi de faire avancer les dossiers à un rythme compatible avec les impératifs des entreprises, pour faire valider par les élus les propositions d'implantation des prospects : « *On essaie d'avoir quelque chose de fluide pour aussi être efficace vis-à-vis des entreprises. Si vous dites à une entreprise qui cherche un terrain : 'Ma réunion, c'est dans deux mois, je déposerai votre cas et d'ici-là on attend', eh bien ça n'est pas très sérieux.* » La fréquence de réunion pour aboutir à ce type de fonctionnement paraît donc être une donnée importante : « *Il y a une fréquence d'un mois. Moins, on ne sait pas travailler entre les réunions, parce qu'il faut quand même travailler entre les réunions, et plus, ça commence à devenir trop distendu.* » Le nombre de participants au comité de pilotage politique a en outre été volontairement restreint pour assurer la qualité des débats, ce qui explique, selon notre interlocuteur, que le comité de pilotage n'ait pas été ouvert aux techniciens des Villes : « *Si vous voulez une réunion à moins de douze, avec les élus, c'est sans les services des Villes. Ça n'est pas qu'on cache des choses aux services ou quoi que ce soit, on leur donne les informations, mais si après, on est quarante, l'élu ne se comporte pas de la même manière. À douze, il est assez naturel et il y a des choses qu'il peut dire assez rapidement. Mais si l'élu de Roubaix se trouve face à dix techniciens de Tourcoing et de Wattrelos, il n'aura pas exactement la même phrase pour dire la même chose. Il aura peut-être une parole moins directe.* » De la même manière, les adjoints aux maires des villes ne sont pas associés à ce comité.

Une autre attente des acteurs par rapport au dispositif de pilotage de l'Union relève de ce que le directeur de la SEMVR qualifie de « niveau large de représentation et de négociation ». C'est dans cet esprit qu'ont été pensés les dispositifs complémentaires au comité de pilotage politique. Les comités techniques généralistes et les groupes de travail thématiques permettent ainsi d'ouvrir le pilotage du projet aux autres techniciens des Villes et de la Communauté, mais également aux

autres techniciens de la SEMVR travaillant sur certains aspects particuliers du projet. Lorsqu'il explique que les techniciens des Villes ne viennent pas au comité de pilotage politique, le chef de projet de l'Union à la SEMVR précise qu'ils sont en revanche associés au projet à travers les autres réunions : « *Jusqu'à ce jour, les techniciens n'ont pas l'impression d'être à l'écart. Parce qu'on les rattrape par notre point d'échange sur les prospects économiques, par nos comités d'échange technique où on en invite deux de chaque Ville, et par tous les groupes de travail où ils vont pouvoir venir sur différents sujets. Donc je n'ai pas eu de retour comme quoi ils vivaient ça comme préjudiciable au lien direct à leurs élus.* » Le comité de concertation a également été mis en place afin d'ouvrir le projet, à la fois sur la société civile mais aussi sur d'autres élus concernés dans les trois Villes. L'architecture générale des dispositifs de pilotage de l'Union a ainsi été pensée pour répondre aux attentes des acteurs vis-à-vis du pilotage du projet. De plus, les différents dispositifs élaborés ne sont pas intelligibles séparément et se complètent entre eux.

L'exemple de l'Union montre enfin que **le choix des acteurs participant aux différents dispositifs de pilotage est capital pour en définir le fonctionnement. Ce choix fait l'objet de négociations entre les acteurs souhaitant participer au projet, au moment de la construction des dispositifs. Il est donc fonction des rapports de force entre ces acteurs. Par la suite, la composition des comités devient une donnée qui contraint les rapports de force au sein du projet, jusqu'à ce que cette composition soit modifiée.** Outre la question de la participation des techniciens des Villes au comité de pilotage politique, un problème s'est ainsi posé : un comité de pilotage politique pouvait-il se tenir sans la présence de la vice-présidente au Développement économique à la Communauté urbaine<sup>107</sup>, alors que l'agenda de celle-ci était extrêmement contraint ? Un technicien raconte ainsi que cette question a dû être négociée entre élus et techniciens : « *Le comité se tient mensuellement avec Alain Cacheux [vice-président en charge des Grands Projets], et de façon trimestrielle avec Martine Aubry [vice-présidente au Développement économique]. C'est une proposition qu'on a faite, c'est-à-dire qu'à un moment elle a refusé qu'il y ait des comités de pilotage sans elle, donc on a réussi à lui faire entendre qu'on ne pouvait pas s'en passer et que, même en termes de retour d'information pour les élus, c'est toujours intéressant.* » Cet exemple nous montre que les acteurs trouvent des marges de manœuvre en négociant la participation des uns et des autres aux différents dispositifs de pilotage. Les acteurs tiennent compte des contraintes matérielles d'organisation, comme dans le projet Cœur de Ville à Chartres. De la même manière qu'il est impossible d'inviter tout le monde, il est nécessaire que les agendas des uns et des autres permettent d'organiser effectivement les réunions prévues.

<sup>107</sup> Martine Aubry, entre 2001 et 2008, avant qu'elle ne prenne la tête de la Communauté urbaine.





## Conclusion

Les projets d'aménagement urbain, sous des apparences unifiées, sont en réalité des objets hétérogènes. Leur montage opérationnel contribue à les fragmenter. De plus, chaque projet est susceptible d'interagir avec d'autres, ou avec d'autres actions publiques. Enfin, les projets d'aménagement s'inscrivent dans des cadres de négociation plus larges. Le caractère protéiforme des projets d'aménagement renforce la multiplicité des lieux d'interaction entre technique et politique. Les acteurs peuvent jouer autour des limites incertaines du projet pour faire évoluer les modalités de coordination entre politique et technique. Nous avons pu voir que l'hétérogénéité de chaque projet était plus ou moins grande selon les cas. Paris Nord-Est est particulièrement fragmenté. Au contraire, le projet Cœur de Ville est à cet égard relativement unitaire alors que le projet de l'Union est dans une situation intermédiaire. La taille du projet joue un rôle. Mais comptent également les modalités de montage opérationnel adoptées par les acteurs, ainsi que le degré d'ouverture du projet sur son environnement et le fait qu'il puisse entrer en interaction avec d'autres actions publiques.

Face à la fragmentation des projets, le travail de pilotage consiste en particulier à coordonner, et à essayer de mettre en cohérence les différentes actions, que les acteurs regroupent derrière l'entité « projet », à travers les dispositifs de pilotage mis en place. L'unité du projet, et les enjeux généraux auxquels il doit répondre, sont construits à cette occasion. Dans le cadre du pilotage des projets, des élus et des techniciens tentent ainsi de donner une direction générale à l'action. Les dispositifs de pilotage du projet ont ainsi pour fonction de structurer la coordination entre acteurs techniques et acteurs politiques autour de la définition des significations du projet et de ses orientations générales.

**Cependant, ces dispositifs de pilotage sont eux-mêmes multiples.** Par exemple dans le projet de l'Union, le « comité de pilotage politique » côtoie un « comité technique généraliste », auxquels viennent s'ajouter des « groupes de travail thématiques » et des « comités de concertation ». **Cette multiplicité n'est pas nécessairement problématique : les acteurs jouent entre les différents dispositifs existants, et s'en servent pour agir. Ils peuvent également s'arranger pour construire des dispositifs qui conviennent à leur action,** comme dans le cas de l'Union où l'architecture des dispositifs de pilotage a fait l'objet de débats entre élus

et techniciens. Nous allons voir à présent que le pilotage des projets d'aménagement s'inscrit dans l'organisation générale de l'action des institutions qui y participent, et contribue en retour à la structurer.

## CHAPITRE 4 : COMMENT LE PILOTAGE DES PROJETS D'AMENAGEMENT EST UTILISE DANS L'ORGANISATION GENERALE DES INSTITUTIONS

---

Nous avons décrit au chapitre précédent le fonctionnement des dispositifs de coordination entre technique et politique propres aux projets d'aménagement urbain. Or les projets d'aménagement s'intègrent également dans l'organisation générale des institutions politico-administratives qui y participent. La coordination entre technique et politique dans les projets repose donc aussi sur les lieux d'interaction propres à ces institutions. Nous allons analyser ici les liens entre le pilotage des projets d'aménagement et l'organisation plus générale des institutions politico-administratives. La comparaison entre les trois projets d'aménagement nous permettra de repérer les phénomènes que l'on retrouve dans tous les projets au-delà des contextes locaux, et de dégager les éléments récurrents dans le pilotage des projets. Nous verrons ainsi apparaître des formes de jeux, que l'on retrouve dans tous les cas étudiés, entre les acteurs des différentes institutions autour du pilotage des projets. La comparaison permettra également de faire ressortir les spécificités propres à chaque projet et à chaque agglomération, pour distinguer des variables significatives par rapport au fonctionnement de la coordination entre technique et politique.

**Si l'organisation des projets d'aménagement s'intègre dans le fonctionnement des institutions, elle contribue en retour à le structurer. Mobilisant les outils théoriques de l'analyse de l'action organisée, nous partons en effet du principe qu'une organisation n'existe pas en soi mais qu'elle se structure à partir d'une action collective que les acteurs cherchent à mettre en place (Friedberg, 1993). Pour décrire le fonctionnement des institutions politico-administratives, il convient en ce sens de partir de l'action des acteurs pour voir comment ces derniers s'organisent.**

**Le projet d'aménagement devient ainsi un analyseur de la manière dont fonctionnent les institutions.** Appréhender la manière dont les lieux d'interaction entre technique et politique existants au sein des institutions prennent corps dans les projets d'aménagement nous permettra notamment d'en déduire des caractéristiques plus générales du fonctionnement de ces institutions. Si l'attention portée au fonctionnement des différentes institutions politico-administratives publiques n'est pas nouvelle, elle se centre habituellement sur la description d'une institution dans son ensemble, et de son organisation dans l'absolu. C'est dans cette perspective

que Claude Sorbets présente l'évolution de l'organisation de la Communauté Urbaine de Bordeaux (Sorbets, 2009), ou que Fabien Desage décrit le fonctionnement de la Communauté Urbaine de Lille Métropole (Desage 2005). **La particularité de l'approche mobilisée ici consiste au contraire à analyser les institutions en partant avant tout de l'action qu'elles mettent en œuvre** (Arab, Idt, Lefeuvre, 2008, 2009b).

Nous commencerons par analyser la manière dont les différents services de chaque institution impliquée dans le portage du projet peuvent être amenés à participer au pilotage de l'action. Le pilotage des projets peut en effet donner lieu à des jeux entre les acteurs des différents services d'une même institution pour le contrôle de l'action. L'analyse des modes de coordination entre technique et politique nous permet alors de comprendre comment se structurent ces jeux, et d'analyser le rôle que tiennent les élus dans la régulation de la concurrence entre les services. Nous verrons dans un second temps que le pilotage des projets s'inscrit parfois dans le cadre des relations entre les acteurs des différentes institutions participant à l'action. Les institutions peuvent notamment être interdépendantes entre elles ; le projet s'inscrit alors dans le cadre du fonctionnement plus général d'une organisation inter-institutionnelle, qu'il peut contribuer en retour à structurer. Nous analyserons enfin le rôle des SEM dans l'organisation du pilotage des projets d'aménagement. Ces institutions mobilisent des formes particulières de coordination entre politique et technique, qui leur permettent de jouer un rôle dans le pilotage du projet en étant à la fois à l'interface entre les acteurs des différentes institutions, et entre ceux des différents services de chaque institution.

## 4.1 - Des jeux entre les services de chaque institution autour du pilotage des projets

Nous avons montré dans la partie précédente qu'une même action publique pouvait relever de plusieurs lieux d'interaction entre technique et politique au sein de chaque institution concernée. **Dans le cas des projets d'aménagement urbain, plusieurs services de chacune des institutions qui les portent peuvent alors se retrouver impliqués dans le pilotage du projet. Cette multiplicité de lieux d'interaction entre technique et politique au sein d'une même institution est le cadre de jeux particuliers entre les acteurs de cette institution autour du pilotage du projet. La comparaison entre les trois projets d'aménagement, en caractérisant les jeux d'acteurs internes aux institutions autour de la coordination entre technique et politique, va nous permettre de nous renseigner sur la manière dont le fonctionnement de chaque institution se structure autour de l'action à produire.**

Nous étudierons plus particulièrement ici le fonctionnement des collectivités portant les projets d'aménagement de par leurs compétences réglementaires, car c'est souvent là que les phénomènes internes aux institutions sont les plus marqués. Une telle analyse pourrait cependant être transposée aux autres institutions impliquées dans les projets. Nous verrons dans un premier temps que l'on peut distinguer, au sein des collectivités portant chacun des trois projets, les services en charge du pilotage de l'action et les services qui interviennent dans l'action de manière plus ponctuelle. Cette distinction nous permettra de proposer une première forme de description de l'implication des acteurs de l'institution dans le pilotage du projet, en caractérisant les jeux d'acteurs autour de la coordination entre technique et politique. Nous caractériserons ensuite les modes de coordination de l'action entre ces différents services, en y précisant le rôle des élus.

### a) Une distinction entre les services au cœur du pilotage de l'action, et les services impliqués de manière ponctuelle

#### *Le « noyau central » du pilotage des projets*

Dans les trois projets analysés, certains services des institutions qui les portent tiennent un rôle particulier consistant à assurer le pilotage technique de l'action, alors que d'autres interviennent de manière plus ponctuelle au cours de l'action. Nos trois cas renvoient cependant à cet égard à des situations relativement différentes. À la Ville de Paris, le projet Paris Nord-Est est principalement piloté par la sous-direction de l'Aménagement à la direction de l'Urbanisme. Outre le sous-directeur à l'Aménagement qui supervise pour la Ville

de Paris l'ensemble des projets d'aménagement de la capitale, deux techniciens sont plus spécifiquement en charge du pilotage de ce projet et se sont réparti les dossiers. Ils dépendent par la voie hiérarchique de l'adjoint au maire de Paris en charge de l'Urbanisme, qui est l'élu responsable de la mise en œuvre de l'action municipale en matière d'aménagement urbain. Ces techniciens sont officiellement en charge du pilotage et de la coordination de toutes les actions qui peuvent être entreprises dans le cadre du projet, et ils représentent leur institution dans la conduite du projet.

Le pilotage de ce projet au sein de la Ville de Paris par ce service de la direction de l'Urbanisme n'est pas contesté. La situation se complexifie en revanche du fait de l'enchevêtrement déjà évoqué sur un même espace de plusieurs projets portés par cette institution. En particulier, il existe des recoupements entre le projet Paris Nord-Est et le projet de prolongement du tramway des Maréchaux jusqu'à la Porte de la Chapelle. Le projet de tramway est piloté officiellement pour la Ville de Paris par le secrétariat général. Mais un service de la direction de la Voirie et des Déplacements intervient également pour assurer la maîtrise d'ouvrage de la partie des travaux qui revient à la Ville de Paris. Ce service se retrouve donc en réalité à assurer une grande partie du travail de pilotage de l'action du projet du tramway, notamment à travers la conduite des études préliminaires et des enquêtes publiques. Les techniciens de ce service dépendent par la voie hiérarchique de l'adjoint au maire de Paris en charge de la Voirie et des Déplacements.

Les techniciens de la direction de l'Urbanisme et de la direction de la Voirie se retrouvent alors à assurer un rôle similaire sur toutes les zones d'intersection entre les deux projets. Les techniciens de ces deux directions différentes, dépendant d'élus distincts, sont ainsi chargés dans le cadre du pilotage de leur projet de coordonner l'ensemble des actions en lien avec leur projet. Or le projet du tramway est en lien avec le projet Paris Nord-Est, et inversement. Les techniciens des deux directions se retrouvent donc en situation de devoir coopérer avec les autres dans la mise en place de l'action, en même temps qu'ils se retrouvent en concurrence sur l'action à mettre en œuvre. Deux lieux d'interaction entre technique et politique cohabitent aux zones d'intersection entre les deux projets au sein de l'institution qui les porte, et deux élus de la majorité municipale se retrouvent ainsi en situation de concurrence-coopération sur les actions portées par chacun d'entre eux. Rappelons qu'ils n'appartiennent pas au même courant politique au sein de la majorité municipale et défendent souvent des positions opposées<sup>108</sup>.

---

<sup>108</sup> Au cours de la période d'enquête correspondant à la mandature 2001-2008, l'adjoint à l'Urbanisme était Jean-Pierre Caffet, un élu PS proche de Bertrand Delanoë. L'adjoint à la Voirie et aux Déplacements était Denis Baupin, un des leaders des Verts à Paris.

Le projet de l'Union est quant à lui porté par la Communauté urbaine au nom des compétences réglementaires de cette institution en matière d'aménagement et d'urbanisme, mais également au nom de la compétence en matière de développement économique prise par cette institution en 2002. Non seulement l'Union est un grand projet d'aménagement, mais il s'inscrit ainsi également dans le cadre des politiques de développement économique mises en place par la Communauté. Deux services sont ainsi principalement concernés. Le premier est la direction de l'Aménagement et du Renouvellement urbain au sein du pôle Aménagement et Cadre de vie. Le second est la direction du Développement économique au sein du pôle Rayonnement de la métropole. Ces deux directions assurent ainsi officiellement un copilotage de l'action, mais la première est néanmoins plus présente car un directeur de projet et un chef de projet spécifiques au projet y ont été nommés. Chez les élus, le vice-président en charge des Grands Projets, Alain Cacheux, et la vice-présidente en charge du Développement économique, Martine Aubry, assurent un copilotage de l'action pour le compte de la Communauté urbaine<sup>109</sup>. Chaque direction impliquée est ainsi placée sous la responsabilité d'un des vice-présidents. Deux principaux lieux d'interaction hiérarchique entre technique et politique sont donc mobilisés sur ce projet au sein de l'institution métropolitaine.

Cette situation place ces deux élus dans la nécessité de devoir coopérer, alors même qu'ils défendent souvent en tant qu'élus des positions différentes au sein du même parti. Un technicien raconte ainsi les antagonismes existant entre ces deux élus dans le champ de la compétition politique : *« Il y a une relation entre les deux qui est très conflictuelle, même au sein du même parti. Ils ne sont pas du même bord du même parti. Ils se cherchent un peu. Ils cherchent chacun à se mettre en valeur. Les deux aimeraient bien piloter tout seul ce projet. Ils ne le disent jamais ouvertement, mais c'est lequel finalement qui est pilote dans l'avion ? Mais ça n'est jamais l'un sans l'autre, donc il faut bien qu'ils composent avec. »* Le projet de l'Union est ainsi parfois placé au centre des jeux d'acteurs entre élus dans le champ politique. De plus, la situation de copilotage du projet met parfois les techniciens de la Communauté urbaine en concurrence sur les actions mises en œuvre par chacun des services, l'action des uns allant parfois à l'encontre des objectifs des autres. Un technicien nous livre un exemple de problème qu'engendre cette situation de copilotage de l'action : *« Le vrai problème, c'est qu'on n'arrive pas à communiquer entre Développement économique et direction de l'Aménagement. Là on se frite. Par exemple, un problème qu'on a eu et où il y a eu des décisions politiques importantes, c'est qu'à l'Économie il y avait un technicien qui avait pris pas mal de contacts avec des prospects sans pour autant prendre en compte le temps de l'aménagement du site. Il s'était plus ou moins engagé avec des entreprises pour qu'elles s'installent alors qu'on*

---

<sup>109</sup> Sur la période d'enquête correspondant à la mandature 2001-2008. Suite aux élections de 2008, Martine Aubry est devenue présidente de la Communauté et Alain Cacheux a changé de vice-présidente.



*n'était pas prêt pour l'aménagement du site.* » Un technicien de Roubaix parle même d'une « *dichotomie* » à la Communauté urbaine entre les deux services. Dans ces situations, les élus peuvent être mobilisés par les techniciens à travers les différents lieux d'interaction entre technique et politique, afin de parvenir à articuler les actions des deux services. Dans le cas présent, le sujet est remonté aux deux élus au cours d'un comité de pilotage politique afin d'obtenir une position commune. **Il existe ainsi des projets où le pilotage est assuré au sein d'une même institution par deux services distincts, ce qui peut faire coexister deux lieux d'interaction entre technique et politique. Cette situation peut structurer des jeux aussi bien entre les acteurs techniques qu'entre les acteurs politiques de l'institution, et pose des problèmes de régulation de l'action au sein même de l'institution.**

À Chartres, le projet Cœur de Ville a été également piloté par deux directions de la Ville de Chartres. Il s'agit de la direction de l'Urbanisme, et de la direction du Patrimoine. Mais contrairement au cas de l'Union, ces deux directions sont intervenues successivement sur le projet et non en même temps. La direction de l'Urbanisme est intervenue pour piloter la phase des études. La direction du Patrimoine a pris le relais lors de la phase de réalisation au moment des travaux. Pour permettre d'assurer la transition, le directeur du Patrimoine a participé au pilotage des différentes études, notamment en assistant aux comités de pilotage des études de définition. Les deux services n'ont donc pas été en concurrence par rapport au pilotage du projet, leurs interventions ayant été réparties dans le temps. Précisons en outre que ces deux directions font partie d'un même ensemble, la direction des Services techniques. Et comme on le verra plus loin, le directeur des Services techniques a joué dans le projet un rôle important, et très intégrateur par sa position vis-à-vis des deux directions pilotes. Enfin, les élus référents pour ce projet sont restés les mêmes tout au long du projet, quelle que soit la direction mobilisée. Il s'agissait du maire de Chartres et de son adjoint à l'Urbanisme. Le pilotage du projet n'a semble-t-il pas été mobilisé dans les jeux d'acteurs entre élus dans le champ politique.

**Le « noyau » des techniciens en charge du pilotage d'un projet peut ainsi être composé d'acteurs issus de services différents au sein de la principale collectivité portant le projet. Cette situation peut parfois conduire à la coexistence de deux lieux d'interaction entre technique et politique qui peuvent être mobilisés l'un comme l'autre au cours de l'action.** C'est le cas pour le projet de l'Union qui a été confié à deux vice-présidents de Lille Métropole, en charge de deux secteurs d'action de cette institution. C'est le cas également pour Paris Nord-

Est, mais sous une forme un peu différente. Le caractère extrêmement composite de ce projet conduit en effet à la cohabitation de deux services en charge du pilotage et de la coordination de l'action, l'un pilotant le projet du tramway et l'autre le projet d'aménagement Paris Nord-Est. **Dans de telles situations où coexistent plusieurs lieux d'interaction entre technique et politique au sein d'une même institution, les élus d'un côté et les techniciens de l'autre peuvent alors être placés en situation de concurrence pour assurer ce rôle de pilotage. Il existe enfin des cas, comme Cœur de ville à Chartres, où la multiplicité des services en charge du pilotage de l'action au sein d'une même institution ne conduit pas à multiplier les lieux d'interaction entre technique et politique.**

### ***L'intervention ponctuelle de certains services***

Dans les trois projets, des services annexes peuvent être mobilisés sur des points particuliers dans le cadre du pilotage du projet. Les techniciens concernés interviennent alors ponctuellement dans le projet sur les questions qui relèvent de leur service. Là encore, d'autres lieux d'interaction entre technique et politique peuvent être sollicités dans le cadre du projet. De nombreux services annexes sont ainsi mobilisés de manière ponctuelle dans le cas de Paris Nord-Est. Nous avons déjà évoqué les interventions des techniciens de la direction du Logement et de l'Habitat sur la question de la programmation des logements dans la ZAC Claude Bernard, de ceux de la direction de la Jeunesse et des Sports en matière d'équipements sportifs sur l'ensemble du projet, ou encore de ceux de la direction de la Voirie et des Déplacements sur toutes les questions de stationnement dans le secteur de Paris Nord-Est. Notons que des techniciens issus de services différents de la direction de la Voirie et des Déplacements interviennent ainsi à plusieurs titres dans le projet Paris Nord-Est : les techniciens en charge du Tramway interviennent en tant que pilotes de ce projet, alors que d'autres techniciens de la sous-direction des Déplacements interviennent sur les questions de stationnement au nom de leurs compétences en la matière. L'adjoint au maire de Paris en charge de la Voirie et des Déplacements peut ainsi trouver de multiples occasions d'intervenir et de donner son avis sur ce projet. D'autres services se retrouvent régulièrement impliqués : la direction de la Propreté et de l'Environnement sur les questions de développement durable, la direction des Parcs, Jardins et Espaces verts à travers le sujet de la forêt linéaire, etc. Les élus les plus impliqués dans le projet restent les élus référents des directions qui en assurent le pilotage, mais les autres élus peuvent tenter de faire infléchir l'action à travers l'intervention ponctuelle de leurs services dans le projet. Un collaborateur de cabinet de l'adjoint au maire de Paris en charge

des Relations avec les collectivités territoriales d'Île-de-France explique en ce sens que l'élu pour lequel il travaille va très régulièrement empiéter sur les actions portées par les autres élus du fait même de sa fonction au sein de l'exécutif. Son action vise en effet à ce que l'avis des communes riveraines soit pris en compte dans toutes les actions portées par la Ville de Paris : *« On est toujours en train de veiller au moindre petit grain à la fois sur des grands sujets et des petits sujets. Ça n'est jamais simple puisqu'on intervient à peu près sur tout. La délégation de Pierre Mansat touche à tous les sujets, pratiquement à tous les adjoints, donc évidemment à des compétences qui sont celles d'autres personnes. »* Cet adjoint, et les services qui dépendent de lui au sein de la direction de la Décentralisation et des Relations avec les associations, les territoires et les citoyens (DDATC), sont ainsi particulièrement impliqués sur le projet Paris Nord-Est sur toutes les questions relatives à la gestion des relations avec Plaine Commune. Paris Nord-Est est finalement représentatif des projets qui mobilisent ponctuellement de très nombreux services, dans tous les champs de l'action publique des collectivités porteuses. Les élus référents sur ces champs peuvent s'impliquer par ce biais dans le projet. Ils peuvent être aussi parfois sollicités par les techniciens de leurs services lorsque ceux-ci sont en désaccord avec les autres techniciens. Un technicien de la direction de l'Urbanisme évoque en ce sens la particularité des grands projets d'aménagement urbain qui sont extrêmement transversaux, et touchent potentiellement à tous les champs de l'action publique : *« L'urbanisme a cette particularité qu'il est très transversal, et que dans ce domaine-là il y a toujours des grands-messes, avec la plupart des directions opérationnelles de la Ville. Ça peut être des conflits, des choses qui se chevauchent, des intérêts contradictoires. »*

Le projet de l'Union est de ce point de vue similaire au projet Paris Nord-Est. Les techniciens de plusieurs autres services de la Communauté urbaine, ainsi que leurs vice-présidents référents, sont impliqués ponctuellement dans le pilotage du projet à travers les champs de l'action publique dont ils ont la charge. On retrouve par exemple la direction du Foncier pour tous les problèmes de rétrocession à la Communauté urbaine des emprises acquises par l'Établissement public foncier du Nord Pas-de-Calais. On retrouve également les Services techniques, et tout particulièrement la direction de la Voirie et des Espaces publics sur la question du réaménagement d'un rond-point au-dessus du canal de Roubaix. Un technicien de la direction de l'Aménagement précise que cette opération est bien distincte du projet de l'Union, mais qu'une coordination entre les deux est nécessaire : *« Tout ce réaménagement du Pont des Conteaux sous maîtrise d'ouvrage LMCU, c'est à la fois pour l'Union et pour la remise en navigation du canal. Ça participe des deux, de l'ensemble. Ça n'est pas nous qui nous en occupons, c'est les grandes infrastructures. Donc avec tout ça on est censé bien se coordonner entre nous. »* Cet exemple soulève une nouvelle fois la question des limites du projet. Cette question ne fait pas que poser un problème méthodologique de définition de l'objet

d'analyse. Les acteurs sont aussi confrontés au cours même de leur action à la définition de ces limites, à partir du moment où ils doivent se coordonner entre eux. À partir du moment où une action est définie comme rentrant dans le périmètre du projet, les acteurs qui le pilotent peuvent estimer qu'ils doivent assurer la coordination de cette action avec les autres actions mises en œuvre dans le cadre du projet. La définition des limites et du contenu du projet peut donc constituer un enjeu pour les acteurs, car elle détermine en partie les acteurs qui participeront au projet. On en trouve un exemple à travers la prise en compte du développement durable dans le projet. Un technicien raconte ainsi que l'Union a été défini comme éco-quartier, à partir du moment où ce projet a été investi par l'élu en charge du Développement durable : *« On a eu le bon goût de décider à un moment que l'Union serait éco-quartier pilote au niveau de la métropole. Sous l'impulsion du politique. Ni d'Alain Cacheux ni de Martine Aubry, mais d'une troisième élue, en charge du Développement durable à la Communauté urbaine. Elle voulait avancer sa politique de développement durable au sein de la Communauté, la fin du mandat approchait, et elle s'est dit : 'Il faut que je trouve un éco-quartier pilote.' Et elle s'est dit que l'Union, c'était l'idéal ; tel qu'on avait travaillé jusqu'à présent, on ne s'éloignait pas trop de la dimension éco-quartier, même si on ne l'avait pas affichée comme tel. »* La vice-présidente au Développement durable et les services associés se retrouvent ainsi impliqués en même temps que le projet acquiert cette nouvelle dimension. La redéfinition, dans un même mouvement, du contenu du projet et des acteurs qui y participent est intervenue au cours du projet, alors même que le marché de définition était déjà attribué. L'implication des élus et de leurs services de manière ponctuelle dans le projet fait l'objet de jeux d'acteurs politiques et techniques autour de la définition du projet, au sein même de l'institution qui le porte.

Dans le cas de Cœur de Ville à Chartres, quelques élus municipaux se retrouvent impliqués de manière ponctuelle dans le projet en plus du maire et de son adjoint à l'Urbanisme qui portent le projet. On peut souligner par exemple l'implication de l'adjointe en charge des espaces verts. En revanche, la participation de ces élus de manière ponctuelle au pilotage du projet n'a pas induit l'implication d'autres services de la collectivité. Le projet est resté entre les mains des techniciens de la direction de l'Urbanisme et de la direction du Patrimoine, ces deux directions étant regroupées au sein de la direction des Services techniques. Plusieurs éléments peuvent expliquer que le projet ait été cantonné entre ces deux directions. D'une part, l'ampleur de ce projet est moins importante que pour les deux autres projets analysés. Et même si les acteurs précisent que ce projet a eu un impact important sur l'ensemble de la Ville et de l'Agglomération de Chartres, il s'agit avant tout d'un projet de réaménagement de l'espace public, alors que les projets d'aménagement de Paris Nord-Est et de l'Union ont vu se greffer des enjeux relevant d'autres

champs de l'action publique : développement économique, logement, etc. Les projets ayant une programmation « mixte » semblent être ainsi plus susceptibles d'impliquer d'autres services que ceux qui en assurent le pilotage. En second lieu, la direction des Services techniques a fait en 2000 l'objet d'une réorganisation, qui a visé en particulier à supprimer le couplage entre les compétences des différents adjoints au maire et les différents services techniques. Le directeur des Services techniques ayant mis en œuvre cette réorganisation estime ainsi qu'*« il fallait boussculer très fortement l'organisation qui existait, parce qu'elle était organisée avec un élu par fonction technique : un élu aux Espaces verts, un élu à la Signalisation, un élu à la Voirie, un élu à l'Urbanisme. [...] L'organisation qu'on a mise en place à la suite de ces réflexions et de cette volonté d'améliorer l'efficacité des services, c'était vraiment de faire en sorte qu'il n'y ait plus ces recouvrements de techniques spécialisées et de compétences des élus »*. Les directions de l'Urbanisme et du Patrimoine concentrent de ce fait l'intégralité des champs de l'action publique abordés dans le projet Cœur de Ville. Les élus s'adressent donc tous aux techniciens de ces deux directions, et surtout au directeur des Services techniques qui a joué comme on le verra un rôle central en tant que chef du projet. Sur le projet Cœur de Ville, les autres services sont finalement peu impliqués. On ne retrouve pas ici les jeux d'acteurs observés dans le cadre des deux autres cas autour de l'organisation du pilotage du projet.

**Au-delà du noyau central des acteurs qui pilotent le projet au sein de la collectivité qui le porte, d'autres techniciens et d'autres élus sont susceptibles de venir se greffer ponctuellement sur le dispositif de pilotage en fonction de leurs champs d'intervention. Cela donne lieu à des jeux d'acteurs techniques et politiques, au sein même de l'institution, autour des limites et du contenu du projet. Ces jeux déterminent les acteurs amenés à participer au projet. Ces phénomènes ne sont cependant pas aussi marqués sur tous les projets. D'une part, ils ne se prêtent pas tous à la greffe d'autres champs d'actions périphériques. En outre, l'organisation dans laquelle s'inscrit un projet semble laisser plus ou moins de place à ce type de jeux. C'est ce que nous allons analyser à présent en observant quels sont les modes de régulation de l'action mobilisables dans chacun des projets, en fonction des modalités de coordination entre technique et politique à l'œuvre au sein des institutions qui les portent.**

## **b) Plusieurs formes d'intervention des acteurs politiques dans la coordination entre les services d'une institution**

La multiplicité des services mobilisés dans le pilotage d'un projet au sein d'une même institution peut donner lieu à des jeux d'acteurs politiques et techniques. Les élus référents des services impliqués peuvent y trouver un moyen d'intervenir dans l'action, et de faire évoluer le contenu du projet en faveur des idées politiques qu'ils souhaitent porter. Les techniciens peuvent également solliciter les élus pour régler des cas de désaccords entre les services, faisant ainsi remonter la régulation de l'action au niveau politique des négociations entre élus. L'exemple du projet Cœur de Ville à Chartres nous a cependant montré que **toutes les situations de projet ne conduisaient pas à mobiliser les élus dans la régulation de l'action entre les différents services. Selon le contexte et selon l'organisation dans lesquels s'inscrit le projet, la coordination entre les services de l'institution peut faire régulièrement appel aux élus, ou rester une affaire traitée entre techniciens. Nous allons distinguer ici différents facteurs relatifs à l'organisation de l'institution, qui peuvent conduire à laisser une place plus ou moins importante aux acteurs politiques dans la coordination de l'action entre les services par rapport au projet.**

### **Le degré d'autonomie des élus au sein de l'institution**

Un premier facteur est l'autonomie laissée aux différents élus composant l'exécutif de l'institution. Ce facteur renvoie à la composition de la coalition au pouvoir au sein de l'institution, coalition plus ou moins composite selon les cas. Elle peut reposer sur l'autonomie laissée aux différentes composantes de la majorité au pouvoir, qui se sont réparti les postes au sein de l'exécutif. On retrouve alors la configuration qu'avait décrit Olivier Borraz dans le cas de Besançon, où des adjoints au maire occupent une place très forte dans le système de gouvernement urbain<sup>110</sup> (Borraz, 1994, 1995). **Au contraire, elle peut reposer sur le leadership<sup>111</sup> très fort d'un élu, éventuellement assisté de quelques autres élus, qui assure la synthèse politique des différents courants sans laisser aux autres élus de marges de manœuvre significatives au sein de l'exécutif dans la conduite de l'action.** Une typologie est en ce sens esquissée par le directeur général des Services techniques de Tourcoing, lorsqu'il compare le rôle des adjoints dans différentes municipalités : « *Il y a des mairies*

<sup>110</sup> Un phénomène similaire a été observé par exemple par Bléal Vincent dans le cas de Saint-Etienne entre 1995 et 2001, où le maire devait composer avec des adjoints puissants (Vincent, 2006).

<sup>111</sup> Plusieurs recherches conduisent ainsi à souligner l'importance du leadership des hommes politiques dans la conduite de l'action publique, étant entendu que la forme du leadership est définie par rapport à la configuration particulière dans laquelle il s'exerce (Smith & Sorbets, 2003).

*où le maire est tout puissant. Les adjoints, c'est des potiches et c'est le maire qui décide. Et il tient tous les instruments, SEM et compagnie ; c'est lui qui tient tous les leviers. Mais nous, on a un maire qui délègue énormément, et des adjoints qui ont des vraies délégations.* » On retrouve ces deux cas de figure idéaltypiques dans les projets analysés, au sein des institutions porteuses des projets.

Le cas de la coalition à la tête de la Ville de Paris entre 2001 et 2008 a déjà été évoqué dans la partie précédente. Il s'agit d'une majorité plurielle, regroupant les différents partis de gauche et les divers courants s'exprimant au sein de ces partis : Parti socialiste, les Verts, Parti communiste français, Mouvement des citoyens, Parti radical de gauche. Les postes de l'exécutif ont été répartis entre les élus des différents courants, à travers des négociations en fonction des intérêts et du poids électoral de chacun. Pour permettre l'adhésion des différents élus, ce mode de fonctionnement suppose que les délégations de chacun soient relativement fortes et que les élus puissent y trouver des marges de manœuvre importantes pour agir et faire ressortir la singularité de leurs propositions politiques. Un technicien de la direction de l'Urbanisme souligne la différence avec le fonctionnement des coalitions au pouvoir dans les mandatures précédentes de Jacques Chirac puis de Jean Tiberi, où les différents adjoints n'avaient que peu de pouvoir dans le cadre de leurs délégations. Il souligne ainsi par exemple l'importance du fait que les adjoints aient désormais une délégation de signature, ce qui n'était pas le cas avant : *« À partir de 2001, il y a eu un changement de fonctionnement. Où Bertrand Delanoë a donné des délégations pleines et entières à ses adjoints. Qui ont donc pris plus d'importance dans le paysage. Reste que c'est quand même le maire qui décide, comme partout. Et puis c'est le conseil municipal qui décide in fine. »* Les différents adjoints ont donc une certaine autonomie d'action, même si Bertrand Delanoë n'en reste pas moins le leader non contesté de cette majorité. Comme le souligne un technicien, il n'y a pas de hiérarchie entre les adjoints, et ils sont *« aussi costauds les uns que les autres »*. L'autonomie des élus au sein de l'exécutif dépend de la coalition au pouvoir. Ainsi, elle nous est présentée comme ayant été particulièrement faible au cours de la mandature de Jacques Chirac entre 1988 et 1995 : celui-ci laissait une très faible marge d'intervention à ses différents adjoints, hormis à Alain Juppé en tant qu'adjoint aux Finances.

En ce qui concerne le pilotage du projet Paris Nord-Est, les différents élus peuvent ainsi se saisir des occasions d'intervenir dans le projet à travers la participation de leurs services à l'action dans le projet. Un technicien cite l'exemple de la forêt linéaire. Notre interlocuteur explique que des débats ont opposé l'adjoint à la Voirie et l'adjoint aux Espaces verts pour savoir si cet espace vert devait être inscrit dans le dossier de réalisation de la ZAC Claude Bernard, ce qui signifiait un engagement ferme de la collectivité à le réaliser : *« Cet espace vert rognait sur une partie de voirie qui venait d'être faite. Et Denis Baupin, adjoint en charge de la Voirie et des Déplacements et tutelle de la Voirie, ne*

*tenait pas à ce que la forêt linéaire soit inscrite au dossier de réalisation de la ZAC. Parce que ça venait un peu chatouiller son territoire. Donc il y a eu débat, et il y avait même quasiment un débat pour dire : 'Est-ce qu'on doit faire cette forêt linéaire ?' Et ça n'est pas un secret qu'il y a toujours eu des tensions au sein même du groupe Verts entre Contassot<sup>112</sup> et Baupin, qui se sont un peu cristallisées sur ce sujet-là. Et puis ça a été arbitré, à un moment il y a un consensus qui a été trouvé entre les élus. »* On voit ici que l'autonomie forte des différents élus au sein de la coalition au pouvoir leur permet de se saisir directement de certains sujets traités par leurs services. Ils vont alors s'impliquer dans la coordination de l'action entre les services : l'arbitrage remonte ici au niveau politique des négociations entre élus. Le projet est alors mobilisé dans les jeux entre élus dans le champ politique.

La coalition au pouvoir dans le cas du projet de l'Union est dans une situation similaire, exacerbée par la situation particulière de la Communauté urbaine. Le président de la Communauté urbaine est élu au suffrage indirect par les représentants des villes, et aucune ville n'a un poids suffisant pour que son maire soit presque automatiquement élu président de la Communauté. Pour constituer une majorité, le président doit donc composer avec d'autres élus de poids au sein de la métropole, qu'ils soient d'ailleurs de sa couleur politique ou non. Il ne peut se passer du soutien des élus des grandes villes. Mais il ne peut pas se passer non plus du soutien des élus des petites communes surreprésentées au sein de l'assemblée intercommunale par rapport à leur poids démographique. C'est pourquoi tous ces élus tiennent une place importante dans l'exécutif de la Communauté urbaine. On retrouve par exemple, parmi les vice-présidents de la mandature de Pierre Mauroy<sup>113</sup> entre 2001 et 2008, à la fois les principaux élus des grandes villes de la métropole<sup>114</sup> mais également des élus du groupe « Métropole Passions communes », essentiellement composé d'élus divers droite issus des petites communes<sup>115</sup>. Comme dans le cas parisien, les vice-présidents tirent de cette situation une certaine autonomie par rapport à leur action dans le cadre de leurs délégations, Pierre Mauroy n'en assurant pas moins le leadership de cette coalition.

Dans le cas du projet de l'Union, cette autonomie leur ouvre des marges de manœuvre pour porter leur action dans le cadre du projet. La coexistence de deux vice-présidents dans le pilotage de ce projet en est un exemple. Martine Aubry a par exemple insisté pour être présente lors des comités de pilotage politique de ce projet malgré son agenda très chargé. Comme le précise un

<sup>112</sup> Adjoint au maire de Paris en charge des Espaces verts.

<sup>113</sup> Parti socialiste.

<sup>114</sup> Martine Aubry maire de Lille (PS), René Vandierendonck maire de Roubaix (PS), Jean-Pierre Balduyck maire de Tourcoing (PS), Jean-Michel Stievenard à Villeneuve-d'Ascq (PS), etc.

<sup>115</sup> Notamment Henry Ségard, maire de Commines jusqu'en 2006 et président du groupe.



technicien déjà cité, un compromis a été trouvé pour que Martine Aubry puisse y participer une fois tous les trois mois, et que le comité se tienne sans elle le reste du temps afin que le projet puisse avancer. Un technicien interrogé précise qu'un certain nombre de décisions ne peuvent être prises sans son accord : « *Il y a des points qu'au final elle devait trancher. Et c'est des points qui traînaient depuis longtemps parce qu'on n'avait pas pu la voir avant. Parce qu'Alain Cacheux ne se serait pas permis de trancher sur ces points-là.* » Il semblait ainsi important pour cette élue d'affirmer sa présence sur les grands projets de développement économique de tout le territoire métropolitain, et au-delà de sa commune de Lille, d'autant plus qu'elle ne cachait pas son ambition de succéder à Pierre Mauroy à la tête de la Communauté<sup>116</sup>.

À Chartres en revanche, les adjoints semblent avoir beaucoup moins de marges de manœuvre pour agir dans le cadre de leurs délégations. Le maire paraît centraliser beaucoup plus les décisions importantes. Toutes les personnes interrogées soulignent son implication personnelle forte dans le projet Cœur de Ville, qui a constitué un des points forts de sa campagne municipale en 2001. Il est ainsi qualifié d'« *exigeant* » sur ce projet par un de ses collaborateurs. Comparativement, le maire de Paris s'est beaucoup moins impliqué dans le projet Paris Nord-Est, de même que le président de la Communauté urbaine dans le projet de l'Union. À Chartres, l'implication personnelle du maire dans le projet laisse donc moins de place aux autres élus. En outre, la coalition au pouvoir est beaucoup moins hétéroclite que dans les deux autres cas. Elle rassemble des élus de l'Union pour un mouvement populaire sous la houlette du maire. L'adjoint à l'Urbanisme insiste sur la cohésion autour du maire de la majorité à laquelle il participe, en comparant avec la situation parisienne : « *On ne marche pas sur les plates-bandes de l'autre. Et nos relations entre élus sont très bonnes. Il faut que ce soit un groupe qui se tienne, qui se respecte. Or vous avez beaucoup de municipalités où ce sont des agrégats. Je prends l'exemple de Paris. Entre les socialistes, les Verts... Nous, on n'a pas ce problème-là. Alors que dans la précédente municipalité, ils n'étaient pas d'accord entre eux. Mais nous, il y a une politique qui a été fixée avant les élections, claire. Et on l'applique.* » En conséquence, les jeux politiques entre élus au sein de la majorité ne prennent pas appui sur la mise en œuvre technique de l'action municipale. Ces jeux restent cantonnés au sein de la sphère politique, notamment au sein du parti. Cette situation correspond plus à celle rencontrée à Paris au cours de la mandature de Jacques Chirac, où l'action de la collectivité était avant tout décidée par le maire de Paris. Pour obtenir une modification de l'action municipale, les élus devaient donc négocier avec le maire ou ses représentants – collaborateurs de cabinets, secrétaire général, élus très proches – au sein de la sphère politique.

<sup>116</sup> Ce qu'elle a fait suite aux municipales de 2008, en dehors de la période d'enquête.

### **Le poids de la hiérarchie au sein de l'institution**

Un second facteur relève du contrôle plus ou moins fort exercé par la hiérarchie sur les structures techniques de l'institution. Il existe à cet égard différents cas de figure, qui laissent plus ou moins de place aux différents élus pour intervenir directement auprès des services en charge du pilotage des projets. **Selon la manière dont les acteurs techniques et politiques utilisent les structures hiérarchiques au sein de l'institution, les techniciens situés au sommet de la hiérarchie exerceront un contrôle plus ou moins fort sur l'action de leurs services, et donc sur l'action des techniciens qui sont chargés au quotidien du suivi des projets d'aménagement. En conséquence, le fonctionnement hiérarchique laissera plus ou moins de place à une coordination directe entre les élus et les techniciens qui portent les projets. Les marges de manœuvre des différents élus pour intervenir dans le projet seront ainsi plus ou moins importantes.**

Dans le cas de Paris Nord-Est, les techniciens situés au sommet de la hiérarchie sont très peu mobilisés dans la conduite de l'action sur les projets d'aménagement. L'organisation hiérarchique de la Ville de Paris est fortement structurée. Les différentes directions de la collectivité sont divisées en sous-directions qui sont elles-mêmes subdivisées en de multiples services, et l'organigramme a peu évolué depuis le temps où Paris était une préfecture (Lidgi, 2001). Ces différentes directions, qualifiées de « *très fortes* » par un technicien interrogé, sont relativement indépendantes les unes des autres. L'instance chargée d'assurer la coordination hiérarchique entre les directions est le secrétariat général de la Ville de Paris, placé sous l'autorité directe du maire. Or nous avons déjà souligné le fait que son rôle était souvent contourné, aussi bien par les techniciens que par les élus eux-mêmes et leurs représentants. Les techniciens du secrétariat général interviennent ainsi dans l'action lorsqu'ils sont sollicités, mais ils n'ont pas l'exclusivité de la coordination entre les directions. Les élus et leurs représentants s'adressent ainsi très souvent directement aux techniciens des différentes directions, y compris en cas de problèmes entre deux directions ou entre deux élus. Et ils s'adressent bien souvent directement aux chargés de projet qui pilotent l'action et non aux techniciens à la tête des différentes directions ou des différents services. Cette situation constitue une évolution radicale par rapport aux mandatures de Jacques Chirac et de Jean Tiberi. Les secrétaires généraux successifs étaient alors omniprésents, et centralisaient toutes les relations avec les adjoints et avec les techniciens des services, en s'appuyant sur les techniciens du secrétariat général. Ils étaient très proches du maire et de son

parti, étant souvent eux-mêmes encartés<sup>117</sup>. Ils monopolisaient ainsi la coordination entre technique et politique, qui se faisait alors au sommet de la hiérarchie et non auprès des techniciens en charge du pilotage de l'action. Le rôle du secrétaire général était le pendant technique de l'omniprésence du maire de Paris dans la conduite de l'action publique. Du point de vue du pilotage du projet, ces deux situations sont donc très différentes. Dans le cas des mandatures de Jacques Chirac et de Jean Tiberi, le rôle fort du secrétaire général a grandement contribué à laisser peu de place aux autres élus de la majorité dans la conduite de l'action.

Le cas de la Communauté urbaine de Lille Métropole est comparable à celui de la Ville de Paris pendant la mandature de Bertrand Delanoë entre 2001 et 2008. Les acteurs placés au sommet de la hiérarchie, le directeur général des Services et les directeurs généraux adjoints, n'ont pas le monopole des relations avec les élus : ces derniers s'adressent le plus souvent directement aux directeurs ou aux chargés de projet pour évoquer un projet en particulier. Comme à Paris, cette situation est renforcée par la taille importante des différentes directions et par le grand nombre de dossiers traités au sein de l'institution. Les techniciens situés au sommet de la hiérarchie interviennent donc assez peu dans la conduite de l'action au quotidien sur les projets d'aménagement. Comme à Paris, cette situation contribue à laisser aux élus un rôle important dans la coordination de l'action entre les différents champs de l'action publique, tout au long du pilotage des projets.

Précisons cependant que les directions sont regroupées par « pôles ». Le pôle Aménagement et Cadre de vie rassemble ainsi la direction à l'Aménagement et au Renouveau urbain, la direction du Foncier et la direction du Cadre de vie. Il est placé sous la responsabilité d'un directeur général adjoint. Ce niveau hiérarchique supplémentaire est supposé pouvoir jouer un rôle intégrateur, en coordonnant l'action des techniciens appartenant à un même pôle. Le directeur de l'Aménagement et du Renouveau Urbain, proche de Pierre Mauroy, est en outre en relation régulière avec le président de la Communauté urbaine. Il en tire une certaine autorité pour s'occuper des points potentiellement problématiques entre les services dans la conduite des projets, et peut parfois jouer ce rôle sur le projet de l'Union. Il participe ainsi occasionnellement aux comités de pilotage politique aux côtés du directeur du projet. Cette remarque n'est cependant pas valable pour la coordination entre le champ du Développement économique et celui de l'Aménagement, car la direction du Développement économique n'est pas intégrée au pôle Aménagement et Cadre de vie. Le directeur du pôle précise ainsi : « *Martine Aubry a son service*

---

<sup>117</sup> Par exemple Camille Cabana qui fut nommé secrétaire général par Jacques Chirac, après avoir été adjoint à l'Urbanisme puis aux Finances.

*Développement économique qui n'est pas chez moi. Avec un DGA qui a deux directions : l'Économie et les Grands Projets. Moi, je n'ai pas de relations a priori. Même si de temps en temps on se voit et on peut échanger. Mais ça n'est pas moi qui assure l'interface avec Martine Aubry. »*

A contrario, la coordination entre les différentes directions de la Ville qui participent au projet Cœur de Ville à Chartres semble reposer beaucoup plus qu'à Lille et qu'à Paris sur les techniciens situés au sommet de la hiérarchie. En particulier, le directeur des Services techniques y a joué un rôle important. La direction des Services techniques rassemble en effet les deux principales directions concernées par le projet, la direction de l'Urbanisme et la direction du Patrimoine. Le remaniement des services techniques avant le démarrage du projet a permis en outre de restructurer le fonctionnement de la direction et de renforcer le rôle du directeur. L'ensemble des acteurs interrogés, aussi bien les élus de la nouvelle équipe que les techniciens, évoquent son rôle quasi providentiel par rapport à une organisation antérieure estimée unanimement peu performante. Sur le projet Cœur de Ville, ce technicien s'est en outre chargé personnellement de la conduite de l'action en se désignant directeur de projet. C'est donc lui qui a assuré directement une grande partie des tâches de pilotage du projet, et en particulier la coordination avec les élus concernés. Contrairement aux projets de l'Union et de Paris Nord-Est, c'est ici un cadre de l'équipe de direction des Services de la municipalité qui prend directement en charge la conduite de l'action. Ceci n'est possible que parce que la Ville de Chartres est une institution plus petite que la Ville de Paris et que Lille Métropole, et qu'elle porte beaucoup moins de projets. Le contrôle hiérarchique exercé par l'équipe de direction des services apparaît finalement beaucoup plus fort que sur les deux autres projets. Les cadres de direction y exercent un rôle plus important de coordination entre les différents services techniques dans le quotidien du pilotage des projets, ce qui restreint les possibilités de jeux entre les lieux d'interaction entre technique et politique qui existent au sein des services.

### **L'organisation par projet, ou la légitimité de contourner la hiérarchie**

Un troisième facteur relève de ce que les acteurs appellent l'« organisation par projet », mise en place dans les trois projets analysés. Ils se réfèrent ainsi à des modes de fonctionnement particuliers très courants dans les organisations productives (Garel, 2003), largement analysés par

les sciences de gestion et enseignés dans les cours de management<sup>118</sup>. Dans les trois cas analysés, l'organisation par projet est supposée permettre à certains techniciens désignés comme « chef de projet » ou « directeur de projet » d'assurer un pilotage de l'action au-delà du découpage sectoriel de l'organisation de leur institution. Ces acteurs peuvent ainsi revendiquer une légitimité d'intervention transversale, qui leur permet de s'appuyer directement sur les différents services de l'institution en fonction de l'action à produire. Le point commun aux trois projets analysés réside dans le fait que l'organisation par projet légitime le contournement de l'organisation hiérarchique, à laquelle elle se superpose. Cela a des conséquences en termes de coordination entre technique et politique, dans le sens où l'organisation par projet peut légitimer les contacts extra-hiérarchiques entre élus et techniciens. Mais de ce point de vue, l'« organisation par projet » mise en place dans les trois projets renvoie à des réalités relativement différentes selon la manière dont elle s'intègre dans l'organisation des institutions qui portent le projet.

Dans le cas du projet Paris Nord-Est, l'un des deux techniciens en charge du projet à la direction de l'Urbanisme se réfère ainsi à ce mode d'organisation pour caractériser son travail au sein de la Ville de Paris : « *La notion de chef de projet, c'est qu'on est à l'articulation des élus, des Services techniques de la Ville, parce que l'urbanisme a cette particularité de concerner beaucoup de services et de thématiques très différentes. On est un peu à la croisée des chemins, entre les différentes contraintes des services et les différents souhaits.* » Cette organisation a des conséquences en termes de coordination entre technique et politique. Sur toutes les questions relatives au projet, elle rend légitime les liens directs entre les chefs de projet, et les élus concernés par le projet ou leurs représentants. Nous avons déjà souligné les liens directs entre les chefs de projet et les collaborateurs de cabinet des élus. Notre interlocuteur de la direction de l'Urbanisme évoque en ce sens ses « référents » au sein des cabinets des élus : « *La relation est un peu plus directe, et le chemin est un peu plus raccourci avec le politique, dans ce système de fonctionnement transversal. On a des référents. Des gens avec qui on a construit des relations de confiance, et auxquels on peut s'adresser directement, ou les alerter quand il y a un dérapage, ou leur demander un arbitrage, etc. C'est important. Au niveau politique j'ai trois référents et je n'hésite pas à les appeler.* »

Les relations directes entre les chargés de projet et les collaborateurs de cabinet sont présentées à Paris comme allant de pair avec l'« organisation par projet » mise en place au sein de la direction de l'Urbanisme. Un collaborateur de cabinet de l'adjoint au maire de Paris en charge de l'Urbanisme, travaillant sur le projet Paris Nord-Est, établit ainsi très clairement le lien entre les

<sup>118</sup> Non sans une certaine ambiguïté quant au caractère normatif de ces analyses et de ces enseignements, qui présentent souvent l'organisation par projet comme la « bonne manière de faire ».

deux. Il souligne que le rôle des chargés de projet a évolué en cela par rapport à la mandature précédente : *« Au sein même de la direction de l'Urbanisme, il y a une responsabilisation des chargés de projets, qui sont vraiment aujourd'hui des chargés de projet, et qui ne sont plus des membres d'un échelon hiérarchique, où tout passerait par les directeurs et où tout ça fait que l'administration devient très lourde. Sur les dossiers, on a nos référents. Alors ça ne veut pas dire non plus qu'on squeeze la directrice de l'Urbanisme, je ne dis pas qu'elle ne sert plus à rien. Simplement il y a un travail quotidien en direct avec le chargé de projet, qui se crée naturellement sans forcément passer par une note à la directrice. Avant c'était essentiellement par notes, avec des allers-retours incessants par la hiérarchie. Et puis avant, il n'y avait pas ce travail régulier entre la direction de l'Urbanisme et les politiques : les politiques passaient une commande, six mois après la commande revenaient et on regardait. »* **Le rôle des « chargés de projet » dans le pilotage du projet est ainsi renforcé par leur capacité à dialoguer directement avec les élus et leurs représentants, ce dont les élus et leurs cabinets sont demandeurs car ils peuvent ainsi intervenir directement dans l'action. Les contacts entre les chargés de projet et les acteurs politiques sont rendus possibles du fait que tous les acteurs y trouvent un intérêt.** Notre interlocuteur précise : *« Ça vient des deux côtés. Ça peut-être moi disant : 'Ça fait longtemps que je n'ai pas entendu parler de cette opération-là. Où est-ce qu'on en est ?' Ou alors ça peut-être les chargés de projet de la direction de l'Urbanisme disant : 'Là ça coince,' et à leur demande j'organise une réunion. »* Le nouveau rôle des chargés de projet dans l'organisation de l'action paraît en ce sens très lié au nouveau rôle des collaborateurs de cabinets des élus, car celui-ci rend possible le contournement de la hiérarchie.

**La capacité des chargés de projets à établir des relations directes avec les acteurs politiques leur permet de renforcer leur place par rapport aux autres techniciens au sein de l'organisation de leur institution.** D'une part, ils paraissent être plus indépendants de leur hiérarchie. La hiérarchie de l'institution existe toujours, et peut être mobilisée en cas de problème sur un projet. Mais, comme l'a souligné le collaborateur de cabinet de l'adjoint à l'Urbanisme au maire de Paris, les chargés de projets ne la mobilisent pas systématiquement pour obtenir un avis ou un arbitrage politique. **D'autre part, tout se passe comme si les liens directs avec les élus leur donnait une légitimité supplémentaire dans la coordination de l'action des techniciens de toutes les directions concernées par le projet. De la même manière qu'ils peuvent s'adresser directement aux acteurs politiques, les chargés de projet peuvent mobiliser directement leurs référents techniques au sein des autres directions. Les relations directes entre les chargés de projet et les acteurs politiques permettent une transposition au niveau technique de la régulation politique de l'action. Les arbitrages entre élus se font directement auprès du chargé de projet, celui-ci étant situé « à l'articulation des élus et des différents services ».** Le chargé de projet participe ainsi à l'organisation de ce niveau de

régulation politique de l'action, et il en tire une capacité supplémentaire à coordonner les différents services intervenant dans le projet. Un technicien de la SEMAVIP travaillant sur l'opération Macdonald souligne en ce sens l'importance dans le pilotage de Paris Nord-Est d'un des chargés de projet de la direction de l'Urbanisme qui remplit particulièrement bien ce rôle : « *Ce que vraiment je trouve remarquable, c'est qu'il joue bien pour nous le rôle de guichet unique, et il orchestre derrière et met en ordre de marche tous les services qui sont concernés dans l'opération, qui sont vraiment très nombreux puisqu'il y a tous ceux de la voirie, tous ceux des égouts, des VRD, des équipements, etc.* » En retour, l'organisation par projet mise en place dans le cas du projet Paris Nord-Est laisse des marges d'intervention relativement importantes aux différents adjoints au maire et aux élus d'arrondissement pour intervenir directement dans la conduite du projet.

Le cas du projet de l'Union semble relativement différent. Là encore, une organisation « par projet » a été mise en place au sein de la Communauté urbaine. Un chef de projet s'occupe tout particulièrement de ce projet au sein de la direction à l'Aménagement et au Renouveau urbain. En outre, le directeur adjoint à l'Aménagement et au Renouveau urbain a été nommé directeur du Projet de l'Union. Le chef de projet précise ainsi que cette répartition des rôles s'inscrit dans le cadre de la mise en place systématique d'une organisation par projet au sein des services de la Communauté urbaine : « *En interne à la Communauté, au cours du marché de définition, il y a eu la mise en place d'un mode de management de projet. Il y a eu un consultant qui est venu nous expliquer ça, il y a eu des tas de réunions, et on a mis en place un système de gestion de projet, où c'est là que je suis apparu comme chef de projet et coordonnateur de projet.* » Le vice-président en charge de l'Aménagement précise que l'organisation par projet est supposée permettre d'assurer la transversalité entre tous les services concernés au sein de la Communauté urbaine, en s'appuyant sur une relation privilégiée avec les élus concernés aussi bien à la Communauté urbaine que dans les villes : « *L'objectif, c'est qu'on ait beaucoup plus une direction de projet que des compartimentages avec la voirie, l'assainissement, l'aménagement, le foncier. Et notamment pour les projets d'une certaine envergure. Donc ça a une incidence sur les techniciens, puisque normalement il y a un rôle de coordination qui est fait par le technicien communautaire désigné chef de projet. Ça veut dire qu'il est en lien avec les élus, mais surtout qu'il est en lien avec tous les techniciens communautaires qui interviennent sur le dossier. Les techniciens passent par son biais pour que ça remonte aux élus.* ». Par exemple, le directeur du projet de l'Union serait supposé pouvoir s'affranchir de l'organisation hiérarchique pour superviser l'action de la direction du Développement économique sur ce projet. Un technicien précise : « *Ça lui donne une légitimité un peu ... à passer au dessus de l'Économie, en quelque sorte. Même si hiérarchiquement, de toute façon on ne fait rien non plus sans... Le but n'est pas de marcher sur les plates-bandes de l'autre non plus.* »

Comme à Paris, ce système repose donc en partie sur les relations directes entre les élus concernés et les techniciens en charge des projets d'aménagement. Notamment, les maires des communes concernées par le projet s'adressent très souvent directement aux chefs de projet. Les relations extra-hiérarchiques entre les chefs de projet et les vice-présidents qui n'ont pas autorité sur leur direction semblent en revanche moins habituelles. Notamment, les contacts entre la vice-présidente au Développement économique et les techniciens de la direction de l'Aménagement en charge du pilotage du projet de l'Union passent systématiquement par les techniciens de la direction du Développement économique. Le chef de projet à la direction de l'Aménagement donne ainsi l'exemple de l'organisation des réunions du comité de pilotage du marché de définition, pour lesquelles il n'avait pas accès à l'agenda de la vice-présidente : « *On a beau piloter le projet à la direction de l'Aménagement et du Renouvellement urbain, pour prendre une date avec Martine Aubry pour un comité de pilotage en phase de marché de définition, moi, je n'avais pas le droit de demander au secrétariat général de Martine Aubry, il fallait que je passe par le Développement économique pour solliciter une date auprès de Martine Aubry. Ça a toujours été un peu artificiel, quoi.* » La relation entre cette élue et les techniciens en charge du pilotage du projet suit donc ici la voie hiérarchique. L'organisation hiérarchique semble ainsi prendre le pas sur l'organisation par projet. Un technicien de la direction du Développement économique souligne ainsi la prédominance de l'organisation hiérarchique : « *Il y a forcément ce passage hiérarchique qui est incontournable. Nous, on répond à une commande faite par notre directeur.* » Contrairement au cas du projet Paris Nord-Est, le chef de projet n'assume donc pas aussi clairement un rôle d'interface de tous les élus mobilisés sur le dossier. Sa légitimité à coordonner les différents services techniques concernés sur le projet semble s'en trouver diminuée. Pour souligner cette ambiguïté de l'« organisation par projet » mise en place au sein de la Communauté urbaine, le chef de projet de l'Union évoque le cas de la ZAC Hypercentre de Tourcoing qu'il suit également en tant que chef de projet, en montrant la prééminence de l'organisation hiérarchique sur l'organisation par projet : « *Il y a eu un bureau d'étude qui conseillait la communauté pour un passage en mode projet de l'ensemble de la Communauté. Leur idée, c'est qu'il y a un chef de projet qui a une légitimité sur une équipe projet qui est en transversale. Et les gens du bureau d'étude ne comprenaient pas que je n'arrive pas à faire un organigramme. Mais ça n'est pas si facile. Par exemple sur la ZAC Hypercentre de Tourcoing, où on a des opérations en régie communautaire, quand les transports doivent nous faire des trucs, à part les harceler de coups de téléphone et que ça remonte au DGS, je n'ai aucun poids sur eux. Ils ne se sentent pas investis parce que paradoxalement ils ont l'impression que c'est mon projet. Qu'ils mettent en place mon truc. Mais je dis : 'C'est votre tramway surtout ! Ça n'est pas que mon projet.' »*

Il semble en contrepartie que la coordination entre technique et politique sur le projet de l'Union soit plus souvent assurée au sommet de la hiérarchie de l'institution que pour le projet Paris



Nord-Est. Comme dans toutes les institutions, il existe en effet des lieux d'interaction spécifiques et réguliers entre les techniciens situés au sommet de la hiérarchie et les élus. Outre les « points fixes » réguliers entre les directeurs et leurs élus référents, qui sont des réunions périodiques entre ces acteurs, on peut également évoquer les « points fixes » entre le directeur général des Services, le directeur de cabinet de Pierre Mauroy, et les principaux directeurs généraux adjoints dont fait partie le directeur général adjoint à l'Aménagement et au Cadre de vie. Or ces lieux d'interaction entre technique et politique semblent être plus souvent utilisés par rapport au pilotage du projet de l'Union qu'ils ne le sont à la Ville de Paris dans le pilotage du projet Paris Nord-Est. Un technicien de la direction du Développement économique travaillant sur le projet de l'Union explique ainsi qu'il passe le plus souvent par la voie hiérarchique pour saisir la vice-présidente sur les questions d'implantation d'entreprises. Il s'appuie alors sur les contacts réguliers entre son directeur et la vice-présidente : *« On est très vite enclin à demander une validation politique de Martine Aubry. Alors, comme il y a des points fixes qui sont tous les quinze jours ou trois semaines entre le directeur et la vice-présidente, ça permet, quand on a connaissance d'un projet d'implantation d'entreprise, de pouvoir le tester rapidement. On est producteur de notes quand même, de façon importante. Ça permet d'avoir une première orientation et de pouvoir continuer à travailler. Le problème, c'est qu'il y a beaucoup de choses à discuter, et on n'a pas toujours le retour sur le dossier. Pour exposer une problématique et pour pouvoir avoir une orientation, ça ne se fait pas en deux minutes. Quand il y a vingt sujets à l'ordre du jour, on sait que tout ne sera pas traité. »* Cela expliquerait qu'un certain nombre de grands projets aient des directeurs de projet en plus des chefs de projets, et qu'ils soient situés à une position assez élevée dans la hiérarchie, afin de faciliter la coordination avec les élus sur ces projets importants. Outre l'Union dont le directeur de projet est directeur adjoint à l'Aménagement et au Cadre de vie, on peut évoquer par exemple un projet consistant à développer 1000 hectares de surface de développement économique sur le territoire métropolitain, mobilisant à la fois la direction de l'Aménagement et du Renouveau urbain et la direction du Développement économique, et dont le directeur de projet est le directeur adjoint à l'Aménagement et au Cadre de vie.

À Chartres, une « organisation par projet » a été mise en place à l'occasion de la réorganisation déjà évoquée des Services techniques de la Ville en 2000. Cette organisation a été testée sur le projet Cœur de Ville lorsqu'il a été élaboré par la nouvelle municipalité en 2001. Le directeur des Services techniques ayant piloté la réorganisation des services précise ainsi le rôle du chef de projet : *« Il faut qu'il y ait un pilote. Quelqu'un en charge de la responsabilité du planning, du contrôle. »* Il précise que l'« organisation par projet » permet en ce sens de dépasser le cloisonnement entre les différents secteurs qui existait dans l'organisation antérieure : *« L'organisation précédente des services*

*techniques était dans l'incapacité totale de piloter un projet comme Cœur de Ville parce qu'on aurait cherché quelle était la part du projet qui relevait des Espaces verts, de la Voirie, de l'Urbanisme, etc. Et ça n'a pas de sens. Ce projet au départ, on n'en savait rien. Il aurait pu ne pas y avoir d'espaces verts à la limite. Donc il fallait bien un pilotage de projet.* » Le chef de projet est ici le directeur des Services techniques en personne. Celui-ci a en effet estimé que le chef de ce projet devait avoir ici une autorité hiérarchique suffisante pour assurer la coordination avec les élus, et en particulier pour dialoguer avec un maire très présent sur ce projet : *« C'est là où on a vraiment un binôme très fort entre le technicien et le politique. Et selon la taille du projet, il est important de pas se tromper d'échelon dans la hiérarchie pour le chef de projet. Même si le chef de projet ne fait rien, et que ses collaborateurs font tout. Mais lors de la réunion du comité de pilotage, si le chef de projet n'a pas d'autorité pour éventuellement dire au maire : 'Attendez, il faut absolument que vous répondiez à la question qui vous a été posée parce que sinon ça va bloquer le système,' et bien on n'avance pas. On ne peut pas nommer quelqu'un chef de projet, aussi bon soit-il, s'il n'est pas suffisamment reconnu dans la hiérarchie. »* Cette situation où le chef de projet fait partie de l'équipe de direction des services de l'institution est particulière au projet Cœur de Ville en comparaison au projet de Paris Nord-Est et au projet de l'Union<sup>119</sup>. Elle s'explique notamment par le fait que ce projet est extrêmement important par rapport au programme des élus de la majorité municipale, mais également par le fait que les services de la collectivité sont moins nombreux et que celle-ci porte moins de projets qu'à Paris ou Lille.

En conséquence, l'interface entre technique et politique sur le projet Cœur de Ville se fait le plus souvent à travers les lieux d'interaction existants, au sein de l'organisation de la collectivité, entre les élus et les cadres dirigeants des services au sommet de la hiérarchie, même si des contacts extra-hiérarchiques peuvent également avoir lieu entre élus et techniciens impliqués dans le projet à un niveau hiérarchique inférieur. Le directeur des Services techniques signale par exemple que la question du choix entre la procédure du concours et celle du marché de définition a été discutée et arbitrée au niveau de la direction générale des services. Outre les relations régulières entre ces acteurs, il existe de plus une instance spécifique de coordination regroupant les principaux élus et la directrice générale des Services. Le directeur des Services techniques participe à ces réunions, comme le précise le directeur de l'Urbanisme : *« Il y a une instance de coordination qui s'appelle le comité de direction. Qui regroupe le maire et puis les principaux adjoints, dont l'adjoint aux Finances et l'adjoint à l'Urbanisme. Siègent aussi la directrice générale des Services, le directeur général des Services techniques, et les autres directeurs généraux. Donc c'est une petite structure de huit à dix personnes qui assure la coordination générale de tous les dossiers de la Ville. »* **Contrairement à Paris Nord-Est notamment, et dans**

<sup>119</sup> Même si le directeur du projet de l'Union est directeur adjoint à l'Aménagement et au Renouvellement urbain, il ne participe pas aux réunions régulières dont nous avons parlé entre les cadres dirigeants situés au sommet de la hiérarchie et le président de la Communauté.

**une moindre mesure au projet de l'Union, l'« organisation par projet » ne sert donc pas dans le projet cœur de ville à justifier les contacts extra-hiérarchiques entre élus et techniciens relatifs au pilotage du projet, dans la mesure où elle s'appuie au contraire sur la position hiérarchique du directeur de projet pour fonctionner.**

## 4.2 – Quand la coordination entre technique et politique dépasse les frontières entre les institutions

Nous avons souligné plus haut que **le groupe d'acteurs en charge du pilotage d'un projet d'aménagement pouvait rassembler des acteurs issus d'institutions différentes. Ces institutions peuvent être plus ou moins interdépendantes selon le degré d'imbrication des communautés d'élus<sup>120</sup> qui y siègent. Et l'interpénétration des élus des différentes institutions a des incidences sur les modalités de coordination entre technique et politique dans un projet.** Nous allons ainsi distinguer dans un premier temps les différentes formes d'interdépendance entre les institutions. Nous verrons ensuite en quoi l'interdépendance entre ces institutions peut instaurer des formes particulières de régulation politique de l'action dans les projets d'aménagement, et en quoi les projets peuvent être mobilisés en retour pour structurer une organisation inter-institutionnelle.

### a) L'imbrication des élus de différentes institutions

**Plusieurs raisons peuvent conduire à l'enchevêtrement des élus de différentes institutions. En premier lieu, les modes de désignation des élus de ces institutions peuvent être liés du fait du statut même de celles-ci.** C'est le cas pour les communautés urbaines et pour les autres EPCI. Les membres de l'assemblée délibérante et donc les membres de l'exécutif de l'institution sont en effet avant tout élus dans les communes qui composent l'EPCI. Les conseillers communautaires de Lille Métropole sont d'abord conseillers municipaux dans l'une des quatre-vingt-cinq communes qui composent cette institution. Chaque commune désigne un nombre de conseillers communautaires égal à celui prévu dans les statuts de l'EPCI. De la même manière, les élus de Chartres Métropole sont d'abord ceux des sept communes qui composent cette institution. La situation est partiellement comparable à Paris entre les mairies d'arrondissement et la mairie centrale. Conformément à la loi Paris Marseille Lyon de 1982, les conseillers d'arrondissement sont élus à travers un scrutin par liste au sein de chaque arrondissement. Le conseil d'arrondissement élit le maire d'arrondissement. Un certain nombre de conseillers de Paris sont de plus désignés parmi les conseillers d'arrondissement, en fonction du nombre d'habitants dans l'arrondissement et des scores électoraux de chaque liste. Ces conseillers de Paris élisent ensuite le maire de Paris. Comme dans le cas des EPCI et des

<sup>120</sup> Voir p80 note n°64 pour une définition du terme.

communes qui les composent, les élus de la Ville de Paris sont également élus dans les arrondissements. Même si les arrondissement n'ont pas un statut de collectivité territoriale, ils bénéficient cependant d'une certaine autonomie.

Dans les trois cas, ces institutions politico-administratives qui se côtoient sont bien distinctes, et dotée de leurs propres assemblées délibérantes. Excepté dans le cas un peu particulier de Paris et de ses arrondissements, chaque institution constitue une entité juridique distincte. Cependant, ces institutions sont liées à chaque fois par leurs statuts. Le mode de désignation des élus induit ainsi l'imbrication des élus des institutions et le cumul des fonctions. De ce point de vue, l'exemple de l'interpénétration entre les élus de la Ville de Paris et ceux du Département de Paris constitue un cas extrême. Les élus des deux assemblées et de l'exécutif de ces deux institutions sont les mêmes : le maire de Paris est également président du conseil général et les membres des assemblées sont les mêmes. Mais les collectivités territoriales sont bien distinctes juridiquement. Un budget séparé est ainsi voté au sein des deux institutions par deux assemblées distinctes. De la même manière, les services administratifs de deux institutions distinctes juridiquement peuvent également être intimement liés dans leur organisation. Les services des arrondissements parisiens sont bien placés sous l'autorité directe du maire d'arrondissement, mais la gestion du personnel et le recrutement dépendent en revanche de l'administration centrale. Dans un cas extrême comme celui de Strasbourg, les services de la Communauté urbaine et ceux de la Ville de Strasbourg sont les mêmes (Arab, 2004). **Finalement, des institutions politico-administratives distinctes mais liées par leurs statuts ont des élus en commun et parfois même des services administratifs en commun. On peut alors relativiser la séparation stricte entre ces institutions politico-administratives pourtant juridiquement distinctes.** Un technicien de la Ville de Tourcoing, affirmant que les élus des villes « *savent aussi se rencontrer dans le cadre de leurs mandats communautaires* », précise en parlant des Villes et de la Communauté urbaine que « *ça n'est pas deux mondes distincts* ».

**L'imbrication des élus de deux institutions peut également exister alors même que les statuts juridiques de ces institutions sont indépendants. Les élus peuvent en effet cumuler des mandats dont les circonscriptions électorales se recoupent. Il est ainsi courant qu'un élu important d'une grande commune soit également député ou sénateur, ce qui lui donne accès à des sphères de négociation au sein de l'État, aussi bien avec les autres élus qu'avec certains techniciens.** Dans l'exemple de Chartres, le maire est également député. De la même manière sur le projet de l'Union à Lille, le maire de Wattrelos est député de sa circonscription. Des phénomènes similaire existent avec les départements ou les régions : les

possibilités de cumul des mandats peuvent également conduire à l'interpénétration des élus des communes – ou des EPCI – et de ceux de ces collectivités territoriales. Sur le projet de l'Union par exemple, plusieurs élus des communes impliquées dans le projet de l'Union sont également au conseil général du Nord. Le premier adjoint au maire de Tourcoing est par ailleurs vice-président du conseil général du Nord. La remarque d'un technicien de la SEMVR, qui précise que le double mandat des élus peut parfois permettre de résoudre des problèmes dans la conduite du projet, laisse entendre qu'une telle situation est fréquente et qu'elle est constitutive du fonctionnement de la coordination entre les institutions : « *On peut avoir divers problèmes avec le conseil général, là on interpelle les élus parce qu'ils sont tous plus ou moins élus du conseil général aussi. Donc on leur demande d'aller voir leur président ou leurs collègues.* » Il existe ainsi une autre forme d'imbrication des élus des différentes institutions participant aux projets d'aménagement, qui repose sur le cumul des mandats des élus. L'enchevêtrement des élus des institutions est alors plus ou moins forte selon le taux de cumul des mandats.

À l'inverse, certaines institutions dont les techniciens sont amenés à travailler ensemble sur un même projet n'ont aucun élu en commun. Nous avons déjà évoqué le cas de la Ville de Paris et de Plaine Commune, dont les techniciens sont amenés à travailler ensemble sur le projet Paris Nord-Est. Comme nous l'avons vu, l'action mise en œuvre dans le cadre du projet Paris Nord-Est peut avoir une incidence sur les projets portés par Plaine Commune. Les acteurs de Plaine Commune s'intéressent donc de près au projet. Or ces deux institutions ne sont liées par aucune règle de fonctionnement, et n'ont par ailleurs aucun élu en commun. Nous sommes ici dans un cas où il n'y a pas d'imbrication : aucun élu n'exerce un mandat dans les deux institutions. Cela n'empêche évidemment pas les techniciens et les élus de ces institutions de travailler ensemble sur des projets précis. Mais la régulation politique de l'action repose en ce cas essentiellement sur des négociations directes entre les acteurs politiques des deux institutions. L'enjeu est alors de structurer un cadre de négociation en connectant entre eux les objets de discussion qui peuvent intéresser les acteurs des deux institutions.

## **b) Des jeux autour du cumul des mandats des élus...**

La forte interpénétration des élus des différentes institutions, liée à la pluralité de leurs mandats, peut avoir des incidences sur le pilotage d'un projet d'aménagement. **Les élus qui siègent au sein de plusieurs institutions peuvent en effet mobiliser les ressources qu'ils tirent de leurs multiples mandats pour faire avancer l'action qu'ils portent au sein de chacune**

**d'entre elles. La pluri-appartenance institutionnelle d'un élu peut lui permettre de renforcer sa position au sein de chacune des institutions.** Un élu peut donc intervenir dans un projet d'aménagement au nom de son appartenance à une première institution, et utiliser l'action mise en œuvre dans le cadre du projet pour valoriser son action au sein d'une seconde institution. À l'inverse, ce même élu pourra mobiliser les ressources qu'il tire de son appartenance à cette seconde institution pour faire avancer le projet dans le cadre de la première institution.

**Les techniciens qui pilotent le projet peuvent alors utiliser la pluralité des mandats des élus dont ils dépendent pour avoir accès aux ressources d'une autre institution et faire avancer la mise en œuvre du projet.** En tous les cas, lorsqu'un élu intervient dans un projet d'aménagement, il peut s'exprimer au nom de chacune des institutions auxquelles il appartient. Cela a des conséquences sur les modalités de régulation politique de l'action. **Au lieu que des élus de ces différentes institutions aient nécessairement à négocier entre eux pour produire les règles politiques organisant l'action dans le cadre du projet, l'accord politique inter-institutionnel peut alors être trouvé à travers la recherche par l'élu et les techniciens d'une solution politiquement acceptable par tous. L'accord repose ensuite sur la capacité de l'élu à représenter effectivement toutes ces institutions.**

**Dans le cas où les institutions sont interdépendantes à travers leurs statuts, un tel phénomène est fréquent.** Il n'est ainsi pas rare à Paris qu'un élu d'arrondissement utilise les mandats exercés en tant qu'élu de la Ville de Paris pour faire aboutir l'action qu'il porte en tant qu'élu d'arrondissement. Les postes de présidence des SEM d'aménagement en sont un exemple. Comme nous l'avons vu, la présidence d'une SEM parisienne est le plus souvent attribuée au maire d'un des arrondissements dans lesquels intervient la SEM. Or les mandats de présidence de SEM sont exercés par les élus au nom de la collectivité majoritaire, c'est-à-dire la Ville de Paris dans le cas des SEM parisiennes. Certains maires d'arrondissement sont ainsi en mesure d'intervenir dans les projets d'aménagement sur leur arrondissement à travers un mandat qui leur a été délégué au sein de la Ville de Paris, par un vote du Conseil de Paris. C'est le cas pour le maire du XIX<sup>e</sup> arrondissement lorsqu'il intervient dans le projet Paris Nord-Est : la présidence de la SEMAVIP lui permet de suivre de près l'avancement d'un projet important pour son arrondissement.

On retrouve des phénomènes similaires à Lille, où les maires des communes concernées par le projet de l'Union sont par ailleurs vice-présidents de la Communauté urbaine. Bien qu'ils ne soient pas chargés du projet de l'Union en tant que vice-présidents au sein de la Communauté

urbaine, leur légitimité d'intervention dans le projet en tant que maire s'en trouve renforcée. Le chargé de projet de l'Union à la Communauté urbaine précise par exemple que la « casquette communautaire » du maire de Roubaix a contribué à ce qu'il mène la concertation préalable au lancement des études de définition. Même si la concertation sur les projets portés par Lille Métropole relève des communes dans la répartition effective des tâches entre les institutions, le fait que le maire de Roubaix soit également vice-président à la Ville Renouvelée lui a permis de piloter les réunions de concertation au nom des trois communes impliquées, les maires des autres communes étant également présents : « *La concertation préalable, c'est les Villes qui mènent la manœuvre. René Vandierendonck à la Ville de Roubaix, qui heureusement est aussi vice-président à la Communauté urbaine, en charge de la Ville Renouvelée. Qui n'est pas la politique de pôle d'excellence de l'Union mais qui peut s'en rapprocher. Donc il prend sa casquette communautaire, et en tant que maire de Roubaix, et puis il y a les deux autres maires qui sont là, pour mener la réunion de concertation préalable sur un travail technique des services de la Communauté.* » Son poste de vice-président permet par ailleurs à cet élu d'entretenir des contacts réguliers avec les techniciens communautaires, qu'il peut solliciter ensuite en tant que maire de Roubaix. De la même manière, le maire de Tourcoing est par ailleurs président de la SEMVR. En tant qu'élu communautaire, il représente cette institution au sein du conseil d'administration de la SEM. Même s'il déclare « *essayer d'éviter* », il lui arrive parfois d'intervenir dans le projet par l'intermédiaire de son poste de présidence de SEM pour formuler en tant que maire de Tourcoing une requête auprès des techniciens. Au-delà du projet de l'Union, les maires des villes peuvent parfois utiliser leur position au sein de la Communauté urbaine pour porter des projets qui les intéressent également pour leur Ville en tant que maire. L'exemple de la seconde ligne de métro de la métropole, projet porté au sein de la Communauté urbaine par son président de l'époque Arthur Notebart, a ainsi marqué l'histoire de l'institution. Le tracé choisi pour cette ligne passait en effet par Lomme, ville dont le président était maire. Cette décision a provoqué une dissension au sein de la Communauté urbaine, les élus de Roubaix et Tourcoing estimant que la desserte de leurs villes était prioritaire car représentant une population beaucoup plus nombreuse. Le projet a été mené à bien mais il a conduit à ce qu'Arthur Notebart soit écarté de la présidence de la Communauté urbaine en 1989 (Stevens, 2004 ; Paris, 2009).

Le maire de Chartres a pu enfin de la même manière engager facilement Chartres Métropole dans le projet Cœur de Ville selon ses besoins, étant lui-même président de cette institution. Cela semble cependant n'avoir pas été nécessaire dans ce projet car l'EPCI y était peu impliqué, exception faite des problèmes de dévoiement de réseaux, nécessaires à la réalisation du projet, qui relèvent des compétences de la communauté d'agglomération.



**On observe des phénomènes similaires dans les cas où il existe une interpénétration entre les élus de différentes institutions alors même que celles-ci sont indépendantes par leurs statuts.** Dans le cadre du projet Cœur de Ville, les relations du maire de Chartres au sein de l'État lui ont permis de résoudre un problème technique relatif au passage d'un réseau France Télécom dans l'axe principal du projet. La ligne téléphonique Paris-New-York traverse en effet le Boulevard Chasles sous lequel devait être construit le parking. Or le coût du dévoiement extrêmement complexe de ces réseaux avait été initialement chiffré par les techniciens de France Télécom à plus de 7 millions d'euros à payer par Chartres Agglomération, ce qui remettait en question l'économie du projet. Étant en mesure de rentrer en contact direct avec le président-directeur général de France Télécom à la fois à travers son mandat de député et à travers ses relations partisans au sein de l'UMP<sup>121</sup>, le maire a pu jouer de sa position au sein de l'État pour négocier le coût du dévoiement et le faire baisser à 1,3 millions d'euros. Cet élu a ainsi utilisé sa position au sein d'une première institution en faveur d'un projet qu'il portait au sein d'une seconde institution. Précisons en outre que le maire de Chartres est intervenu sur cette question en tant que président de Chartres Métropole puisque c'est cette institution qui détient la compétence légale en matière de réseaux, alors même que le projet intéresse le maire de Chartres pour sa Ville. De la même manière sur le projet de l'Union, le fait que le maire de Wattrelos soit également député lui permet d'avoir accès plus facilement à certains acteurs de l'État qu'il a pu solliciter dans le portage du projet du CETI. Un élu roubaisien commente ainsi le rôle que prend parfois le député-maire de Wattrelos sur ce projet : *« Pour le bouclage financier du CETI, il a fallu mobiliser des élus pour amener le ministère de l'Industrie à être conséquent avec ses engagements, c'est-à-dire à racler les quelques millions d'euros qui manquaient encore. Le rôle des politiques, c'est aussi de faire remonter au passage. Même pour les parlementaires qui ne sont pas forcément du même bord que le gouvernement. Quand on sent qu'il y a un blocage, un problème au niveau d'un ministère, notre rôle, c'est d'être en capacité d'enclencher une intervention. »* Un dernier exemple est évoqué par un technicien de la Ville de Roubaix avec un autre projet de la métropole. Notre interlocuteur souligne le rôle des relations de Pierre Mauroy, ancien Premier ministre, dans le projet Euralille. Il précise ainsi que le vice-président de la Communauté urbaine, à l'époque maire de Lille, a pu faire en sorte que la gare TGV Euralille soit implantée sur le territoire de sa ville : *« Les politiques ramènent la couverture à soi. Et parfois c'est bénéfique. Quand Pierre Mauroy était maire de Lille, grâce à son ancien mandat de Premier ministre, il a réussi à ce qu'il y ait une gare TGV dans son centre-ville. S'il n'avait pas été Premier ministre, elle aurait été à l'aéroport, à Lesquin, la gare TGV. Et on n'aurait pas eu le développement d'Euralille comme on l'a aujourd'hui. »* Le fait

<sup>121</sup> Après avoir été PDG de France Télécom entre 2002 et 2005, Thierry Breton a ensuite été ministre de l'Économie entre 2005 et 2007 dans le second mandat de Jacques Chirac.

qu'un élu appartienne à plusieurs institutions lui procure ainsi des marges de manœuvre au sein du système d'action, à travers la possibilité de jouer de ses multiples mandats.

### **c) ... des jeux sur lesquels repose la structuration des coalitions politiques**

Ces marges de manœuvre peuvent structurer le fonctionnement du système d'action. **Nous avons vu qu'au sein de chaque institution, la répartition des lieux d'interaction entre technique et politique participe d'un équilibre qui permet la constitution d'une coalition politique. Or à partir du moment où un élu a accès à des lieux d'interaction entre technique et politique au sein des différentes institutions impliquées dans un projet, il peut jouer de ce double accès pour maximiser sa position au sein de chacune d'entre elles. Cette possibilité de jeu peut alors être utilisée dans la composition des coalitions dominantes au sein de chaque institution.** Prenons un cas où le contrôle par un élu d'un lieu d'interaction entre technique et politique au sein d'une première institution puisse lui servir à maximiser sa position dans la seconde institution. La répartition des lieux d'interaction entre politique et technique entre les élus au sein de la première institution pour y constituer une coalition dominante se fait alors en fonction du principe selon lequel ces lieux d'interaction seront utilisés par les élus par rapport à leurs positions au sein des autres institutions. Un élu peut notamment s'impliquer dans le pilotage d'un projet d'aménagement porté par une première institution à travers les différents lieux d'interaction entre technique et politique qu'il contrôle au sein de cette institution. Mais le résultat du projet pourra également lui permettre de faire aboutir l'action qu'il porte dans le cadre d'une seconde institution. L'équilibre sur lequel repose la coalition dominante au sein de la première institution peut alors exploiter ce mécanisme.

**Dans le cas d'institutions relativement étanches, la régulation politique de l'action passe le plus souvent par une négociation au cas par cas entre les acteurs politiques situés à la tête des institutions. L'interpénétration entre les élus de plusieurs institutions structure au contraire d'autres formes de régulation politique de l'action, qui reposent sur le fait que certains élus contrôlent des lieux d'interaction entre technique et politique au sein de chaque institution. La régulation politique de l'action peut alors reposer sur les relations entre les techniciens en charge du pilotage du projet et les élus des différentes institutions, au-delà des compétences réglementaires de leur institutions. Les techniciens en charge du pilotage du projet effectuent alors au niveau technique la synthèse des attentes des élus des différentes institutions.** Nous allons voir que des phénomènes de ce type peuvent être observés aussi bien sur le projet de l'Union que sur celui de Paris Nord-Est.

Le projet de l'Union constitue un exemple idéal-typique de ce phénomène. Lille Métropole est constituée de quatre-vingt-cinq communes. On trouve parmi elles beaucoup de petites communes qui représentent au total un nombre de voix relativement important au conseil de communauté. Quel qu'en soit le nombre d'habitants, chaque commune a au moins une voix au conseil. Les petites communes constituent donc une force politique au sein de cette institution. Un technicien de la Communauté raconte : « *La Communauté est présidée par la gauche alors qu'il n'y a pas de majorité de gauche à la Communauté. C'est plutôt divers droite : c'est les communes moyennes, la strate des communes de 10 000 à 40 000 qui a la majorité à la Communauté. Et qui n'est pas majoritairement de gauche. Et en plus, l'ancien maire de Roubaix, André Diligent, a fait passer un amendement qui fait que chaque commune, même si elle n'a que 100 habitants, a au moins un représentant à la Communauté. Là aussi, par rapport à l'échiquier politique, ça renforce les divers droite et les gens centristes dont faisait partie André Diligent.* » Lille Métropole est en outre constituée de plusieurs grandes communes, parmi lesquelles on retrouve Lille, mais aussi Roubaix, Tourcoing, Villeneuve d'Ascq, etc. Un technicien de la Ville de Tourcoing estime en ce sens que contrairement à d'autres communautés urbaines en France, celle de Lille n'est pas constituée par une seule mais par plusieurs villes centres. Pour constituer une coalition qui puisse prendre la tête de l'institution, le président de la Communauté urbaine doit donc s'assurer du soutien non seulement des petites communes mais également des principales villes de l'agglomération. Arthur Notebart, prédécesseur de Pierre Mauroy à ce poste, n'a pas pu renouveler son mandat en 1989, en raison de l'opposition des élus des communes du versant nord-est qui lui reprochaient d'avoir privilégié la desserte en métro de Lomme au détriment de Roubaix et Tourcoing. C'est également entre la fin des années 1980 et le début des années 1990 que se constitue le « versant nord-est » de la métropole comme une force d'opposition politique au sein de la Communauté. Les élus des villes concernées, de droite comme de gauche, défendaient alors l'idée, face à une crise industrielle massive, qu'ils partageaient des intérêts communs. Ils militaient pour que ces intérêts soient pris en compte par la Communauté urbaine, en mobilisant divers outils créés pour cela. Un technicien de la Communauté urbaine se souvient par exemple avoir travaillé dans une structure associative regroupant les maires de ces communes et chargée de structurer cette force d'opposition politique. L'« Union des communes de Roubaix-Tourcoing-Vallée de la Lys » servait ainsi de cabinet commun aux élus des communes du versant nord-est dans la défense de leurs intérêts communs en matière de développement économique : « *C'était à la fois mener des réflexions communes aux douze villes membres, et puis porter politiquement des projets, des idées, des revendications. Et notamment à partir de 1992, on parlait déjà de l'Union.* » D'autres structures plus opérationnelles s'inscrivaient également dans cette optique de porter des intérêts

communs à ces communes, à commencer par la SEM versant nord-est qui deviendra plus tard la SEM Ville Renouvelée. Un technicien communautaire précise : *« Quand Pierre Mauroy est arrivé à la Communauté urbaine, il y avait des difficultés relationnelles très fortes entre ce qu'on a appelé le versant nord-est Roubaix-Tourcoing, et le reste de la métropole. Donc il a déjà fallu calmer, et retrouver une solidarité de territoire. »*

Pour être élu à la tête de la Communauté urbaine, Pierre Mauroy a donc dû négocier à la fois avec les élus des petites communes, mais également avec les élus des plus grandes villes dont celles du versant nord-est, afin que leurs projets pour leurs villes soient pris en compte dans son plan de mandat à la communauté. L'inscription des projets des villes dans le programme politique de la communauté devint alors un élément de négociation pour construire la coalition politique au pouvoir. Le directeur général des Services techniques de Tourcoing raconte en ce sens que *« le consensus se fait sur des projets, avec un équilibre entre les grandes villes et les petites communes. C'est du donnant-donnant. Et il ne faut pas donner l'impression qu'il n'y en a que pour les grands et qu'il n'y en a pas pour les autres »*. Notre interlocuteur illustre la manière dont certaines actions publiques portées par la Communauté sont mobilisées pour obtenir l'adhésion des petites communes au consensus politique, en racontant la mise en place du « plan piscine ». Ce plan aurait permis de satisfaire les attentes des élus des petites communes avant de construire de nouveaux équipements dans les grandes communes : *« Pour illustrer cette dialectique entre petites et grandes communes : la Communauté a adopté un plan piscine. À Tourcoing doit être construit un bassin olympique par la Communauté. Pour faire passer le bassin olympique, il fallait d'abord faire passer un plan de remise en état des piscines des communes beaucoup plus petites. Pour qu'il puisse se dégager une majorité qui puisse accepter de voter le bassin ici, il fallait qu'ils aient pu se faire servir dans leurs propres communes de 25 ou 30 000 habitants. »* De la même manière, l'intégration des projets des élus des grandes villes aux plans de mandats successifs ont fait l'objet de négociations. La répartition entre les grandes villes des « pôles d'excellence métropolitains » prévus au schéma directeur adopté en 2002, déjà évoquée, en est un exemple. Le projet de l'Union est ainsi qualifié de *« pendant d'Euralille sur le versant nord-est de la métropole »* par le directeur de l'Aménagement et du Cadre de vie à la Communauté urbaine. Notre interlocuteur précise que les élus de Roubaix-Tourcoing et le président de la Communauté ont négocié les projets des villes à engager prioritairement par la Communauté urbaine.

**Les projets d'aménagement sont donc mobilisés, parmi d'autres actions<sup>122</sup>, afin de constituer le consensus métropolitain rassemblant les élus des villes au sein de la coalition au pouvoir au conseil communautaire. Or la répartition des projets**

<sup>122</sup> Comme le montre l'exemple du « plan piscine », d'autres types d'actions sont nécessaires afin de fonder l'adhésion des petites communes qui ne peuvent bénéficier des projets d'aménagement.

**communautaires entre les communes va de pair avec le fait de laisser les élus des villes contrôler des lieux d'interaction entre technique et politique, qui leur permettent d'orienter l'action sur ces projets.** C'est en ce sens que les postes de vice-présidents sont répartis entre les élus participant à la coalition au pouvoir. Les maires des trois villes sur lesquelles se situe le projet de l'Union sont ainsi tous trois vice-présidents à la Communauté. Mais c'est en ce sens également que peuvent se constituer des relations extra-hiérarchiques entre les techniciens de la Communauté urbaine qui portent les projets, et les élus des communes. Les élus peuvent alors se servir de ces lieux d'interaction entre technique et politique pour porter leurs projets en tant qu'élus des villes. **Le consensus métropolitain implique donc non seulement une répartition entre les villes des projets portés par la Communauté urbaine, mais il implique également un mode de fonctionnement qui permette effectivement aux élus des villes d'en contrôler la mise en œuvre. La répartition du pouvoir repose ainsi sur la répartition des capacités d'orienter l'action.**

Nous retrouvons un phénomène en partie similaire au sein de la coalition au pouvoir à Paris. Comme nous l'avons explicité dans la partie précédente, les maires d'arrondissement contrôlent des lieux d'interaction entre technique et politique en plus de ceux induits par leur mandat de maire. Ils se voient ainsi attribuer des mandats de présidents de SEM. Ils peuvent en outre entretenir des relations extra-hiérarchiques avec des techniciens de la mairie centrale. Ils ont ainsi une capacité d'intervention dans la conduite de l'action au sein des projets d'aménagement urbain de leur arrondissement, qui va au-delà des compétences réglementaires des arrondissements. Ce mode de fonctionnement est accepté, voire favorisé par les élus de la mairie centrale. **En leur laissant un pouvoir d'intervention important dans l'action publique de la Ville de Paris, le maire de Paris s'assure ainsi du soutien des maires d'arrondissements de gauche qui participent à son élection à la tête de la collectivité parisienne.** Cela semble d'autant plus nécessaire à Bertrand Delanoë pour constituer une coalition stable que sa majorité est plurielle<sup>123</sup>. Certains maires d'arrondissement sont par exemple des élus Verts, comme celui du II<sup>e</sup> arrondissement. Ils sont donc amenés à négocier leur adhésion à la majorité en dehors du cadre d'un seul parti politique. C'est pourquoi les élus d'arrondissement peuvent intervenir dans les projets d'aménagement portés par la Ville de Paris dans leur arrondissement, bien au-delà de leurs champs de compétences réglementaires. **L'aménagement paraît ainsi dans le cas de la Ville de Paris être un domaine sur lequel les élus d'arrondissement ont des marges**

---

<sup>123</sup> cela permet par ailleurs aux élus de cette majorité de se démarquer de ceux de la mandature précédente, en affirmant que renforcer le rôle des arrondissement permet de donner plus de place à la « démocratie participative ».

**d'intervention importantes.** Un technicien de la Ville de Paris interrogé va même jusqu'à dire que le seul projet d'aménagement sur lequel Bertrand Delanoë se soit investi personnellement est celui des Halles, Paris Nord-Est étant piloté essentiellement par l'adjoint à l'Urbanisme et par les maires d'arrondissement.

Une différence de taille avec Lille Métropole vient cependant du fait que la coalition au pouvoir autour du maire de Paris est un élément important de la campagne électorale lors des élections à Paris. Les électeurs votent ainsi pour des listes par arrondissement. Mais pour la plupart des listes, les candidats y figurant affichent clairement pour qui ils voteront aux élections du maire de Paris même s'ils n'en ont pas l'obligation. Le futur maire de Paris participe à la campagne en soutenant les listes d'arrondissement qui s'engagent derrière lui. Il présente à cette occasion un programme électoral pour l'ensemble de Paris. De cette manière, la coalition au pouvoir se constitue donc avant ou pendant les élections. Au contraire, à Lille Métropole, la coalition au pouvoir n'est pas un enjeu des élections municipales. Elle est négociée et constituée après coup en fonction des résultats des élections municipales et avant les élections du président de l'EPCI.

#### **d) Les jeux autour des compétences réglementaires des institutions**

Il existe une dichotomie entre les compétences réglementaires des institutions et la capacité d'action réelle des acteurs. Les compétences réglementaires des institutions ainsi que leur territoire d'intervention constituent un ensemble de règles juridiques que les acteurs vont se réapproprier. Ils vont jouer des marges de manœuvre qu'ils vont trouver entre ces règles pour mettre en œuvre leur action. D'autres règles se mettent alors en place, construites autour des compétences formelles des institutions, et qui vont définir les capacités d'intervention effective de chaque acteur. Il est possible ainsi de montrer qu'à partir du moment où les acteurs cherchent à agir ensemble et à coopérer, se mettent en place des jeux concurrentiels autour de la définition de leurs capacités d'action effectives, au-delà des compétences formelles de leur institution d'appartenance (Arab, Idt, Lefeuvre, 2009a).

Lorsqu'il existe une interpénétration des élus de plusieurs institutions, l'examen des lieux d'interaction entre technique et politique permet de mettre en évidence un type de jeux d'acteurs autour des compétences formelles de ces institutions. Comme nous l'avons vu, **la constitution d'une coalition au sein d'une institution peut reposer sur le fait que les élus contrôlent des lieux d'interaction entre technique et politique au sein de cette institution, ce qui leur donne une capacité d'action supplémentaire au sein des autres institutions auxquelles ils appartiennent. On comprend alors comment ces élus peuvent agir en dehors des**

**compétences formelles de ces autres institutions, à partir du moment où leur position au sein de la première institution leur en donne la capacité. En se reposant sur ce principe, les acteurs de certaines institutions peuvent ainsi tenir un rôle dans le pilotage des projets d'aménagement urbain au-delà des compétences formelles de leur institution.**

Un premier niveau d'intervention des acteurs des communes dans le projet de l'Union vient des compétences formelles de ces institutions. L'aménagement, l'habitat, le développement économique, les espaces publics ont en effet été délégués à la Communauté urbaine, mais les communes gardent néanmoins certaines compétences, comme les espaces verts, le mobilier urbain et l'éclairage public. Les Villes financent au nom de ces compétences une participation au bilan de l'opération d'aménagement de la ZAC de l'Union, qui a été négociée avec les acteurs de la Communauté urbaine. Les Villes récupéreront à terme la gestion des équipements correspondants, et notamment du parc urbain prévu au cœur de la ZAC de l'Union.

Mais les acteurs des Villes interviennent en outre au-delà des compétences formelles de leurs institutions. Même si les Villes n'ont aucune compétence en matière d'aménagement urbain, les maires des Villes peuvent en effet intervenir dans les projets d'aménagement urbain en sollicitant les lieux d'interaction hiérarchiques et extra-hiérarchiques qu'ils contrôlent au sein des services de la Communauté urbaine, comme l'explique le chef du projet de l'Union à la SEM Ville Renouvelée. Notre interlocuteur parle en ce sens de « tradition », laissant entendre qu'il s'agit du mode de fonctionnement habituel du pilotage des projets d'aménagement à Lille Métropole : *« Sur l'Union comme sur tous les autres dossiers, la tradition existe à la Communauté urbaine d'associer très étroitement les élus communaux aux projets qui concernent directement leur territoire. Quand il s'agit d'un projet d'envergure, raison de plus pour les associer. Ils pèsent beaucoup sur les dossiers. Officiellement, c'est la Communauté urbaine qui est compétente. Dans la réalité, elle associe étroitement les communes. Ils pèsent par leur présence effective, ils disent leur point de vue et la façon dont ils voient l'évolution du dossier. »* Un élu roubaisien parle de la même manière de méthodes de travail en commun qui sont instituées, qui donnent aux élus des villes une place importante, au-delà des compétences formelles de leur institution : *« Le mandant, c'est Lille Métropole, c'est la Communauté qui décide ou non des concessions ; et le rapport au quotidien, c'est les Villes et la Communauté urbaine. Il y a un travail collectif ici : il y a des institutions qui ont leurs compétences, mais il y a aussi des méthodes de travail qui s'exercent en commun de façon partagée, par une espèce d'habitude. Ça n'est pas pensable autrement. »* Ces deux extraits d'entretien montrent bien que pour aller au-delà des compétences réglementaires de leur institution, les élus des villes se reposent sur la capacité qu'ils ont su se créer d'intervenir dans l'action « *par leur présence* », « *à travers des méthodes de travail* », auprès des techniciens qui pilotent les projets.

L'intervention des élus des Villes paraît d'autant plus légitime qu'ils peuvent arguer de leur élection au suffrage universel direct. L'exécutif communautaire est élu en revanche de manière indirecte à travers une coalition qui repose justement sur le principe de laisser des marges de manœuvre d'intervention aux élus des Villes. Le directeur de la SEMVR estime ainsi que « *la communauté a une légitimité forte par ses compétences, mais en même temps elle n'a pas de légitimité politique issue du suffrage universel. Donc il reste toujours dans l'idée des Villes que la Communauté, c'est elles qui la font. Elle n'existe pas sui generis.* » Cependant, sans nier que les élus des Villes tirent une légitimité particulière de l'élection démocratique au suffrage universel, notre analyse conduit à insister sur le fait que la légitimité d'intervention de ces élus dans l'action s'inscrit dans le système de fonctionnement de la conduite de l'action publique dans la métropole lilloise. Ils n'ont effectivement une légitimité d'intervention qu'à partir du moment où ils parviennent à se construire des marges d'action au sein du système d'action, concrétisant ainsi la légitimité qu'ils tirent théoriquement de leur élection dans un système démocratique<sup>124</sup>.

Le problème pour les acteurs de la Communauté urbaine – et y compris pour les élus des Villes lorsqu'ils sont conduits à mettre leur « casquette communautaire » – est alors de réussir à porter des actions au nom de la communauté, en mettant en avant un « intérêt communautaire », et sans qu'elles apparaissent comme étant les actions des élus des Villes. L'Union est de ce point de vue dans une configuration particulière : le territoire du projet prend place sur trois villes. Le projet ne saurait apparaître comme étant porté par une seule de ces trois villes. Le directeur de la SEMVR compare ainsi l'Union avec le projet de l'Hypercentre de Tourcoing, qui apparaît clairement être un projet du maire de Tourcoing mis en place par la Communauté urbaine : « *Dans le cas de l'Union, c'est à la fois plus compliqué parce qu'on a trois Villes, mais paradoxalement le fait qu'on soit sur trois villes introduit quand même un élément d'extraterritorialité. Le côté 'c'est chez moi' prend un peu moins de force que pour l'Hypercentre de Tourcoing, où on est au cœur de Tourcoing. Et dans l'esprit des élus tourquennois, l'Hypercentre de Tourcoing est fait par la Communauté avec la SEM, à la demande et au service de la Ville de Tourcoing. Sur l'Union, l'idée qu'on est sur un territoire communautaire, un enjeu communautaire, etc., est forcément un peu plus facile à faire émerger, même si on reste encore dans cette réalité.* » La situation du projet de l'Union semble permettre aux acteurs d'afficher plus facilement qu'il relève d'enjeux, relatifs à l'organisation du développement du territoire métropolitain, dépassant ceux des Villes. C'est dans cette optique que l'Union a pu être affiché comme un pôle d'excellence métropolitain, structurant pour le développement économique de la métropole. Notre interlocuteur estime ainsi qu'« *on sent*

<sup>124</sup> Cette manière d'appréhender la légitimité démocratique comme quelque chose de construit permet notamment d'expliquer les différences entre les EPCI par rapport à la légitimité démocratique des élus des Villes. Par exemple, à Lille Métropole, les élus des Villes paraissent être seuls légitimes sur les questions de concertation, alors qu'il ne semble pas anormal à Lyon que les acteurs de la Communauté Urbaine du Grand Lyon s'en préoccupent (Toussaint, Vareilles, Zimmermann, 2007).



*une conscience de l'enjeu métropolitain chez les élus, et aujourd'hui on est peut-être plus dans l'idée que l'intérêt des Villes est de pouvoir être celle qui a apporté quelque chose au territoire métropolitain. On est dans un système où on essaie moins de tirer trois sous de la Communauté pour apporter un service à son citoyen, que d'être dans une logique où on se dit : dans le débat métropolitain, dans la compétition de la métropole par rapport à d'autres métropoles européennes, on perd ou on gagne. Et il ne faut pas qu'on joue perso, il faut qu'on dise qu'on a été au service d'une dynamique communautaire et que ceci nous vaudra forcément des retombées, parce que si l'Union sort, le territoire Roubaix-Tourcoing change d'image. Là je pense que la conscience de l'enjeu métropolitain prime. Y compris chez les élus des villes.* ». Le fait que le projet de l'Union soit situé sur trois communes « *arrange bien tout le monde* », pour reprendre l'expression d'un technicien de la Communauté urbaine. Cela permet d'une part que ce projet puisse être affiché comme communautaire avant d'être celui des Villes. Cela permet également qu'un grand projet d'aménagement puisse être mis en place à la fois sur le territoire de Roubaix et de Tourcoing, dans un contexte où est régulièrement rappelée l'ancienne « rivalité » entre les acteurs des deux villes, comme l'explique un élu roubaisien. En contrepartie, le portage politique du projet semble moins stabilisé, comme le laisse entendre une remarque d'un technicien ayant travaillé à la SAEM Euralille, qui précise que le fait que le projet soit sur trois villes fait qu'aucune des Villes n'a la prééminence.

Dans ce contexte, la possibilité pour les élus des villes d'agir au-delà des compétences formelles de leurs institutions passe par le contrôle de lieux d'interaction entre technique et politique impliquant les techniciens qui pilotent l'action publique. Les élus entretiennent de cette manière une capacité d'action à travers laquelle ils peuvent concrétiser la légitimité qu'ils tirent de l'élection démocratique dans leurs villes. Nous avons vu que ces lieux d'interaction pouvaient être propres à la Communauté urbaine, les élus des Villes étant également élus communautaires. Mais les élus peuvent également s'appuyer sur les services techniques de leur commune. Les élus des villes peuvent en effet avoir des services techniques qui sont missionnés au-delà des compétences formelles de l'institution. Par exemple dans le projet de l'Union, les élus des villes de Roubaix et de Tourcoing interviennent de plusieurs manières sur la question du développement économique, qui est pourtant une compétence communautaire. D'une part la vice-présidente au Développement économique à la Communauté urbaine ne s'engagerait dans aucune intervention sans l'aval des élus des villes. Un technicien de la direction du Développement économique de la Communauté urbaine précise en ce sens que, lorsque les services souhaitent proposer à la vice-présidente l'implantation d'une entreprise dans une ville, « *la première question qu'elle va poser, c'est : qu'est-ce qu'en pense le maire ?* ». D'autre part, les élus des trois villes ont conservé dans leur institution des services techniques chargés du Développement économique. Le directeur de l'Économie à la Ville de Roubaix précise : « *La compétence a été transférée à la Communauté avec grand*

*plaisir, mais on n'a pas supprimé les services des Villes. C'est un choix politique très fort. Les maires de Roubaix, de Tourcoing et de Wattrelos n'ont pas réduit leurs effectifs dans les services économiques au moment du transfert des compétences. Ce qui n'a pas été le cas de tous les maires : certains ont transféré tous leurs services économiques à la Communauté urbaine.* » L'existence de ces services est justifiée par tous les acteurs rencontrés du fait que le développement économique constitue un problème majeur du versant nord-est de la métropole, sur lequel les élus souhaitent garder la main. Ce problème est particulièrement vif sur le site de l'Union, qui présente de ce point de vue un enjeu symbolique. L'Union regroupe des friches industrielles importantes, et des usines qui représentaient un nombre d'emplois important ont fermé dans une période relativement récente. L'une d'elles, l'usine Terken, ancienne brasserie, a d'ailleurs fermé au cours des études de marché de définition<sup>125</sup>. Dans ce contexte, les acteurs précisent que le développement économique est nécessairement une préoccupation que les élus des villes rappellent sur le projet de l'Union. Une autre raison justifie le maintien des services de développement économique dans les villes : les maires restent en effet la principale « porte d'entrée des entreprises ». Le chargé de projet de l'Union à la SEMVR précise : *« C'est le maire qui est en première ligne vis-à-vis des entreprises. Les entreprises, quand elles cherchent un terrain où s'implanter, même si la Communauté a récupéré la compétence économique, elles ont encore beaucoup le réflexe d'aller voir le maire. Et pour les maires, c'est aussi un enjeu. »* Les élus des villes peuvent finalement missionner leurs propres services au-delà des compétences formelles de leur institution. Ils gardent ainsi une capacité d'action qui contribue à légitimer leur intervention dans les projets d'aménagement<sup>126</sup>.

Le projet de l'Union nous permet de mettre en évidence des phénomènes que l'on retrouve ailleurs dans une moindre mesure. On a déjà montré qu'à Paris, les élus d'arrondissement pouvaient intervenir dans les projets d'aménagement de leur arrondissement au-delà de leurs compétences réglementaires découlant de la loi PML. Leur intervention repose sur un système où les élus contrôlent les lieux d'interaction entre technique et politique impliquant des techniciens qui portent les projets d'aménagement, aussi bien au sein des services de la mairie centrale qu'au sein des services des SEM. Les maires d'arrondissement ont également des services propres qu'ils peuvent missionner sur les questions qui les intéressent, mais ces services ne sont pas aussi importants que dans le cas des Villes impliquées dans le projet de l'Union. La force de frappe des

<sup>125</sup> L'usine Terken a été mise en liquidation judiciaire en 2004.

<sup>126</sup> Un fonctionnaire de la Ville de Roubaix nous a expliqué de même que les services techniques de cette collectivité gardaient une capacité d'intervenir directement sur des opérations d'aménagement en tant que collectivité porteuse. Ils peuvent ainsi missionner des prestataires extérieurs pour réaliser des études urbaines, ou gérer eux-même certaines opérations d'aménagement créées par la Ville, alors même que c'est la communauté urbaine qui a la compétence réglementaire pour cela.

élus d'arrondissement réside ainsi plus sur le contrôle des lieux d'interaction entre technique et politique au sein de la Ville de Paris que sur les services propres aux mairies d'arrondissement.

### 4.3 – La place particulière des SEM dans la coordination entre politique et technique

En plus des collectivités territoriales, d'autres institutions politico-administratives tiennent bien souvent une place particulière dans le pilotage des projets d'aménagement urbain. On peut citer notamment les sociétés d'économie mixtes (SEM), les établissements publics d'aménagement (EPA), et les agences d'urbanisme. Nous concentrerons ici plus particulièrement notre analyse sur le cas des SEM, car elles tiennent une place importante dans deux des trois projets étudiés et constituent des partenaires incontournables des projets d'aménagement urbain en France<sup>127</sup>.

Dans le projet Paris Nord-Est et dans le projet de l'Union, les techniciens des SEM interviennent dans le pilotage à travers les mandats d'étude et les contrats de concession des opérations d'aménagement passés par les collectivités porteuses du projet<sup>128</sup>. **Or le fonctionnement des SEM repose sur des modes particuliers de contrôle de l'action des techniciens par les acteurs politiques.** Nous allons examiner ici les modes de coordination entre technique et politique mobilisés au sein des SEM qui participent au pilotage des projets d'aménagement. Nous verrons ensuite que des jeux d'acteurs spécifiques se mettent en place autour du pilotage des projets entre les techniciens des SEM et ceux des collectivités. L'analyse de la coordination entre technique et politique permet de les expliquer.

#### a) Des formes originales de contrôle de l'action par les élus

**La place occupée par les SEM dans la conduite des projets d'aménagement repose sur l'originalité des modes de coordination entre politique et technique qu'elles permettent de mettre en place. Le fonctionnement des SEM permet en effet aux élus d'exercer un mode particulier de contrôle de l'action.** Nous allons décrire ici le fonctionnement des relations entre technique et politique établies au sein de ces institutions.

<sup>127</sup> Précisons que les agences d'urbanisme jouent également un rôle non négligeable, et que leur place dans les projets d'aménagement mériterait d'être étudiée plus finement : elle restent des objets relativement peu étudiés (Prévot et al., 2008). L'Agence d'urbanisme et de développement de Lille Métropole (ADULM) a joué en particulier un grand rôle dans la genèse du projet de l'Union.

<sup>128</sup> Ce qui n'est pas le cas à Chartres : nous chercherons expliquer pourquoi la SEM y est si peu présente.

### **Entre contrats et contrôle politique direct**

Les modalités de coordination entre acteurs techniques et politiques mises en place à travers l'intervention des SEM dans les projets d'aménagement permettent aux élus d'assurer un double contrôle politique sur l'action. D'une part à travers un contrôle direct de l'action des techniciens de la SEM, aussi bien par leur participation au conseil d'administration de la SEM auquel son directeur rend des comptes, qu'à travers des liens extra-hiérarchiques avec les techniciens de la SEM qui portent les projets. D'autre part à travers les contrats passés par la collectivité avec son organisme satellite pour porter les études et les opérations d'aménagement constituant le projet. Les services de la collectivité sont en effet gestionnaires de ces contrats pour le compte des élus. On verra plus loin les problèmes que soulève cette situation, et les jeux d'acteurs qu'elle engendre.

La SEMAVIP est particulièrement impliquée dans le projet Paris Nord-Est. En plus de sa participation à l'opération Macdonald à travers un montage particulier sur lequel nous reviendrons, la SEMAVIP est liée par différents contrats à la Ville de Paris. Elle a en effet assuré le pilotage des marchés d'étude de définition entre 2002 et 2005, et ce mandat a été prolongé par avenant par la Ville de Paris pour finaliser les études. La SEMAVIP est également titulaire depuis 2006 d'un mandat pour assurer la concertation sur l'ensemble du secteur. Enfin, elle est titulaire d'une convention publique d'aménagement concernant la ZAC Claude Bernard. La SEMAVIP n'a pas le monopole des études et des opérations conduites dans le cadre du projet, mais elle en assure une part importante. Ces différents contrats sont gérés pour la Ville de Paris par les techniciens de la direction de l'Urbanisme, et particulièrement par la sous-direction à l'Aménagement. Certains élus de la ville exercent à travers ces contrats un contrôle indirect sur l'action des techniciens de la SEMAVIP dans le cadre du projet, car ils entretiennent des relations hiérarchiques et extra-hiérarchiques avec les techniciens de la direction de l'Urbanisme.

Les élus de la Ville de Paris exercent en outre un contrôle direct sur l'action des techniciens de la SEMAVIP. La participation de la Ville de Paris au capital de la SEM à hauteur de 51,41%<sup>129</sup> assure la présence de dix élus de la collectivité parmi les dix-sept membres du conseil d'administration. Le président du conseil d'administration est par ailleurs sénateur-maire du XIX<sup>e</sup> arrondissement. Il peut intervenir directement dans les affaires courantes de la société, ayant une autorité directe sur la directrice générale de la SEM qui est nommée par le conseil d'administration. Comme nous l'avons déjà montré dans la partie précédente, les élus concernés

---

<sup>129</sup> Au 31 décembre 2007 : rapport d'activité 2007.

par un projet d'aménagement peuvent également intervenir directement auprès des techniciens de la SEMAVIP lorsqu'ils entretiennent avec eux des relations extra-hiérarchiques. C'est le cas dans le projet Paris Nord-Est pour les opérations conduites par la SEMAVIP. Un des chargés du projet Paris Nord-Est à la direction de l'Urbanisme précise : « *Il y a des SEM qui ont leurs entrées directes, que ce soit SEMAPA ou SEMAVIP, au niveau des élus. Et ça n'empêche pas de travailler très bien avec eux d'ailleurs.* » Ces interventions directes des élus reposent sur les contacts réguliers ou occasionnels entre les différents élus et la directrice de la SEM. Ils reposent également sur les contacts qui existent entre les chargés d'opération ou les directeurs des services de la SEM, et les cabinets des élus, voire plus occasionnellement certains élus – dont les élus d'arrondissement. Les techniciens de la SEMAVIP bénéficient par ce biais d'une certaine indépendance par rapport aux services de la collectivité pour obtenir l'avis ou l'accord des élus sur les projets dont ils ont la charge, ainsi que pour assurer la coordination entre les différents élus concernés.

Cette situation est identique dans le cas du projet de l'Union, à ceci près que deux SEM sont ici concernées. Un groupement rassemblant la SEM Ville Renouvelée (SEMVR) et la SEM Euralille s'est vu en effet attribuer par la Communauté urbaine le traité de concession de la ZAC de l'Union, cette ZAC constituant le principal élément opérationnel du projet. Ce contrat est géré comme nous l'avons vu par les techniciens de la direction à l'Aménagement et au Renouvellement urbain (DARU) à la Communauté urbaine. La SEMVR avait bénéficié en outre d'un mandat d'étude, également géré par la DARU, pour piloter les études pré-opérationnelles permettant de créer la ZAC. Enfin, la SEMVR est titulaire d'un mandat d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour la réhabilitation d'une partie du site de Vanoutryve, destiné à accueillir des entreprises du secteur image-culture-médias. Ce mandat est géré par les services de la direction du Développement économique de la Communauté urbaine. À travers ces différents contrats, la SEMVR est donc liée à deux services différents de la Communauté urbaine, ce qui permet aux élus référents de ces deux directions d'exercer un contrôle indirect par le biais de leurs services sur l'action mise en œuvre dans le cadre des contrats.

De nombreux élus communautaires entretiennent en outre des contacts directs avec les techniciens des SEM. D'une part à travers leurs conseils d'administration : la Communauté urbaine possède ainsi 31,13% du capital de la SEMVR. Plusieurs Villes de l'agglomération, au premier plan desquelles on retrouve Roubaix, Tourcoing et Lille, se répartissent également 33,03% du capital. Le président de la SEMVR est également vice-président de la Communauté urbaine et maire de Tourcoing. Il contrôle par ce biais l'action de la SEMVR pilotée par son directeur général. Le maire de Roubaix est également administrateur de la SEM. La SEM Euralille

présente une situation similaire, à ceci près que son président est directement Pierre Mauroy, par ailleurs président de la Communauté urbaine, avec qui les techniciens dirigeant la SEM entretiennent donc des relations privilégiées. Comme dans le cas de Paris Nord-Est, de nombreux élus entretiennent par ailleurs des relations extra-hiérarchiques avec les techniciens des SEM en dehors de leur éventuel statut d'administrateur. Un cadre de la Communauté urbaine souligne par exemple les contacts directs entre le directeur de la SEMVR et la vice-présidente de la Communauté urbaine en charge du Développement économique : « *Martine Aubry peut appeler directement le directeur de la SEMVR, elle a son numéro de portable.* » De la même manière, les chargés d'opération de la SEMVR sont en contact régulier avec les différents maires des communes sur lesquelles la SEM a des projets. Son directeur résume ainsi la situation : « *On a des relations régulières avec tous les élus, par la situation d'administrateur de la SEM, ou par le nombre d'opérations que la SEM conduit pour ces décideurs.* » Comme sur le projet Paris Nord-Est, les techniciens des SEM ont un accès direct aux élus de la Communauté urbaine et des villes pour toutes les questions touchant au pilotage du projet de l'Union, indépendamment des services de la Communauté urbaine auxquels ils rendent par ailleurs des comptes dans le cadre des contrats.

**Les techniciens des SEM bénéficient ainsi sur ces deux projets d'un double accès aux élus, à la fois à travers les contrats passés avec la collectivité et à travers l'accès direct aux élus. Ce mode de fonctionnement apparaît être au fondement de la spécificité de ces opérateurs particuliers. Une telle situation permet aux techniciens des SEM de ne pas se comporter comme de simples prestataires de services des collectivités dont ils dépendent par contrat, comme le précise le directeur de la SEMVR sur le projet de l'Union : « *Cette position particulière de relationnel à l' élu, ça n'est pas une relation entre un prestataire et l' élu représentant la Communauté urbaine et représentant le client. Et en raison aussi du caractère éminemment politique du projet de l'Union, on ne peut pas camper sur cette position de pureté chimique du projet en disant : 'Le contrat, c'est nous ; et les règles et les objectifs à atteindre, c'est vous.* »** Notre interlocuteur distingue en ce sens le contrôle qu'il qualifie d'« externe » à travers les contrats, et le contrôle « interne » de la SEM à travers les « liens consubstantiels à l'existence des SEM » entre élus et techniciens. Il précise que l'association des deux formes de contrôle permet aux élus d'intervenir sur l'action tout au long du projet, ce que le contrôle externe seul ne permet pas. Notre interlocuteur estime en ce sens qu'un projet comme l'Union, qui court sur une longue période et qui doit s'adapter aux éventuels changements, nécessite ce double contrôle : « *Sur un projet comme l'Union, il me semble inimaginable qu'on soit dans le schéma pur de l'opérateur sur lequel la collectivité n'exerce pas de contrôle interne, et se contente d'un système de contrôle externe sur : 'Est-ce que l'opérateur respecte ou non les objectifs qu'on lui a assignés ?' On ne peut pas être*

*sur un projet où il y a uniquement un contrôle ex post sur le projet réalisé, même si c'est périodiquement. On est bien dans une situation de contrôle interne et chemin faisant, marié à un contrôle externe, où on discute de ce qu'on fait. Parce que, si l'objectif est fixé, cet objectif reste fixé en fonction d'un certain nombre d'hypothèses dont chacun mesure un certain niveau d'aléas, et donc il faut suivre au quotidien.* » Ainsi, notre interlocuteur présente ce mode de fonctionnement comme un avantage comparatif des SEM face aux structures purement privées dans la mise en concurrence des concessions d'aménagement. Les relations directes entre techniciens des SEM et élus rendent possible le pilotage au quotidien par les élus d'un projet complexe qui cumule les enjeux politiques : *« La nature même de l'opérateur société d'économie mixte offre ce système de pilotage en interne, ce qu'un opérateur complètement privé aurait du mal à offrir. Une structure complètement privée aurait de ce point de vue là un effort culturel à faire par rapport à ce qui est chez nous une démarche un peu consubstantielle au statut de SEM. »* Les techniciens des SEM tentent donc de tirer un avantage des relations qu'ils entretiennent avec les élus, qui sont au fondement de la spécificité de leur action.

### **L'ancrage territorial des SEM**

**Dans les projets de Paris Nord-Est et de l'Union, on constate que les SEM ont un territoire d'intervention privilégié au sein du périmètre de la collectivité principale dont elles dépendent. En termes de coordination entre technique et politique, les techniciens des SEM entretiennent des relations particulières avec les élus de ces territoires. Ces derniers en viennent à considérer les SEM comme leurs « outils », pour reprendre une expression d'un élu roubaisien au sujet de la SEMVR. Dans les deux cas, les SEM jouent ainsi un rôle dans la répartition des modes de contrôle de l'action publique entre les élus de la collectivité, car elles permettent de donner une place aux élus de ces territoires. Les SEM sont en cela un élément important du système de fonctionnement du gouvernement de la collectivité.**

À Paris, nous avons déjà souligné que la présidence d'une SEM d'aménagement pouvait permettre au maire d'un arrondissement d'avoir une influence sur l'action mise en œuvre par la SEM dans son arrondissement. La présidence d'une SEM lui permet d'avoir une capacité d'action alors que la loi PML ne lui laisse a priori que très peu de compétences formelles. Le président de la SEMAVIP, maire du XIX<sup>e</sup> arrondissement, précise ainsi qu'il peut mobiliser sa « double casquette » pour intervenir dans le projet Paris Nord-Est, dont une grande partie se situe sur son arrondissement : *« Il se trouve que j'ai un avantage particulier puisque j'ai une double casquette : je suis*



*président de la SEMAVIP, qui suit l'aménagement de toutes les grosses opérations du XIX<sup>e</sup>. Je suis mieux placé qu'un autre maire d'arrondissement. Avec la directrice générale, on travaille quand même très étroitement. On se téléphone, on se voit, on échange. Pour un maire d'arrondissement qui n'a pas cette double fonction, c'est plus compliqué.* » C'est pour cette raison que la répartition des postes d'administrateurs de SEM a été un objet de négociation entre élus permettant au maire de Paris d'obtenir le soutien des élus d'arrondissement pour se faire élire. Un cadre de la direction de l'Urbanisme explique notamment que c'est pour cette raison que la SEMAEST et la SEMAVIP n'ont pas fusionné en 2001 comme il avait été prévu au départ dans le cadre du regroupement des SEM de la capitale. Le poste de président de la SEMAEST avait en effet été promis à Georges Sarre, maire du XI<sup>e</sup> arrondissement et représentant du Mouvement des citoyens : *« En 2001, changement de municipalité. Un peu rapidement il avait été donné la présidence de la SEMAEST à Georges Sarre, en récompense pour un parti. Et dès lors on ne pouvait plus supprimer cette SEM, puisque le PS venait de donner à un allié sa présidence. »* Les relations avec les élus d'arrondissement ne s'arrêtent pas aux présidents des SEM. Les techniciens des SEM sont également en relations directes avec d'autres élus, non seulement les maires des autres arrondissement dans lesquels ils travaillent mais également les adjoints d'arrondissement. Les techniciens de la SEMAVIP sont notamment en contacts réguliers avec de nombreux élus des XVII<sup>e</sup>, XVIII<sup>e</sup>, XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> arrondissements, à travers l'ensemble des opérations qu'ils y conduisent. Plus le nombre d'opérations suivies par la SEM dans un arrondissement est grand, plus les occasions de contact entre les élus d'arrondissement et les techniciens des SEM sont nombreuses. La multiplication des contacts permet alors à ces acteurs d'entretenir des relations extra-hiérarchiques. Les techniciens des SEM sont ainsi particulièrement bien placés pour assurer au niveau technique la gestion des négociations avec ces élus, et pour obtenir l'acceptabilité des projets au niveau des arrondissements. Il semble en effet impensable qu'un projet d'aménagement puisse être mis en œuvre à Paris sans l'assentiment des élus d'arrondissement.

La situation est similaire dans le cas du projet de l'Union, où les techniciens de la SEMVR revendiquent un ancrage territorial historique de l'action de leur institution dans le « versant nord-est » de la métropole. Le directeur de la SEMVR met ainsi en avant le « territoire historique » d'intervention de la SEM : *« Même si c'est une société qui par ses statuts n'a pas une géographie définie d'intervention, elle a un territoire historique, elle a une connaissance et une reconnaissance d'un territoire. Et on a une multiplicité de contacts avec les décideurs politiques, qui nous donne une légitimité à dire au maire de Roubaix : Je pense que l'Union, c'est quand même important. – OK. Tu as des suggestions à me faire ? – Oui, je te fais une note... »* On est dans cette relation là. *Qui est une relation conquise par l'histoire, qui est le fruit de la*

*connaissance d'un territoire, et d'une connaissance qui est acquise par la multiplicité des interventions de la société sur ce territoire. C'est une relation historique. Quand moi j'arrive en 2002, je suis frappé par le fait que, à chaque fois que je désigne un morceau de territoire en disant : 'Ça ne serait pas bête de réfléchir à ceci ou cela,' il y a quelqu'un pour me dire : 'On a fait une étude il y a un moment.'* Donc cette histoire tricotée entre la SEM et ce territoire, elle est vraiment très ancienne. » Le territoire d'intervention de la SEM est ainsi présenté comme une construction historique, reposant non seulement sur la connaissance du territoire permise par la multiplicité des projets conduits par la SEM, mais également sur les relations spécifiques entretenues par les techniciens avec les élus des communes du versant nord-est. Le président de la SEM est le maire de Tourcoing, et les techniciens entretiennent également des relations extra-hiérarchiques avec les élus de Roubaix, Wattrelos, et des communes plus petites sur lesquelles la SEM intervient. Comme dans le cas de Paris Nord-Est, ces relations sont renforcées par le nombre de projets conduits par la SEM dans les communes du versant nord-est. Les élus de ces communes affichent en retour une grande « confiance » dans cette institution, qu'un élu roubaisien présente comme « *L'opérateur des Villes de Roubaix Tourcoing et Wattrelos, de la même manière qu'il y a la SAEM Euralille et la SORELI à Lille.* » Comme nous l'avons évoqué plus haut, la SEMVR était d'ailleurs contrôlée dans les années 1990 par les Villes de Roubaix et Tourcoing au moment où leurs élus tentaient de faire reconnaître les enjeux spécifiques du versant nord-est au sein de la métropole.

L'existence de la SEMVR permet de cette manière de donner des marges d'intervention aux élus du versant nord-est dans l'action mise en œuvre par la Communauté urbaine. Un technicien de la Communauté urbaine précise en ce sens que « *la SEMVR est née de la volonté de Roubaix-Tourcoing d'avoir un outil d'aménageur sur Roubaix-Tourcoing. Ils avaient réussi à avoir une implication de la Communauté dans un jeu d'acteurs politiques. Mais elle est issue de Roubaix et de Tourcoing.* ». L'ancrage territorial de la SEMVR participe ainsi à l'adhésion de ces élus au « consensus métropolitain » porté par Pierre Mauroy. C'est dans cet esprit que la SEM a été rebaptisée au milieu des années 1990 « SEM de la Ville Renouvelée » au lieu de « SEM du versant nord-est ». Cette décision permettait de définir l'intervention de la SEM à travers ses compétences en matière de renouvellement urbain, et non à travers son territoire d'intervention du versant nord-est. La SEM apparaît ainsi comme un outil de la Communauté urbaine tout en restant majoritairement au service des élus des villes du Versant Nord Est.

Le territoire historique d'intervention et les « *relations de confiance* » existant entre les techniciens de la SEMVR et les élus de Roubaix, Tourcoing et Wattrelos expliquent que la SEMVR soit naturellement partie prenante du groupement ayant remporté l'appel d'offres pour la concession de la ZAC de l'Union. L'attribution de la concession à la seule SEM Euralille aurait été vécue

comme une perte de contrôle des élus des villes sur leur territoire, la SEM Euralille étant essentiellement contrôlée par Pierre Mauroy et par les élus lillois. Le vice-président de la Communauté urbaine en charge des grands projets précise ainsi que cette solution apparaissait « *un peu décalée* ». En revanche, les élus ont fortement insisté pour que les deux SEM puissent s'associer pour répondre en groupement à l'appel d'offres. Selon un cadre de la Communauté urbaine, cela permettait d'une part que le groupement bénéficie de l'expérience et du carnet d'adresse d'Euralille en matière de promotion, et d'autre part de « *trouver des missions à Euralille* ». Aucun aménageur privé n'ayant présenté de candidature, le groupement, unique candidat, a remporté l'appel d'offres.

### ***Les SEM, des « disjoncteurs »***

La loi du 20 juillet 2005 relative aux concessions d'aménagement, et son décret d'application du 31 juillet 2006, modifient radicalement les conditions de passation des contrats de concession d'aménagement par les collectivités à leurs SEM. Les collectivités ont désormais obligation de mettre en concurrence l'attribution de ces contrats, que ce soit avec d'autres SEM ou avec des acteurs privés. Elles ne peuvent plus signer ces contrats de gré à gré, ce qui constituait la pratique habituelle. On constate dans les projets de l'Union et de Paris Nord-Est que cette situation a des conséquences en termes de coordination entre technique et politique dans le pilotage du projet. **Elle conduit notamment les cadres dirigeants des SEM à développer de nouvelles formes d'opérations face au risque de ne plus se voir systématiquement attribuer les opérations d'aménagement « classiques » des collectivités actionnaires. Ces nouvelles formes d'opérations reposent sur des modalités de coordination entre technique et politique relativement différentes.**

L'opération Macdonald portée par la SAS Paris Nord-Est est l'occasion pour les techniciens de la SEMAVIP d'expérimenter une nouvelle forme d'intervention de leur institution dans les projets d'aménagement de la capitale. Comme nous l'avons vu, la SEMAVIP s'est engagée dans le capital d'une société privée aux côtés de la Caisse des dépôts et consignations et d'Icade, et cette société s'est portée acquéreur des entrepôts Macdonald afin d'y réaliser une opération de construction. Pour que la parcelle soit rendue constructible et que le programme puisse être réalisé, la SAS Paris Nord-Est a dû négocier avec les services de la Ville de Paris pour obtenir une modification du PLU, en échange de quoi les services de la Ville ont imposé leurs conditions, notamment dans la programmation en équipements publics. Ce type d'opération permet à la SEMAVIP

d'échapper à une mise en concurrence, à partir du moment où elle réalise l'opération sur ses fonds propres. Pour cela, la SEMAVIP a dû être recapitalisée par ses actionnaires, afin de pouvoir assumer un risque financier sur l'opération au même titre que les autres investisseurs. Sur le plan de la coordination entre politique et technique, ce type d'opération ne repose sur aucun contrat de concession ou mandat des services de la collectivité. Pour convaincre les élus de s'engager dans cette opération, les cadres dirigeants de la SEM ont dû insister sur le fait que la Ville de Paris en était actionnaire. Ce type d'opération conduit donc à valoriser les contacts entre les techniciens des SEM et les élus sans passer par les services des collectivités. Ces derniers ont pu en revanche utiliser le contrôle qu'ils exerçaient sur ce terrain à travers le PLU, ce qui leur a permis de mettre au point un protocole contractuel entre la Ville de Paris et la SAS Paris Nord-Est précisant les obligations de chacun. Les services de la Ville ont retrouvé une capacité d'intervention sur l'action par le biais de ce protocole.

De la même manière, sur le projet de l'Union, la SEMVR s'est engagée dans le projet du Centre européen des textiles innovants (CETI) sur un montage d'opération un peu similaire. Le CETI est en effet un équipement privé dont la maîtrise d'ouvrage est portée par une SCI regroupant l'Union des industries textiles du Nord en tant que syndicat représentant la profession textile, la Caisse des dépôts et consignations, et la SEM Ville Renouvelée. C'est cette SCI qui a passé un mandat d'assistance à Maîtrise d'ouvrage à la SEMVR. Comme pour la SEMAVIP dans l'opération Macdonald, la SEMVR a été recapitalisée par ses actionnaires pour pouvoir porter un risque financier et investir sur ses fonds propres dans cette opération. La Communauté urbaine intervient à travers des subventions, aux côtés de l'État et d'autres collectivités, dans le cadre du pôle de compétitivité Up-Tex créé autour des activités textiles innovantes.

Ce montage présente plusieurs avantages. Pour les acteurs de la SEM, il s'agit d'obtenir des opérations en échappant à une mise en concurrence. Son directeur précise : *« On voit bien que c'est un mode de faire qui devient plus régulier. Avant, on faisait la même chose sur les fonds des collectivités locales en disant : 'Vous n'avez qu'à nous confier de gré à gré une étude qui nous permettra de savoir si le CETI est viable.' On aurait été payé pour faire tout ça, et aujourd'hui c'est rigoureusement impossible. On ne va pas bidouiller un appel d'offres. Donc on dit : 'Plutôt que de faire ça comme prestation de service à la collectivité, il faut qu'on le fasse en propre.' »* Sur le plan de la coordination entre technique et politique, cette opération conduit les cadres dirigeants de la SEMVR à valoriser le fait que les élus exercent un contrôle direct sur l'action de la SEM, en particulier à travers l'actionnariat. On retrouve ainsi une tendance similaire à celle observée sur l'opération Macdonald. Notre interlocuteur explique ainsi qu'il essaie dans cette logique de valoriser le rôle des actionnaires au sein de sa société : *« La conclusion que j'essaie de*

*soumettre à l'analyse du conseil d'administration, c'est qu'à partir du moment où on va se retrouver dans une situation où on va être banalisé, puisque d'autres que nous pourront répondre aux contrats de concession, c'est que les contrats sont banalisés. Et d'une certaine manière, on va perdre de vue l'idée qu'il y a des opérations dont on pense qu'elles ne peuvent être gérées que dans des circonstances particulières et dans un mode de pilotage particulier. Donc tout mon propos est de dire que si la collectivité est moins donneuse d'ordres, moins dans une relation à la SEM à travers la spécificité du contrat, il faut davantage lui rappeler qu'elle est actionnaire. C'est-à-dire que ce qu'elle perd par la spécificité du contrat, il faut qu'elle le retrouve dans son implication dans le pilotage et la gestion de l'outil ».*

Pour les acteurs de la Communauté urbaine, il s'agit ici de laisser les acteurs privés s'investir dans ce projet et assurer la maîtrise d'ouvrage de l'opération. Un technicien de la direction du Développement économique de la Communauté précise : « *La Communauté a dit : 'On veut bien s'avancer en tant que collectivité dans le financement de ce projet, mais vous, en tant que professionnels, comment vous nous garantissez que dans trois ans vous ne nous direz pas : Non, finalement, ça ne va plus ?' Et nous on reste avec le bâtiment sur les bras. Donc on s'est dit que le mieux, c'était quand même que les professionnels se saisissent de ce projet. Puisque c'est eux qui portent le besoin, et les besoins des entreprises.* » L'investissement de la SEM dans la SCI assure néanmoins un contrôle de l'action par des élus communautaires qui se montrent très intéressés par ce projet. Le maire de Tourcoing et président de la SEM est un ancien syndicaliste dans l'industrie textile. Il s'est beaucoup impliqué lorsqu'il était député<sup>130</sup> dans les problèmes de délocalisation des industries textiles qui ont touché de plein fouet la région Nord-Pas-de-Calais, et en particulier le versant nord-est de la métropole lilloise. Le maire de Roubaix s'intéresse également de près à la réalisation du CETI.

**Les techniciens des SEM insistent dans les deux cas sur le fait que la gestion des risques financiers est très différente dans ces opérations par rapport à des opérations plus classiques. Les SEM s'engagent ici sur leurs capitaux propres, et adoptent une logique d'investisseur. La capacité des SEM à gérer des risques financiers est ainsi mise en avant comme un avantage que ces opérations soient conduites par les SEM, plutôt que de faire en sorte que la collectivité les traite en régie ou à travers un contrat de concession ou de mandat. Le problème n'est pas que le budget des collectivités ne supporterait pas le déficit sur ces opérations. Si une SEM était déficitaire du fait de l'échec d'une de ces opérations, ce serait de toutes façons ses actionnaires qui devraient en supporter les conséquences. Mais le fonctionnement d'une collectivité semble incompatible avec la notion de prise de risques**

---

<sup>130</sup> Entre 1988 et 1993.

financiers. La prise de risque signifie en effet que l'opération est susceptible de ne pas aboutir. Or le directeur de la SEMVR estime en ce sens que les collectivités ne peuvent s'engager que sur des opérations qu'elles sont certaines de mener à leur terme. L'échec d'une opération engagée par la collectivité est en effet immédiatement assimilé à un échec politique des élus : *« À un moment donné on ne doit faire prononcer une collectivité locale que sur un niveau de maturité qui rende légitime le vote. Parce qu'une collectivité, ça n'a pas de marche arrière, politiquement. Le niveau de médiatisation des décisions d'une collectivité – et c'est normal, la démocratie est à ce prix, il faut que les décisions soient publiques – pousse nécessairement à une certaine simplification de ces décisions, à une interprétation simplificatrice de ces décisions. Donc ça rend un peu compliqué le travail d'investigation en amont, de portage, de recherche, qui implique d'assumer un risque d'échec. Or les mauvais projets, on ne doit pas les faire. Ça nous renvoie au nouveau mode d'intervention des SEM et au rôle de la collectivité en tant qu'actionnaire. »* **Il est impossible à une collectivité de s'engager « pour voir » dans une opération, avec le risque de l'abandonner en cours de route. À l'inverse, une SEM peut s'engager sur ses fonds propres en tant qu'investisseur sur une opération qui risque de ne pas voir le jour, et se réserver la possibilité de ne pas la mener à terme coûte que coûte.** Notre interlocuteur estime ainsi que la collectivité ne pouvait pas s'engager elle-même dans le CETI en tant que porteur du projet, ce qui explique que la SEMVR se soit impliquée : *« L'implication de la SEM dans le projet du CETI signifie que la collectivité ne peut pas faire le CETI, parce que la collectivité ne peut pas s'engager dans un projet à venir qui suppose un rapport de forces et une décision de l'État, de la profession, etc. ; mais la collectivité ne peut pas se désintéresser du boostage même du CETI et de sa conception. Or ma réponse à ça, c'est de dire aux élus : 'Vous êtes actionnaires de la SEM. Ce que vous ne pouvez pas faire en propre, dites-le en tant qu'actionnaires de la SEM.' Et la signification n'est pas la même de dire : 'La SEM est une entreprise privée, elle y va avec sa propre expertise, avec sa propre capacité à assumer les risques, ça se fait ou ça se fait pas.' Tout le sens de l'intervention de la SEM est là. C'est de dire : 'Nous, on y va parce que la collectivité ne peut pas y aller jusqu'à ce que le projet soit mûr, et bien sûr, si on n'y va pas, le projet ne sera jamais mûr.' [...] Et il est légitime que le projet n'aboutisse pas, c'est possible. Alors que si une collectivité y va en direct de plein pied, le projet doit aboutir. Une collectivité ne peut pas délibérer en disant : 'Je fais sous réserve de.' Elle peut formellement mais on sait très bien comment c'est interprété. Ce qui fera la une des journaux, c'est : 'La communauté a délibéré en disant qu'elle faisait le CETI' ».*

**Les SEM peuvent en ce sens jouer par rapport aux élus un rôle de « disjoncteur » dans la conduite de l'action publique. Avoir recours à une SEM permet en effet aux élus de garder au besoin une certaine distance par rapport à l'action mise en œuvre, là où l'action des services des collectivités apparaît en revanche être très directement la conséquence de leurs choix.** Un technicien de la SEMAVIP précise ainsi que les SEM sont particulièrement

bien placées pour assurer ce rôle de disjoncteur : « *Les SEM intéressent les élus parce qu'elles peuvent jouer un rôle de disjoncteur que ne peuvent pas jouer forcément les services. Par le statut d'économie mixte, ça permet quand même de mettre un certain écran par rapport à une décision. C'est-à-dire moi politique je décide, et puis à un moment si ça ne marche pas c'est la faute à la SEM. C'est aussi un des intérêts pour le politique d'avoir recours à une SEM plutôt que de travailler en régie avec ses services* ». On retrouve ainsi l'idée que les SEM offrent aux élus la possibilité de s'engager dans des actions nécessitant une prise de risque que ne peut assumer la collectivité. L'opération Macdonald apparaît ainsi avant tout comme un projet privé, bien que les élus gardent un contrôle sur l'action et que la collectivité y joue un rôle régulateur à travers le PLU. Dans le repositionnement des SEM face à la mise en concurrence des concessions d'aménagement, les cadres dirigeants des SEM mettent ainsi en avant le fait que leurs structures peuvent assurer ce rôle de « *disjoncteur* ». Les élus peuvent par ce biais garder un contrôle sur des actions que les services des collectivités ne peuvent piloter.

### **Chartres, ou quand l'élu se méfie de l'outil**

À Chartres, le projet Cœur de Ville ne fait pas appel à une SEM d'aménagement. Les collectivités ont la possibilité de piloter les opérations d'aménagement en régie. Les services de la collectivité sont alors chargés de suivre eux-mêmes la mise en oeuvre de l'action dans le cadre de chaque opération. Ils désignent les différents prestataires amenés à intervenir, assurent la maîtrise d'ouvrage des travaux d'aménagement, acquièrent le foncier si nécessaire, rétrocèdent les charges foncières le cas échéant, coordonnent l'action de l'ensemble des intervenants, etc. Un tel choix a été fait par les élus de la Ville de Chartres, non seulement pour le projet Cœur de Ville mais également pour tous les projets portés par la Ville de Chartres. Or ce choix particulier peut être analysé à travers la question des modalités de coordination entre technique et politique.

Il existe en effet une SEM qui dépend de la Ville de Chartres, la SEM Chartres Aménagement. Cette SEM n'a qu'un actionnaire, la Ville de Chartres. Elle n'a pas de personnel. Un cadre municipal la qualifie de « *coquille vide* ». L'ensemble de la gestion de la SEM et des contrats est confié à une société nommée ECOGES. La gestion de la SEM nous est ainsi présentée par l'adjoint à l'Urbanisme comme étant « *externalisée* ». Les services techniques gardent concrètement le contrôle du pilotage de l'action mise en oeuvre dans les opérations d'aménagement confiées à la SEM, laquelle devient un simple outil de gestion administrative. Pour assurer le pilotage des projets d'aménagement et tenir le rôle généralement joué par les SEM, une direction de l'Aménagement a été mise en place en 2005 au sein des services techniques. Il est prévu que cette direction assure le pilotage en régie de tous les projets à venir portés par la collectivité, comme le

Plateau nord-est de Chartres ou le projet du Pôle Gare déjà évoqués. Cette direction n'était pas encore créée au moment du démarrage du projet Cœur de Ville. Ce projet porte en outre essentiellement sur des aménagements d'espaces publics : les techniciens de la direction du Patrimoine sont ainsi apparus à l'époque être les plus à même de suivre ce projet, assistés par ceux de la direction de l'Urbanisme.

Ces modalités de fonctionnement ont été décidées par les élus de la nouvelle majorité. Le directeur des Services techniques de l'époque raconte que le maire n'avait aucune confiance dans les SEM, car il craignait que la SEM ne prenne son autonomie et qu'il perde ainsi le contrôle sur le pilotage des projets : « *La multiplication des projets a conduit très vite à dire : 'Il y a besoin de développer une direction de l'Aménagement.' En fait une SEM interne. Moi, qui était très pro-SEM, je venais de quitter un maire de gauche qui était pro-SEM, et je suis tombé sur un maire de droite qui ne voulait rien confier à une SEM de peur de perdre le pouvoir, et qui préférait tout faire en régie. Je lui ai même dit un jour que c'était une démarche stalinienne ; mais ça ne l'a pas fait changer d'avis. Parce que la direction de l'Aménagement, c'est un bon outil mais c'est quand même lourd par rapport à une SEM. Mais ça reste de la responsabilité des élus.* » La méfiance des élus par rapport aux SEM vient de la crainte de ne pas pouvoir assurer un contrôle sur l'action mise en œuvre par les techniciens, comme ils peuvent le faire sur l'action des services de la Ville. Pour expliquer ce choix, un cadre de la Ville précise ainsi : « *Le maire aime bien pouvoir orienter, contrôler, enfin avoir le plus près possible de lui ses principaux outils.* » L'adjoint à l'Urbanisme confirme : « *Nous avons trop d'expériences où les SEM deviennent un État dans l'État.* » Une des raisons permettant d'expliquer ces craintes des élus vient probablement du fait que la SEM et son cabinet de gestion sont des outils qui avaient été mis en place par la municipalité précédente. L'adjoint à l'Urbanisme estime ainsi que le directeur d'ECOGES « *était un ami politique de l'ancien député-maire, qu'il avait soutenu pendant la campagne. La Ville a été à gauche pendant vingt-et-un ans. Donc les gens ont été placés partout. Voilà, c'est purement politique.* » On a vu en outre que la majeure partie des questions relatives aux projets d'aménagement restait à Chartres dans les mains du maire et de son adjoint à l'Urbanisme, contrairement à Lille Métropole et à Paris où le pilotage des projets est réparti entre de nombreux élus. La SEM n'a donc a priori dans cette situation aucun rôle à jouer dans le partage des pouvoirs entre les différents élus, et n'est pas mobilisée dans le fonctionnement de l'institution.



## b) Quand « l'outil veut exister »

### *Une concurrence autour du pilotage des projets*

La spécificité des modes de coordination entre technique et politique au sein des SEM d'aménagement a des incidences sur les relations entre les techniciens de ces institutions et ceux des services des collectivités assurant la gestion des contrats de concessions et des différents mandats confiés aux SEM. La coexistence des lieux d'interaction entre technique et politique qui en résulte donne lieu à des jeux d'acteurs relatifs au contrôle du pilotage des projets d'aménagement, aussi bien de l'Union que de Paris Nord-Est. Les techniciens des SEM et des services de l'Urbanisme de la collectivité cherchent ainsi dans les deux projets à s'assurer une place au sein du dispositif de pilotage. Ils s'appuient pour cela sur les liens qu'ils ont instaurés avec les élus de l'institution, et qui fondent leur légitimité à intervenir de manière autonome dans l'action.

Les techniciens de la direction de l'Urbanisme de la Ville de Paris revendiquent très explicitement le pilotage global du projet Paris Nord-Est. Pour différencier les rôles des différents techniciens, le sous-directeur à l'Aménagement à la direction de l'Urbanisme estime en ce sens que la SEMAVIP inscrit les opérations dont elle a la charge dans le cadre d'un « *schéma d'aménagement global* » fixé par la direction de l'Urbanisme. C'est en ce sens que les techniciens de la direction de l'Urbanisme insistent sur la notion de « maîtrise d'ouvrage urbaine », dont ils revendiquent explicitement le rôle sur ce projet. Même si cette notion n'a aucune réalité juridique, elle leur permet de se désigner comme pilote légitime de la réflexion globale. Un marché d'« *assistant à maîtrise d'ouvrage* »<sup>131</sup> a par exemple été passé avec un prestataire assurant le rôle de coordonnateur « ordonnancement pilotage coordination » (OPC) sur le secteur Éole Évangile. Cette prestation initialement pensée pour assurer la coordination entre tous les intervenants lors de la construction d'un ouvrage a été depuis quelques années transposée aux opérations d'aménagement. Très souvent, les aménageurs font ainsi appel à ce type de prestataires pour les assister dans leur travail de coordination d'une opération. Un technicien de la SEMAVIP souligne en ce sens que la désignation d'un tel prestataire par les services de la direction de l'Urbanisme n'est pas anodine : « *La direction de l'Urbanisme intervient pour le moment exactement comme un aménageur sur Éole Évangile. Par exemple ils viennent de lancer un appel d'offres pour un OPC urbain, qui est exactement une prestation qu'on aurait pu lancer, nous, sur Éole Évangile si on avait été aménageur. Pour coordonner.* » Le fait de ne pas confier l'ensemble du projet à une SEM comme cela avait été fait sur le projet Paris

<sup>131</sup> Notre interlocuteur à la direction de l'Urbanisme a insisté sur le terme.

Rive Gauche avec la SEMAPA en est un autre exemple. Ce choix permet aux techniciens de la direction de l'Urbanisme de « garder la main » sur les études et la coordination globales.

Les techniciens de la SEMAVIP ont quant à eux assuré pendant plusieurs années le pilotage des études dans le cadre du marché de définition, puis la gestion du contrat avec le maître d'œuvre urbain du projet. Un cadre de la SEMAVIP précise : « *C'est la SEMAVIP qui, par le biais d'un mandat d'étude, a conduit, certes sous la houlette de la Ville, les études de marché de définition et la définition d'une stratégie globale sur ce territoire. Puis les marchés subséquents ont été repris par la DU, qui a ainsi repris la main très clairement sur la réflexion globale.* » La SEMAVIP est titulaire également d'un mandat pour piloter la concertation sur le projet. La SEMAVIP assure enfin le pilotage des deux plus grosses opérations du projet, la ZAC Claude Bernard et l'opération Macdonald, et cherche à se positionner sur les futures opérations. Un cadre de la direction de l'Urbanisme souligne ainsi que « *le principal opérateur pour l'instant sur Paris Nord-Est, c'est la SEMAVIP. Ailleurs il y en a peu, ils ne sont pas encore désignés. Ou alors c'est ponctuel, c'est des opérations complètement isolées.* » Si les techniciens de la SEMAVIP ne sont finalement plus en charge du pilotage des études et de la coordination globale, ils n'en gardent pas moins un rôle important au sein du groupe d'acteurs assurant le pilotage du projet. Les techniciens de la SEMAVIP assurent de cette manière leur présence « *sur le terrain* »<sup>132</sup> à travers les mandats opérationnels de la SEM.

Il existe ainsi des jeux d'acteurs relatifs au pilotage du projet Paris Nord-Est entre les techniciens de la SEM et ceux de la direction de l'Urbanisme, chacun cherchant à confirmer sa place. Un cadre de la SEMAVIP parle de jeux classiques dans le pilotage de ce genre de projets : « *On retombe dans la relation toujours un peu complexe entre les techniciens Ville et les techniciens SEM : il y a toujours eu dans toutes les villes et dans toutes les configurations des relations souvent complexes entre les décideurs politiques, les services de la Ville et les SEM.* » Notre interlocuteur prend pour exemple l'opération Macdonald. Il souligne que les techniciens de la sous-direction de l'Aménagement à la direction de l'Urbanisme étaient initialement opposés à la proposition des techniciens de la SEMAVIP de s'associer à des sociétés privées pour faire l'acquisition des entrepôts Macdonald auprès de la SOVAFIM<sup>133</sup>, et pour en assurer ainsi l'aménagement en son nom propre. Ils proposaient plutôt de réaliser un aménagement « classique », la collectivité usant de son droit de préemption pour ensuite engager une opération d'aménagement contrôlée par les services de la direction de l'Urbanisme. D'autres services soutenaient au contraire la démarche des techniciens de la SEM :

<sup>132</sup> Selon les termes du président de la SEMAVIP. La « légitimité du terrain » est ainsi souvent revendiquée par les acteurs des SEM.

<sup>133</sup> La SOVAFIM (Société de valorisation foncière et immobilière) a été créée en 2006 afin de céder au nom de l'État les biens fonciers ferroviaires, appartenant à SNCF ou RFF, immédiatement valorisables. Les entrepôts Macdonald ont été une des premières opérations de cette société.

« Les services étaient contre cette opération, pensant qu'il était plus simple qu'ils achètent et contrôlent de manière classique. Alors, la Ville de Paris, c'est quand même énorme, donc la réaction peut être différente d'un service à l'autre. Selon qu'on est Foncier ou Urbanisme ou Finances. Ce qui a dû emporter le morceau, c'est le poids entre ce que représente en investissement l'opération, et son opportunité de contrôle via la SEM. Donc on est bien dans une optimisation. » Le montage de l'opération se fait finalement en dehors de tout contrat de concession ou de mandat entre la SEM et la collectivité. Nous avons cependant souligné qu'à l'occasion de la modification du PLU ayant permis de donner une constructibilité supplémentaire aux entrepôts Macdonald, un protocole avait été signé entre la SAS Paris Nord-Est et la Ville de Paris fixant les obligations de chacun. Les techniciens de la direction de l'Urbanisme gardent donc un moyen de contrôler l'action de la SAS à travers la gestion de ce protocole.

On retrouve des jeux similaires dans le cas du projet de l'Union. Les techniciens de la SEMVR tiennent une place importante dans le dispositif de pilotage du projet à travers la concession de la ZAC de l'Union, ainsi qu'à travers la participation de la SEM à la construction du CETI. Le mandat d'étude pré-opérationnelle sur la zone de l'Union leur avait auparavant permis d'acquérir une connaissance préalable du projet, qui a constitué un atout pour être désigné comme opérateur de la ZAC avec la SEM Euralille. En outre, le directeur de la SEMVR ne manque pas de rappeler que la SEMVR se trouvait dans la « situation un petit peu privilégiée du concessionnaire légitime avant que la procédure ne soit lancée de désignation de ce concessionnaire. Nous étions quelque part en situation d'opérateur légitime, perçu globalement comme celui qui avait vocation à prendre en charge l'aménagement de la zone de l'Union ». Pour toutes ces raisons, les techniciens de la SEMVR insistent sur le fait qu'ils ne veulent pas se contenter d'un simple rôle d'exécutant du contrat. Ils souhaitent que leur institution participe pleinement à la définition des enjeux de l'action.

De leur côté, les services de la direction de l'Aménagement et du Renouvellement urbain à la Communauté urbaine cherchent à garder le contrôle du pilotage du projet même s'ils ont confié la réalisation de la ZAC à la SEMVR assistée de la SEM Euralille. Le directeur de l'Aménagement et du Cadre de vie estime ainsi que même si les SEM se sont vues confier la concession de la ZAC de l'Union, la Communauté urbaine reste « décideur » sur les principales décisions. Il parle en ce sens d'un encadrement du travail des SEM de la part de ses services : « Nous sommes dans une maîtrise d'ouvrage encadrée, ce qui est mon leitmotiv depuis longtemps et qui peut choquer certaines oreilles, mais je suis désolé : c'est nous qui décidons, c'est nous qui payons. Aujourd'hui l'opération, en plus, s'il n'y avait pas les financements communautaires, on ne pourrait pas la faire. Donc j'estime qu'on est dans une maîtrise d'ouvrage encadrée, même si bien entendu la SEM est maître d'ouvrage juridiquement. Donc il y a des décisions qu'elle ne peut pas prendre. Aujourd'hui, quand elle commercialise, la commercialisation n'est pas définie unilatéralement par

*la SEM.* » Les techniciens des services de la Communauté entendent donc garder leur place dans le pilotage du projet. Le fait de devoir coopérer place ainsi les techniciens de la Communauté et ceux des SEM dans une situation de concurrence par rapport au pilotage du projet et à la définition des orientations de l'action. Nous retrouvons ici l'idée que la concurrence va de pair avec la coopération entre les acteurs (Arab, Idt & Lefevre, 2008). Une telle situation semble dans certains cas générer des tensions entre les acteurs de la Communauté urbaine et ceux des SEM. Le président de la SEMVR évoque par exemple la phase de mise en concurrence de la concession d'aménagement, où certains techniciens de la collectivité auraient selon lui soutenu assez mollement la candidature de la SEM : *« J'ai l'impression quelquefois que les services de la Communauté oublient que moi, je préside la SEM au nom de la Communauté, que c'est quand même la Communauté l'actionnaire principal, qu'elle a tout intérêt à faire vivre son outil parce que, si la SEM était en difficulté, c'est quand même la communauté qui est engagée. Et moi, j'ai en face de moi des services de la Communauté qui disent : 'On fait un appel d'offres' et j'ai quelquefois l'impression que, si c'était une société privée qui remportait le marché, ça ne les empêcherait pas de dormir. »*. Ce phénomène de concurrence entre les services des collectivités et ceux des SEM autour du pilotage des projets d'aménagement semble relativement répandu. Un autre exemple a déjà été observé dans un autre contexte, dans le cas de la communauté urbaine de Nantes et de ses SEM (Arab, Idt & Lefevre, 2008).

### **Les techniciens des SEM, entre autonomie et dépendance**

Dans les projets de Paris Nord-Est et de l'Union, **on constate une alternance entre des moments où les techniciens des SEM prennent leur autonomie par rapport aux services de la collectivité, et les moments où ces derniers réaffirment leur capacité de contrôle de l'action des SEM.** Dans le cas de Paris Nord-Est, les services de la direction de l'Urbanisme de la Ville de Paris tiennent à garder un contrôle sur l'action mise en œuvre par les techniciens de la SEMAVIP. Un chargé de projet à la direction de l'Urbanisme, en prenant l'exemple de la ZAC Claude-Bernard, estime ainsi que *« l'aménageur est désigné et il a une convention pour mener en dix ans cet aménagement. Donc il pourrait s'affranchir de nous solliciter et de nous informer régulièrement ; mais il y a toujours des sujets où la Ville a et aura le dernier mot. Donc on est présent, peut-être un peu trop, c'est le grief qu'ils nous font. On est présent à haut niveau lors des désignation des opérateurs, on l'est lors de la désignation des architectes, etc. »*. Un ancien technicien de la SEMAVIP ayant travaillé sur le projet va même plus loin et souligne l'ambiguïté de la relation : *« La direction de l'Urbanisme est très méfiante vis-à-vis de ses SEM qu'elle considère uniquement comme des outils. Au service de ses choix. En même temps elle nous confie des marchés de définition. »* Le contrôle de l'action de la SEM par les services de la direction de

L'urbanisme est ainsi un sujet de débat entre les techniciens des deux institutions, pour savoir quel est le bon degré d'autonomie qui doit être laissé à la SEM pour pouvoir gérer ses opérations. Un technicien de la SEMAVIP estime en ce sens que celle-ci pourrait gagner en autonomie par rapport aux services de la Ville : *« Il y a une demande qui est assez ambiguë de la Ville, parce que l'objectif, quand même, c'est d'avancer et de produire. Et pour avancer il faut que notamment les dirigeants de la SEM arrivent à trouver le bon positionnement du curseur entre les décisions qu'elle peut s'autoriser à prendre toute seule pour faire avancer un dossier, et celles qui nécessitent de se référer à la Ville. »*

La question de l'autonomie de la SEMVR se pose de la même manière sur le projet de l'Union. Le directeur de l'Aménagement et du Cadre de vie estime par exemple que le fait que les techniciens de la SEMVR cherchent à acquérir des marges d'autonomie pose un problème pour la collectivité. Les comités de pilotage auxquels lui-même ou ses collaborateurs participent sont selon lui un moyen de garder un œil sur l'action de la SEM : *« Il y a aussi des relations pas toujours simples avec les satellites. C'est-à-dire : l'outil veut exister. C'est ce genre de crise existentielle qu'il faut gérer. C'est pour ça qu'il y a des comités de pilotage où la SEM doit rendre compte. La SEMVR ne doit pas prendre de décision unilatérale. En tous cas on participe à ce qu'il n'y en ait pas. »* La mise en concurrence des opérateurs pour l'attribution du contrat de concession de la ZAC de l'Union semble en ce sens avoir permis aux techniciens des services de la communauté de préciser leurs marges de contrôle du projet, à travers la négociation avec les techniciens de la SEMVR des termes du contrat.

**Selon les agglomérations et selon les projets, les techniciens des SEM peuvent avoir une autonomie plus ou moins grande par rapport aux services de la collectivité.** À Paris, un technicien de la SEMAVIP compare ainsi les projets de sa SEM avec le projet Paris Rive Gauche conduit par la SEMAPA : *« La SEMAPA a un gros projet qui lui donne une légitimité, et ils ont historiquement plus d'autonomie dans leurs décisions par rapport à la Ville. La SEMAVIP, c'est différent parce qu'elle est en train de grossir, elle est le fruit de l'addition de plusieurs petites SEM, elle n'a pas la même image, et elle a besoin à mon avis de gagner cette autonomie. »* Un technicien travaillant pour Icade sur l'opération Macdonald, ayant auparavant travaillé à la SCET<sup>134</sup> et assuré un rôle de conseil auprès de nombreuses SEM en France, compare plus généralement la situation des SEM de la Ville de Paris avec les SEM de province, en soulignant que les services de la Ville de Paris gardent en comparaison un contrôle très fort sur les SEM de la collectivité : *« À Paris, les services ont un rôle très important de suivi et de contrôle sur toutes les SEM de la Ville, en plus des élus, sur ce qui se passe dans les opérations. Je ne connais pas d'autres SEM où ce soit à ce point là. Même des SEM très liées à la Ville comme à*

<sup>134</sup> Société Centrale pour l'Équipement du Territoire, filiale de la Caisse des dépôts et consignations.

*Montpellier, le directeur avait un peu plus de capacité d'initiative qu'un directeur de SEM de la Ville de Paris. Donc c'est très différent selon les lieux.* » On voit ainsi que le degré d'autonomie des SEM par rapport aux services de la collectivité est différent selon les collectivités, mais qu'il varie également d'un projet à l'autre au sein d'une même collectivité.

**Un paramètre important permettant d'expliquer l'autonomie des techniciens des SEM par rapport aux services de la collectivité sur un projet pourrait être le degré de soutien accordé par les élus aux techniciens de la SEM. Selon que le portage politique du projet par les élus est plus ou moins fort, les techniciens des SEM vont pouvoir tirer de plus ou moins grandes marges d'autonomie des relations directes avec les élus.** Ce même technicien ayant travaillé à la SCET estime en ce sens que l'autonomie des SEM par rapport aux services est très fortement liée au contrôle direct par les élus de l'action des SEM : *« Les SEM municipales sont très contrôlées par la collectivité locale, mais le contrôle est beaucoup plus politique que technique. Ça passe par les présidents des conseils d'administration, ce ne sont pas les services qui contrôlent la SEM. Il y a très peu de cas où les services ont un pouvoir de contrôle et d'orientation de la SEM. Ce qui est cause de beaucoup de conflits parce que les services n'aiment pas trop. Ça demande de la part des directeurs de société beaucoup de diplomatie. Mais les directeurs des sociétés, ils sont tenus par les politiques. »*

Notre interlocuteur ayant également travaillé pour la SAEM Euralille, il compare sur ce point la situation entre le projet Euralille et le projet de l'Union. Il estime ainsi que les techniciens d'Euralille étaient très autonomes par rapport à la collectivité. Selon lui, cette autonomie était rendue possible par l'implication personnelle de Pierre Mauroy, président de la Communauté urbaine, dans l'action portée par la SEM sur le projet : *« Euralille, on avait beaucoup de liberté. Euralille, Mauroy a une confiance absolue, alors on avait un reporting permanent et efficace, et les marges de manœuvre étaient très grandes. Euralille c'est une SEM qui dépend de la Communauté urbaine et de la Ville mais le président de la SEM, c'est le président de la Communauté urbaine. Euralille est une SEM qui est très autonome, mais qui politiquement est entre les mains de la Communauté urbaine. Par le biais de son président et de son conseil d'administration. »* Notre interlocuteur estime en revanche que, l'intérêt des élus étant plus diffus sur le projet de l'Union et le portage politique moins fort, la situation pourrait permettre aux services de la Communauté de gagner des marges de contrôle sur l'action des techniciens de la SEMVR : *« Sur l'Union, le problème, c'est que politiquement c'est faible. Parce que Mauroy s'en va et l'Union, ça n'est pas son truc. Les maires de Roubaix et de Tourcoing, justement c'est à la fois sur les deux, il n'y a pas de prise de contrôle politique. Martine Aubry s'en mêle aussi en tant que vice-présidente à l'Économie, mais elle a d'autres enjeux et elle ne va pas se broncher avec le maire de Roubaix pour ça. [...] Et donc il y a une tentative permanente de prise de contrôle de la SEMVR par les services, et c'est une bagarre de pied à pied. [...] Euralille, ils n'osent pas, mais ici ils sentent qu'il y a une possibilité pour les services*

*communautaires de jouer un rôle du type de celui que jouent ceux de la Ville de Paris. L'économie mixte, elle est née quand il n'y avait pas de services dans les Villes, ils étaient très faibles. Ils se sont étoffés, ils se sont étoffés, et forcément à un moment donné les gens qui s'occupent d'urbanisme ou d'aménagement dans les services en ont marre de ne faire que pondre des règlements. »* Les modalités de coordination entre les élus de la collectivité et les techniciens de la SEM ont ainsi des conséquences sur l'autonomie de ces derniers vis-à-vis des techniciens des services de la collectivité. Le degré d'autonomie dépend de la manière dont les élus investissent les lieux d'interaction avec les techniciens de la SEM pour porter plus ou moins fortement le projet.

### **La régulation politique « au-delà du contrat »**

Pour expliquer ce phénomène, il faut revenir au fait que les techniciens des SEM peuvent revendiquer deux modes de coordination vis-à-vis des élus de la collectivité. Le premier passe par les contrats passés entre les SEM et leurs collectivités, qui sont gérés par les services des collectivités. **Les élus contrôlent ainsi l'action des techniciens de la SEM par l'intermédiaire de la hiérarchie au sein des services techniques de la collectivité qui gèrent ces contrats. Ces mêmes élus exercent en outre un contrôle direct de l'action des techniciens des SEM. C'est donc ce deuxième mode de contrôle direct des élus sur les techniciens des SEM qui fonde leur autonomie par rapport aux services de la collectivité. À travers ces lieux d'interaction entre technique et politique propres aux SEM, les techniciens des SEM et ceux des services sont placés à égalité vis-à-vis des élus.** Ils peuvent, de la même manière que les services de la collectivité, défendre directement leur point de vue auprès des élus, et leur demander si nécessaire un arbitrage avec les techniciens des services. Tout se passe alors comme si les relations entre les élus de la collectivité et les techniciens de la SEM apportaient une garantie par rapport à l'action de la SEM, ce qui plaçait les techniciens de la SEM à égalité avec les services de la communauté. C'est en ce sens que le président de la SEMVR comprend son rôle, en précisant qu'« *une présidence de SEM, ça n'est pas un travail énorme : c'est plutôt une sorte de garantie morale. C'est-à-dire que la SEM et ceux qui lui font confiance savent que c'est un élu communautaire qui la préside* ».

Nous avons vu sur le projet Paris Nord-Est que dans les cas de désaccord entre les techniciens de la direction de l'Urbanisme et ceux de la SEM, chacun pouvait solliciter directement les élus pour défendre sa position. On retrouve la même situation dans le cas du projet de l'Union, où les techniciens des SEM peuvent solliciter les mêmes élus que les techniciens des services techniques. Le directeur de la SEMVR nous donne un exemple révélateur de la singularité de cette situation,

en nous racontant la négociation qu'il a menée avec les techniciens de la Communauté urbaine sur le contrat de concession de la ZAC de l'Union. Il précise que les techniciens ont négocié sachant qu'ils avaient tous un accès direct aux élus, et qu'ils étaient donc « à égalité » sur ce plan. La possibilité qu'ils avaient tous de recourir aux élus a ainsi fonctionné ici comme une garantie par rapport à la négociation, les techniciens étant obligés de s'entendre entre eux : « *Les techniciens discutent, et quand on a trouvé un accord, on ramène la décision au politique qui tranche. Et ça marche comme ça parce qu'on a tous la possibilité de le faire marcher autrement. En clair, on a tous la possibilité d'accéder à l'élu, et de dire : 'On ne peut pas se comprendre avec telle personne des services, etc.' Donc d'une certaine manière, ayant la possibilité de passer en force, entre guillemets, on a l'obligation de s'entendre, et de travailler sereinement. C'est un peu paradoxal ce que je dis là. Mais c'est dire : 'De toutes façons, on ne peut pas camper sur des positions bloquées, parce qu'on a tous la possibilité de remonter à l'élu et de dire : Il y a la partie adverse qui débloque.'* Donc on est dans ce système où, – sur la négociation du traité de concession, ça a été particulièrement frappant – on a de toutes façons une obligation d'aboutir. » Notre interlocuteur précise que les élus sont parfois amenés à rendre des arbitrages effectifs. Le niveau de rémunération de la mission de l'aménageur a par exemple été arbitré par le vice président à l'Aménagement<sup>135</sup>. Le fonctionnement même des relations contractuelles – relatives ici au traité de concession – entre les deux institutions repose donc sur l'existence d'un niveau de régulation politique entre élus susceptible d'orienter l'action des techniciens. Ces deux niveaux de relation se complètent plus qu'ils ne s'opposent. Le directeur de la SEMVR précise par exemple que la garantie qu'apportait le niveau de régulation politique a permis d'inscrire dans le contrat de concession des « *clauses de revoyure* » permettant de réévaluer le bilan de l'opération si une pollution importante était découverte sur le site. Ces clauses de revoyure ont permis à l'aménageur de ne pas établir le bilan de l'opération sur une évaluation maximaliste du risque de pollution, alors même qu'il est théoriquement seul responsable du bilan financier « *dans la pureté chimique du contrat de concession* ».

### **Quand les SEM assurent la coordination entre les services de la collectivité**

Les relations particulières entre les techniciens des SEM et les élus fondent également la capacité des SEM à assurer la coordination entre les différents services de la collectivité. Nous avons ainsi détaillé plus haut les différentes modalités d'intervention des élus dans la coordination entre les services de la collectivité sur un projet d'aménagement. **Ajoutons ici que les SEM peuvent être également mobilisées pour faciliter la coordination entre les services de la collectivité, et**

<sup>135</sup> Celui-ci a fait la moyenne entre les demandes de la SEM et l'estimation de la Communauté urbaine, mettant tout le monde d'accord : « *Il tranche sur une position qui n'est pas d'en renvoyer un dans ses buts. On lui amène une position sur laquelle de fait la synthèse entre les positions des uns et des autres est préparée.* »



**qu'elles tirent cette capacité du fait que les techniciens des SEM peuvent être en contact avec la plupart des élus de la collectivité.** Comme le précisait un technicien de la SEMAVIP déjà cité à propos du projet Paris Nord-Est, « *Nous, on n'a pas un adjoint, on les a tous.* » Dans le projet de l'Union, les techniciens de la SEMVR sont parfois amenés à gérer les désaccords entre les services du Développement économique et ceux de la direction de l'Aménagement et du Renouvellement urbain. Le fait que la SEM soit liée aux services des deux directions, à travers plusieurs contrats, constitue pour cela un atout. Les techniciens de la SEM rendent des comptes aux techniciens des différents services, mais ils en tirent également une capacité à influencer sur l'action de ces techniciens. Nous retrouvons ici l'idée qu'une relation de pouvoir est nécessairement réciproque (Dahl, 1957). Les techniciens de la SEMVR sont en outre en contacts directs aussi bien avec le vice-président à l'Aménagement qu'avec la vice-présidente au Développement économique, et ils peuvent ainsi réaliser la synthèse des positions des élus. La régulation politique de l'action se fait alors directement auprès des techniciens de la SEM.

Précisons enfin qu'assurer la coordination entre les techniciens des différents services d'une collectivité ne semble pas toujours facile à faire pour les techniciens des services de l'Urbanisme de cette collectivité. Il s'agit en effet de leurs collègues au sein de la même institution. Le sous-directeur à l'Aménagement au sein de la direction de l'Urbanisme de la Ville explique qu'il est pour cette raison extrêmement difficile de réaliser les opérations d'aménagement en régie au sein d'une institution de la taille de la Ville de Paris : « *On peut faire des opérations d'aménagement en régie, il y a un certain nombre de Villes qui l'ont fait et qui en font. Mais c'est assez difficile dans une grosse administration comme la Ville de Paris de travailler comme ça. Parce que les rouages sont excessivement lourds, parce que les directions sont très indépendantes et ont chacune des logiques opérationnelles qui correspondent à leur rôle.* » Notre interlocuteur justifie de cette manière le rôle des SEM dans la conduite des opérations, les techniciens des SEM pouvant légitimement intervenir dans tous les domaines. Les techniciens des SEM paraissent finalement avoir un avantage par rapport aux techniciens des services de l'Urbanisme de la collectivité, dans la concurrence évoquée plus haut autour du pilotage des projets d'aménagement. Il est en effet parfois plus facile pour eux d'intervenir dans les domaines variés dont relèvent les opérations d'aménagement, là où les techniciens des services de l'Urbanisme empièteraient sur les compétences de leurs collègues au sein de la collectivité.

## Conclusion

Le cas des projets d'aménagement urbain montre ainsi que l'organisation des institutions politico-administratives qui participent à l'action publique se structure en partie autour de l'action à produire. La participation de chacun à l'action, comme le contenu et les enjeux de l'action, font alors l'objet de négociations entre les acteurs. De plus, les modalités de *régulation politique* de l'action au sein des institutions se stabilisent autour de l'action à produire, à travers la répartition entre les acteurs du rôle qu'ils peuvent tenir dans l'action. En conséquence, les projets d'aménagement urbain font partie des éléments concrets de négociation autour desquels se construisent les coalitions politiques à la tête des institutions. Des jeux entre acteurs politiques et techniques s'organisent donc autour des projets d'aménagement urbains, par rapport à l'intervention de chacun dans le pilotage.

Au-delà des spécificités des projets et des contextes locaux, on retrouve dans les trois cas nos deux formes de *régulation politique* de l'action, l'une reposant sur les négociations entre acteurs politiques contrôlant des lieux différents d'interaction avec les acteurs techniques, l'autre reposant sur les capacités d'intervention directe des élus dans l'action portée par les techniciens. Selon les cas, chacune de ces deux formes de *régulation politique* a un rôle plus ou moins important dans la structuration du système d'action. Alors que le fonctionnement des institutions dans les cas parisiens et lillois repose pour une grande part sur les capacités d'intervention directe dans l'action des élus des coalitions au pouvoir, les élus chartrains ont des marges d'intervention dans l'action beaucoup plus réduites, exception faite du maire. Mais au-delà de ces différences, la comparaison entre les trois projets d'aménagement nous aura permis de montrer que certaines formes de jeux se retrouvent de manière plus ou moins importante dans tous les contextes.

Nous avons pu d'abord observer ces jeux autour du pilotage des projets au sein de chaque institution participant aux projets d'aménagement. La multiplicité des lieux d'interaction entre technique et politique relatifs à chaque projet permet aux élus et aux techniciens de se créer des marges de manœuvre pour intervenir dans le pilotage de l'action comme ils le souhaitent. Les

marges de manœuvre des acteurs sont plus ou moins importantes selon les institutions, et les cas analysés soulignent les différences possibles de configuration. **Trois paramètres semblent ainsi laisser aux acteurs des possibilités de jeu plus ou moins grandes au sein de chaque institution : le degré d'autonomie des élus au sein de l'institution, le rôle de la hiérarchie des services, et l'instauration d'une organisation par projet.**

**Mais les jeux autour du pilotage des projets d'aménagement dépassent largement les frontières entre les institutions. Ils s'inscrivent ainsi très souvent dans une organisation inter-institutionnelle, et la *régulation politique* de l'action se structure à cette échelle à travers les relations entre les acteurs de toutes ces institutions<sup>136</sup>.** Nous avons ainsi montré comment des lieux d'interaction extra-hiérarchiques entre des acteurs politiques et des acteurs techniques issus d'institutions différentes pouvaient être utilisés dans la structuration d'un système dépassant les limites des institutions. Nous avons observé en cela des formes localisées et ad hoc de *régulation croisée* (Grémion, 1976), centrées ici sur les projets d'aménagement. Les accords de coalition au sein des communautés d'élus à la tête des institutions reposent alors sur la capacité des différents élus à intervenir dans l'action, et donc sur la répartition du contrôle des lieux d'interaction entre technique et politique. En réitérant une analyse déjà effectuée sur d'autres actions impliquant à chaque fois plusieurs institutions politico-administratives (Arab, Idt & Lefeuvre 2008), nous pouvons observer en outre que les acteurs jouent autour de la répartition des compétences formelles entre les institutions, ce qui structure l'organisation de l'action à une échelle inter-institutionnelle.

Le cas des SEM, qui illustre le rôle des organisations satellites des collectivités territoriales, montre bien comment la *régulation politique* de l'action dépasse les frontières des institutions. Nous avons pu observer que les jeux entre élus et techniciens autour du contrôle du pilotage des projets d'aménagement prenaient une forme particulière dès lors qu'intervenaient des SEM. Celles-ci sont en effet l'occasion pour les acteurs d'instituer des lieux d'interaction entre élus et techniciens qui assurent aux élus une forme particulière de contrôle politique sur l'action. À travers ces modalités particulières de contrôle politique, les techniciens des SEM peuvent revendiquer une certaine autonomie par rapport aux contrats qui lient leur structure aux collectivités.

---

<sup>136</sup> Ce qui confirme l'intérêt d'élaborer des objets de recherche en partant d'actions précises plutôt qu'en partant de chaque institution

Nous avons vu combien était importante la question des rôles que pouvaient tenir les acteurs dans l'action, l'organisation étant construite autour de la répartition des capacités d'intervention de chacun. Après avoir ici décrit les modalités d'organisation de la coordination entre acteurs techniques et acteurs politiques, nous allons donc voir à présent ce que font concrètement les différents élus et techniciens qui participent au pilotage des projets d'aménagement urbain.



**PARTIE III** : ENTRE ELUS ET TECHNICIENS, LA SEPARATION  
DES ROLES DE CHACUN

---



## PREAMBULE

---

Il est habituel de considérer en première approche que « *les élus décident et les techniciens exécutent* », comme cela nous a été régulièrement rappelé lors des entretiens avec les différents acteurs interrogés au cours de cette recherche. Comme nous l'avons vu en introduction, cette conception des rôles de chacun dans l'action conforte le principe même des systèmes démocratiques, où l'élu est seul légitime pour prendre des décisions orientant l'avenir de la société dont il est le représentant. Un élu interrogé fait ainsi appel au droit, comme mode de formalisation des principes de fonctionnement du système politique démocratique, pour délimiter la place des élus et des techniciens dans la décision : « *Le premier point qui conditionne la délimitation entre le technique et le politique, c'est évidemment le droit, en ce sens que la délibération appartient aux élus. C'est un point de départ, qui fait que les techniciens ne sont pas habilités à prendre des décisions majeures, des décisions d'orientation et des décisions stratégiques. La délibération appartient aux élus.* » La place de chacun dans l'action découlerait donc très directement des principes politiques qui sont au fondement des systèmes démocratiques. Ces éléments de définition sont une réalité dans le sens où l'on observe effectivement que les acteurs techniques et politiques les mobilisent constamment pour définir leur place dans la conduite de l'action publique.

Cependant, cette manière de percevoir les rôles des élus et des techniciens n'est qu'un aspect d'une réalité infiniment plus complexe. Un examen attentif du fonctionnement empirique des pratiques des acteurs révèle que les rôles de chacun varient selon le contexte, voire d'une décision à l'autre, et ne peuvent se limiter à cette séparation entre décideur et exécutant. Le fait que la réalité empirique des pratiques ne corresponde pas à la définition théorique des rôles légitimes de chacun ne remet pas nécessairement en cause les grands principes du fonctionnement des régimes démocratiques. À partir du moment où les techniciens participent à l'action, il est compréhensible qu'ils aient des marges de manœuvre au sein de l'organisation et qu'ils ne soient pas de simples exécutants des décisions des élus. L'affirmation des élus comme uniques « décideurs » doit être plutôt regardée comme une composante d'un système de référence qui fournit des éléments de légitimation que les acteurs politiques peuvent mobiliser dans l'action. Nous avons montré dans les parties précédentes comment se structure l'organisation de la coordination entre politique et technique, et où se situent ces marges de manœuvre des



techniciens par rapport aux élus. Sur cette base, nous allons ici nous attacher à effectuer une analyse empirique de la place des élus et des techniciens dans l'action.

**Si la séparation entre élu décideur et technicien exécutant doit être remise en question, comment décrire alors l'action de chacun ? Pour analyser au concret le rôle des acteurs dans le pilotage des projets d'aménagement urbain, nous partirons avant tout d'une modélisation<sup>137</sup> de ce qu'est un acteur, à partir des théories de la rationalité limitée développées par James G. March et Herbert Simon dans leur analyse des organisations (March & Simon, 1958 ; March, 1991). À travers une étude empirique, les auteurs montrent que l'action des individus est loin de correspondre au modèle de l'*homo aconomicus*, développé par les économistes classiques et néo-classiques, selon lequel les acteurs individuels sont en mesure d'effectuer des choix rationnels, à travers un calcul des avantages et des inconvénients de leurs décisions<sup>138</sup>. Alors que l'*homo aconomicus* est supposé appréhender l'intégralité des conséquences de ses décisions, James G. March et Herbert Simon montrent que les acteurs ne sont en réalité jamais en mesure de le faire, par manque de temps et par manque de moyens. De plus, les cadres d'analyse cognitifs des individus orientent leur manière d'appréhender les problèmes. Du fait des conditions concrètes d'élaboration des décisions, les acteurs s'orientent vers un optimum parmi d'autres, qu'ils estiment souhaitable dans les conditions où ils ont été amenés à l'élaborer. La théorie de la rationalité limitée met ainsi l'accent sur le caractère incomplet de la décision.**

De ce point de vue, on comprend que les élus ne puissent s'intéresser à tout, par manque de temps, par manque d'intérêt ou par incapacité à appréhender certains problèmes. Ils s'occupent donc d'un nombre fini de problèmes, qu'ils définissent en fonction de leurs intérêts, de leurs idéologies, mais également en fonction de ce qui leur est donné à voir de ces problèmes par les techniciens. Ils peuvent, pour appréhender les problèmes, faire appel à des logiques différentes. En outre, de nombreuses conséquences de l'action n'ont pas été pensées ni décidées : elles surgissent au cours de l'action. Les « décideurs » peuvent ensuite les assumer comme un choix, mais ce choix est reconstruit a posteriori<sup>139</sup>. De ce fait, les élus ne vont jamais définir l'intégralité de l'action à mettre en oeuvre, et les techniciens ont nécessairement des marges de liberté dans la

---

<sup>137</sup> Au sens d'une simplification de la réalité permettant d'expliquer des phénomènes.

<sup>138</sup> Ce modèle de l'*homo aconomicus* est au fondement du modèle de la « main invisible du marché » d'Adam Smith, même si celui-ci n'emploie pas lui-même cette expression.

<sup>139</sup> François Ascher, s'inspirant de Jean Cocteau, résume ainsi cette attitude à travers la citation : « Ces événements qui nous dépassent, feignons d'en être les organisateurs » (Ascher, 2001). On retrouve également ici les phénomènes de « dissonance cognitive » mis en évidence par Leon Festinger. Cet auteur montre ainsi que l'explication des « choix » effectués est en partie reformulée a posteriori, après que la décision a été prise, en fonction de ce qui a été effectivement choisi (Festinger, 1964).

conduite de l'action. Mais ils agissent alors eux aussi à travers une rationalité limitée, en mobilisant leurs propres cadres d'analyse et d'appréhension du contexte dans lequel ils évoluent.

**Cette manière de modéliser l'action des individus nous invite ainsi à ne pas présupposer du rôle qu'ils vont jouer dans l'organisation de l'action, mais à analyser de manière empirique leur comportement dans l'action. Comment vont-ils appréhender leur environnement ? Quelles formes de rationalités vont-ils mobiliser ? Quand vont-ils intervenir dans l'action et selon quelles modalités ? Quels sont les sujets sur lesquels ils vont se mobiliser ? Nous allons chercher ici à reconstituer les rôles que tiennent élus et techniciens dans la conduite de l'action publique, dans le champ de l'aménagement urbain à Paris, à travers notre premier dispositif d'enquête.**



## CHAPITRE 5 : CRITIQUE DE LA DECISION POLITIQUE ET DE LA MISE EN ŒUVRE TECHNIQUE

---

Nous allons nous attacher dans cette partie à montrer de manière empirique que la dichotomie entre des élus qui décident et des techniciens qui exécutent est remise en cause dans la pratique. Nous renouvelons en cela un constat effectué par Lucien Sfez dans sa critique de la décision (Sfez, 1973, 2004). Cet auteur souligne l'illusion du modèle de la décision fondé sur la séparation entre délibération, décision, et exécution, qui est au fondement du fonctionnement des institutions publiques. Il critique en cela la rationalité cartésienne selon laquelle la pensée précède l'action. Lucien Sfez appréhende la décision comme un « continuum où le moindre acte intellectuel de délibération est déjà une décision qui comporte de sérieuses conséquences quant à la décision finale. » (Sfez, 1973, p.38). **Sfez réfute en cela ce qu'il qualifie de « pré-théories administratives », où l'administratif serait séparé du politique et où l'organe politique aurait une prééminence sur l'organe administratif. Il montre notamment que le politique ne se restreint pas à un moment « noble » que serait la décision, mais déborde sur l'exécution.**

Nous n'irons pas ici, comme cet auteur, jusqu'à faire de l'« illusion de la décision » une pièce du système politique permettant d'en maintenir la stabilité. **Nous nous contenterons de chercher d'autres catégories pour décrire l'action des élus et des techniciens. Dans ce chapitre, nous chercherons à comprendre en quoi la séparation entre décideur et exécutant doit être relativisée. Nous analyserons d'abord les conséquences de la « rationalité limitée » des élus et des techniciens sur ce qu'ils font. Nous verrons ensuite que la remise en cause de la linéarité de l'action, et donc du concept même de décision, oblige à repenser les rôles des élus et des techniciens dans l'action.**

### 5.1 – Quand les acteurs ne peuvent envisager toutes les conséquences de leurs choix

**Les acteurs agissent dans un temps limité et avec des moyens limités.** De ce fait, les élus et les techniciens ne sont donc jamais en situation d'avoir imaginé toutes les solutions envisageables, toutes les pistes d'action possibles, ou toutes les conséquences de leurs choix. Ils se concentrent

nécessairement sur certains aspects de la décision, et en éludent d'autres. En outre, les acteurs peuvent mobiliser des cadres de références très variés pour agir.

### a) Un temps et des moyens limités

**Les acteurs agissent dans un temps nécessairement limité. Ce constat est valable pour toutes les phases de l'action publique : les études et les réflexions préalables, les débats et les délibérations, la mise en œuvre et la réalisation. Il concerne aussi bien les élus que les techniciens. Mais nous insisterons ici sur le fait que les élus sont soumis à de telles contraintes temporelles, car cela nous amène à relativiser le rôle des élus en tant que décideurs, et par contrecoup le rôle de simples exécutants généralement alloué aux techniciens.** Un membre interrogé du cabinet du maire de Paris souligne en ce sens que le temps des débats entre élus lors du conseil de Paris est forcément restreint, vu le nombre de délibérations à prendre dans un temps très court : *« Les délibérations du conseil de Paris, des fois vous avez un conseil de Paris avec sept cents délibérations. En deux jours et une nuit, et on finit le conseil de Paris à minuit. Bon, c'est vrai qu'à la fin il n'y a plus grand monde en séance, mais il y a quand même sept cents délibérations à passer. Donc il y a une masse de délibérations absolument considérable. »*. Pour donner l'exemple du conseil de Paris de mars 2007, cinq cent vingt-deux délibérations ont été prises par le conseil municipal et cent trois délibérations ont été prises par le conseil général<sup>140</sup>, et ce au cours de deux jours de débats<sup>141</sup>. Toutes les délibérations ne sont donc pas l'occasion de débats approfondis, et les élus choisissent les délibérations sur lesquelles ils vont discuter de manière plus poussée. Et même alors, les points abordés restent nécessairement limités.

De la même manière, les réunions de travail entre élus et techniciens et les réunions de concertation avec les habitants-usagers dans le cadre des projets d'aménagement urbain ont une durée nécessairement restreinte : les débats se concentrent donc sur un nombre limité de sujets. Un technicien interrogé ajoute également qu'une réunion ne se limite pas au temps des débats, mais qu'elle doit en outre être préparée, et qu'il faut tenir compte de ce temps supplémentaire. Il précise ainsi qu'il a vu les élus prendre conscience au cours de la mandature 2001-2007 du temps que prenaient les réunions de concertation avec les habitants, et du fait qu'il fallait savoir gérer ce temps. Selon ce technicien, les élus ont ainsi limité le nombre de sujets soumis à la concertation. Un autre technicien de la direction de la Voirie de la Ville de Paris évoque de la même manière la

---

<sup>140</sup> À Paris, la ville et le département se superposent : les séances du conseil de Paris sont donc en partie consacrées aux décisions relevant de la commune mais également aux décisions relevant du département.

<sup>141</sup> Ce qui donne, en faisant l'approximation que les séances commencent à 09h00 du matin et finissent à minuit, une moyenne de 3mn par délibération.

phase de concertation avec les riverains sur un projet de réaménagement d'un espace public. Il précise que le nombre de points débattus, au cours des réunions publiques présidées par les élus sur ce projet, a été nécessairement restreint par le temps à certains aspects des aménagements. Les débats se sont ainsi concentrés dans ces réunions sur la question de la piétonisation d'une placette située entre deux immeubles, sujet qui s'est avéré être la préoccupation majeure des riverains – tous les autres sujets évoqués ont été rapidement évacués. Ce technicien précise que le temps du débat ne peut pas être infini. Une fois cette question tranchée, *« on a estimé que le programme avait été clairement défini. Ça n'était plus la peine de redébattre à nouveau. Parce que sinon on se serait soumis peut être à de nouvelles propositions, donc il faut aussi savoir s'arrêter un jour pour pouvoir faire faire des travaux, parce qu'on a eu quand même au moins deux ans de négociations sur ce projet »*. La remarque de ce technicien soulève l'impossibilité de débattre de l'intégralité d'un projet avec toutes les personnes potentiellement concernées. Elle soulève également, par voie de conséquence, l'importance du choix et de l'ordre des questions à mettre en débat.

Un élément tend à limiter encore plus le temps disponible que les élus peuvent consacrer à la décision, si on le compare au temps que peuvent y consacrer les techniciens. Il tient à la différence de statut entre les élus et les techniciens : alors que les techniciens agissent dans le cadre de leur travail, les élus locaux cumulent souvent d'autres activités à celle d'élus. Tous ne sont pas indemnisés dans le cadre de leur mandat. À Paris, seuls certains élus perçoivent une « indemnité » de fonction : le maire de Paris et ces adjoints, les maires d'arrondissement et certains de leurs adjoints, et les conseillers de Paris. D'autres sont bénévoles, comme cet adjoint à la Voirie au maire d'un arrondissement, qui déclare travailler à côté et consacrer bénévolement environ trois soirs par semaine à son activité d'élus. Il précise ainsi que son prédécesseur à ce poste n'avait que très peu de temps à consacrer à son mandat d'élus, car il avait des problèmes dans le cadre de son travail. Quand aux « grands élus »<sup>142</sup> comme les principaux adjoints au maire de Paris ou comme le maire de Paris lui-même, qui reçoivent une indemnité, ils sont en charge d'un très grand nombre de dossiers et ne peuvent consacrer qu'un temps très limité à chacun. L'adjoint à l'Urbanisme de la Ville de Paris a ainsi à sa charge tous les projets urbains de la capitale, et ne peut matériellement pas rentrer dans les détails des aménagements au-delà d'un certain point. Tous les élus cumulent enfin une activité supplémentaire à leur mandat d'élus : leur engagement militant au sein d'un parti et de groupes de réflexion politiques, et parfois un engagement associatif. La question du temps disponible des élus s'avère finalement constituer un paramètre essentiel qui détermine le rôle des élus et par voie de conséquence celui des techniciens

---

<sup>142</sup> Nous reviendrons dans la partie suivante sur cette distinction entre les « grands élus » et les élus moins importants.

dans la décision. Cette question a ainsi clairement des conséquences sur les modalités de la prise de décision.

De la même manière que le temps des acteurs est limité, les moyens dont ils disposent pour agir sont également limités. Dans le cas des élus, leur capacité de traiter les dossiers s'en trouve donc restreinte, ce qui limite le nombre de points sur lesquels chaque élu peut se focaliser. Certains élus ont en effet à leur disposition dans le cadre de leur mandat des ressources spécifiques pour accomplir leur tâche. Outre des ressources matérielles, ils peuvent également embaucher des collaborateurs proches, en dehors des techniciens des directions dont ils ont la charge : des secrétaires, des collaborateurs de cabinet ou des chargés de mission. Nous reviendrons plus loin sur la spécificité du positionnement de ces acteurs et sur leur travail : ils permettent notamment aux élus d'assurer une présence dans des réunions où ils ne peuvent se rendre eux-mêmes. Notons pour l'instant que ces moyens spécifiques en personnel sont limités, ce qui oblige les élus à choisir les sujets sur lesquels ils vont s'informer et auxquels ils vont s'intéresser. Un élu dans un arrondissement de Paris travaillant également comme chargé de mission au Groupe communiste du conseil régional d'Île-de-France souligne ainsi le faible nombre de chargés de mission dans les groupes politiques par rapport au nombre de dossiers à traiter dans cette institution. Cette situation oblige les élus à faire des choix sur l'allocation de ressources dont ils disposent, et sur les dossiers qu'ils vont traiter. Notre interlocuteur précise ainsi comment les élus du groupe PCF ont été amenés à faire des choix : « *Les élus, par rapport à la tâche qu'ils ont et aux responsabilités qu'ils ont, en termes de moyens, parfois il n'y a pas assez de techniciens en-dessous. Il y a des élus de la Ville de Paris qui ont un chargé de mission pour deux pour bosser... Il y a des choses qu'on ne met pas en œuvre. Et à la Région, nous, au groupe PCF, on a une personne aux Transports, mais les Verts, ils n'ont même pas fait le choix de mettre une personne aux Transports. Nous, c'est un choix politique du groupe. Après on a fait des choix. Pour le STIF, je leur ai dit : 'Si on veut se mettre à la hauteur, on fait le choix de dire que le transport c'est la bataille du groupe.' »*

Le budget alloué aux différents élus pour embaucher du personnel varie selon le statut des différents adjoints et selon la taille des collectivités ; il est régulé par le code de la fonction publique territoriale. Le cas des groupes politiques des collectivités territoriales évoqué ici diffère légèrement de celui des collaborateurs de cabinet des membres de l'exécutif : les chargés de mission ne sont pas au service d'un élu particulier mais d'un ensemble d'élus. Le budget alloué pour embaucher des chargés de mission est fonction du poids du groupe politique à l'assemblée délibérante. De plus, les employés ont des statuts différents. Retenons ici simplement que **les ressources allouées aux élus pour embaucher du personnel proche pour les assister dans**

leur tâche sont limitées, et qu'ils doivent faire des choix dans l'allocation de ces ressources et dans les sujets traités.

### **b) L'impossible omniscience des élus**

Les élus ne peuvent envisager ni tous les aspects ni toutes les conséquences de leurs décisions, d'autant plus qu'ils ont comme nous l'avons vu un temps et des moyens limités. Les élus ne peuvent pas s'occuper de tout, et ne peuvent pas réagir à tout. Une partie des choix à effectuer sur la conduite de l'action reste donc de fait dévolue aux techniciens. Un technicien de la direction de la Voirie de la Ville de Paris nous cite ainsi l'exemple d'un projet de réaménagement d'une place. Il explique qu'une fois décidés les grands principes des aménagements de cet espace, le maire d'arrondissement n'a pas souhaité émettre d'autres avis ou d'autres souhaits. Notre interlocuteur précise que « *le maire n'a pas vraiment réagi* » par la suite lorsque le projet a été profondément modifié au cours des discussions entre techniciens avec l'architecte des bâtiments de France : « *Le maire avait une demande de supprimer une voie de circulation pour faire en sorte que ce soit une esplanade totalement piétonne, et cet objectif-là étant atteint, le reste, ce n'est pas que ça ne l'intéressait pas, mais je dirais qu'il s'en remettait à l'avis des experts. Quand l'ABF a revu le projet parce que ça ne lui convenait pas, le maire n'a pas réagi vraiment à ces modifications-là. Il s'en est remis à un processus d'avancement du projet qui était du coup chez les techniciens.* »

De plus, tous les aspects de la décision ne parviennent pas nécessairement aux élus. Et même lorsque les élus sont mis au courant, tous les aspects d'un projet ne retiennent pas nécessairement leur attention, que ce soit par manque de temps et de moyens ou par inintérêt. Le degré d'implication des élus dans les détails des décisions est ainsi variable. Il dépend des acteurs, des projets et du système d'action considéré. Plusieurs acteurs interrogés insistent par exemple sur le fait qu'à Paris, au cours de la première mandature de Bertrand Delanoë entre 2001 et 2008, les élus se sont nettement plus impliqués dans les détails des aménagements qu'au cours de la mandature précédente, en particulier parce que la place laissée aux différents adjoints dans l'organisation y a été plus importante. Un technicien de la Ville de Paris ayant travaillé au cours des deux mandatures sur des projets d'aménagement commente ainsi cette évolution : « *Finally, par rapport à avant, je trouve que ça retarde beaucoup les choses. Parce qu'il y a beaucoup de lieux de pouvoir, et qu'on a un mal fou à avoir les décisions finales, qui appartiennent en fait au maire de Paris qui, lui, n'a pas que ça à faire. C'est beaucoup plus complexe, ça va beaucoup moins vite, mais c'est beaucoup plus riche aussi. Parce que là, tous les avis y sont, ça donnera à mon avis de la meilleure qualité, mais c'est beaucoup plus long.* » On voit à travers cette comparaison que le degré d'implication des



élus dans les décisions dépend donc également de la place qui leur est laissée dans l'organisation. En tous les cas, les élus ne sont jamais tous amenés à se prononcer sur tous les aspects des décisions à prendre concernant un projet d'aménagement. Un élu d'arrondissement donne ainsi l'exemple de la programmation des logements dans les opérations d'aménagement sur son arrondissement. Il précise ainsi que le plus souvent, le détail de la programmation des différentes catégories de logements sociaux est élaboré par les élus d'arrondissement, qui le proposent et le soumettent pour avis à l'adjoint au Logement au maire de Paris. Mais celui-ci n'a pas le temps de s'intéresser en détail à ces choix sur toutes les opérations de tous les arrondissements, en dehors de certaines opérations particulièrement sensibles. Notre interlocuteur estime ainsi qu'il a plus ou moins carte blanche.

**Les élus ne peuvent pas intervenir à tous les stades de l'action. Si les élus devaient intervenir en personne dans tous les détails de l'action publique, le nombre d'action et de projets qu'ils pourraient porter serait nécessairement restreint. Ils interviennent donc de manière ponctuelle, à certains moments du processus. Leurs interventions rythment ainsi l'avancement de l'action publique comme autant de temps forts où la décision « remonte » au politique.** Plusieurs de nos interlocuteurs parlent en ce sens des « *allers-retours* » entre technique et politique, dans un processus « *itératif* » où par moment la décision remonte aux élus. Ces derniers interviennent de manière plus ou moins dense et plus ou moins suivie, selon les acteurs en présence, selon les projets, selon les phases d'avancement et selon les décisions à prendre. Un technicien de la SEMAVIP travaillant sur l'opération Château Rouge dans le XVIII<sup>e</sup> arrondissement détaille ainsi les temps forts d'intervention des élus dans l'exemple, déjà évoqué, de l'implantation dans le quartier d'une supérette. Les élus ont ainsi été consultés une première fois pour valider le principe de la supérette, l'emplacement et la taille, après que les techniciens eurent mené un certain nombre d'études de faisabilité pour étayer leur proposition. Puis les techniciens – de la SEMAVIP aménageur et de l'OPAC constructeur sur l'emplacement choisi, ainsi que leurs prestataires – ont retravaillé entre eux sur le projet architectural du bâtiment et sur la consultation des preneurs potentiels de la supérette, et sont retournés voir les élus en phase d'« avant-projet sommaire » du bâtiment. Cette étape technique formalisée d'avancement d'un projet architectural a ainsi été prise par les techniciens comme une occasion pour présenter l'évolution aux élus depuis leur dernière intervention sur le sujet. Notre interlocuteur précise la manière dont il envisage l'intervention des élus par rapport à l'avancement du travail : « *Nous, on a fait notre travail de techniciens, et on va faire valider le projet qui va accueillir la supérette. C'est un accord de principe qu'on va obtenir : on a finalisé le projet, il est bien ficelé, dimensionné, il respecte la fiche de lot, le nombre*

*de mètres carrés et les aménagements intérieurs de la supérette, l'impact de la supérette sur les logements du dessus. C'est l'étape avant le dépôt du permis. C'est le moment de dire : 'Voilà comment la supérette va s'organiser. Si vous avez des observations, c'est le moment de nous les donner pour pouvoir les intégrer, et de nous valider ce projet pour que l'OPAC puisse passer à l'étape du dépôt de permis.'* Et c'est le moment propice pour dire : *'On sait que cette supérette va marcher, on sait que sur le plan fonctionnel on est bon à tous les niveaux puisqu'on a travaillé avec les preneurs potentiels.* » Le projet de bâtiment et le montage de la consultation des preneurs sont donc relativement avancés au moment où ils sont soumis aux élus. Un grand nombre d'éléments ont déjà été définis a priori par les techniciens. Il s'agit plus ici d'une validation où les élus ne remettront pas fondamentalement en cause les options prises par les techniciens, mais pourront intervenir sur un nombre limité de points dans le temps qu'ils consacreront à cette validation. Dans cet exemple, le temps consacré par chacun au dossier, comme le moment d'intervention des acteurs dans le processus d'élaboration de l'action, sont des données fondamentales pour comprendre jusqu'où les élus pourront entrer dans les détails de la décision.

On constate enfin à travers cet exemple que ces « temps forts » d'intervention des élus sont organisés par les techniciens, dans la mesure où ils s'adressent aux élus pour validation dans un moment qu'ils jugent opportun en fonction de l'avancement du projet. Cette question des temps d'intervention des élus dans le processus de construction de l'action est suffisamment importante pour que les acteurs techniques et politiques essaient de les gérer et de les organiser. Reprenons l'exemple déjà évoqué de la modification du logiciel ALPACA, qui gère les validations par les élus des délibérations qui doivent être soumises au vote du conseil de Paris. Les débats sur les modifications à apporter aux procédures de validation n'ont pas porté uniquement sur les élus qui allaient valider ou non les délibérations, mais également sur les modalités pratiques de validation et en particulier sur le temps laissé à chacun pour répondre. La personne en charge du dossier au cabinet de Bertrand Delanoë raconte : *« Il a fallu quand même argumenter vis-à-vis de l'administration qui faisait la démonstration que ça allait être très long, très compliqué, très source de conflits et de confusions si on changeait le système. Donc on a mis en place un système qui remet les politiques dans la décision, avec quand même une clef de temps : 'Au bout de tant de jours, si vous n'avez pas répondu, c'est considéré comme validé parce que, sinon, vous gardez le dossier sous le coude pendant trois semaines et puis vous loupez un conseil de Paris et ça passe au suivant.'* Pour éviter justement le contre-argument des freins, chacun avait un certain nombre de jours pour pouvoir réagir. » La gestion du temps de validation par les élus a donc fait l'objet de débats et de négociations entre acteurs, comme une donnée fondamentale des règles qui organisent la mise en œuvre de l'action. Il a fallu déterminer quels élus intervenaient, sachant que chaque intervention prend du temps. Il a également fallu trouver un moyen de réguler le temps d'intervention de chaque élu.

### c) Des différences d'un acteur à l'autre

Un autre point sur lequel nous reviendrons plus en détail par la suite nous amène à relativiser la séparation stricte entre des élus décideurs et des techniciens exécutants. C'est que les différents élus et les différents techniciens participant à l'action publique ne mobilisent pas tous les mêmes logiques d'action. Les acteurs n'agissent pas tous, tout le temps, avec les mêmes cadres ou les mêmes grilles de compréhension de leur action<sup>143</sup>. Un même acteur peut en outre, pour une même action, composer avec plusieurs cadres d'analyse en même temps pour appréhender la situation dans laquelle il se trouve. Cette analyse peut s'appliquer aux techniciens et aux élus, qui sont loin de constituer des catégories uniformes d'acteurs qui agiraient toujours de la même manière. Évoquant le rôle des préfets avant la décentralisation qui délivraient les autorisations de bâtir, un élu interrogé distingue par exemple différents types de préfets et différentes manières d'agir dans des situations similaires de demandes d'autorisation de bâtir dans des zones inondables : « *On voit bien qu'il a eu des préfets audacieux avec le goût du risque, des préfets précautionneux, ... et à partir d'une même réglementation sur les autorisations de bâtir, vous avez des prises en compte différentes d'éléments qui font que les deux autorisations vont pouvoir être différentes.* » Notre interlocuteur insiste ainsi sur l'existence de différentes manières d'envisager l'action entre des acteurs occupant des postes pourtant similaires. Nous reviendrons dans la partie suivante sur cette question, en essayant de distinguer différents types d'élus et de techniciens qui peuvent être impliqués dans la conduite de l'action publique, ainsi que les cadres de référence que chacun peut être amené à mobiliser. Contentons-nous pour l'instant d'observer que **les différents élus et techniciens n'agissent pas tous de la même manière dans des situations similaires. En particulier, la place des élus et des techniciens dans la décision peut varier en fonction des acteurs en présence, de la manière dont ils conçoivent leur rôle dans l'action et dont ils appréhendent la situation.** Plusieurs personnes interrogées insistent en ce sens sur le fait que les rôles de chaque acteur dans la décision dépendent de la « *personnalité* » des acteurs en présence, de leurs différents intérêts, de leurs modes de fonctionnement. Un élu interrogé insiste par exemple sur les différences entre les manières d'agir de deux maires d'arrondissements. Il parle ainsi du maire d'un arrondissement comme étant « *beaucoup plus en direct. Il est ultra-interventionniste* », alors que dans un autre arrondissement « *le choix du maire, sa politique, c'est : 'Tant que ça va, c'est bon.' Il délègue.* » Le rôle des élus dans la conduite de l'action, et par voie de conséquence celui des techniciens, dépend donc ici des individus et de leur manière d'appréhender l'action.

---

<sup>143</sup> Gilles Baouch souligne, dans le cas de l'aménagement de la Cisse, la multiplicité des cadres d'analyse mobilisables, pour un même problème, permettant aux acteurs d'appréhender le réel et d'agir (Barouch, 1989).

**Enfin, le rôle de chaque acteur dépend également des caractéristiques de la relation qui s'est mise en place entre élus et techniciens dans un contexte d'action donné.** Un technicien interrogé souligne ainsi les différents paramètres qui vont selon lui déterminer les rôles des élus et des techniciens dans la décision. Il évoque notamment les « *personnalités* » de chacun : « *C'est aussi un peu le jeu des personnalités, des us et coutumes, de l'histoire locale, départementale, ça dépend à quel échelon on travaille. En fonction de la personnalité du maire, du maire-adjoint à l'Urbanisme, du directeur général des Services...* » Mais il évoque également les modalités de travail entre élus et techniciens qui déterminent la limite entre ce qui va relever des élus et ce qui va relever des techniciens : « *Si les élus sont un peu envahissants, ou au contraire très réservés, ou bien très 'je confisque le pouvoir', ou au contraire très délégataires de pouvoir, très 'travail en solitaire' ou 'travail d'équipe', évidemment la frontière va fluctuer.* »

**Précisons en outre que les modalités de travail entre un élu et un technicien ne dépendent pas uniquement de leur personnalité. La manière dont un élu et un technicien travaillent ensemble dépend également du fonctionnement général du système d'action dans lequel ils s'inscrivent.** Un technicien déjà cité comparait le fonctionnement de la Ville de Paris au cours de la mandature de Bertrand Delanoë en 2001-2008 par rapport aux mandatures précédentes. Il nous a indiqué ainsi que le rôle des adjoints au maire de Paris s'était renforcé, la répartition des différents mandats devenant pour le maire un mode de gestion de la majorité plurielle au pouvoir. Notre interlocuteur précise dans ce cadre que le travail de l'adjoint à l'Urbanisme et des techniciens de la direction de l'Urbanisme s'en sont trouvés modifiés : l'élu s'implique beaucoup plus dans les détails des choix et dans le contenu des projets d'aménagement que ne le faisait son prédécesseur : « *Avant, il arrivait que [les grands choix urbains d'un projet] soient déterminés par la direction de l'Urbanisme toute seule. Mais là, maintenant, c'est impossible, la direction de l'Urbanisme ne fera rien seule. L'adjoint à l'Urbanisme l'apprend et met la main sur le dossier et le bloque. Et il demande à voir les choses, à voir les hypothèses, et valide ou ne valide pas. Il a une exigence accrue.* » L'organisation du système d'action considéré est donc déterminante sur la manière dont élus et techniciens vont travailler ensemble, et par conséquent sur le rôle que chacun va pouvoir prendre dans l'action et dans la décision.

## 5.2 – Critique de la linéarité de l'action

Au final, la séparation théorique entre des élus qui décident et des techniciens qui exécutent est remise en cause par le fait que les acteurs agissent dans le cadre d'une rationalité limitée. En particulier, les élus ne sont jamais en mesure d'appréhender dans leurs choix toutes les dimensions possibles d'un problème ou d'un projet. Par manque de temps et de moyens, parce

que tous les aspects de l'action ne les intéressent pas nécessairement et parce qu'ils agissent avec des cadres d'analyse qui leurs sont propres, ils se focalisent nécessairement sur certains éléments de l'action et en éludent d'autres.

**Mais un autre élément remet en cause cette séparation stricte entre décideurs et exécutants. Il tient cette fois non pas à la rationalité des acteurs mais au déroulement même de la décision politique. La décision, comme l'a montré Lucien Sfez, n'est en effet jamais un processus linéaire, où se succéderaient une phase de délibération, la décision elle-même puis dans un troisième temps la mise en œuvre (Sfez, 1973, 2004). Nous allons voir ici en quoi la non-linéarité du processus de décision conduit à repenser le rôle des élus et des techniciens dans l'action.**

### **a) L'incomplétude de la « commande politique »**

Il convient tout d'abord de revenir sur l'idée de « commande politique », que suppose une conception linéaire de la décision. Dans l'hypothèse où les élus décident et les techniciens exécutent, un élu serait à même de passer une commande aux techniciens, définissant l'intégralité de l'action à mettre en œuvre. Or **dans la réalité, la commande politique n'est jamais complète. Nous revenons ici sur l'idée déjà évoquée que les élus ne peuvent pas tout définir en amont. Mais nous étendons notre propos en précisant que cela n'est pas dû uniquement à la rationalité limitée des acteurs, mais plus fondamentalement au déroulement même de l'action. La commande politique peut présenter différents types d'incomplétude, qui peuvent par ailleurs se cumuler.**

**La commande politique peut en premier lieu être floue ou imprécise. Cette imprécision peut être due comme on l'a vu au fait que les élus n'ont pas eu le temps ni les moyens de tout décider. Mais elle peut également être consubstantielle au processus de décision et de construction de l'action.** En particulier, les acteurs sont souvent dans l'incapacité de préciser certains éléments de la décision en phase amont des projets. Christophe Middler étudie ainsi le processus de conception de la Twingo chez Renault (Middler, 1993). Il décrit l'avancement de l'action dans le projet comme un processus itératif, où les acteurs se trouvent au démarrage du projet dans une situation d'incertitude maximale car le degré de connaissance reste très faible. Puis au fur et à mesure que le projet avance, les connaissances sur le projet et l'avenir du projet se précisent en même temps que certains éléments sont arrêtés de manière irréversible, ce qui réduit

les possibilités des acteurs d'orienter l'avenir du projet. De la même manière dans un projet d'aménagement urbain, le degré de connaissance sur le projet et sur son avenir est faible au démarrage. Et certains éléments ne peuvent se préciser qu'au cours de son avancement. Au démarrage d'un projet, la commande politique des élus reste ainsi souvent très vague. Un technicien de la direction de l'Urbanisme de la Ville de Paris nous explique en ce sens qu'au démarrage du projet de la Porte Pouchet, la commande politique des élus était extrêmement imprécise. Il précise que les seuls attendus politiques se situaient au niveau de la politique globale du GPRU à l'échelle de Paris tout entier. La commande adressée par les élus aux techniciens sur le projet de la Porte Pouchet se limitait selon lui à « *améliorer la vie des habitants dans un quartier défavorisé* », et à travailler sous une double approche « *en traitant à la fois les aspects sociaux et urbains* ». Mais les enjeux spécifiques à la Porte Pouchet restaient extrêmement vagues. Notre interlocuteur précise ainsi qu'« *en 2002, on n'avait pas grand-chose sur ce site. Le diagnostic, etc. Et puis moi, j'avais du mal à cerner la commande politique. Elle n'était pas nette. La commande politique était à l'échelle du GPRU global. Il y avait des lignes de force, mais c'était du genre : 'il faut améliorer la vie des habitants dans le quartier. C'est quand même une commande assez large* ». Les imprécisions de la commande politique résultent bien ici du stade très en amont où se situe le projet : il n'y a pas assez d'éléments pour permettre de préciser cette commande. La première tâche des techniciens sera d'ailleurs dans ce cadre d'acquérir des connaissances en menant diverses études. Dans certains cas, l'imprécision de la commande politique conduit les techniciens à travailler dans un sens qui ne convient pas ensuite aux élus. Les élus peuvent alors demander par la suite aux techniciens de reprendre ce qu'ils ont fait. Ce fut le cas dans l'exemple déjà évoqué de l'étude de circulation et stationnement réalisée sur l'ensemble du projet Paris Nord-Est. Le technicien interrogé raconte ainsi que la mission confiée au bureau d'étude technique laissait de nombreuses incertitudes sur les hypothèses à prendre en compte pour effectuer l'étude, car les élus n'étaient pas en mesure de préciser leurs attentes en matière de stationnement. Ce n'est que lorsqu'une première version de l'étude a été rendue que certains élus ont pu se prononcer, car les résultats de l'étude ne leurs convenaient pas : « *Le bureau d'étude technique qui a été missionné pour le stationnement, finalement, comme il n'avait pas de cadre d'intervention, il a fait des propositions comme il le sentait. Ces propositions ont été présentées à l'adjoint à l'Urbanisme, qui finalement a dit : 'Mais attendez, cette étude-là elle va plus loin finalement que ce qu'autorise le PLU.* » Tout se passe comme s'il avait été nécessaire qu'une première étude soit réalisée pour que l'élu précise ses attentes en se positionnant par rapport à cette étude. La commande politique n'est précisée ici qu'une fois l'étude réalisée, en tenant compte de cette étude.

**La commande politique peut en second lieu être sélective : seuls certains éléments intéressent les élus et font l'objet de débats qui précisent aux techniciens leurs attentes. La commande politique ne porte que alors sur quelques éléments et le reste n'est pas évoqué.** On retrouve ici la question de la rationalité limitée des acteurs évoquée ci-dessus : tous les sujets ne peuvent pas être examinés par les élus. L'exemple d'aménagement d'un espace public précédemment évoqué, où le maire se contente dans sa demande aux techniciens d'insister sur le caractère piéton de cet espace, est un exemple de commande politique très sélective. Le mobilier employé, les matériaux utilisés, le dessin des aménagements, etc. sont laissés aux choix des techniciens. Or cette incomplétude de la commande politique sélective a des conséquences sur le déroulement de l'action : soit les techniciens reviennent vers les élus par la suite pour obtenir un avis sur les éléments qui ne faisaient pas parti de la commande politique initialement, soit ces éléments sont laissés au libre arbitre des techniciens, soit ils ne sont même jamais évoqués et découlent des choix réalisés sur d'autres sujets. Dans tous les cas, cela remet en cause un schéma linéaire idéal où se succéderaient une phase de délibération ente élus, le moment de la décision prise par les élus, puis la mise en œuvre par les techniciens. Un technicien interrogé sur le projet de la Porte Pouchet évoque ainsi le moment du choix du lauréat du marché de définition sur ce projet. Il explique ainsi que les débats entre élus ont porté essentiellement sur les questions de logements sociaux autour d'une alternative centrale : fallait-il ou non démolir une tour de logement social appartenant à l'OPAC située dans le périmètre de la ZAC ? Les trois équipes d'architectes concurrentes proposaient des manières différentes de traiter cette question, et les débats pour désigner le lauréat ont essentiellement consisté à choisir entre ces différentes solutions. Notre interlocuteur précise qu'en conséquence, d'autres sujets n'ont pas été évoqués entre élus. Par exemple, le traitement du relogement des services municipaux<sup>144</sup> présents dans le périmètre de la ZAC n'a pas été abordé dans le cadre de ces débats. La solution retenue de relogement de ces services a donc découlé du choix du lauréat du marché de définition : le choix des élus n'a pas pris en compte cette question à ce stade du projet. Les élus parisiens ont cependant été obligés de s'intéresser à cette question dans la suite du projet, lorsque le maire de Clichy a contesté le projet en invoquant les nuisances qui selon lui découlaient de la présence de ces services urbains en limite de sa commune. La sélectivité de la commande politique aboutit ainsi à ce que les « décisions » prises par les élus fonctionnent souvent comme des packages, qui incluent des éléments non étudiés et non débattus par les élus. Le choix du lauréat du marché de définition de la Porte Pouchet a ainsi orienté de nombreux éléments du projet « *qui ne sont*

---

<sup>144</sup> Différents équipements des services urbains, dont une pré-fourrière de la préfecture de police et un dépôt de sel de la direction de la Voirie de la Ville de Paris, étaient en effet présents dans la ZAC. Des propositions d'une nouvelle implantation de ces services étaient demandées aux équipes participant aux marchés de définition.

*probablement pas parvenus à la conscience des élus* », comme l'indique notre interlocuteur en évoquant la proposition, inscrite dans le projet du lauréat, de créer un cheminement piéton entre la rue Pierre-Rebière et le boulevard Bessières permettant de traverser un îlot extrêmement long : « *On avait pris cette décision globale avec le choix du projet lauréat, les élus s'étaient positionnés globalement sur le projet mais la discussion portait beaucoup plus sur les logements, les démolitions ou non... Donc la question du cheminement, c'était vraiment une annexe.* » Cet élément découle du choix réalisé par les élus sur un autre élément, et les techniciens doivent ensuite en gérer les conséquences techniques.

**Enfin la commande peut être laissée volontairement ouverte aux techniciens par les élus. C'est le cas lorsque le projet n'est pas suffisamment avancé pour que les élus puissent trouver un accord politique leur permettant à tous de porter le projet, car il subsiste des éléments de désaccord. Certains choix peuvent ainsi être reportés sur les techniciens qui sont alors chargés de proposer des solutions.** Le projet de la Porte Pouchet illustre cette situation avec la question déjà évoquée de la démolition d'une tour de logements sociaux. Le chargé de projet de la direction de l'Urbanisme de la Ville de Paris indique ainsi qu'au démarrage de sa mission, non seulement « *la commande était clairement floue* », mais de plus les élus avaient des vues contrastées sur le sujet de la démolition des logements sociaux. Il parle dans ce cadre d'une commande politique « *très diverse* », entre le maire d'arrondissement et les différents élus concernés à la mairie centrale. L'accord politique passé en amont entre élus restait donc minimal et apportait peu de précisions sur cette question du logement : « *Le maire d'arrondissement voulait tout démolir. L'accord qui avait été passé entre politiques en amont, c'est : 'Nous, mairie centrale et mairie d'arrondissement, on veut bien que soit étudiée la démolition. Ce qu'on veut pas, c'est supprimer des logements dans le secteur. Démolition pourquoi pas mais assortie de la reconstruction du nombre au moins équivalent de logements.'* À partir de là, il y avait ce deal politique de démarrage, ce qui a laissé ouvertes toutes les réflexions possibles. ». L'accord politique est suffisamment large pour laisser une grande latitude aux techniciens. Le technicien interrogé précise cependant qu'il souhaitait faire trancher plus précisément cette question par les élus au moment du document programme du marché de définition, pour indiquer quels devaient être les bâtiments à démolir et ceux à conserver, afin que toutes les équipes puissent partir sur la même solution. Mais faute d'accord entre élus, cette question est restée ouverte : « *Du coup, chaque équipe est partie sur des propositions différentes, alors que moi, j'avais envie qu'après la phase d'atelier et de débat, nous, maître d'ouvrage et les politiques, on dise qu'on partait sur de la démolition ou qu'on partait sur de la réhabilitation ou qu'on partait sur un mixte. Mais que ce soit la même chose pour chacune des équipes. J'ai essayé de nourrir les débats, de les exploiter et de les restituer pour faire en sorte qu'il y ait une position qui soit prise là-dessus. Ça n'a pas été le cas.* » De ce fait, la question de la démolition ou de la réhabilitation des



logements sociaux est devenue, comme on l'a vu, l'objet principal des débats au moment du choix du lauréat du marché de définition, entre des équipes qui proposaient des solutions très différentes.

Dans cet exemple, les élus n'ont pas réussi à se mettre d'accord, et ont donc laissé ouverte la commande politique faite aux techniciens. **Dans certains cas, tout se passe même comme si le fait de préciser la commande politique devait nécessairement aboutir à rompre l'accord politique de base permettant de poursuivre l'avancement du projet, cet accord étant fondé sur le cumul de demandes contradictoires. Il est alors impossible aux élus de trancher, et la commande politique fonctionne comme une injonction aux techniciens de trouver une solution pour concilier ces demandes.** Le cas de la ZAC Claude Bernard nous en donne un bon exemple. Nous avons vu ainsi que les élus portaient des demandes estimées incompatibles par les techniciens, et que ces demandes se cumulaient dans le dossier de réalisation de la ZAC. La prise en compte de toutes ces attentes était en effet un préalable à l'obtention d'une majorité politique suffisante pour voter la délibération du dossier de réalisation de la ZAC. L'impossibilité d'arbitrer entre les attentes politiques des différents élus a donc été reportée au niveau technique. Un technicien de la SEMAVIP travaillant sur ce projet précise ainsi qu'il a « *le sentiment que certaines situations relèvent d'un positionnement ou d'un arbitrage politique, alors que les politiques ont tendance à le prendre comme une situation inverse, en disant que c'est le technique qui doit apporter des solutions.* » Il estime ainsi que les techniciens sont obligés sur ce projet de préciser certains éléments au moment de la mise en œuvre opérationnelle, et notamment au moment de la commercialisation des charges foncières, alors que ces éléments relèvent selon lui des élus. Par exemple, si l'objectif consiste à mutualiser le stationnement entre les bureaux, les logements, les commerces et les loisirs dans les bâtiments à construire, notre interlocuteur estime que c'est aux élus de préciser les modalités de la mutualisation. Mais celles-ci sont un point de désaccord potentiel entre certains élus, qui évitent de se prononcer : « *On demande à l'aménageur d'écrire les règles du jeu. C'est-à-dire de commercialiser ces terrains en prenant en compte ces contraintes. Et pour l'instant, le politique ne fait que se positionner sur des objectifs à atteindre, mais qui restent larges quand même. Sans donner des chiffres très précis, il faudrait que le politique puisse dire à un moment donné : 'Le stationnement mutualisé concerne le logement, ou ne concerne pas le logement.'* Mais ça n'est pas sur des bases techniques qu'on le fait. Et la difficulté du politique, c'est que justement il ne répond pas. » Il est ici impossible aux élus de décider de ces éléments sans qu'il y ait conflit entre les différents adjoints porteurs du projet. Tout se passe comme si une injonction était faite aux techniciens de préciser les objectifs du projet en conciliant sur le plan technique les attentes des élus.

Dans d'autres cas enfin, **les élus peuvent décider volontairement de laisser ouverte la commande en demandant aux techniciens d'innover.** C'est le cas sur la ZAC Porte Pouchet : on a vu ainsi que la commande politique initiale était qualifiée de floue par un technicien. Mais un des éléments de la commande politique était néanmoins d'inscrire ce projet dans une « *démarche du type politique de la ville* », alliant l'urbain et le social. Cette attente induit en particulier une demande d'innovation dans les pratiques des techniciens amenés à piloter le projet, ce qui fait dire au chef de projet déjà cité de la direction de l'Urbanisme que les techniciens étaient « *assez libres* » dans l'organisation de leur travail. De la même manière, un autre technicien travaillant sur la ZAC Claude Bernard nous explique que les élus ont demandé aux techniciens d'innover en matière de développement durable sur ce projet. Il souligne l'ouverture de cette demande des élus : « *On nous dit qu'il faut être innovant sur le développement durable et la qualité environnementale. Qui est quand même un sujet un peu tarte à la crème : qu'est-ce qu'on met dedans, jusqu'où on va, est-ce qu'on considère qu'il faut pousser les opérateurs à développer du photovoltaïque, de la géothermie ? Mais ce n'est pas un technicien qui peut apporter cette solution-là.* » Dans ce cas-là encore, les élus laissent volontairement ouverte la commande politique qu'ils passent auprès des techniciens.

## **b) L'action, entre réversibilité et irréversibilité**

**La nature nécessairement incomplète de la commande politique a des conséquences sur la linéarité de l'action : les techniciens doivent par exemple interpeller les élus à de nombreuses reprises au cours de l'action, afin qu'ils précisent leurs attentes. Mais d'autres éléments viennent relativiser la linéarité de l'action. En premier lieu, les décisions politiques sont souvent remises en cause au cours du déroulement de l'action.** Les projets d'aménagement et les opérations d'aménagement qui les composent se déroulent en effet sur des temps longs, de plusieurs années voire plusieurs dizaines d'années. La probabilité d'une remise en cause radicale de certaines décisions est donc importante. Le contexte du projet peut par exemple évoluer, comme dans le cas d'un revirement de la situation du marché immobilier ou encore dans le cas de l'évolution des jeux d'acteurs politiques lors de nouvelles élections. Les décisions sont également remises en cause de manière plus quotidienne au fur et à mesure de l'avancement de l'action. Un élément qui semblait acquis et stabilisé peut ainsi brusquement être à nouveau soumis au débat entre élus, alors même parfois que les techniciens avaient entamé la mise en œuvre. Un technicien de la direction de l'Urbanisme de la Ville de Paris décrit ainsi le cas déjà présenté de la remise en cause par le maire de Clichy du projet d'aménagement de la Porte Pouchet. Le maire de Clichy avait pourtant participé au pilotage du

marché de définition, et avait également été saisi par les élus parisiens lors de la phase de concertation préalable à la création de la ZAC. Il avait alors validé le projet. Mais quelques mois plus tard, il s'est opposé avec virulence à la localisation en limite de sa commune d'un « hôtel de propriété » regroupant plusieurs équipements des services municipaux de la Ville de Paris, alors même que cet emplacement lui avait déjà été soumis en ces diverses occasions : *« Il a dû y avoir un habitant ou un élu qui a dit : 'Qu'est-ce que c'est que ces histoires ?' Et le maire de Clichy ne nous a plus du tout suivis. Au contraire, quand il a vu que ça le faisait un peu mousser et que d'autres élus étaient d'accord, etc., il y a eu un revirement complet de sa position. Il a dit : 'Qu'est-ce que c'est que ces histoires, vous nous mettez ces trucs sous nos yeux, on n'est pas d'accord du tout.' Il remettait complètement en cause l'idée de mettre les services à cet emplacement. »* La localisation de ces services a donc dû être retravaillée par les techniciens et par les élus parisiens, afin de trouver une nouvelle solution acceptable aux yeux du maire de Clichy. Même si certaines études globales avaient déjà été réalisées dans le cadre du montage de la ZAC, la décision s'est avérée réversible. Un autre cas nous est présenté par un élu sur l'opération Château Rouge. Les acteurs avaient décidé de la démolition d'un immeuble en mauvais état, et cette décision a été remise en cause par la commission du Vieux Paris dans le cadre de l'instruction du permis de démolir<sup>145</sup>. Mais les élus ont estimé que l'immeuble devait nécessairement être démolé vu son état, et ils ont tout fait pour négocier et en convaincre les membres de la commission du Vieux Paris. Notre interlocuteur raconte : *« Parfois on peut avoir tranché et tout d'un coup, il y a la commission du Vieux Paris qui fait un vœu comme quoi il faut garder l'immeuble. Il y a un immeuble, alors que c'était impossible autrement qu'en détruisant, tout d'un coup on a eu un vœu du Vieux Paris comme quoi il fallait le garder. Alors là, il y a des gens qui ont pris leur bâton de pèlerin et qui ont emmené les responsables de la commission du Vieux Paris sur place en leur montrant les impossibilités. Alors la commission du Vieux Paris émet des vœux, on peut s'asseoir dessus. Sauf que c'était au moment où le PLU venait d'être voté, donc bon... »* Dans cet exemple, les élus ont fait tout ce qu'ils pouvaient pour que leur décision initiale soit confirmée, et ils y sont parvenus en discutant et en négociant avec les membres de la commission du Vieux Paris.

Dans ces deux exemples, une décision des élus ou validée par les élus est remise en cause ensuite par d'autres acteurs. Il existe également des cas où une décision des élus peut avoir des conséquences sur un aspect de l'action que les élus n'avaient pas envisagé au départ, ce qui remet en cause tout ou partie du travail déjà effectué par les techniciens. C'est le cas dans l'exemple de l'implantation d'une supérette dans l'opération Château Rouge. Les élus concernés par cette opération, sur proposition des techniciens de la SEMAVIP, ont adopté le principe de faire venir

<sup>145</sup> À Paris, la commission du Vieux Paris est consultée pour avis sur les instructions des permis de construire et de démolir.

une supérette au rez-de-chaussée d'un des immeubles à construire dans l'opération. Cette décision a été entérinée au cours d'une visite de l'opération, pendant laquelle les techniciens de la SEMAVIP ont profité de l'occasion pour leur proposer un emplacement. Cette « décision » des élus s'est ensuite imposée à l'OPAC, constructeur du lot choisi. Or les techniciens de l'OPAC avaient pourtant déjà amorcé le travail d'étude du projet architectural, et ils ont dû reprendre leur projet en conséquence. Un technicien de la SEMAVIP précise ainsi : *« Ça n'a pas plu à l'OPAC, ils n'étaient pas contents, on leur a fait tout chambouler. Et on leur a dit : 'Eh bien, c'est ça, l'aménagement : en cours de route on est obligé des fois de changer un petit peu et de recalibrer les choses. »*. Une décision des élus, a priori extérieure au projet de construction de l'OPAC, a donc remis en cause le travail des techniciens sur ce projet. Sur un autre projet d'aménagement, un technicien évoque de la même manière l'intervention des collaborateurs de cabinet des élus dans les réunions techniques. Au nom de la légitimité de l'élu qu'il représente, un collaborateur de cabinet peut en effet intervenir dans les réunions techniques sur un projet d'aménagement pour que l'avis de son élu soit pris en compte. Or il arrive qu'un collaborateur de cabinet ne participe pas à toutes les réunions de travail sur un sujet, et qu'il remette en cause lors d'une réunion des éléments décidés par les techniciens lors des précédentes réunions, revenant ainsi sur le travail entamé. Notre interlocuteur raconte ainsi que, *« quand ils ne peuvent pas venir parce qu'ils ont déjà trop de réunions, ils viennent à la troisième réunion et ils font tout foirer... Enfin, ça peut marcher aussi mais très souvent ils n'ont pas le même avis que les autres. »* **On voit à travers ces exemples que les élus interviennent ou ré-interviennent sur certains sujets sur lesquels les techniciens avaient déjà avancé, en remettant parfois en question des éléments décidés auparavant par eux-mêmes ou par d'autres. Ces revirements font partie intégrante du déroulement de l'action.**

**La décision des élus peut également être remise en cause lorsque ce qu'ils avaient décidé en amont s'avère irréalisable en phase de mise en œuvre. Ces allers-retours entre décision et mise en œuvre sont courants.** Un élu interrogé parle ainsi de sujets *« sur lesquels l'application technique peut modifier la décision politique »*. Il cite en exemple la politique volontariste de l'adjoint au maire de Paris en charge des Déplacements en matière de réaménagement de l'espace public, consistant à limiter la place de la voiture dans les espaces publics parisiens en favorisant les piétons, les deux-roues et les transports en commun dans le dessin des aménagements. Il précise que *« ce discours volontariste s'est parfois heurté à des impossibilités techniques et pratiques. Parce que ça n'est pas forcément faisable partout, les espaces de circulation sont parfois très étroits, parce que les bus ne peuvent pas circuler dans toutes les voies parce qu'ils ne peuvent pas faire de girations, et il suffit qu'il y ait une voiture qui soit mal garée pour qu'ils ne passent plus... Il peut y avoir mille et un freins à l'application de la décision politique, ne*

*serait-ce que parce que la ville, vous la prenez telle qu'elle est, les rues moyenâgeuses à certains endroits, il faut faire avec. Sachant que les opposants à cette politique-là trouvent toujours beaucoup d'arguments techniques à développer pour essayer de freiner la mise en œuvre du projet politique* ». Dans cet exemple, les difficultés de mise en œuvre sont autant liées aux problèmes techniques d'application de la décision qu'aux oppositions politiques qui peuvent survenir une fois la décision annoncée : les opposants s'appuient sur les problèmes liés à la mise en œuvre pour remettre en cause les principes mêmes de l'action. Une autre raison des difficultés de mise en œuvre peut venir du fait que les acteurs qui participent à la décision et à la mise en œuvre de l'action sont souvent différents, ou bien ne sont pas dans les mêmes dispositions et ne font pas appel aux mêmes logiques dans ces deux moments. Un technicien de la SEMAVIP évoque ainsi la phase de réalisation d'une ZAC dont le programme résultait d'un marché de définition. Il précise que les modalités des choix sont très différentes au cours des études et en phase opérationnelle : *« Ce qu'on a pu faire dans le cadre du marché de définition, ça fonctionne tant que c'est sur des grands panneaux et sur le diaporama, mais après, c'est un peu... Pendant les études on peut envisager un tas de choses, et puis après, quand on rentre dans une phase opérationnelle, il faut être un peu plus pragmatique. »* Les acteurs ne pensent donc pas l'action de la même manière pendant ces deux phases, ils s'inscrivent dans des cadres de réflexion différents.

Cette difficulté qu'ont parfois les acteurs techniques et politiques à anticiper lors de la décision les problèmes de mise en œuvre n'est en rien une aberration, elle est propre au processus de construction de l'action. Reprenons ici l'analyse par Christophe Middler de la construction de l'action dans les processus de projet (Middler, 1993). Selon lui, il existe des moments où les acteurs vont fixer certaines orientations sur l'avenir du projet. De ces orientations pourront découler des études et des processus d'acquisition de connaissances, qui réduiront l'incertitude sur l'avenir du projet, jusqu'au moment où de nouvelles orientations pourront être prises pour préciser les premières. Il inverse ainsi l'idée que la définition des orientations sur l'avenir du projet découlerait des études réalisées, pour souligner au contraire que la définition d'orientations sur l'avenir du projet entraîne de nouvelles études. **Lorsqu'on applique ce raisonnement à la décision politique dans la conduite de l'action publique, il en découle que certaines études nécessaires à la mise en œuvre ne sont pas envisageables avant que ne soient précisées les orientations politiques à donner à l'action. La décision politique intervient donc alors que tout n'est pas connu, et elle va orienter l'acquisition de nouvelles connaissances nécessaires à sa mise en œuvre. Or ces nouvelles connaissances sont susceptibles de remettre en cause les orientations politiques initiales.** Un premier exemple nous est donné par ce technicien de la direction de la Voirie et des Déplacements qui présente le travail de conception du projet d'aménagement d'un carrefour dans un arrondissement parisien.

Le projet initial prévoyait une simple réfection d'un carrefour dangereux pour améliorer la sécurité. Une fois ce principe d'aménagement validé et le budget correspondant alloué par les élus, les techniciens ont donc poursuivi des études pour dessiner les aménagements. Et ces études les ont amenés à préciser les problèmes de sécurité du carrefour et à revoir intégralement la nature des aménagements à réaliser : *« Au départ, on refaisait le carrefour mais on ne changeait pas vraiment les sens de circulation, on ne changeait pas grand-chose. Enfin on n'avait pas suffisamment poussé la réflexion non plus. Donc là, on a eu un petit budget correspondant à un giratoire, un feu, des passages piétons. Et puis après, en commençant à dessiner vraiment le projet, on s'est dit : 'Non ça ne marche pas, ça ne résout pas nos conflits de façon convenable.' On n'arrivait pas à faire en sorte que les piétons soient en toute sécurité pendant toute la traversée du carrefour. Comme il y a quand même beaucoup d'écoles à proximité, beaucoup de commerces dans le quartier, on n'était pas satisfait de ce qu'on avait proposé au départ. Donc on a repris le projet. »* Un autre exemple a déjà été évoqué par un technicien de la direction de la Jeunesse et des Sports, qui nous décrit ainsi les changements en phase de réalisation du programme d'une piscine : pour que le bâtiment soit conforme au règlement d'urbanisme, la largeur du bassin souhaitée par l'adjoint au maire de Paris en charge des Sports et les élus d'arrondissement a dû être réduite en supprimant une ligne d'eau. À cette occasion, les techniciens sont revenus voir l'élu pour valider les nouvelles orientations. Ainsi les études précisant les conditions de mise en œuvre amènent souvent à revenir sur les orientations de départ.

**Enfin, il existe des cas où c'est la mise en œuvre même d'une décision qui modifie radicalement le contexte de l'action, et qui oblige à revenir sur cette décision.** C'est le cas par exemple lors des consultations de promoteurs-investisseurs dans les opérations d'aménagement. Ces consultations organisées par l'aménageur servent à déterminer les futurs maîtres d'ouvrage des bâtiments à réaliser pour mettre en œuvre le programme de l'opération, lequel est défini à travers les délibérations des élus. Un technicien de la SEMAVIP souligne que le programme peut être confirmé ou infirmé à l'occasion de ces consultations, par le seul fait que les opérateurs y répondent ou non : *« On peut tout imaginer en termes d'objectifs, mais le risque, c'est que ça reste sur le papier, c'est que, si tu consultes des opérateurs et qu'ils ne croient pas à ce produit-là, sauf à leur donner le terrain, ils ne vont pas répondre. »* Ainsi, les élus peuvent être amenés à revoir les orientations qu'ils avaient définies initialement selon le résultat de la consultation. C'est par exemple le cas lorsque le niveau de charges foncières est plus faible qu'escompté, ce qui déséquilibre le bilan de l'opération. Un autre cas sur lequel nous reviendrons et où la mise en œuvre remet indirectement en cause la décision est celui où de nouveaux acteurs apparaissent en phase opérationnelle et remettent en cause les orientations politiques initiales. Un technicien interrogé explique ainsi que lorsque les premiers éléments de réalisation d'une zone d'aménagement concertée, notamment les premiers

travaux, rendent visible l'existence de la ZAC, il n'est pas rare de voir se constituer des associations en opposition au projet d'aménagement. Dans le cas déjà évoqué de la ZAC Moskova, des associations se sont constituées face aux premières démolitions, et ont réussi à bloquer le projet. Là encore, la décision d'agir et les premières réalisations modifient le contexte d'action, ce qui amène les élus à revoir les orientations politiques.

### c) Vers une co-construction des décisions au cours de l'action

Le fait que le processus de construction de l'action ne soit finalement jamais linéaire nous conduit de manière plus radicale à remettre en cause les concepts même de commande politique et de mise en œuvre technique. En effet, le modèle d'une commande politique passée par les élus à des techniciens qui la mettraient en œuvre ne tient plus à partir du moment où, du fait de ces allers-retours constants visant à redéfinir la commande initiale, l'intervention des élus et celle des techniciens deviennent **difficilement dissociables**. Il nous faut donc interroger sous d'autres angles le rôle des élus et des techniciens dans la décision. Une personne ayant travaillé au cabinet du maire de Paris souligne ainsi l'imbrication de l'action des techniciens et des élus : *« À un moment donné, on ne peut pas intervenir techniquement si on n'épouse pas ou si on ne comprend pas les finalités politiques, et idem, c'est difficile de faire avancer un projet politique si on n'a pas la maîtrise du technique, parce que les deux sont quand même très liés. Au démarrage, c'est le discours politique, mais très rapidement c'est la question de la faisabilité qui se pose, et donc ensuite les deux sont censés s'imbriquer. »* L'imbrication des rôles des élus et des techniciens peut se comprendre en analysant la rationalité limitée des acteurs. Le rôle des élus et des techniciens dépend ainsi des acteurs, des contextes d'action et des systèmes d'action. Les élus ne décident pas tout, certains éléments sont laissés aux techniciens et la limite entre les rôles de chacun évolue. **Mais si les rôles des élus et des techniciens s'enchevêtrent, c'est également du fait que l'intervention de chacun ne peut pas être séparée de celle des autres dans le temps.** D'une part les techniciens interviennent à différents niveaux de la définition des attentes politiques des élus. Un technicien de la SEMAVIP précise par exemple en quoi les techniciens des SEM d'aménagement parisiennes, chargées de mettre en œuvre et de réaliser les opérations d'aménagement, sont souvent amenés à participer activement à l'action en amont de la création d'une opération. Notre interlocuteur explique en ce sens que le rôle des techniciens a évolué en même temps que le système d'action de conduite des projets d'aménagement à Paris. C'est particulièrement vrai de la place des techniciens des SEM gestionnaires des projets d'aménagement : *« Il y a des allers-retours fréquents. Notre manière de travailler a changé. C'est-à-dire qu'on*

*fait beaucoup plus de simulations qu'on pouvait le faire autrefois. On est beaucoup plus sollicité à des réunions de concertation. Dans le cadre des études préalables, chose qu'on ne faisait jamais avant, on rentre dans le contexte de l'opération dès sa naissance. Alors qu'autrefois, il y a vingt ans, on était désigné au moment de l'approbation du PAZ. Et on mettait en œuvre un projet qui avait été déjà validé. Or aujourd'hui, on intervient déjà en amont sur le projet.* » Notre interlocuteur estime ainsi que les techniciens interviennent à différents titres et à travers différentes fonctions tout au long de la conduite de l'action et en particulier dès le stade amont d'un projet au moment de la définition des grandes orientations. Ils interviennent ainsi en complément des élus lorsque ces derniers définissent leurs attentes. En ce sens, la mise en place des logiques de projets dans la conduite de l'action publique semble brouiller encore plus la frontière entre le rôle des élus et celui des techniciens dans la conduite de l'action.

À l'inverse, les élus ne se contentent pas d'intervenir en amont de la mise en œuvre pour décider des grandes orientations. Nous insisterons par exemple plus loin sur l'intervention des élus au cours de la phase opérationnelle de l'action. Un technicien de la SEMAVIP précise ainsi que les élus sont présents tout au long du processus de projet sous diverses formes : *« Tant que l'opération se déroule, jusqu'à sa clôture, le politique intervient d'une manière ou d'une autre, soit à travers les modifications de programme, soit par des interventions sur la voirie... Donc on les sent toujours présents, ça n'est pas parce qu'ils ont arrêté un programme et désigné un aménageur qu'après, ils attendent que ça se termine et qu'ils viennent après inaugurer l'opération achevée. Je n'ai jamais vu une opération se dérouler comme ça, même si elle est très courte dans le temps. »* L'intervention des élus et des techniciens n'est donc pas cadrée dans le temps, ce qui invalide encore une fois l'hypothèse d'une séparation stricte des rôles de décideur et d'exécutant. Il faut donc trouver d'autres modes d'analyse des différentes formes d'intervention des élus et des techniciens tout au long des projets d'aménagement, ce que nous nous attacherons à faire par la suite.

**Il nous faut également envisager d'autres manières d'analyser les processus de construction de l'action. En suivant Lucien Sfez, nous sommes ainsi amené à déconstruire ce que les acteurs qualifient de décision. Sfez précise notamment que le « moment du choix » est survalorisé dans les représentations des acteurs (Sfez, 1973).** Sans nécessairement aller comme cet auteur jusqu'à dire que le concept de décision aurait pour fonction latente de maintenir un ordre social existant, il convient d'envisager la décision politique comme une construction dans laquelle élus et techniciens ont un rôle à jouer. Par exemple, le moment du choix est souvent une validation après coup de ce qui a été préparé en amont par le travail des élus et les techniciens. Il en est ainsi de ces exemples de décision déjà évoqués sur l'opération Château Rouge, pour lesquels un technicien interrogé précise que *« la décision est prise*



*directement par le cabinet du maire du XVIII<sup>e</sup>. Et elle est entérinée après coup par le comité*». Le moment du choix effectué officiellement lors des comités techniques, qui réunissent les différents acteurs élus et techniciens concernés par l'opération, ne traduit qu'une petite partie d'un processus plus large entamé en amont visant à arrêter certaines options sur la définition de l'action à mener. Dans d'autres cas, c'est même la mise en œuvre de l'action qui précède le moment du choix. Festinger (1964) aborde cette question lorsqu'il étudie l'élaboration des choix des consommateurs. Il précise que souvent les critères de choix des consommateurs entre deux produits sont précisés après l'achat. Les consommateurs survalorisent alors les arguments qui valident l'achat effectué et minimisent les défauts du produit. Le « choix » et son argumentaire sont donc reconstruits a posteriori. **Les décisions politiques et techniques sont de la même manière reconstruites après coup à chaque étape de l'action. Cette reconstruction permet d'intégrer les évolutions intervenues au cours du déroulement de l'action, voire de présenter comme intentionnels des événements qui n'étaient pas prévus initialement. Il nous semble donc préférable d'analyser non pas la décision mais le processus de reconstruction de la décision tout au long de l'action. Ce processus traduit l'élaboration d'accords entre acteurs ayant participé à l'action.** Dans l'exemple déjà évoqué d'un projet de piscine dans un arrondissement parisien, trois personnes interrogées nous racontent leur perception de la décision de localisation de cet équipement. Un technicien de la direction de la Jeunesse et des Sports insiste sur le rôle de son service qui a analysé le manque d'équipements sportifs dans cet arrondissement. Un acteur associatif nous indique qu'il a lui-même indiqué un emplacement potentiel aux élus d'arrondissement. Un élu d'arrondissement insiste sur le rôle des élus qui ont fait pression sur la mairie centrale pour que cet emplacement soit réservé à cet équipement sportif. Ces trois acteurs nous présentent un récit de la décision sous des angles différents, parfois contradictoires, mais qui permet à chacun de reconstruire le rôle qu'il y a joué. Tout se passe alors comme si, face à une décision ayant pu aboutir, la question n'était pas tellement de savoir qui avait réussi à la prendre, mais plutôt de savoir comment tous les acteurs qui y avaient participé avaient pu se l'approprier. De ce point de vue, il s'agira d'étudier les rôles des différents acteurs non pas dans les décisions, mais dans la construction des décisions.

**S'il nous faut trouver d'autres manières d'analyser la prise de décision, il en est de même pour la phase de mise en œuvre opérationnelle. On a vu que les orientations politiques décidées en amont de la mise en œuvre étaient très souvent adaptées voire remises en cause au moment où il fallait les appliquer. La phase dite de « mise en œuvre » consiste donc bien souvent, non pas à appliquer ce qui avait été décidé en amont par les élus, mais à gérer tous les écarts entre ces décisions et la réalité de l'action.** Dans l'exemple de la

Porte Pouchet, le chef de projet à la direction de l'Urbanisme raconte ainsi comment, une fois le lauréat du marché de définition désigné, les techniciens ont découvert certaines conséquences non anticipées du projet choisi au cours des études nécessaires à sa mise en œuvre. Nous avons vu par exemple que le projet lauréat prévoyait la création d'un cheminement piéton entre la rue Pierre-Rebière et le boulevard Bessières, permettant de traverser un îlot extrêmement long. Lorsque les techniciens ont entamé les études nécessaires à la réalisation de ce cheminement, ils se sont rendu compte que ce terrain qu'ils croyaient inutilisé par son propriétaire était en réalité occupé : les bâtiments qui semblaient abandonnés étaient réhabilités à l'intérieur. Les techniciens ont donc dû gérer les conséquences imprévues et découvertes après coup du choix du projet : *« Il y avait effectivement des activités dedans, des bureaux. On s'en est rendu compte après. Donc on est rentré en négociation avec le propriétaire, l'Éducation nationale. C'est-à-dire qu'après il fallait régler le problème sur le plan technique. Parce que le choix du projet lauréat comprenait ça mais il avait été choisi globalement, ça n'est pas pour ça. Donc une fois que j'avais ça, il fallait bien que je le traite. Une fois qu'on s'est retrouvé avec le projet approuvé globalement, on a dû gérer ça. »* Les techniciens entament ainsi des négociations avec un nouvel acteur susceptible de remettre en cause l'idée initiale. La « mise en œuvre » technique ne consiste donc pas uniquement à organiser les travaux de réalisation d'une décision effectuée en amont mais également à gérer les éléments imprévus qui découlent de cette décision, quitte parfois à revenir dessus. Les acteurs doivent donc évaluer les marges de manœuvre qu'ils ont de pouvoir réorienter l'action en cours de route. Précisons que plus on avance dans le temps, moins les choses sont réversibles. Un technicien de la ville de Paris en charge de l'instruction des permis de construire raconte par exemple que, lorsqu'il intervient pour apporter des modifications à un permis de construire au moment de l'instruction, il sait qu'il ne peut pas tout remettre en question et qu'il ne peut intervenir qu'à la marge. Il évoque ainsi un projet de construction publique important de l'AP-HP que les élus d'arrondissement lui ont demandé de faire évoluer pour l'améliorer : *« On a essayé de faire évoluer ce qu'on pouvait. On ne pouvait pas remettre en question, il y avait eu un concours, des mois de travail, il y avait eu un programme. Le programme est trop dense, bon, eh bien, voilà. Donc nous, on a essayé de rattraper ce qu'on pouvait et d'exiger au moins une qualité d'accrochage sur l'espace public. Parce que sans ça, ça tombait vraiment comme un cheveu sur la soupe. Bon, on a fait ce qu'on a pu. »* Même s'il s'agit d'un bâtiment public construit par une institution dont le maire de Paris préside le conseil d'administration, les élus d'arrondissement et les techniciens de la direction de l'urbanisme n'interviennent qu'a posteriori au moment de l'instruction du permis de construire sur une action déjà engagée. La phase de « mise en œuvre » consiste alors, à la fois pour les élus et les techniciens, à gérer les conséquences des décisions antérieures.



## Conclusion

Plusieurs raisons nous conduisent à revenir sur la séparation entre élus décideurs et techniciens exécutants. **D'une part, élus et techniciens agissent dans le cadre d'un rationalité limitée.** Ils ne peuvent appréhender l'intégralité des conséquences de leurs décisions. Le temps et les moyens limités des élus les contraignent en particulier à laisser les techniciens seuls face à une grande partie des décisions. Élus et techniciens abordent leur action avec des cadres de référence nécessairement partiels, qui limitent les questions qu'ils vont se poser. **D'autre part, la décision n'est pas linéaire.** La « commande politique » n'est jamais complète. Elle est même très souvent reconstruite a posteriori, une fois l'action effectuée. Tant que l'action n'est pas définitivement terminée, la commande politique est susceptible d'évoluer. Plutôt que d'une succession entre les décisions des élus et leur exécution par les techniciens, l'intervention des élus et des techniciens relève plus de la gestion des réversibilités et des irréversibilités de l'action face aux événements qui se présentent.

Nous sommes alors amené à aborder sous un angle nouveau les phases de décision politique et de mise en œuvre technique. **La « décision politique » est en réalité « co-construite » par les élus et les techniciens, même si le propre de l'action publique et du système politique conduit nécessairement en dernier ressort à en attribuer la responsabilité aux seuls élus.** En cela, même si l'importance du « moment » de la décision en tant que tel peut être relativisée, il permet néanmoins aux élus d'affirmer publiquement qu'ils assument cette responsabilité. Quant à la « mise en œuvre technique », elle consiste en réalité pour les techniciens comme pour les élus à gérer les conséquences des décisions politiques antérieures. Ces deux phases ne se succèdent pas dans le temps de manière linéaire. **Enfin, le processus de construction de l'action par les techniciens et les élus s'apparente à l'organisation d'allers-retours périodiques entre les deux, afin d'adapter les orientations politiques initiales à la réalité du moment en évaluant les éléments réversibles et les éléments irréversibles.** Ce travail s'accompagne d'une reconstruction du récit de la « décision politique ».



## CHAPITRE 6 : OU LES TECHNICIENS DECIDENT ET LES ELUS EXECUTENT

---

En proposant d'appréhender la « décision politique » comme une co-construction par les élus et les techniciens, l'analyse effectuée au chapitre précédent nous donne un cadre pour analyser l'action des élus et des techniciens. Nous avons pu constater que les techniciens participent à la construction de la décision politique, et que les élus sont susceptibles d'intervenir à tous les stades de l'action. Nous rejoignons ainsi Lucien Sfez lorsqu'il montre d'une part que le politique ne se restreint pas à l'hypothétique moment de la décision mais empiète sur l'exécution (Sfez, 1973), et d'autre part que les techniciens ont un rôle important dans l'élaboration des décisions politiques, rôle que Sfez met en évidence dans le cas de l'administration prospective (Sfez, 1970).

**Sur cette base, nous allons maintenant nous demander en quoi les techniciens participent à la construction des « décisions politiques » qui jalonnent la conduite de l'action publique.** Cela nous permettra de préciser le rôle de ces acteurs dans la conduite de l'action publique, rôle qui n'est pas simple à décrire. Le travail des techniciens qui interviennent dans la conduite de l'action publique présente en effet souvent les caractéristiques de ce que Gilles Jeannot qualifie de « métier flou » (Jeannot, 2005a). Le travail de ces techniciens est d'abord caractérisé par le fait qu'il relève avant tout de l'adaptation permanente à un environnement incertain et à un contexte singulier. Mais les « métiers flous » de l'action publique se caractérisent également par le fait que l'intervention de ces acteurs dans l'action est intimement liée à celle des élus (Jeannot, 2005a, 2005b). Notre analyse devra ainsi permettre de préciser les modalités selon lesquelles les techniciens participent aux décisions politiques des élus. **Nous analyserons ensuite en quoi les élus participent à la « mise en œuvre technique » de l'action en s'attachant aux questions opérationnelles.** Après avoir montré que les élus consacrent effectivement du temps aux questions de mise en œuvre, nous verrons quelles sont les raisons pour lesquelles ces questions les intéressent.

### 6.1 – La préparation technique de la décision politique

Nous allons ici distinguer deux modes d'intervention des techniciens dans la construction des décisions. **Nous verrons en premier lieu en quoi la définition des orientations de l'action**

par les élus peut mobiliser des expertises techniques. Une première forme d'intervention des techniciens dans la décision politique s'appuie sur la maîtrise de ces expertises, et sur leur traduction dans l'action. Nous verrons ensuite que les techniciens jouent également un rôle d'organisation de la prise de décision politique par les élus. Si tous les techniciens ne pratiquent pas de la même manière ni au même degré ces deux formes d'intervention dans la décision politique, une telle distinction analytique nous permet d'explicitier les différentes manières dont ils peuvent intervenir dans l'action.

### a) La mobilisation des expertises techniques

#### ***Des techniciens « force de proposition »***

Plusieurs techniciens interrogés soulignent le fait que les techniciens sont parfois force de proposition auprès des élus lorsque ceux-ci élaborent les orientations de l'action publique. Un technicien de la direction de la Voirie indique par exemple que pour élaborer les projets d'aménagement de voiries dans un arrondissement, les techniciens sont « *force de proposition au même titre que le maire d'arrondissement* ». La force de proposition des techniciens peut venir en premier lieu du fait qu'ils détiennent des connaissances stratégiques pour élaborer des propositions d'actions. Un technicien de la direction de la Jeunesse et des Sports parle ainsi de son activité de « *prospective* », qui consiste à analyser l'offre et les besoins en équipements sportifs dans la capitale : « *C'est un secteur d'activité qui va analyser nos besoins sur le plan technique, et qui va travailler sur le long terme. Donc on analyse comment nous nous situons par rapport à cela, de manière à ce que les élus puissent être éclairés sur le sujet. Car j'ai constaté en arrivant dans cette direction que malheureusement il n'y avait pas d'éléments statistiques qui nous permettaient, et qui permettaient aux élus, de prendre une décision correcte. Et très rapidement, on a mis en exergue que nous étions en manque d'équipement balnéaires sur Paris, et en manque d'équipements sportifs type gymnase.* » D'après ce témoignage, les analyses prospectives réalisées par les techniciens sont utilisées ensuite par les élus pour construire les orientations de l'action à mener. Mais les techniciens peuvent également proposer directement des actions à mettre en œuvre, que les élus vont reprendre à leur compte. Un technicien de la SEMAVIP travaillant sur la ZAC Claude Bernard raconte en ce sens que les techniciens de la Ville de Paris et de Plaine Commune ont proposé que les acteurs de ces deux institutions puissent travailler ensemble sur un projet de réhabilitation des berges du canal Saint-Denis à travers l'élaboration

d'un cahier des charges commun des aménagements<sup>146</sup>. Cette proposition a été reprise par les élus des deux institutions : « *Ça a été proposé par les techniciens et validé par les élus. Les techniciens sont souvent une force de proposition quand même. C'est leur boulot aussi de proposer des choses aux élus. Proposer des choses aux élus, c'est bien, parce qu'ils peuvent dire : 'On ne veut pas ça mais l'inverse,' ou je ne sais quoi. C'est une force de proposition aussi, normalement.* » Notre interlocuteur insiste ainsi sur le fait que les propositions d'actions faites par les techniciens permettent aux élus de se positionner, ou de faire des choix parmi ces propositions. Rappelons à ce sujet les propos déjà cités d'un technicien de la SEMAVIP qui indique être en contact direct avec les cabinets des différents adjoints au maire de Paris sans passer par les directions : « *C'est mieux pour eux d'avoir aussi deux versions qu'une seule. Ils peuvent choisir, ils raisonnent. Ils en profitent aussi, ça veut dire plus de réflexion, des avis divergents, voilà... Ça prend plus de temps aussi.* » Selon notre interlocuteur, la multiplicité des structures techniques sur lesquels les élus exercent un contrôle leur permet d'augmenter les possibilités de choix entre plusieurs expertises techniques disponibles. La multiplicité des structures techniques permet donc parfois d'avoir des propositions techniques très diverses, entre lesquelles ils peuvent choisir.

Il n'est pas rare que les techniciens aient préparé des propositions d'action ou des projets à l'avance sans attendre les demandes des élus. Un technicien de la direction de la Voirie précise ainsi que « *pour les projets d'embellissement, d'amélioration de l'espace public, la Voirie peut avoir dans ses cartons une certaine liste d'aménagements potentiels* ». De la même manière, un technicien de la direction de la Jeunesse et des Sports raconte comment les projets d'équipements sportifs que son service avait préparés au cours de la mandature 1995-2001 ont pu être réutilisés par les élus de la mandature 2001-2008, à leur arrivée au pouvoir en 2001, pour établir leur programme d'action : « *À l'issue de la précédente mandature, nous avons effectué un bilan de ce que nous avons réalisé, puis toute une prospective de tout ce qui pouvait se faire sur Paris. Donc nous avons des tas de projets dans les cartons. Et quand les nouveaux élus sont arrivés, ils ont découvert ce que nous avions comme propositions, nous avons discuté projet par projet, ils nous ont dit : 'Ça, je n'en veux pas, ça, j'en veux,' etc. Notre projet technique a fait réagir les élus, et puis ils se sont dit : 'Ça, on peut y aller,' ou 'Ça ne correspond pas à la politique que j'envisage de faire sur Paris.'* » **Ces propositions des techniciens permettent une exploration des possibles et servent donc de base de réflexion aux élus. Elles orientent nécessairement l'action puisque les élus se positionnent par rapport aux propositions des techniciens.** Mais selon notre interlocuteur, elles facilitent le travail des élus : « *C'est plus facile d'être dans ce cadre-là quand on*

<sup>146</sup> Précisons à cet égard que plusieurs canaux d'Île-de-France sont la propriété de la Ville de Paris, ce qui fait de l'aménagement de ces canaux un objet des politiques de coopération entre Paris et les communes traversées par ces canaux.



*est élu, on voit tout ce qui peut se faire et c'est plus facile à décider.* » L'expertise accumulée par les techniciens au sein des structures techniques qui pilotent l'action fournit également un avantage comparatif aux élus pour défendre leurs points de vue dans les rapports de force politiques. Un technicien de la SEMAVIP, ayant travaillé sur le projet de Village olympique dans le XVII<sup>e</sup> arrondissement, expose ainsi comment les élus parisiens ont pu reprendre tout le travail déjà réalisé dans le cadre de la candidature de Paris aux Jeux olympiques de 2012 afin d'élaborer de nouvelles propositions d'aménagement du quartier, car Paris n'avait pas été retenu. Ces propositions ont pu être utilisées par les élus parisiens pour défendre auprès des représentants de l'État la nécessité d'aménager ce territoire, et la nécessité de libérer les emprises ferroviaires de la SNCF : *« On a repris un peu les études avec le cabinet Grether, à la demande de la Ville, pour refaire une proposition dans ce sens-là, pour toiler le projet du Village olympique pour virer ce qu'il y avait d'olympique, et le ramener à un projet urbain plus classique. Donc on a fait ce travail-là, c'est remonté au niveau du maire, et puis on a attendu une rencontre entre le maire et le Premier ministre où ils se sont mis d'accord. »* Le fait que les techniciens aient déjà travaillé sur le projet d'aménagement dans le cadre du Village olympique a donc donné aux élus parisiens des arguments dans les négociations avec les élus de l'État. Là encore, on est amené à insister sur le rôle dans la décision de ce que les techniciens peuvent proposer aux élus, pour construire un projet ou pour définir l'action à mettre en œuvre.

**Dans ce cadre, les techniciens ont certaines marges de manœuvre pour s'organiser comme ils l'entendent au sein des institutions auxquelles ils appartiennent, pour assurer ce rôle de force de proposition.** Le chargé de projet de la Porte Pouchet à la direction de l'Urbanisme raconte ainsi comment les techniciens ont pu organiser très librement la phase d'acquisition de connaissances et de mobilisation d'expertises diverses au démarrage du projet. Ils ont pu sur cette base proposer aux élus des orientations sur ce projet dans un contexte où la commande politique était, nous l'avons vu, extrêmement floue. Ils ont par exemple défini et commandé au CSTB une étude qu'ils ont pu orienter ensuite dans le sens qui les intéressait : *« C'était une étude sur la gestion urbaine de proximité, mais qui en fait a été un petit peu au-delà parce qu'on poussait un petit peu. D'abord il y a eu des enquêtes sociales un petit peu poussées auprès des habitants, qui étaient très riches, et qui nous ont fait comprendre comment fonctionnait un peu le quartier, la vision des habitants, quelles étaient les habitudes, etc. »* Au-delà du choix des expertises mobilisées, il s'agit pour les techniciens de mettre en place une organisation qui leur permette d'assurer un tel rôle de force de proposition. Le technicien de la direction de la Jeunesse et des Sports déjà cité raconte ainsi comment il a mis en place au sein de son service la « cellule prospective » qui permet d'assurer ce rôle auprès des élus : *« On est obligé de s'organiser. C'est le rôle des techniciens. Si on est vraiment dans ce rôle-là, et si tout le monde*

*fait ça, je pense que les élus ont plus matière à décider. Il ne faut pas se laisser porter par les événements, mais au contraire les porter.* » Il précise ainsi que des postes ont été créés à cet effet, ce qui ouvre une capacité d'étude et d'action. En tant que chef de service, il peut ainsi être tenu informé des projets d'aménagement en cours à Paris, et préparer en conséquence des propositions de programmes d'équipements sportifs à soumettre aux élus : *« Nous avons des personnes qui sont là pour ça, comme une démarche de marketing, qui vont au devant et qui s'intéressent en permanence aux projets. Qui vérifient, qui pèsent en permanence. »* La mise en place de la cellule prospective a également permis d'avoir des données nécessaires aux élus pour trancher et décider : *« On réussit grâce à ça à avoir des éléments statistiques fiables, d'évaluation des besoins, donc les élus sur ces bases-là peuvent prendre leurs décisions. »* L'existence de « projets dans les cartons » au sein des différents services techniques des institutions politico-administratives repose donc sur les capacités qu'ont les techniciens à s'organiser pour pouvoir les préparer.

### **Quand les techniciens participent à la construction des argumentaires politiques**

Non seulement les techniciens proposent aux élus des actions à mettre en place, mais **ils peuvent également participer à l'élaboration des argumentaires politiques** qui servent à les expliquer et à les défendre. Tout d'abord, des éléments qui peuvent servir de base aux argumentaires politiques accompagnent souvent les propositions d'orientations de l'action que font les techniciens aux élus. Ces éléments peuvent être repris et adaptés par les élus, afin de construire les discours visant à défendre l'action auprès des autres élus ou auprès de leurs administrés. Les techniciens participent ainsi à la construction – ou à la reconstruction a posteriori – des argumentaires accompagnant la décision politique. Un technicien de la direction de l'Urbanisme ayant piloté des projets d'aménagement urbain précise ainsi que son travail en tant que chef de projet l'amenait à proposer des orientations possibles de l'action aux élus, en précisant les conséquences attendues : *« On est amené à proposer des orientations aux politiques en décrivant des évolutions potentielles attendues de tel ou tel choix : 'Selon qu'on va faire telle action, ça risque de provoquer telle chose.' Le politique bien souvent entend ce qui peut être dit. Mais raisonne aussi en fonction de ce qu'il sait pouvoir vendre aux concertations. Et du coup, il peut aussi avoir tendance à prendre une décision, un choix qui n'auraient pas été conseillés, sous prétexte que ce sera plus facile à vendre aux riverains en ne leur montrant pas les désagréments futurs. »* Les propositions d'orientation de l'action s'accompagnent ainsi souvent d'un argumentaire explicatif, que l'élu va pouvoir utiliser pour construire un argumentaire politiquement acceptable. Un technicien de la direction de la Jeunesse et des Sports raconte de la même manière comment les élus se sont réapproprié un

argumentaire élaboré par les techniciens de son service. Ils s'en sont servi pour définir un des objectifs de la majorité municipale en matière d'équipements sportifs : « *Depuis qu'on expliquait partout qu'il nous fallait des piscines, les élus relayaient cette demande. Évidemment la nouvelle municipalité a repris ça dans son programme et disait : 'J'ai besoin de piscines.'* Et donc ils ont cherché un emplacement. » Les arguments élaborés par les techniciens à partir de leurs expertises techniques servent ici de base à la définition des propositions d'action faites par les élus dans leur programme politique. Enfin, les arguments élaborés par les techniciens peuvent être mobilisés par les élus dans les réunions entre élus où chacun défend ses positions dans des rapports de force politiques. C'est le cas dans cet exemple déjà cité où l'adjoint au maire de Paris en charge de l'Urbanisme reprend à son compte des arguments élaborés par les techniciens de la direction de l'Urbanisme pour défendre sa position politique dans les débats entre élus sur le projet Paris Nord-Est. Les techniciens avaient observé que les normes de stationnement, envisagées par l'adjoint au maire de Paris en charge des Déplacements dans le secteur de Paris Nord-Est, étaient plus draconiennes que celles prévues dans le plan local d'urbanisme. L'adjoint à l'Urbanisme a pu ainsi défendre sa position en matière de stationnement dans les débats entre élus face à l'adjoint en charge des Déplacements, en reprenant cette explication.

Les élus peuvent même parfois demander aux techniciens de préparer des éléments d'argumentaire qu'ils puissent reprendre à leur compte. C'est le cas par exemple lorsque les élus d'un arrondissement parisien demandent aux techniciens de la direction de la Voirie et des Déplacements de préparer des réponses aux riverains mécontents des projets d'aménagement de voirie. Un technicien de la section territoriale de Voirie concernée précise ainsi que « *toutes les semaines, la mairie nous donne des interventions de riverains, soit écrites, soit par mail, soit par téléphone, avec le problème soulevé, le traitement qui est demandé, et nous, on fait notre élément de réponse. Et ensuite c'est le maire qui va répondre, en prenant nos éléments* ». Dans d'autres cas, les élus peuvent également demander aux techniciens qui pilotent l'action des éléments qu'ils pourront reprendre en les adaptant dans leurs discours ou dans leurs présentations de l'action. Un tel travail n'est pas réservé aux collaborateurs de cabinet des élus. Les techniciens des services des collectivités en charge du pilotage de l'action peuvent être amenés eux aussi à rédiger des éléments de discours ou des éléments d'argumentaire pour le compte des élus, car ils sont plus au courant de l'actualité des projets.

### **Les expertises techniques spécialisées, des cadres d'analyse de l'action**

Les techniciens interviennent également dans la construction des orientations politiques de l'action à travers la maîtrise d'expertises techniques *spécialisées*, dans le sens déjà

évoqué que leur donne Alain Bourdin (Bourdin, 2005). Les expertises spécialisées s'avèrent nécessaires pour vérifier la faisabilité des options politiques retenues. Elles permettent en outre d'envisager les conséquences possibles des choix politiques à partir de cadres de références particuliers, et d'obtenir des formes de garantie par rapport à l'action. L'adjoint au maire du XVIII<sup>e</sup> arrondissement en charge de l'Urbanisme nous raconte par exemple qu'il a dû faire appel aux expertises juridiques de la SEMAVIP afin d'évaluer les éventuels problèmes liés à l'acquisition d'un immeuble supplémentaire dans l'opération Château Rouge à travers une extension du périmètre de la déclaration d'utilité publique. Il qualifie cette décision de « politique » mais précise qu'elle doit se fonder sur une analyse technique : *« Ça c'est une décision politique pure et simple, mais qui était éclairée avant par une analyse des services juridiques de la SEMAVIP. Notamment par rapport à l'option de savoir si on pouvait diviser l'immeuble en volumes, et séparer l'immeuble en deux. »* Certains éléments qui rentrent en compte dans la décision politique ne peuvent s'analyser qu'à l'aide de savoirs techniques très spécifiques que les élus ne maîtrisent pas nécessairement. Les élus ne sont alors pas en mesure de remettre en question ces savoirs et de les contester, et ils doivent faire confiance aux techniciens sur leurs conclusions d'experts. Un technicien de la direction de la Voirie relate les discussions avec le maire d'un arrondissement sur l'élaboration du programme de réfection des trottoirs. Notre interlocuteur explique que le maire est obligé de prendre en compte dans ses choix les analyses des techniciens relatives à la « dangerosité » des trottoirs : *« Avec cette notion de priorité, purement politique, on arrive à faire infléchir le maire quand même. C'est que le maire, on arrive à lui dire : 'Vraiment ce trottoir devient excessivement dangereux.' Là, il cède et il nous écoute. »* La maîtrise des savoirs techniques spécialisés ouvre des marges de manœuvre aux techniciens pour argumenter et défendre une position dans le cadre de ces savoirs spécifiques. Ils peuvent mobiliser légitimement ces savoirs pour faire entendre leurs avis : *« On peut encore, en tant que technicien, faire valoir des impératifs techniques. Parce qu'on va jouer et argumenter sur la dangerosité. Il y a des deux-roues, il y a aussi des piétons sur les chaussées, donc on arrive à argumenter quand même techniquement pour des raisons de sécurité, de dangerosité. On arrive à se faire entendre. »* Retenons ainsi que la **construction de la « décision politique » mobilise des éléments techniques spécialisés, ce qui ouvre aux techniciens des marges de manœuvre pour intervenir dans les choix des élus.**

Ces marges de manœuvre reposent sur le fait que les expertises spécialisées ne sont pas contestables par les élus à l'intérieur même des systèmes de savoirs experts, car ils ne sont pas en mesure de mobiliser les cadres de référence structurant ces expertises. Les élus ne peuvent donc généralement pas remettre en question les résultats de ces expertises et ils

doivent s'en contenter, là où les techniciens auraient pu les discuter. Un technicien de la SEMAVIP travaillant sur l'opération Château Rouge explique ainsi que lorsqu'ils travaillent entre eux, les techniciens débattent dans le détail des arguments utilisés pour élaborer une expertise technique spécialisée demandée par les élus. À l'inverse, ils ne rentrent pas dans les détails avec les élus et se contentent de leur rendre compte des conclusions : « *Les arguments utilisés entre techniciens, on se comprend, on parle de la même chose. Alors qu'un politique, tu ne vas pas rentrer dans le détail, tu lui donnes les conclusions et le débat ne porte que sur les conclusions. On ne rentre pas dans les détails techniques de pourquoi on arrive à ça. Avec les techniciens, on dit pourquoi on arrive à ça et pas à autre chose. Alors qu'avec un politique, on dit : 'On arrive à ça, on a plusieurs choix possibles et on en choisit un.'* » Notre interlocuteur prend l'exemple des expertises mobilisées pour analyser si un immeuble en mauvais état peut être réhabilité ou doit être démoli : « *Si on décide sur un immeuble de faire une analyse de structure, et qu'on conclue que l'immeuble n'est pas réhabilitable et que la seule solution, c'est de démolir et de reconstruire ; on dit ça à un élu, il dit : 'OK, je vous fais confiance, on y va.'* Entre techniciens, tu dis : '*Cet immeuble n'est pas réhabilitable.*' Le technicien, il va te dire : '*Explique-moi pourquoi.*' Et puis le technicien peut te dire : '*Si, il est quand même réhabilitable parce que, si j'injecte du béton, je peux quand même le sauver.*' Il y a toujours des arguments techniques entre techniciens qui peuvent être débattus, approfondis, et il faut vraiment faire une démonstration. Alors qu'avec l'élu, tu ne rentres pas dans les détails. » De la même manière, un technicien ayant travaillé sur le projet de Village olympique dans le XVII<sup>e</sup> arrondissement évoque les négociations avec RFF et la SNCF pour que ces entreprises libèrent des terrains leur appartenant et nécessaires à la réalisation du projet. Il distingue ainsi deux types de réunions. D'une part les réunions « *plus techniques* » où les techniciens discutent très précisément des coûts de restitution des équipements ferroviaires à déplacer pour que la SNCF et RFF puissent libérer ces terrains, et où les techniciens peuvent « *rentrer dans le détail des coûts* ». D'autre part les réunions un « *peu larges* » avec les représentants des élus, où les résultats des réunions techniques sur les coûts de restitution sont un des éléments de la négociation. Là encore, les représentants d'élus n'entrent pas dans les détails des coûts mais négocient à partir des conclusions des techniciens.

**Il faut cependant nuancer l'idée que les élus ne puissent pas remettre en cause les expertises techniques en discutant sur les arguments techniques utilisés.** D'une part certains élus s'intéressent de près aux savoirs techniques, aussi bien pour être en mesure de discuter avec les techniciens que par goût personnel, et ils en ont une certaine maîtrise. L'adjoint à la Voirie au maire d'un arrondissement indique ainsi qu'il a acquis au cours de son mandat des compétences techniques en matière de voirie qui lui étaient nécessaires pour assurer son travail d'élu. Il précise par exemple qu'il est en mesure d'évaluer le coût moyen d'un arbre ou d'un

ralentisseur. Mais même lorsque les élus ne sont pas en mesure de remettre en cause eux-mêmes les résultats de ces expertises, ils peuvent en revanche les mettre en balance avec les résultats d'autres experts, d'autres expertises spécialisées, ou encore avec d'autres types de logiques. On en trouve un exemple sur l'opération Moskova dans le XVIII<sup>e</sup> arrondissement de Paris, précisément sur des questions de démolition ou de réhabilitation d'immeubles dégradés. Les études techniques préalable à la création de la ZAC Moskova en 1990 concluaient à la nécessité de démolir l'intégralité des immeubles en mauvais état dans l'opération pour en construire de nouveaux. Or l'opération a été bloquée très vite par des associations, soutenues à partir de 1995 par les élus de la mairie d'arrondissement, qui étaient passée à gauche alors que la mairie centrale restait à droite. Pour contester le projet, ces acteurs n'ont pas remis en cause les analyses techniques qui insistent sur l'état très dégradé du bâti, mais ils les ont mises en balance avec d'autres analyses qui insistent sur la qualité patrimoniale et architecturale des bâtiments. Selon ces nouveaux critères, les bâtiments ne devaient pas tous être démolis malgré leur état très mauvais. Une partie de ces immeubles a effectivement été conservée dans le programme mis en œuvre par la suite. Si les élus ne sont souvent pas en mesure de remettre en cause directement des expertises techniques spécialisées à partir d'arguments techniques propres à ces champs de savoir, ils peuvent ainsi déplacer les débats sur d'autres plans.

## **b) Quand les techniciens élaborent le cadre des décisions politiques**

**Les techniciens contribuent à organiser la prise de décision politique par les élus. Une grande partie des débats entre élus visant à décider des orientations de l'action publique est en effet préparée par les techniciens au cours de la conduite de l'action.** Nous allons voir ici en quoi les techniciens ont des marges d'intervention, dans ce qui sera décidé, à travers la préparation des choix effectués par les élus.

### **Où les modalités de préparation des réunions avec les élus ne sont pas anodines**

**Les techniciens organisent un grand nombre de réunions avec les élus lorsqu'une décision politique s'impose, et ce tout au long de la conduite de l'action publique : que ce soit au démarrage pour fixer les orientations, ou par la suite lorsqu'une décision des élus est nécessaire pour préciser ou réorienter l'action. Or ce qui est décidé est en partie lié à la manière dont est organisée la prise de décision : les techniciens ont donc par ce biais un rôle non négligeable dans les prises de décisions.** Un technicien de la direction de la

Voirie et des Déplacements expose par exemple la manière dont se sont déroulées les réunions de concertation avec les habitants sur un projet d'aménagement de voirie dont il avait la charge. Les réunions de concertation sont pour les techniciens une forme particulière de réunion avec les élus dans la mesure où la décision politique y est soumise au débat public. La personne interrogée énumère tout ce que les techniciens doivent préparer dans ce cadre pour que la réunion puisse avoir lieu : « *C'est nous qui préparons le diaporama. L'ordre du jour est élaboré par le maire d'arrondissement avec le conseil de quartier, mais c'est nous qui lui disons par exemple : 'On est prêt pour ce projet-là, on sera prêt pour telle date.'* Ou alors c'est lui qui nous dit : *'Pour tel conseil de quartier, je veux qu'on parle de ce projet.'* Donc on s'arrange pour le présenter. Alors en général on fait un diaporama. Les plans, ça n'est pas très parlant pour les gens qui ne sont pas du métier, c'est un petit peu abstrait. On essaie maintenant de faire des photomontages. On se débrouille, on fait ça comme on peut. Et puis, sinon, on fait des photos de l'état actuel, et puis, sinon, on présente un plan qu'on essaie de faire le plus clair possible. Et une petite présentation, un petit discours général, sur pourquoi, ce que ça donnera, les conséquences, etc. » Les techniciens ont donc une responsabilité sur la manière dont les problèmes à traiter sont présentés, dans la mesure où ils préparent et présentent eux-mêmes les documents qui expliquent la situation. De plus, si ce ne sont pas les techniciens qui fixent dans cet exemple l'ordre du jour des réunions de concertation, ils peuvent néanmoins l'orienter en disant quels sujets ils sont prêts à traiter.

Les marges de manœuvre des techniciens dans la préparation des réunions avec les élus dépendent du contexte et des acteurs en présence. Un technicien de la direction de l'Urbanisme évoque l'exemple de la ZAC Porte Pouchet. Il rappelle que dans les autres projets du GPRU situés dans des arrondissements de gauche, les élus d'arrondissement définissaient eux-mêmes les modalités de la concertation car les élus de la mairie centrale du même bord politique leur en laissaient la liberté. Mais le XVII<sup>e</sup> arrondissement étant dans l'opposition municipale, les élus de la mairie centrale souhaitaient garder le contrôle du projet en laissant le moins de marges de manœuvre possible aux élus d'arrondissement. En conséquence, les techniciens de la mairie centrale semblent avoir eu plus de poids dans l'organisation des réunions de concertation aux côtés des élus de la mairie centrale : « *Les réunions de concertation, dans les mairies de gauche, les élus décident de la concertation, de son contenu. Mais là, nous, les techniciens, on était beaucoup plus force de proposition. Dès le départ on a défini les étapes de concertation indispensables pour ce projet, donc déjà on proposait les étapes de concertation et le moment où il fallait le faire, on proposait la forme, une exposition de telle longueur etc., et on proposait complètement le contenu. Moi, je faisais tous les powerpoints de présentation, je les préparais en amont et je le leur proposais, et quand ça leur convenait, ils se mettaient à défendre, à participer.* » Dans cet exemple et contrairement au précédent, les techniciens vont jusqu'à proposer l'ordre du jour des réunions, même s'il fait ensuite l'objet d'une validation de la part des élus. Ils proposent

également le rythme des réunions, et ont par ce biais une certaine maîtrise temporelle des interventions politiques sur ce projet : ils définissent les principaux temps forts où les élus seront amenés à intervenir. La participation des techniciens à la gestion du temps des décisions politiques se retrouve dans d'autres situations. C'est notamment le cas sur l'opération Château Rouge, où les techniciens gardent en grande partie la maîtrise de l'organisation des « comités techniques ». Ces réunions regroupent à la fois les élus et les techniciens concernés sur cette opération. Elles permettent d'obtenir un arbitrage des élus sur des sujets aussi divers que les démolitions d'immeubles, l'attribution des locaux commerciaux en pied d'immeuble ou le programme d'aménagement des espaces publics. Les comités techniques sont organisés par le technicien du secrétariat général de la Ville de Paris travaillant sur cette opération, mais un technicien de la SEMAVIP précise qu'il peut lui-même demander d'organiser un comité technique lorsqu'il en sent la nécessité, et sur les sujets qu'il désire voir traiter : « *Pour provoquer un comité technique, j'appelle [le technicien du secrétariat général], je lui dis : 'Il y a ce sujet, on est prêt, est-ce que tu peux programmer un comité technique ?' Donc c'est nous qui préparons, on lui donne le sujet, l'objet, et on prépare un rapport. C'est par exemple ce qui s'est passé pour entériner le choix du commercialisateur unique sur Château Rouge. Donc on présente le rapport. Puis le comité technique fait son choix. En règle générale, au jour d'aujourd'hui, tout ce qu'on a proposé a été validé en comité technique.* » Le même technicien évoque la question de l'implantation de la supérette. On a vu que cette idée venait initialement des techniciens qui avaient été force de proposition. Notre interlocuteur précise que les techniciens ont pu attendre que cette idée arrive à maturation avant de la soumettre aux élus : « *On a travaillé entre techniciens, les élus n'étaient pas présents. On a mûri cette idée.* » La gestion temporelle des validations politiques permet aux techniciens d'avoir suffisamment d'éléments pour argumenter du bien-fondé de leur proposition au moment où ils s'adressent aux élus : « *Une fois qu'on a vu les modalités techniques et où mettre cette supérette, on a dit : 'Messieurs les élus...'. On avait un lieu, le nombre de mètres carrés pour la mettre.* » Pour obtenir la validation des élus, les techniciens ont alors organisé une visite d'opération avec tous les élus concernés par la décision, au cours de laquelle l'idée a été officiellement présentée et validée. **Les techniciens trouvent donc des marges de manœuvre dans la gestion temporelle des décisions des élus, afin d'assurer leur travail de conduite de l'action publique.**

### **La rédaction des documents de travail**

**Les techniciens préparent également un certain nombre de documents de travail qui servent à assister les élus dans leur décision : notes aux élus, analyses techniques lors des**



**jurys ou des commissions d'appel d'offre, documents de synthèse sur l'avancement d'un projet, etc.** Tous ces documents peuvent être demandés explicitement par les élus pour préparer leurs choix, ou fournis par les techniciens dans le cadre de leur travail. Les techniciens peuvent notamment faire des notes dans les cas où ils ne participent pas aux réunions avec les élus. Un technicien de la Ville de Paris évoque par exemple la préparation par les techniciens de l'« exposé des motifs » qui servira à présenter les délibérations avant passage en conseil de Paris, et qui fait partie intégrante des délibérations : *« Le passage au conseil de Paris c'est un formalisme important pour nous. Qu'on prépare, nous. C'est-à-dire que l'exposé des motifs et la description du projet, c'est nous qui les préparons. C'est chaque chef de projet. On ne fait pas l'exposé en commission, mais on rédige ce qu'on appelle le projet de délibération avec un exposé des motifs, qui est la description du projet qui est soumis au vote du conseil. Et puis en commission et en relation directe avec les élus dans les commissions, c'est notre chef de service qui présente, qui répond aux éventuelles questions, justifie les choix qui sont faits. »* Le document préparé ici par les techniciens sert donc de trame à la délibération des élus dans le cadre du vote de l'organe délibérant de la collectivité. Mais les techniciens sont également amenés à préparer des documents de présentation des projets pour des réunions entre élus en dehors du cadre réglementaire de fonctionnement de la collectivité. **Par le biais de la préparation de ces documents de travail, les techniciens fixent un cadre de réflexion par rapport auquel vont se positionner les élus, quitte à le rejeter parfois.** Un technicien de la direction de l'Urbanisme décrit ainsi la manière dont il a construit son dossier d'analyse technique permettant de préparer la sélection du lauréat d'un marché de définition sur un projet d'aménagement : *« L'analyse technique, ça consiste à prendre le dossier et à dire concrètement comment ils ont répondu à tel objectif, comment ils l'ont traité, quelles conséquences ça a, est-ce que ça répond bien à la problématique qu'on avait posée. C'était thématique et croisé : il y avait certain nombre de thèmes qu'on avait explorés pendant toutes les phases d'atelier, et qui avait été portés à la connaissance des élus . Les questions avaient été posées dans le document-programme approuvé par les élus. Et sur la base de cette analyse technique, il y a eu un premier comité de pilotage, où il y a eu un peu des réactions de principe des élus sur un certain nombre de points. »* On voit que les techniciens définissent notamment dans ce document un certain nombre d'axes d'analyse. Les débats tendent naturellement à s'organiser à partir de ces axes, par rapport auxquels les élus « réagissent ».

**Les techniciens tiennent bien sûr compte des demandes des élus lors de la préparation des documents, voire anticipent leurs demandes.** Un technicien de la direction de la Voirie est ainsi chargé de préparer une liste de propositions de réaménagement d'espaces publics dans un arrondissement parisien, afin de permettre aux élus de décider de la programmation budgétaire de l'année à venir. Il précise que le programme qu'il présente au maire d'arrondissement est « pré-orienté » : *« Je prépare un programme qui va dans le sens de ce que le maire*

*d'arrondissement attend de la Voirie. Même si des fois je mets en fond de liste des aménagement dont je sais qu'ils ne passeront pas, de toutes façons il y a cinq opérations qui vont passer. [...] Donc on dégrossit le travail du maire quand on fait les programmes.»* **Il n'en reste pas moins que ces anticipations restent des interprétations par les techniciens de ce qu'attendent les élus. Les techniciens gardent donc des marges d'interprétation dans l'élaboration des documents de travail, plus ou moins grandes selon les cas.** Le chargé de projet de la ZAC Porte Pouchet à la direction de l'Urbanisme explique par exemple le rôle d'un document intitulé « *projet de territoire* », document élaboré sur chaque projet GPRU par les techniciens de la direction de l'Urbanisme et de la délégation à la Politique de la Ville et à l'Intégration. Sur la Porte Pouchet, ce document a permis de synthétiser les grandes lignes du projet, définies à travers le marché de définition et les différentes études réalisées. Mais la commande politique étant comme nous l'avons vu « *très floue* », ce document n'a pas eu le même rôle dans tous les projets GPRU : « *Encore une fois, pour montrer que ça n'était pas très organisé, tout le monde savait qu'il fallait produire un document qui était le projet de territoire sur chacun des GPRU. Tous les chefs de projet le savaient, mais il y en a qui l'ont conçu comme un premier élément de cadrage et de diagnostic, d'autres qui l'ont conçu comme un document très en amont, et nous, ça a vraiment été le pré-opérationnel. C'étaient vraiment les décisions arrêtées à la suite du marché de définition.* » Les techniciens ont donc eu dans ce cas une grande liberté dans la conception du document, mais également sur la définition de son rôle dans le processus de projet.

Les techniciens trouvent ainsi des marges de manœuvre pour agir à travers la préparation des documents de travail destinés aux élus. Nous en prendrons pour preuve les notes qu'ils adressent aux élus. S'ils l'estiment nécessaire pour faire avancer l'action, les techniciens qui pilotent les projets d'aménagement n'hésitent pas à faire des notes aux élus pour les alerter sur une situation qui leur semble critique ou lorsqu'ils attendent un arbitrage. Ils ont alors la possibilité d'exprimer leurs opinions à travers ces notes, en les orientant dans une direction qui leur semble préférable. Nous avons ainsi déjà évoqué l'exemple de la ZAC Claude Bernard, où un technicien de la SEMAVIP expliquait que tous les élus concernés par l'opération avaient formulé des demandes très diverses vis-à-vis du programme de l'opération. Ce technicien estimait que l'accumulation de toutes ces contraintes finirait nécessairement par peser sur la commercialisation des charges foncières. Les techniciens de la SEMAVIP avaient en conséquence saisi à travers une note l'adjoint au maire de Paris à l'Urbanisme pour l'alerter sur ce problème : « *On a bâti une note sur la façon de voir la commercialisation sur ce secteur. En leur donnant notre position pour commercialiser dans les meilleures conditions cette opération qui est quand même pas aussi évidente que ça. On est sur un secteur difficile. Et on leur dit : Pour pouvoir commercialiser, il faut que vous nous apportiez des réponses sur tel sujet.* » Cette note permet donc aux techniciens de faire réagir les élus, et ils ont la possibilité de « prendre

position » dans la manière dont elle est construite. Ils choisissent ainsi les sujets qui leur semblent problématiques : « *On leur demande de répondre sur du stationnement mutualisé : à quel niveau ? On leur demande de répondre sur du logement social : à quelles contraintes ? est-ce qu'on en est à la cage d'escalier, est-ce qu'on travaille véritablement sur du logement social ?* » Ils peuvent d'autre part proposer les éléments de réponses qui leur semblent appropriés à leurs questions : « *Dans la note, on prenait position. Sur le stationnement mutualisé, on met une position de principe de dire : 'On ne met pas le logement ; par contre, sur l'activité, il faut que vous nous disiez... etc.* » Les documents destinés aux élus constituent une des grilles à travers lesquelles ceux-ci perçoivent les problèmes. Les techniciens ont donc des marges de manœuvre pour orienter l'action du fait qu'ils « tiennent la plume » dans leur rédaction. Selon un autre technicien ayant participé à cette opération, « *sur des projets concrets, on peut faire des notes. On peut défendre des idées, on peut défendre des objectifs, on peut faire ça comme ça* ».

### **Le pré-cadrage technique des choix des élus**

En organisant les réunions et en préparant des documents de travail pour les élus, les techniciens orientent nécessairement les choix qui seront effectués ensuite par les élus. Nous n'entendons pas dire par là qu'il s'agirait d'une usurpation par les techniciens du pouvoir que les élus tirent du processus démocratique : il s'agit simplement des conséquences logiques de la participation des techniciens à l'action. En premier lieu, les techniciens vont souvent être amenés à proposer différentes options pour définir le cadre de la décision. Un technicien de la direction de la Voirie évoque par exemple les modalités de définition par les élus du programme d'aménagement d'un espace public. Il précise qu'« *en général, quand on en est au stade d'esquisse de programme, il y a plusieurs options qui sont soumises aux élus, et eux donnent un avis sur l'option qui leur paraît la plus pertinente* ». Pour présenter aux élus les problèmes que ceux-ci doivent arbitrer, les techniciens adoptent couramment pour stratégie la proposition d'options. La question de l'implantation d'une supérette dans l'opération Château Rouge a par exemple été présentée aux élus d'arrondissement en leur proposant deux « *formules* » de taille différente. Cette manière de présenter les choses comporte l'avantage de proposer une alternative aux élus, leur permettant de s'approprier la décision. La décision d'implanter une supérette dans le quartier avait déjà été validée par l'élue en charge des commerces, et cette alternative permet de laisser des éléments de décision aux élus d'arrondissements. Un technicien interrogé explique en quoi cette alternative invite les élus d'arrondissement à se positionner sur la programmation commerciale de l'opération : « *On pouvait avoir deux formules : une de 900 m<sup>2</sup> et là, l'attrait ne va plus se limiter au seul quartier de Château Rouge et on va déborder l'échelle de Château Rouge. C'est ce qu'on voulait,*

nous. Et après, si on se limitait à 300 m<sup>2</sup>, là, on restait sur une moyenne surface à l'échelle du quartier. Et à l'issue d'un comité technique, les élus ont choisi la formule 300 m<sup>2</sup>. » Le fait de proposer des options oriente les questions qui vont être débattues, et limite les possibilités aux options sélectionnées par les techniciens. On en retrouve une autre illustration, décrite par un technicien de la direction de la Voirie ayant participé à l'organisation d'une réunion de concertation sur un projet d'aménagement d'espace public. Même si cet exemple des réunions de concertation est un peu particulier puisque des acteurs qui ne sont ni élus ni techniciens participent à la décision, le principe reste le même. Notre interlocuteur explique ainsi que les techniciens avaient présenté deux esquisses avec des solutions différentes pour la circulation automobile sur cet espace. Le débat public a ainsi été orienté sur cette question : « On avait fait deux esquisses, une sans circulation, et une avec circulation autorisée. Et donc on a demandé aux riverains de se prononcer sur le sens de circulation, sur circulation ou pas, en réunion publique. En expliquant les avantages, les inconvénients. » Le contenu des décisions prises lors du débat public s'est donc effectivement focalisé sur cette problématique. Par voie de conséquence, certains éléments sont donc nécessairement éludés, et peuvent découler du choix de l'une ou l'autre option. On retrouve l'idée de package de décisions déjà évoquée précédemment.

Il apparaît nécessaire que les techniciens puissent faire des propositions initiales pour que les débats entre élus s'enclenchent. Un technicien de la direction de la Voirie souligne ainsi l'importance des premières esquisses présentées aux élus sur les projets d'aménagement d'espaces publics, afin qu'ils puissent préciser leurs attentes : « On dessine des esquisses parce qu'il faut bien présenter des esquisses, sinon ils débattent dans le vide. S'il n'y a rien de concret, on a remarqué que le débat tourne dans le vide. » L'organisation de la prise de décision commence par l'élaboration des premiers éléments qui vont servir à amorcer les débats. Les élus peuvent alors réagir par rapport à ces premiers éléments. Notre interlocuteur précise que pour préparer les budgets de réaménagement des espaces publics de voirie, les techniciens font des propositions aux élus qui se positionnent et qui réagissent : « Quand on prépare un budget, on arrive, nous, avec une liste de nos propositions, et on les soumet au maire d'arrondissement ou à son adjoint. Et c'est au moment de ces discussions-là que ça se fait naturellement, qu'ils nous disent : 'Cette rue-là, ça ne m'intéresse pas, je préférerais telle rue, etc. » Les propositions des techniciens sont loin d'être systématiquement suivies, mais elles induisent en partie les éléments sur lesquels les élus vont prendre position. Un technicien de la direction de la Jeunesse et des Sports cite en exemple la programmation de la rénovation d'une patinoire dans le XIX<sup>e</sup> arrondissement de Paris, où les élus ont rejeté une proposition des techniciens consistant à faire de cet équipement une patinoire de compétition. En s'opposant à la proposition des techniciens, ils ont pu ainsi exprimer leur volonté que cet équipement réponde à des besoins de

proximité, et préciser ainsi les arguments politiques leur permettant de positionner le projet. Cette manière de procéder permet notamment aux techniciens de faire préciser par les élus les éléments dont ils ont besoin pour poursuivre leur travail.

**Non seulement les techniciens proposent des options aux élus, mais encore ils participent à la construction de l'échelle de valeur qui permettra aux élus de faire un choix. Lorsque les élus ont un choix à effectuer, les techniciens participent en effet, à travers leur manière de présenter le problème, à la définition des critères qui serviront à évaluer les avantages et les inconvénients des différentes propositions.** Un technicien de la direction de l'Urbanisme souligne ainsi le fait que la manière dont les techniciens présentent les problèmes aux élus n'est pas neutre dans la décision : *« Je pense qu'il y a manière et manière de présenter les choses. Quand on veut abattre son chien, on l'accuse d'avoir la rage. »* La présentation du problème peut notamment comprendre une sélection de critères à l'aune desquels les élus sont invités à évaluer l'action. Un technicien de la SEMAVIP raconte ainsi qu'il avait été demandé aux élus d'arbitrer entre deux possibilités de localisation d'une école dans la ZAC Claude Bernard. Les techniciens avaient donc été amenés à présenter aux élus les avantages et les inconvénients des différentes solutions : *« C'est quand même des argumentations fortes. Je fais avantages et inconvénients, et je m'arrange pour qu'il y ait plus d'avantages pour mes idées à moi. Je fais les chiffres, les densités, les coûts d'opérations, c'est extrêmement technique aussi, extrêmement factuel. Je veux dire : la mettre sur le canal, c'est tant de mètres carrés SHON perdus, mais ça veut dire tant d'animation sur le canal, ça veut dire tant de qualité de vie, tant de qualité de forme urbaine. »* Pour présenter l'alternative, les techniciens proposent donc aux élus différents critères d'évaluation. Ils participent ainsi à la construction d'une échelle permettant de mesurer les avantages et les inconvénients des différentes possibilités.

Nous rejoignons à cette occasion Patrice Mann dans son analyse du choix rationnel des acteurs. Il précise en effet que s'il est possible d'analyser le choix d'un individu comme un moment où il met en balance les avantages et les inconvénients de chaque possibilité, cependant en aucun cas l'échelle d'évaluation des avantages et des inconvénients n'est donnée. Elle dépend des individus, de leurs cadres de perception du monde, et elle est reconstruite à chaque fois en fonction des situations (Mann, 1991). Dans le cas de la décision des élus, les techniciens participent activement à la construction de l'échelle d'évaluation des avantages et des inconvénients, et ils ont par ce biais des marges de manœuvre importantes pour orienter la décision des élus. Un technicien interrogé ayant participé au projet Paris Nord-Est souligne ainsi le pouvoir qu'y trouvent les techniciens. Il décrit la manière dont il a été amené à présenter aux élus les deux possibilités

d'aménagement des espaces publics de la Porte de la Villette : « *Tu as aussi beaucoup de pouvoir quand tu es technicien. Tu orientes les avantages et les inconvénients. Par exemple, sur la Porte de la Villette demain, on va présenter deux hypothèses, l'une qui s'appelle 'la marguerite', l'autre qui s'appelle 'le mail'. Nous, on est très pro-marguerite ici. Donc tu présentes ta note aussi avec les avantages, tu mets en avant les avantages. Sans nier les inconvénients, c'est aussi ton boulot, il faut rester honnête. Mais tu mets en avant les avantages.* » Précisons encore une fois pour éviter toute méprise que nous sommes loin de sous-entendre que les techniciens seraient amenés à manipuler les élus dans leurs décisions. **Mais le fait même de présenter les choix possibles induit nécessairement un parti pris dans la présentation et permet aux techniciens d'exprimer leur avis. La participation des techniciens à la construction de l'échelle de valeur qui permet aux élus de décider est en ce sens partie intégrante de leur travail.** Un chargé de projet à la Ville de Paris estime même qu'une partie de son travail de technicien consiste à convaincre les élus du bien-fondé de ses propres propositions : « *On peut essayer de convaincre le politique, c'est notre boulot. Les techniques doivent avoir une vraie force de conviction mais garder l'honnêteté et être au service du politique.* ». Les élus ont ainsi à leur disposition des arguments qu'ils sont libres de reprendre et se rapproprier ou non. En outre, on voit ici, sous un autre angle, comment les techniciens participent à la construction des argumentaires qui vont permettre aux élus de défendre les choix qu'ils retiendront finalement.

### **La sélection de ce qui remonte aux élus**

Par le biais de la préparation des réunions de travail et de la conception des documents destinés aux élus, les techniciens participent également à la sélection des éléments qui remontent aux élus. On a vu en effet que tout ne « *parvenait pas à la conscience des élus* », pour reprendre l'expression d'un technicien interrogé et déjà cité. **Dans la conduite de l'action publique, une sélection s'opère entre les éléments qui parviennent aux élus et ceux dont ils n'entendront jamais parler.** Un chargé de projet à la Ville de Paris précise que les élus ne traitent que « *des sujets d'une certaine importance : s'il s'agit de décider de la poursuite des travaux parce qu'il y a tel problème de canalisation, ça ne remonte jamais aux politiques* ». Un certain nombre d'éléments parviennent aux élus par le soin des techniciens qui s'occupent de la conduite de l'action publique et qui les leur soumettent. Certains techniciens ont donc comme tâche de faire remonter aux élus les éléments qui les concernent. La personne interrogée estime ainsi qu'un des rôles de son supérieur hiérarchique consiste à « *filtrer* » ce qui doit remonter aux élus : « *Il doit pouvoir filtrer entre les propositions des techniques : celles qui sont susceptibles de recevoir l'approbation du politique et qui répondent au mieux à la commande. S'il y a plusieurs pistes possibles, c'est le directeur qui filtre ce qui doit remonter au politique, et ce qui ne doit pas remonter*

*et qui peut faire l'objet d'une décision à son niveau. Parce qu'il sait que ça répond totalement aux objectifs posés par l'adjoint.* » Nous verrons plus loin qu'une catégorie d'acteurs situés à l'interface entre le politique et le technique, et dont font souvent partie les directeurs des structures techniques, est particulièrement mobilisée par ce travail de sélection de ce qui « remonte » aux élus. Cependant, ce travail ne leur est pas exclusivement réservé : tout technicien en contact avec des élus y participe. C'est le cas par exemple d'un technicien d'une section territoriale de Voirie à la Ville de Paris en charge des travaux dans un arrondissement. Il est en contact avec le maire d'arrondissement et choisit les éléments qu'il lui fait remonter : *« Mon travail : je suis plus au niveau de tout ce qui est entretien et réalisation des travaux. Refaire des petits morceaux de trottoir, des petits morceaux de chaussée quand il y a des trous, refaire un peu de signalisation horizontale, un peu de signalisation verticale, lorsqu'il y a une dégradation manifeste, ou un danger manifeste. Tout ça sans que le maire n'intervienne. En revanche, un trottoir un tantinet plus conséquent, on lui en parle, on lui dit qu'on le fait. »* Même lorsqu'il passe par son chef de service pour alerter le maire, ce technicien doit ainsi faire le tri, parmi les tâches dont il s'occupe, entre ce qui va intéresser cet élu et le reste.

Les techniciens font donc une estimation de ce qui va intéresser l'élu, ou de ce qu'il est nécessaire de leur soumettre pour faire avancer l'action. Cette même personne précise : *« Si j'estime qu'il faut effectivement réaliser les travaux parce que c'est réellement dangereux, ou si on a de fortes demandes récurrentes sur un trottoir qui est très abîmé, je vais en parler au maire ou à son adjoint. »* Cette estimation tient compte des anticipations des techniciens par rapport aux attentes des élus. Ces anticipations peuvent se trouver démenties ensuite dans les faits, par exemple lorsque les élus découvrent un élément dont on ne les a pas informés et s'en plaignent. Évoquant un aspect particulier d'une opération de construction d'infrastructure dont il s'occupe, un chargé de projet à la Ville de Paris précise que *« ça n'a pas été vraiment soumis aux politiques. On n'a pas pointé sur cet aspect-là. Mais il faudra qu'on le fasse, parce qu'ils n'aiment pas découvrir que quelque chose a été mis en œuvre alors qu'ils n'étaient pas informés. Et je pense qu'effectivement, souvent ils veulent l'avoir validé eux. »* Les techniciens ne peuvent cependant pas soumettre tout aux élus : rentrer avec les élus dans le détail des décisions demande du travail et du temps. Un technicien de la SEMAVIP ayant travaillé sur la définition du programme de l'opération Clichy Batignolles pose ainsi le problème du temps des allers-retours avec les élus : *« L'opérationnel avance moins vite dès qu'il y a des allers-retours fréquents avec les élus. Sur Clichy Batignolles, je dois en être à la trentième simulation financière. On a des variantes A, B, C, a, b, c ; on en est à la A ter, variante première phase alternative. Et je ne vous dis pas les C2 bis, C3 bis, C4 bis. Et tout ça, systématiquement, vous faites aussi des simulations financières, ça les aide aussi à prendre une position, parce qu'il y en a qui peuvent sembler pas inintéressantes. »* **Toute la question est donc souvent de savoir jusqu'à quel degré de détail les techniciens doivent interroger les élus sur l'action dont ils**

**s'occupent de manière à ce que l'opération avance, les élus ayant eux-mêmes des attentes plus ou moins fortes sur ce qui doit leur être demandé.**

**En plus du choix des éléments qui remontent aux élus, les techniciens peuvent également avoir des marges de choix sur la manière dont ils vont les faire remonter au niveau politique.** Nous avons ainsi déjà vu qu'ils avaient parfois une certaine latitude dans le choix des élus auxquels ils allaient s'adresser, ainsi que dans le choix du circuit mobilisé. Témoin ce technicien déjà cité qui énumère les différentes possibilités qu'il a pour saisir les élus sur un dossier concernant l'opération Château Rouge : *« C'est en fonction de l'urgence. Si on a besoin d'avoir une décision tout de suite, on appelle directement le directeur de cabinet. On sait que lui va s'adresser directement au maire et qu'on va avoir la réponse dans la journée ou le lendemain. En plus, on s'adresse à lui quand c'est vraiment un choix politique qui doit être fait sur un dossier. »* Ainsi, la manière de saisir les élus a une incidence sur la manière dont sera traité le dossier et donc sur la réponse des élus. La rapidité de la réponse en dépend, ainsi que son caractère « politique » ou non. On a vu que les techniciens pouvaient également choisir en partie à quel moment ils allaient saisir les élus, comme dans le cas du choix d'implanter une supérette à Château Rouge : les techniciens n'ont saisi les élus qu'après avoir bien avancé dans les études techniques. Précisons que les techniciens doivent bien sûr tenir compte des normes qui définissent les domaines et les modalités d'intervention de chaque élu. Il aurait été impensable, dans cet exemple déjà présenté de la supérette, que les techniciens ne demandent pas à un moment ou un autre la validation de l'adjointe au maire de Paris en charge des Commerces. Cependant, leurs marges de manœuvre résident dans l'interprétation de ces normes.

## **6.2 - L'implication des élus dans la mise en œuvre**

Si les techniciens participent à la définition de l'action publique à côté des élus et à la construction des « décisions politiques », les élus interviennent pour leur part au moment de la mise en œuvre aux côtés des techniciens. **Les élus sont ainsi présents tout au long de l'action même si le degré de leur implication évolue. Ils peuvent parfois intervenir sur des détails opérationnels très précis et très ciblés.** Nous allons ici préciser les spécificités de l'intervention des élus en phase opérationnelle. Nous verrons d'abord comment les élus s'organisent pour pouvoir intervenir dans la mise en œuvre de l'action. Nous reviendrons ensuite sur les raisons qui les poussent à s'impliquer dans les questions opérationnelles.



## a) Des élus qui veulent intervenir sur les questions opérationnelles

### *Une phase opérationnelle au cours de laquelle certains élus sont très présents*

Certains élus se dégagent du temps pour s'informer des questions de mise en œuvre opérationnelle et pour intervenir dans la réalisation. Un technicien de la direction de la Voirie, en charge du suivi des travaux d'aménagement de voirie dans un arrondissement parisien, raconte par exemple qu'il est très régulièrement en contact avec les élus de cet arrondissement : « On voit régulièrement le maire et l'adjointe au maire chargée de la Voirie. Ils sont au courant de l'avancement des programmes, des avancements du chantier, ce sont des rencontres on va dire informelles. On a des réunions hebdomadaires, notre chef de service avec le maire d'arrondissement, et moi, j'ai une réunion hebdomadaire avec l'adjointe chargée de la Voirie. » Ces réunions permettent aux élus d'être au courant du détail de la réalisation et des problèmes qui peuvent se poser. Certains élus participent même parfois à des réunions extrêmement techniques en phase de réalisation. Un technicien cite l'exemple de cet adjoint au maire d'un arrondissement en charge de la Voirie, qui participe en phase de travaux à des réunions techniques pour gérer les flux de circulation et les déviations pendant les travaux : « Il est très présent sur tout ce qu'on fait. Il participe même à certaines réunions de police, préalablement aux travaux. Il est très dynamique. Il prend son poste très au sérieux. Pour nous, c'est une charge de travail, forcément, mais on sent quelqu'un qui s'investit derrière. » Les élus intéressés par les questions de mise en œuvre opérationnelle de l'action vont faire en sorte d'acquérir les connaissances techniques nécessaires pour pouvoir discuter avec les techniciens qui en ont la charge. C'est le cas pour cet élu, adjoint au maire d'un arrondissement en charge de la Voirie, qui déclare avoir acquis au cours de son mandat des connaissances techniques très précises. Il peut ainsi discuter avec les techniciens en connaissant le coût de plantation d'un arbre et d'une bordure de trottoir en granit, et le cas échéant rentrer dans certains détails de mise en œuvre de l'action. Notre interlocuteur précise même avoir une certaine « *appétence* » pour les questions techniques en matière de voirie. C'est le cas également de ce maire d'arrondissement qui, selon un technicien de la direction de la Voirie, prend le temps d'arpenter les rues de son arrondissement et connaît l'état des voiries : « Le maire connaît très bien son arrondissement, il connaît les gens, il se promène beaucoup sur son arrondissement, il est très présent sur son arrondissement, et il connaît le moindre trottoir, le moindre coin de rue. C'est bien. Quand on arrive avec une argumentation un peu forte, il est capable de nous écouter et il sait qu'on ne bluffe pas, quoi. »

**L'implication des élus nous est présentée ici comme un élément positif, permettant aux techniciens de dialoguer avec les élus à un niveau technique. Précisons que tous les élus ne sont pas prêts à consacrer autant de temps à cela, et ne sont pas tous intéressés par les**

**problèmes de mise en œuvre.** Notre interlocuteur distingue ainsi le degré d'implication de deux adjoints au maire dans deux arrondissements différents, l'un étant plus présent en phase de programmation des projets de voirie et l'autre étant plus intéressé par la phase de travaux.

### **Où les élus sollicitent les techniciens**

**Pour pouvoir intervenir en phase opérationnelle de l'action, certains élus vont régulièrement solliciter les techniciens qui s'occupent de la réalisation. Ils leur demandent d'être saisis des questions opérationnelles qui les intéressent.** Le chargé de projet à la direction de la Voirie en charge de la réalisation de la dalle de couverture du périphérique à la Porte des Lilas montre ainsi comment les collaborateurs de cabinet de certains élus se sont intéressés à la couleur d'un écran antibruit servant à atténuer les nuisances sonores dues à la circulation sur le périphérique. Ces acteurs sont ainsi allés jusqu'à demander de participer à une visite de chantier pour choisir les échantillons : *« On l'a présenté et ça a pris des proportions un peu démesurées sur le fait de faire faire carrément un prototype grandeur nature sur le site pour voir la couleur que ça donnait en réel, choisir entre deux couleurs. Et puis au final, une fois que ça a été réalisé, aucun d'entre eux n'est allé voir le résultat et d'ailleurs personne ne peut vraiment réaliser comment ça aurait été si on avait fait l'autre choix. »* Dans cet exemple, les élus ne sollicitent pas directement les techniciens mais passent par l'intermédiaire de leurs cabinets. Mais les élus interviennent également directement auprès des techniciens sur des questions opérationnelles. Ils peuvent si besoin faire jouer leurs relations extra-hiérarchiques, voire faire en sorte d'en instaurer. Un technicien de la direction de la Voirie de la Ville de Paris en charge des travaux de réalisation des projets d'aménagement d'espaces publics dans un arrondissement déclare ainsi que les élus *« savent qui fait les travaux. Donc le maire [d'arrondissement] ou l'adjoint, s'il y a quelque chose qui ne lui plaît pas, il prend son téléphone, il sait que c'est moi qui fais les travaux. Il me pose la question. »* Comme nous l'avons déjà précisé, les élus d'arrondissement n'ont aucun contact hiérarchique avec les techniciens de la direction de la Voirie. Ainsi, les élus se permettent en cas de besoin de s'adresser directement aux techniciens responsables de la mise en œuvre de l'action, et entretiennent des relations avec ces techniciens pour cela.

**Les techniciens en viennent à savoir sur quelles questions les élus souhaitent intervenir en phase opérationnelle, et ils savent qu'ils doivent alors solliciter les élus.** Un adjoint à l'Urbanisme dans un arrondissement parisien signale ainsi que les implantations de nouveaux commerces dans les opérations d'aménagement sont systématiquement soumises aux élus, par les techniciens qui en sont responsables, qui savent que les élus veulent avoir leur mot à dire sur les

implantations commerciales : « Par exemple, l'OPAC sur Château Rouge, à chaque fois qu'il a un candidat pour aller à tel ou tel endroit, nous présente le candidat, et ici ça circule entre tous les adjoints et on met un avis positif ou négatif, ça dépend du style de commerces que l'on propose. » Les élus savent que sur ces sujets les techniciens viendront les solliciter. Ils peuvent alors maintenir par ce biais un suivi de la phase de réalisation, étant certains que les techniciens pourront les alerter si besoin. Un technicien de la direction de la Jeunesse et des Sports assure ainsi qu'il sollicite systématiquement l'adjoint au maire de Paris en charge des Sports en cas de problème sur une opération d'équipement sportif, à tous les stades du projet architectural et de la réalisation : « Dans toutes les phases d'une opération, on va toujours, régulièrement, faire valider par l'élu, ou l'informer. Une fois que l'opération est partie. » Cet élu est ainsi assuré de garder un contrôle et un suivi sur l'opération, car il sera prévenu en cas d'évolution du projet.

**Certains techniciens sont cependant parfois réticents à laisser les élus s'immiscer dans leur travail et s'occuper de ces questions.** Nous avons ainsi déjà évoqué l'exemple de cet adjoint au maire d'un arrondissement parisien chargé de l'Urbanisme, qui dit avoir découvert par hasard un problème de relogement de familles de squatteurs sans papiers installées dans un immeuble de l'OPAC qui devait être démoli. Notre interlocuteur précise que les techniciens semblaient avoir des réticences à évoquer ces questions avec lui : « On m'annonçait depuis très longtemps que tous les immeubles avaient été vidés, et au dernier moment, alors qu'on devait détruire, ils se rendent compte – mais à mon avis ils le savaient depuis très longtemps – qu'il y avait deux familles : squats sans papiers. » Notre interlocuteur indique avoir dû mobiliser ici ses ressources politiques pour que son avis soit pris en compte par les techniciens sur cette question de « mise en œuvre » des démolitions. **Dans d'autres cas, le recours possible à l'élu constitue au contraire un atout pour les techniciens en charge de la réalisation. Ils peuvent ainsi parfois mobiliser des ressources politiques qui permettent de faire avancer l'action ou de débloquer une situation complexe.** C'est le cas dans l'exemple déjà évoqué où un technicien de la direction de la Voirie chargé de réaliser des travaux d'aménagement d'un espace public a pu solliciter un élu d'arrondissement grâce à ses contacts extra-hiérarchiques. À sa demande, cet élu a fait pression sur la hiérarchie de ce technicien pour modifier légèrement le projet d'espace public dans le sens d'une simplification du programme qui facilitait la mise en œuvre des travaux. Le travail des techniciens qui sont en charge de la mise en œuvre se trouve sensiblement modifié lorsque les élus interviennent. Si c'est pour eux « une charge de travail supplémentaire », pour reprendre l'expression de ce technicien déjà cité, c'est également un accès à des ressources spécifiques. En outre, certaines pratiques des techniciens peuvent également s'en trouver modifiées dans un sens souhaité par les élus. Un technicien de la direction de la Voirie et des Déplacements en charge de

travaux de réalisation d'espaces publics raconte ainsi qu'il est beaucoup plus vigilant sur l'information vis-à-vis des riverains depuis qu'il est sollicité sur ce point par l'adjoint au maire de l'arrondissement dans lequel il travaille : *« Il a demandé à ce qu'on soit extrêmement vigilant sur l'information. Des choses tout à fait normales : que l'information soit faite avant les travaux. Ce n'était pas aussi systématique. Lorsque j'étais pressé pour des raisons X ou Y, j'attaquais. L'information, tant pis. Aujourd'hui je n'ai plus le droit de travailler comme ça. Il faut attendre. Ça m'est arrivé de prendre sur moi de reculer les travaux. »* **Les élus amènent donc les techniciens en charge de la mise en œuvre à prendre en compte certaines de leurs préoccupations politiques dans leurs pratiques de travail : l'intervention des élus modifie alors sensiblement la mise en œuvre technique et les façons de travailler.**

### **Quand les élus s'organisent pour suivre les questions opérationnelles**

Pour comprendre comment les élus interviennent dans la réalisation de l'action, il nous faut revenir sur la manière dont s'organise la coordination entre politique et technique. On constate alors que certaines modalités de structuration de l'organisation peuvent permettre aux élus d'intervenir dans les questions opérationnelles. En premier lieu, **les élus peuvent faire en sorte d'exercer un contrôle sur les structures qui s'occupent de la mise en œuvre technique. Ce contrôle peut être hiérarchique, par le biais d'une délégation d'adjoint ou d'un poste de présidence d'une SEM. Il peut également être extra-hiérarchique, à travers la construction de relations pérennes avec certains techniciens**, comme dans le cas déjà évoqué des sections territoriales de Voirie. **Quelles que soient les modalités du contrôle exercé sur les structures techniques, les élus peuvent s'en servir pour se construire une capacité d'intervention sur la réalisation.** Nous avons par exemple déjà présenté le cas de ces maires d'arrondissements qui font en sorte de présider le conseil d'administration de la principale SEM d'aménagement intervenant dans leur arrondissement. Le poste de président de SEM permet à ces élus d'être directement au courant de l'avancement des opérations d'aménagement en cours, et si besoin d'intervenir rapidement. Évoquant la mise en concurrence des concessions publiques d'aménagement, un technicien de la SEMAVIP explique les problèmes que pose cette nouvelle donne. Il décrit ainsi l'avantage pour les élus que représentent selon lui les sociétés d'économie mixte par rapport aux opérateurs totalement privés : *« L'intérêt d'une SEM et de l'économie mixte en soi, c'est que le politique maîtrise sa force de frappe opérationnelle. »* On retrouve derrière sa remarque l'idée que les élus ont un intérêt à exercer un contrôle direct sur les structures techniques qui assurent la réalisation des opérations, et notre interlocuteur estime que les

structures privées ne le permettent pas. Précisons en revanche que ce n'est pas parce qu'un élu a une capacité de contrôle d'une structure technique qu'il intervient nécessairement dans les opérations qu'elle porte. Un technicien de la SEMAVIP cite ainsi le cas de cet ancien adjoint au maire de Paris en charge de l'Urbanisme au cours de la mandature Tiberi, qui de l'avis de notre interlocuteur était peu présent et peu au courant des opérations de la SEM : « *À un moment, il a été adjoint chargé de l'Urbanisme, il habitait le XIX<sup>e</sup> arrondissement et ça m'arrivait de le croiser dans la rue, et il me disait : 'Ça avance, vos opérations ?' Et point. Il ne savait même pas quel était le contenu des programmes de nos opérations.* » Les élus ne s'impliquent donc pas nécessairement dans les questions opérationnelles même s'ils en ont l'occasion à travers le contrôle qu'ils peuvent exercer sur les structures techniques.

**Le fonctionnement des cabinets des élus à Paris est un bon exemple de la manière dont les élus peuvent s'organiser afin de suivre la phase opérationnelle de l'action. Si les élus ne sont pas nécessairement présents en personne au moment de la mise en œuvre de l'action, ils peuvent mettre en place un dispositif leur donnant un droit de regard sur les questions opérationnelles. Les collaborateurs de cabinet peuvent ainsi représenter les élus dans des réunions de travail où ils ne peuvent se rendre eux-mêmes par manque de temps,** comme l'indique un technicien de la Ville de Paris déjà cité : « *Les élus ne peuvent pas être partout, ils n'ont pas le temps de tout faire, donc ils envoient leurs sbires qui sont les membres des cabinets. Et les cabinets ont donc beaucoup plus de poids qu'avant : ils sont dans les réunions techniques, ils sont partout.* » Un autre technicien précise qu'ils peuvent suivre les dossiers en rentrant dans les détails, et ce à tous les stades de l'action : « *Une fois qu'ils avaient pris les dossiers un peu en main, ils prenaient des contacts directs avec les chefs de projet. Parce qu'ils suivaient de façon plus proche l'avancement des projets.* » Les élus sont ainsi informés de l'avancement de l'action, et ils ont par ce biais une « force de frappe » dans toutes les négociations qui touchent à la réalisation. On peut reprendre l'exemple déjà cité sur la ZAC Porte Pouchet. Nous avons vu que le maire de Clichy avait initialement donné son accord sur le dossier de réalisation de la ZAC. Il est ensuite revenu sur sa décision en phase de mise en œuvre de l'opération par l'aménageur, sur un point particulier du programme de la ZAC : la localisation d'un « hôtel de propreté » regroupant divers services municipaux. Les élus parisiens en charge du projet ont donc été amenés à négocier à nouveau avec le maire de Clichy. Pour cela, le rôle du directeur du cabinet de l'adjoint à l'Urbanisme a été prépondérant : « *On savait qu'il fallait que les choses se règlent au niveau politique donc il y a eu des réunions préparatoires avec les cabinets, et les services techniques ont été associés. On était très peu nombreux d'ailleurs. Il y a eu des tonnes de dossiers produits, et le [directeur de cabinet de l'adjoint au maire de Paris à l'Urbanisme] disait : 'Attendez, là, c'est vert clair mais il vaut mieux le mettre en vert foncé,' ou 'Là, on va faire une flèche ça sera mieux.' Il regardait tout, jusqu'aux*

*super-détails, une fois qu'il avait décidé de prendre en charge le truc, ça n'était plus de l'à-peu-près. C'est l'ensemble. À une cadence relativement importante.* ». Dans cet exemple, ce collaborateur de cabinet de l'élu prend le temps d'intervenir très précisément dans des détails techniques de réalisation, pour préparer les négociations entre élus à un niveau politique. Les élus parisiens mobilisent ainsi leurs cabinets pour se constituer une capacité d'intervention dans les questions opérationnelles. Nous verrons plus loin à travers la comparaison avec la métropole lilloise et l'agglomération de Chartres que l'intervention des cabinets des élus dans les questions opérationnelles est particulièrement forte dans le cas de Paris.

## **b) La réalisation, un enjeu politique**

### **Le diable est dans les détails, visibles de préférence**

**La phase de mise en œuvre présente un certain nombre d'enjeux spécifiques pour les élus. On notera en premier lieu que les élus attachent souvent une grande importance aux détails de la réalisation car ceux-ci peuvent conditionner le résultat final de l'action.**

Un élu interrogé souligne ainsi que *« le rôle du politique, c'est évidemment de fixer les objectifs à long terme et moyen terme, mais de ne pas seulement s'en contenter. Parce qu'il y a ceux qui considèrent qu'une fois que le politique a fixé les objectifs, c'est aux techniciens de mettre en œuvre. Mais on s'aperçoit que, comme disait l'autre, le diable est dans les détails, et on sait très bien qu'à travers un objectif général mais des modalités pratiques mises en œuvre de manière différente, on peut très bien ne pas atteindre l'objectif fixé. »* Cet acteur estime donc que la réussite de l'action qu'il souhaite voir mise en œuvre passe notamment par le contrôle de certains éléments qui relèvent des détails de la réalisation. Dans certains cas, certains détails de réalisation peuvent altérer notablement les objectifs politiques de départ, voire les remettre en cause fondamentalement. Un autre élu évoque par exemple la politique volontariste de l'adjoint au maire de Paris en charge des Déplacements, visant à limiter la place de la voiture dans les espaces publics parisiens à travers le réaménagement des espaces publics. Selon notre interlocuteur, *« ce discours volontariste s'est parfois heurté à des impossibilités techniques et pratiques »*. Il donne l'exemple de la création des voies de bus en site propre qui permettent de supprimer une voie de circulation de voitures, et précise que des problèmes de giration des bus ont dans certains cas rendu impossible leur réalisation par les techniciens. Les élus ont donc tout intérêt à s'inquiéter des conditions de mise en œuvre des politiques qu'ils ont décidées, s'ils veulent les voir se réaliser. On revient ainsi sur le constat déjà effectué, consistant à dire que la phase de mise en œuvre consiste à gérer les adaptations incontournables des décisions politiques à la réalité. Dans d'autres cas, les élus ne trouvent un intérêt à l'action que si certains éléments de « détail » de la

mise en œuvre sont traités comme ils le souhaitent. L'adjoint au maire d'un arrondissement en charge de l'Urbanisme raconte ainsi qu'il avait été amené à trancher sur l'avenir d'un immeuble, pour savoir s'il devait être démoli ou réhabilité. Son choix a tenu compte de certains détails de réalisation, et en particulier de la qualité des logements construits selon l'une ou l'autre solution : « *Sur un immeuble qui est assez joli, le choix a finalement privilégié la démolition-reconstruction. Parce qu'entre autres il y avait des problèmes de hauteur de plafond dans les derniers étages. Bon, c'est assez rédbibitoire pour moi, parce que, si on intervient pour créer du logement aux normes d'aujourd'hui, on ne va pas créer des immeubles dans lesquels on a des plafonds qui sont trop bas. Donc c'était le détail qui a permis de trancher.* » Les élus sont aussi souvent amenés à insister dans leurs choix sur certains éléments de détails, dont beaucoup sont traités en phase de mise en œuvre opérationnelle.

**La phase de réalisation peut être également considérée comme le moment où se concrétisent les attentes des élus, ce qui explique l'attention qu'ils peuvent y apporter.** Un technicien interrogé prend pour exemple le cas déjà évoqué des consultations d'opérateurs dans la ZAC Claude Bernard. Selon lui, les élus auraient fixé en phase de programmation des objectifs très larges et parfois divergents. Notre interlocuteur conçoit la phase de consultation des opérateurs comme le moment où les attentes des élus sont satisfaites ou non, en faisant apparaître leurs contradictions et leurs impossibilités : « *Au préalable, tu peux tout imaginer, sur le papier tout fonctionne bien. Mais après, on entre en phase opérationnelle, et quand tu dois vendre un mètre carré pour pouvoir construire, il faut que tu fixes des prescriptions, des contraintes, un cahier des charges.* » Dans cet exemple, pour concrétiser leurs attentes, les élus doivent trouver un opérateur qui accepte d'acquiescer les charges foncières avec toutes ces contraintes. Cela présente un risque non négligeable. Les élus attachent donc très souvent une grande importance à cette phase du travail d'un aménageur dans les opérations d'aménagement, en sollicitant au besoin directement les techniciens qui en ont la charge.

**Dans le même ordre d'idées, plusieurs acteurs interrogés insistent sur l'importance du « visible » pour les élus. Les élus porteraient ainsi une attention particulière à la phase de réalisation, car c'est là que se déciderait l'aspect de la concrétisation matérielle de leurs décisions.** Un ingénieur de la direction de la Voirie de la Ville de Paris note ainsi l'intérêt que portent les élus à certains éléments de détails qui relèvent selon lui de l'aspect esthétique de ce qui est réalisé : « *Il y a des exemples d'aménagements, sur beaucoup de choses, que ce soit le type de matériaux, etc., tout ce qui relève de l'esthétique, c'est toujours soumis au choix des élus.* ». Pour cette raison, certains élus s'intéressent ainsi à des détails des aménagements qui ne se décident qu'en phase de réalisation, comme le type de mobilier urbain choisi dans les projets d'aménagement de voirie, ou encore la

nature du revêtement des bâtiments construits dans une opération d'aménagement. **La matérialisation physique des décisions des élus dans les projets d'aménagement constitue en effet très souvent la première approche qu'en auront leurs électeurs.** On peut reprendre ainsi les propos d'un technicien qui souligne que, *« quand l'opération est initiée, elle est visible. À partir de là, les gens sont effectivement plus demandeurs. »* Notre interlocuteur explique ainsi que les élus interviennent dans les projets d'aménagement en phase opérationnelle, directement auprès des techniciens en charge de la réalisation et en passant outre les circuits hiérarchiques, à cause de la visibilité de la phase de réalisation. Le fait d'assurer la réalisation de l'action ouvre en ce sens des marges de manœuvres spécifiques aux techniciens qui en ont la charge. Un technicien de la SEMAVIP interrogé revient ainsi sur les désaccords ayant opposé la SEMAVIP et l'OPAC sur la ZAC Porte Pouchet, relatifs à l'organisation des réunions de coordination architecturale entre les différentes constructions dans l'opération. Notre interlocuteur explique pourquoi, selon lui, les élus auraient tranché en faveur de l'OPAC si les techniciens n'avaient pas pu se mettre d'accord : *« Je pense que si on n'avait pas trouvé de solution intelligente, là le politique aurait dit : 'Je tranche dans un sens ou dans l'autre.' Peut-être qu'il n'aurait pas tranché en notre faveur. À cause de la nécessité d'avancer vite. Je pense qu'il aurait plutôt tranché en faveur de l'OPAC, parce que c'est eux qui construisent, ça n'est pas l'aménageur. Et que le souci majeur de la Ville aujourd'hui, c'est de sortir des opérations dans la mandature. Ils auraient préféré plomber l'aménageur que l'opérateur. Donc c'est pour ça qu'on s'est saisi du dossier et qu'on a été vraiment force de proposition. »* Notre interlocuteur souligne ainsi l'avantage stratégique qu'avaient selon lui les techniciens de l'OPAC en tant que principal maître d'ouvrage des bâtiments à construire : ils contrôlaient ainsi la réalisation des éléments les plus visibles de l'opération. Cet exemple souligne bien l'importance que les élus attachent à la réalisation des éléments visibles et concrets dans les projets d'aménagement.

### **Contrôler le devenir des décisions initiales**

Nous avons insisté plus haut sur la non-linéarité du déroulement de l'action publique. Cela permet d'expliquer l'intérêt des élus pour la phase de mise en œuvre opérationnelle de l'action. Nous avons vu ainsi qu'il n'était pas rare que les décisions initiales soient remises en cause au moment de la réalisation, du fait de l'évolution du contexte de l'action, de l'intervention de nouveaux acteurs, ou parce que le fait même de décider a parfois des conséquences imprévues. La phase opérationnelle présente donc des risques importants d'évolution des intentions initiales des élus qui portent l'action. C'est aussi le moment où d'autres élus peuvent essayer de modifier les décisions initiales. À l'inverse, il



**est très difficile de revenir en arrière une fois la réalisation engagée.** Un technicien du service des Permis de construire de la direction de l'Urbanisme souligne ainsi les limites de son travail en précisant que la construction d'un bâtiment est un acte difficilement réversible et qu'il est difficile de l'empêcher, ce qui donne un certain pouvoir au propriétaire : *« Qu'est-ce qu'ils risquent ? ils sont chez eux, ils n'ont pas besoin de camions sur la voie publique, ils travaillent sur leur terrain, la police ne peut pas venir pour leur interdire de le faire. Un recours ? Deux ans, un recours. D'ici là, ils auront construit. Le juge va faire abattre le bâtiment parce qu'on n'aura pas délivré le permis ? »* De la même manière, un technicien de la Ville de Paris décrit l'exemple de l'aménagement du prolongement de l'autoroute A 15, en bordure de la ZAC Porte Pouchet. Après des débats conflictuels opposant l'État et la Ville de Saint-Ouen sur le devenir des terrains réservés initialement à cet effet, la Ville de Saint Ouen a finalement réalisé directement ce qu'elle souhaitait, imposant ainsi dans les faits ses décisions : *« L'autoroute A 15 est un projet qui a été abandonné depuis belle lurette. Il y a eu des intentions de la transformer en boulevard urbain pour désengorger les rues de Clichy, mais il y a eu des crispations politiques de Saint-Ouen parce que ça passait chez eux, et de Paris qui ne voulait pas faire débouler les voitures ici. L'État pendant un temps a un peu managé les choses. Et puis finalement, la mairie de Saint-Ouen a pris les devants en finançant une voie qui était un tronçon du futur boulevard urbain mais en le dimensionnant comme une voie de desserte très locale. Elle a fait les choses un peu à la cow-boy comme elle l'entendait. Du coup, ce projet de boulevard urbain a beaucoup évolué et ça reste une voie de desserte locale. »* On voit bien dans cet exemple que celui qui maîtrise la phase de mise en œuvre a un avantage dû à l'irréversibilité de ce qui est réalisé. La réversibilité de la décision et l'irréversibilité de la réalisation font que tous les élus apportent une attention particulière à cette phase.

**La phase opérationnelle peut donc être dans ce cadre un moment de négociations entre élus sur l'évolution des orientations de l'action : c'est un moment de débat politique important. La politisation<sup>147</sup> de la phase opérationnelle peut venir de certains élus qui découvrent à cette occasion le programme d'action et qui réagissent. Dans d'autres cas, des élus qui avaient initialement apporté leur soutien à un projet ou une action reviennent sur leur accord une fois qu'il faut mettre l'action en œuvre. Ils reprennent alors les négociations.** Nous avons ainsi déjà évoqué le cas de la ZAC Porte Pouchet où le maire de Clichy est revenu sur l'accord de principe qu'il avait donné initialement sur le dossier de réalisation de la ZAC, en contestant la localisation de l'« hôtel de propreté » en bordure de sa commune. Dans cet exemple, les élus parisiens en charge du projet et leurs collaborateurs de

<sup>147</sup> Ce terme est employé ici dans un sens analogue à celui de Jacques Lagroye, comme d'une requalification d'activités sociales diverses dans le champ politique (Lagroye, 2003).

cabinet ont été amenés à négocier à nouveau avec le maire de Clichy. Et les éléments techniques de réalisation sont devenus des objets de débat entre élus. Ainsi, le directeur de cabinet de l'adjoint au maire de Paris en charge de l'Urbanisme a été amené à s'intéresser à des détails techniques précis pour « trouver des débouchés politiques ». Un technicien de la Ville de Paris raconte : « *Lui, ce qui l'intéresse, c'est politiquement de trouver des débouchés. Donc pour trouver des débouchés politiquement, il explorait tout ce qui était possible en réfléchissant sur le plan technique à ce qui pouvait aboutir.* » Il cite ainsi l'exemple de débats ayant porté sur les détails du tracé d'une rue à modifier en limite de l'opération, sujet a priori technique mais sur lequel le directeur de cabinet a souhaité agir pour essayer de trouver des débouchés politiques. Les débats entre élus peuvent donc, comme dans ce cas, se structurer autour de questions précises relatives à la mise en œuvre de l'action.

**Une autre raison de la politisation de la phase opérationnelle vient du fait que les bénéficiaires de l'action et les acteurs de la société civile y trouvent souvent une occasion privilégiée pour intervenir et donner leur avis. C'est pour les élus un moment où ils vont pouvoir entrer en contact avec leurs électeurs.** On peut prendre l'exemple des réunions de concertation sur les projets d'aménagement d'espaces publics, où les débats portent souvent sur des détails très précis de mise en œuvre qui intéressent les riverains. Un technicien ayant participé à la définition du programme des espaces publics dans une opération d'aménagement rapporte ainsi que les réunions de concertation avec les riverains portent sur des éléments qu'il qualifie de très terre-à-terre : « *Les gens disent : 'Moi, mon trottoir, il est comme ci, moi, je veux bien avoir un trottoir plus large, les poubelles qui passent.'* C'est des débats très terre-à-terre, mais nous on prend en compte ça en essayant de formuler les choses de façon plus cohérente, et de manière à formuler ça dans un programme d'aménagement global. » Les éléments évoqués concernent ici plus les détails de la réalisation que les grandes lignes du programme. Un autre technicien ayant présenté un projet d'aménagement d'un espace public dans un conseil de quartier raconte de la même manière que, « *quand on a commencé à présenter ce projet au conseil de quartier, ils étaient tous d'accord sur le programme, mais c'est plus sur les éléments de finition, les détails du programme, qu'ils ont voulu intervenir. [...]* C'était vraiment sur la nature des revêtements, le dallage, le pavage, par rapport à l'asphalte, sur le dessin en lui-même du calepinage, sur des bancs ou pas de bancs, des jardinières ou pas de jardinières, etc. » On comprend en ce sens que les élus se sentent concernés par des détails qui intéressent leurs électeurs.

Et même lorsqu'ils ne s'intéressent pas par eux-mêmes à la phase opérationnelle, les élus peuvent être sollicités par ces acteurs sur des questions de mise en œuvre de l'action. Un technicien de la direction de la Voirie cite ainsi l'exemple de cet élu d'arrondissement qui s'est intéressé au positionnement d'un parking deux-roues dans un aménagement d'espace public, car il avait été interpellé par le patron du restaurant en face duquel ce parking était en train d'être réalisé. Les

élus sont notamment amenés à intervenir au moment de la réalisation en cas de conflits avec les acteurs extérieurs à l'action. Un autre technicien déjà cité explique ainsi que les élus vont se retrouver impliqués dans la phase de mise en œuvre « *en cas de difficultés de mise en œuvre liées à un intervenant extérieur. S'il y a des riverains qui viennent sur un chantier pour bloquer la réalisation, ça remonte au politique pour qu'il en soit informé. Ça n'est pas forcément lui qui va résoudre le problème mais... Si le projet, au moment où il est exécuté, il y a un tollé de la population, ça veut dire qu'à un moment dans le processus de validation, soit on n'a pas bien écouté ce que la population avait demandé, soit le politique a fait un choix qui était différent et il l'assume. Donc il a tout son rôle à tenir vis-à-vis de la population.* » On voit ainsi que les élus sont sollicités par les techniciens sur des questions qui menacent d'être conflictuelles ou houleuses avec les électeurs. **Enfin, ce sont bien souvent les techniciens eux-mêmes qui vont devoir interroger les élus, tout au long de la phase de mise en œuvre, pour préciser certains points ou lorsque les orientations initiales des élus se trouvent remises en cause au cours de la mise en œuvre.** Comme le précise un chargé de projet à la Ville de Paris, « *on sollicite l'accord des élus à tous les stades du projet* ».

### **Quand la phase opérationnelle devient un temps de négociation politique**

Nous pouvons voir l'importance que revêt parfois, pour les élus, le moment de la mise en œuvre opérationnelle de l'action. **Intervenir au moment de la réalisation de l'action ouvre des marges de manœuvre spécifiques aux élus pour influencer sur les résultats de l'action. L'opérationnel devient ainsi une scène politique où se mettent en place des négociations spécifiques entre élus. Dans le système d'action de production des projets d'aménagements urbains à Paris au cours de la mandature 2001-2008, l'opérationnel est devenu un moment important de régulation de l'action, permettant d'impliquer les élus des différentes tendances de la majorité plurielle. C'est là que peuvent se régler certains désaccords entre élus et que se négocient un certain nombre d'ajustements entre les lignes politiques des différents adjoints.** Un technicien de la SEMAVIP déjà cité donne l'exemple des débats sur le nombre de places de stationnement à créer dans chacun des immeubles à construire d'une opération d'aménagement. Notre interlocuteur précise que la question du stationnement est devenue « très politique » et constitue un point de désaccord entre plusieurs élus de la majorité. Cette question ressort au moment de la rédaction des cahiers des charges de consultation des opérateurs pour commercialiser les charges foncières des lots à construire. Notre interlocuteur donne ainsi un exemple où les élus ont profité de la validation des cahiers des charges au moment du lancement d'une consultation, pour négocier entre eux ce type

de détails : « *Quand on fait un programme, il doit être validé par la Ville. Nos fiches de lot, tout ça, c'est validé par la direction de l'Urbanisme, qui fait tourner : si c'est du logement, chez l'adjoint au Logement, etc. Et forcément [certains élus Verts], à un moment ou à un autre ont le dossier entre les mains. Et c'est pour ça que sur cette opération, le cahier des charges de cession de terrain, on a mis au moins un an à l'obtenir puisque chacun y mettait son grain de sel. Pour dire : '350 places de parkings ? – Non. – 345 ? – Non.'* Donc ça donnait entre eux des réunions à n'en plus finir. » Le moment de la mise en œuvre, ici de la concrétisation du programme d'une ZAC à travers la commercialisation des différents lots, est donc l'occasion pour les élus d'affirmer les spécificités de leur tendance politique à travers les détails de la réalisation. La phase opérationnelle devient ainsi un espace de liberté et d'expression politique pour les élus. Le déroulement de la phase opérationnelle s'en trouve modifié. Les techniciens doivent organiser des réunions avec les élus pour résoudre certaines questions conflictuelles sur des points de détail des opérations. Dans ce système de fonctionnement, les détails techniques peuvent devenir des points de blocage politique. Dans l'exemple cité, les arbitrages à rendre sur le nombre de places de stationnement prennent du temps.

**La phase opérationnelle ne revêt pas la même importance pour tous les élus. Certains mobilisent plus que d'autres les marges de manœuvre ouvertes par une intervention au moment de la réalisation de l'action. À Paris, les élus d'arrondissement semblent ainsi avoir particulièrement investi les questions liées à la réalisation de l'action.** Un technicien du service des Permis de construire de la direction de l'Urbanisme atteste ainsi que les élus d'un arrondissement de Paris interviennent très souvent au moment de l'instruction des permis de construire sur certains détails des programmes de construction dans des opérations d'aménagement sur l'arrondissement. Ils vont par exemple intervenir sur la disposition de l'intérieur des logements : « *Ils travaillent par exemple sur les programmes. Comment va fonctionner tel programme de logements sociaux ? Comment vont vivre les gens à l'intérieur ? Moi, à la limite, si la chambre et le séjour ont des vues principales, le reste, ce n'est pas mon affaire. Il faut qu'il y ait un ascenseur si l'immeuble fait plus de tant d'étages, et puis, si les gabarits sont respectés, les vues principales seront respectées. Eux, ils disent : 'Ça ne marche pas bien, et puis on aurait préféré que...' Alors après, il faut essayer de trouver comment on peut à la fois régler les problèmes de fonctionnement intérieur, quelle implication ça a sur les façades ou sur le plan masse, qu'est-ce qui est possible, comment on reprend le projet. Mais ça, c'est vrai que aller jusque-là, c'est quand ils ont des demandes plus précises à l'intérieur des programmes. Ce qu'on ne doit pas faire dans un permis de construire. Normalement, ça n'est pas notre rôle.* » Ces élus investissent des questions précises de réalisation en s'adressant aux techniciens intervenant en phase opérationnelle avec lesquels ils peuvent rentrer en relation. Ils se permettent dans cet exemple d'intervenir sur des questions que les techniciens n'auraient pas soulevées. Ils se créent ainsi un créneau particulier d'intervention politique. On

retrouve ces élus très impliqués dans les détails de la réalisation des opérations d'aménagement sur leur arrondissement. Un élu interrogé distingue ainsi l'intervention des élus de la mairie centrale de celle des élus d'arrondissement dans le projet Paris Nord-Est. Il précise que le partage des rôles s'effectue en fonction du niveau de détail à traiter : « *L'ensemble du secteur Paris Nord-Est, c'est un pilotage évidemment beaucoup plus fort mairie centrale. Pour déterminer les grandes lignes. Mais après, par exemple la ZAC Claude Bernard actuellement qui est en train d'être réalisée, le maire du XIX<sup>e</sup> a l'œil dessus comme si c'était sur le feu. Voilà, c'est un peu le partage. Il y a une cohérence qui est donnée à un niveau global et puis après, c'est plutôt les élus d'arrondissement qui interviennent.* » **Tout se passe comme si un partage s'était effectué entre les élus de la mairie centrale intervenant plutôt sur les grandes lignes des opérations mais ne s'interdisant pas de revenir sur les détails de la réalisation si nécessaire, et les élus d'arrondissement qui trouvaient leur légitimité en intervenant plus fortement sur des détails précisés au moment de la réalisation.** Ce partage permet aux élus d'arrondissement d'avoir des éléments sur lesquels intervenir tout en n'ayant aucune compétence réglementaire en matière d'aménagement.

On voit ainsi que les élus ne s'investissent pas tous de la même manière dans l'opérationnel. Il existe ainsi des cas de figures différents selon les élus, et selon les contextes de l'action. Un technicien de la SEMAVIP interrogé compare par exemple le fonctionnement des relations avec les promoteurs dans les opérations d'aménagement à Paris et dans son ancien travail à l'établissement public d'aménagement de Cergy-Pontoise<sup>148</sup>. Il explique qu'à Paris, les élus regardent dans le détail les dossiers de consultation des opérateurs, et suivent précisément toutes les étapes du travail technique d'élaboration des projets de bâtiment, notamment en participant au choix du concepteur. En revanche à Cergy-Pontoise, les techniciens étaient complètement libres dans la rédaction des dossiers de consultation, et les élus n'intervenaient ni dans la conception des projets de bâtiments ni dans le choix des projets retenus : « *Le choix des projets avec le promoteur, le président [de la communauté d'agglomération] n'était pas là. On lui a présenté les projets des promoteurs une fois qu'on a tout validé, une fois même que certains permis avaient été obtenus. Les voiries par exemple, il n'intervenait pas du tout. Les cabinets, on n'a jamais eu affaire à eux. Le rapport de force était plus entre techniciens.* » Notre interlocuteur relie ce mode de fonctionnement au fait qu'à Cergy-Pontoise, les opérations se déroulaient dans des zones beaucoup moins denses qu'à Paris : les élus étaient donc beaucoup moins sollicités par des acteurs déjà présents sur place. Le contexte de l'action est donc un élément déterminant.

L'implication des élus vis-à-vis de la réalisation dépend plus globalement de l'organisation du système d'action. Par exemple, l'intérêt des élus pour l'opérationnel ne semble pas avoir été

<sup>148</sup> Cet établissement public a depuis été dissout, les équipes ayant intégré la communauté d'agglomération.

toujours aussi important dans le fonctionnement des projets d'aménagement urbain à Paris. Un technicien ayant travaillé à la Ville de Paris à la fois sous la dernière mandature de Jacques Chirac entre 1989 et 1995, sous la mandature de Jean Tiberi entre 1995 et 2001 et sous la mandature de Bertrand Delanoë à partir de 2001, compare ainsi leurs modes de fonctionnement. Revenant sur l'exemple déjà présenté de l'emplacement d'un parking autocars dans le projet de Paris Nord-Est, il précise notamment que le fait que deux adjoints au maire de Paris puissent entrer en conflit à ce sujet et que l'arbitrage remonte au maire de Paris n'aurait sûrement pas eu lieu au cours des mandatures précédentes, et ce d'autant plus que les adjoints n'avaient que très peu de pouvoir. Un autre technicien déjà cité raconte de la même manière que ce genre de conflits entre élus est spécifique au fonctionnement sous la mandature de Bertrand Delanoë. Il estime ainsi que l'arbitrage du maire de Paris est trop souvent sollicité : *« Le maire de Paris de temps en temps est mis à l'arbitrage sur des trucs que je trouve hallucinants, comme les places de parking. »* **L'attention portée par les élus à la phase opérationnelle varie donc selon les contextes et selon les systèmes d'action. L'intérêt pour les questions opérationnelles est un enjeu politique spécifique qui peut apparaître dans certaines configurations d'acteurs et dans certains systèmes d'action.** Le contexte politique parisien entre 2001 et 2008 semble ainsi avoir favorisé l'intérêt des élus au pouvoir pour les questions de détail de la réalisation. C'est ce que semble exprimer un technicien en disant que les élus de la nouvelle coalition au pouvoir ont été amenés à s'intéresser à la « qualité de ce qui était produit » : *« Avant, la Ville avait une certaine prétention à savoir très bien faire les choses, et n'avait aucune envie de modifier ce savoir-faire, qui est réel. Mais la gauche a essayé d'avoir plus d'ambition, déjà au niveau de ce qu'elle produisait. La gauche ne voulait pas que ce soit le technique qui empêche la qualité ou qui empêche l'objectif. »* **L'intérêt porté à la réalisation ferait ainsi partie d'une « culture politique » spécifique consistant à être présent du début à la fin d'une opération pour pouvoir se porter garant de l'action et assurer la qualité des aménagements. L'enjeu politique attaché au suivi de la réalisation ne serait pas un enjeu partisan, mais il dépendrait alors plutôt des configurations politiques en présence et des modes de fonctionnement du système d'action.**



## Conclusion

Les techniciens participent à la décision politique, tout au long de l'action. **Leur intervention repose d'une part sur la maîtrise d'expertises techniques spécialisées.** Les techniciens sont en mesure d'élaborer des propositions construites, à partir de ces expertises techniques, qu'ils peuvent soumettre aux élus, ces derniers étant libres de les reprendre ou non. Ces expertises offrent également des référentiels techniques permettant d'analyser les problèmes : les techniciens soumettent alors aux élus un cadre d'analyse de la situation, permettant d'envisager les conséquences des décisions que ces derniers pourront prendre.

**D'autre part, les techniciens contribuent à élaborer un cadre qui organise les choix des élus.** Les techniciens apportent des éléments de cadrage des décisions des élus notamment à travers la préparation des réunions avec les élus. Ils contribuent ainsi à structurer les débats, aussi bien en orientant leur contenu qu'en organisant la gestion temporelle des prises de décision. Les techniciens préparent en outre les documents de travail qui servent de base à la décision des élus, et qui constituent un des prismes permettant à ces derniers d'appréhender les problèmes. Enfin, les techniciens ont également des marges de liberté pour choisir les questions qu'ils vont faire remonter aux élus. En contribuant ainsi à définir un cadrage de la décision politique, les techniciens orientent inévitablement les choix des élus.

**De leur côté, les élus s'investissent dans la conduite de l'action du début à la fin. Ils ne se restreignent pas à une phase amont qui viserait à définir les grandes orientations de l'action, mais se préoccupent également des questions de mise en œuvre et de réalisation.** Certains élus s'organisent ainsi pour pouvoir donner leur avis sur les questions de mise en œuvre, en demandant aux techniciens de les solliciter ou en s'arrangeant pour contrôler les structures techniques qui en portent la responsabilité. Les questions opérationnelles constituent un enjeu politique. S'y joue la concrétisation des politiques défendues par les élus. La réalisation constitue également le temps du visible, où les élus vont pouvoir montrer à leurs électeurs leurs résultats. Enfin, la réalisation est un moment qui peut donner lieu à des négociations politiques autour de ces enjeux.





## CHAPITRE 7 : LES INTERMÉDIAIRES ENTRE POLITIQUE ET TECHNIQUE

---

Nous avons distingué au chapitre précédent différentes formes possibles d'intervention à la fois des techniciens dans la définition des choix politiques, et des élus dans la mise en œuvre opérationnelle. Nous avons ainsi analysé le rôle que chaque acteur pouvait prendre dans le déroulement de l'action, sans remettre en cause les catégories d'« acteurs techniques » et d'« acteurs politiques » que nous avons définies arbitrairement dans la première partie de notre analyse. Or ces catégories sont loin d'être uniformes et peuvent être affinées. Il existe ainsi plusieurs catégories de techniciens, qui n'interviennent pas de la même manière dans la décision, qui ne mobilisent pas les mêmes savoir-faire ni les mêmes formes de légitimité technique. Il existe également plusieurs catégories d'élus qui correspondent à des formes d'intervention diverses dans l'action. Le paysage des acteurs techniques et politiques intervenant dans l'action publique est donc extrêmement diversifié. Nous y reviendrons dans la partie suivante en distinguant différents types d'acteurs techniques et politiques, en fonction des formes d'intervention dans l'action et des formes de légitimité auxquelles ils font appel.

Au préalable, nous montrerons ici que la distinction entre les catégories des « élus » et des « techniciens » est au moins insuffisante, sinon inopérante, pour qualifier le rôle politique ou technique d'un acteur dans l'action. En premier lieu, comme nous l'avons déjà montré, les interventions de tous ces acteurs sont beaucoup plus entremêlées qu'il n'y paraît a priori, les élus intervenant dans les questions techniques et les techniciens préparant les décisions politiques. En second lieu, comme nous allons le voir maintenant, **il existe des acteurs dont le statut est difficilement borné par les catégories de techniciens et d'élus. Ces acteurs se situent dans des positions intermédiaires variées et jouent un rôle spécifique dans la coordination entre technique et politique.**

Katherine Burlen et Jean-Claude Thoenig ont souligné le rôle intermédiaire entre technique et politique assuré par les secrétaires généraux des villes, qui occupent une position particulière dans le système (Burlen, 1998 ; Burlen & Thoenig, 1998). Olivier Roubieux analyse lui aussi la participation des directeurs généraux des Services des villes à la co-production, avec les élus, des politiques municipales, en insistant sur l'interdépendance très étroite entre ces directeurs généraux et les élus, dont ils doivent intégrer les cadres de fonctionnement politiques (Roubieux 1999a,

1999b). Rémy Le Saout et Maurice Olive montrent dans la même ligne que les directeurs généraux des Services des villes agissent parfois sur les mêmes registres que ceux des élus, en notant l'engagement de certains d'entre eux en faveur de l'intercommunalité (Le Saout & Olive, 2007 ; Le Saout, 2008). **Nous allons voir ici que l'on peut définir une catégorie particulière de techniciens regroupant les acteurs situés à l'interface entre politique et technique. Nous généralisons ainsi les conclusions de ces recherches : d'autres techniciens que les directeurs généraux des services<sup>149</sup> occupent eux aussi une position intermédiaire entre politique et technique, très proche des élus pour lesquels ils travaillent.**

## 7.1 - Des acteurs situés à l'interface entre politique et technique

### a) Des acteurs qui occupent des positions très variées

Certains acteurs sont unanimement qualifiés par les autres et par eux-mêmes, sans ambiguïté, soit d'« acteurs techniques », soit d'« acteurs politiques ». C'est le cas par exemple de la plupart des chargés de projet rencontrés à la Ville de Paris ou dans les SEM d'aménagement, responsables d'une action précise portée par leur institution, et qui se définissent très clairement comme des techniciens. C'est le cas également des élus ainsi que des candidats déçus aux élections, qui se définissent tous comme des « acteurs politiques » à partir du moment où ils ont passé l'épreuve de l'élection démocratique, même s'ils y ont échoué. Mais d'autres acteurs ont un statut plus flou ou intermédiaire entre ces deux situations. À Paris, on peut citer notamment les statuts particuliers des collaborateurs de cabinet, des directeurs des Services ou encore des directeurs des SEM. Mais on verra que ce ne sont pas les seuls. Ces acteurs occupent une position particulière à l'interface entre technique et politique, à mi-chemin entre techniciens et élus. Cette position spécifique caractérise leur fonction dans l'organisation. **On peut ainsi définir une catégorie d'acteurs « à l'interface entre technique et politique », pour reprendre l'expression d'une personne interrogée. Cette catégorie analytique d'acteurs que nous construisons ici nous permettra de distinguer leur rôle particulier au sein de l'organisation de la coordination entre technique et politique.**

**On retrouve parmi ces acteurs des situations contrastées.** Certains sont issus initialement de la sphère des techniciens. Ils ont un statut de technicien par la nature de leur emploi, identique à celle des autres techniciens, mais leur proximité avec les élus et la nature des tâches qui leur est confiée les placent en position de participer aux négociations dans la sphère politique à côté des

---

<sup>149</sup> Anciennement « secrétaires généraux ».

élus. Ils sont alors qualifiés par les autres techniciens de « politiques », comme lorsque cet ingénieur de la direction de la Voirie parle de son chef de service, fonctionnaire comme lui de la Ville de Paris, mais dont le travail consiste essentiellement selon notre interlocuteur à assurer l'interface avec les élus. Certains techniciens ont en outre un statut particulier correspondant à la position spécifique intermédiaire entre technique et politique qu'ils occupent en tant que proches collaborateurs d'un élu. C'est le cas des chargés de mission au sein des cabinets : les élus peuvent en effet mettre fin à leurs fonctions quand ils le souhaitent et beaucoup plus facilement que dans le cadre des contrats de travail des autres techniciens. De la même manière dans les collectivités territoriales, les directeurs généraux des Services et certains directeurs généraux adjoints des Services occupent des emplois qualifiés de « fonctionnels » même s'ils sont très souvent des fonctionnaires territoriaux détachés. Leur poste est créé pour une durée déterminée qui est généralement calée sur celle du mandat des élus à la tête de leur collectivité. De la même manière que pour les collaborateurs de cabinet, les élus peuvent mettre fin aisément aux fonctions de ces collaborateurs particuliers. À côté des acteurs issus de la sphère technique, on retrouve également parmi les acteurs intermédiaires entre technique et politique des acteurs plutôt issus de la sphère politique, mais qui n'ont pas été élus. Des militants qui ont soutenu la majorité arrivée en tête et qui ont participé à la campagne municipale, sans nécessairement être sur les listes électorales, peuvent ainsi se retrouver embauchés à des postes situés à l'intersection entre technique et politique. En témoigne le parcours du directeur de cabinet de Bertrand Delanoë entre 2001 et 2008, adhérent au Parti Socialiste, qui était également son directeur adjoint de campagne en 2001<sup>150</sup>. De même, les directeurs des services de la Ville de Paris sont nommés par l'exécutif municipal. Ces postes sont accessibles en particulier aux « administrateurs de la Ville de Paris », corps spécifique de hauts fonctionnaires issus du concours de l'École nationale d'administration (ENA). Or la proximité de certains hauts fonctionnaires issus de l'ENA avec les milieux politiques n'est plus à démontrer (Eymeri, 2001). On retrouve donc au sein de cette catégorie d'acteurs des cas très divers allant du plus politique au plus technique.

On peut cependant distinguer empiriquement ces deux types de profils différents au sein de cette catégorie d'acteurs spécialistes de l'interface entre politique et technique. On y retrouve d'une part des acteurs issus plutôt de la sphère politique ayant une bonne connaissance initiale des jeux d'acteurs propres au champ politique et des engagements de chaque élu. On y retrouve également des acteurs issus plutôt de la sphère technique et ayant un passé de technicien, qui se sont rapprochés des élus. Ce mélange témoigne de la position particulière de cette catégorie d'acteurs

---

<sup>150</sup> Cet acteur est d'ailleurs passé en 2008 du côté des élus en se présentant sur les listes du X<sup>e</sup> arrondissement et en étant nommé adjoint au maire de Paris à un poste clef : le Budget.

dans l'organisation de la coordination entre technique et politique. Un collaborateur de cabinet de Bertrand Delanoë constate ainsi que l'on retrouve ces deux types de profils dans la composition du cabinet du maire : « *Au cabinet du maire de Paris, il y avait des gens qui n'étaient pas engagés, des gens qui n'étaient pas au PS, peut-être même des gens qui ne votaient pas PS, donc le cabinet du maire de Paris était très divers. Avec en même temps des hauts fonctionnaires, en même temps des gens avec un profil un peu plus politique.* » Un élu d'arrondissement interrogé fait également la distinction en opposant le profil du chargé de mission qui travaille pour lui à la mairie de son arrondissement, et son propre profil en tant que chargé de mission au sein du Groupe communiste au conseil régional d'Île-de-France. Alors que le chargé de mission est un fonctionnaire municipal qui fait du « *relationnel avec les habitants* », lui-même estime être au conseil régional à un « *poste politique* », où il prépare les interventions politiques des élus en assemblée. Il a eu ce travail par ses relations au sein du Parti communiste, avec qui il partage des convictions et des engagements.

**La position de ces acteurs au sein du système d'action ne dépend pas nécessairement de leur statut et du poste qui leur est attribué, lesquels peuvent être très divers.** On a évoqué le cas des postes de direction des Services ou des SEM, comme cette directrice de la Jeunesse et des Sports, qui selon un de ses collaborateurs assure le « *trait d'union avec les élus* ». On a également évoqué le cas des collaborateurs de cabinet. Mais d'autres acteurs ont une position similaire tout en étant placés à d'autres postes plus spécifiques et moins courants. On citera l'exemple des directrices successives du Pavillon de l'Arsenal. Cet organisme a été créé en 1988 par Jacques Chirac comme un lieu d'exposition parisien en matière d'architecture et d'urbanisme. Le directeur est y nommé par le maire de Paris en accord avec le conseil d'administration présidé par un élu de la majorité municipale. Or aussi bien au cours de la seconde mandature de Jacques Chirac et de la mandature de Jean Tiberi que sous la mandature de Bertrand Delanoë, les directrices successives ont joué un rôle bien plus important que celui de direction d'un simple lieu d'exposition, en intervenant comme expertes dans la définition de l'action publique en matière d'architecture et parfois en matière d'urbanisme. La première directrice jusqu'en 2003, Ann-José Arlot, architecte, était la nièce de Jacques Chirac. Selon un de nos interlocuteurs, elle était alors omniprésente dans le choix des architectes amenés à construire à Paris pour le compte de la Ville, à travers ses missions de conseil auprès du maire de Paris : « *On avait un lieu qui s'appelait l'Arsenal, dirigé par une femme qui s'appelle Ann José Arlot, qui était brillante, etc., mais qui propulsait son école d'architectes. Il fallait appartenir à la 'bande à Arlot' pour pouvoir construire à Paris. Ça ne veut pas dire qu'il n'y avait que des mauvais mais il y avait toujours les mêmes noms.* » La deuxième directrice du Pavillon de l'Arsenal depuis 2003, Dominique Alba, est une architecte libérale ayant travaillé au cabinet de Bertrand

Delanoë entre 2001 et 2003. Proche du maire de Paris, elle garde un rôle important pour tous les aspects architecturaux et urbains dans la mise en œuvre de l'action de la municipalité. Un de nos interlocuteurs qualifie ainsi de politiques ses interventions dans la définition de l'action : *« Elle a un rôle politique, c'est de promouvoir une nouvelle architecture à Paris. Mais son rôle n'est pas opérationnel. Elle n'a pas de lettre de mission, elle n'a pas de contrat, elle n'a pas de convention. Elle est là en tant que conseil expert de la Ville de Paris. Le Pavillon de l'Arsenal est là pour promouvoir l'architecture. Son président c'est l'adjoint à l'Urbanisme. Mais le Pavillon de l'Arsenal est invité dans les jurys et les commissions. Il donne un avis, qui est un avis d'expert. Ça reste un outil politique, le Pavillon de l'Arsenal. »* Ainsi **les acteurs à l'interface entre politique et technique ne sont pas cantonnés dans les directions des services ou dans les cabinets des élus. Ils peuvent occuper des postes variés au sein des organismes satellites de l'action publique comme la directrice du Pavillon de l'Arsenal.** C'est le cas également de ce directeur de la caisse des écoles<sup>151</sup> du XX<sup>e</sup> arrondissement, ancien directeur de cabinet du maire d'arrondissement et ancien collaborateur de cabinet de Bertrand Delanoë, militant au Parti socialiste. Il estime ainsi que sa proximité avec le maire d'arrondissement et son parcours rendent son poste politique : *« je vois régulièrement le maire et je l'informe des dossiers de la caisse. Puisqu'il est président de la caisse. Donc là aussi, c'est aussi une fonction un peu à cheval entre le politique et le technique »*. Ces acteurs peuvent aussi occuper des postes variés au sein de l'administration. Par exemple Régine Hatchondo, nommée par le maire de Paris, déléguée à la mission Cinéma au sein du secrétariat général de la Ville de Paris entre 2002 et 2008, intervenait dans toutes les décisions relatives à l'implantation de nouveaux cinémas à Paris. Témoin également ce chargé de la « mission Château Rouge » au secrétariat général, qui *« a été recruté en personne par le maire de Paris, afin de faire de Château Rouge une opération qui rentre dans la mandature »*, selon un technicien travaillant sur l'opération.

On voit ainsi à travers cette présentation que le **rôle particulier d'« interface entre politique et technique » de ces acteurs n'est pas défini uniquement par le statut qu'ils peuvent occuper, par exemple par le type de poste au sein de l'administration. Loin d'incarner des rôles prédéfinis au sein du système d'action, les différents postes existants ou créés sont utilisés par les élus pour s'assurer la présence de collaborateurs particuliers qui puissent servir d'interface avec les techniciens. Un même poste peut donc renvoyer à des situations extrêmement différentes sur ce plan.** Le directeur de la caisse des écoles d'un arrondissement parisien, déjà cité, précise que son poste n'a pas toujours été aussi proche du politique. Son prédécesseur était beaucoup moins lié à la sphère politique : *« Mon prédécesseur était*

<sup>151</sup> Cet acteur n'est pas sans rapport avec le champ de l'aménagement, car il intervient de manière ponctuelle dans un projet d'aménagement où doivent être implantés les nouveaux locaux de la caisse des écoles.

*cuisinier. C'est un autre profil. Les directeurs des caisses des écoles ont des profils très différents. Il y a un militaire en retraite dans le XI<sup>e</sup>, ou dans le III<sup>e</sup>. Il y a vraiment des profils très très différents.* » De la même manière, les directeurs des sociétés d'économie mixte n'ont pas tous la même proximité avec les élus. De ce point de vue, leur profil est bien souvent plus évocateur de leur rôle au sein du système d'action que le poste qu'ils occupent. On peut prendre ainsi l'exemple de deux directeurs successifs d'une des SEM d'aménagement parisiennes : ces deux acteurs ont des profils relativement contrastés, qui traduisent deux formes différentes de proximité avec les élus. Le premier était un haut fonctionnaire issu de l'ENA, rompu au dialogue avec les élus, mais veillant, selon un technicien interrogé, à garder une certaine indépendance vis-à-vis du pouvoir politique en place. Le deuxième est en revanche issu directement du cabinet du maire de Paris. Sa proximité avec les élus en exercice et leurs collaborateurs de cabinet apparaît en conséquence nettement plus forte qu'avec son prédécesseur. La nature des liens qu'entretiennent les directeurs de SEM avec la sphère politique n'est donc pas directement induite par l'intitulé du poste qu'ils occupent. Dans l'autre sens, les liens de certains acteurs proches des élus avec la sphère technique ne sont pas obligatoires. Nous avons vu par exemple que, pendant les mandatures de Jacques Chirac et Jean Tiberi, les collaborateurs de cabinet des élus avaient beaucoup moins de liens directs avec les techniciens en charge du pilotage opérationnel des projets d'aménagement que pendant la mandature de Bertrand Delanoë entre 2001 et 2008. Le poste même de collaborateur de cabinet n'implique donc pas nécessairement que la personne qui l'occupe soit en contact avec les techniciens qui s'occupent de piloter l'action. **La nature d'un poste dépend donc de la manière surtout les acteurs sont amenés à s'en servir dans un contexte donné et dans un système d'action particulier.**

## **b) Un mélange de ressources politiques et techniques**

**La principale spécificité de tous ces acteurs tient dans le fait qu'ils croisent des ressources techniques et des ressources politiques. En premier lieu, on distinguera deux types de ressources politiques que ces acteurs peuvent mobiliser pour agir. Ils tirent la première de leur proximité particulière avec un ou plusieurs élus, ce qui leur permet de les représenter ou d'agir en leurs noms.** C'est le cas des collaborateurs de cabinet, employés directement par un élu, et qui sont en contact permanent avec celui-ci. C'est le cas de ce directeur de la caisse des écoles d'un arrondissement, qui nous a indiqué qu'il voyait très régulièrement le maire d'arrondissement. Cette proximité particulière avec un élu fait que ces acteurs peuvent revendiquer la légitimité de l'élu qu'ils représentent lors des négociations avec d'autres acteurs et

en particulier avec les techniciens. Lorsque la personne en charge de l'opération Château Rouge à la SEMAVIP parle par exemple de la personne responsable de la mission Château Rouge au secrétariat général de la Ville de Paris<sup>152</sup>, il insiste sur sa légitimité particulière qui vient du fait qu'elle ait été recrutée « personnellement » par le maire. À travers cette légitimité de délégation, ces acteurs peuvent par exemple s'enquérir auprès des techniciens de l'avancement de l'action, au nom de l'élu qu'ils représentent. C'est le cas lorsque ce chargé de projet de la direction de la Voirie est sollicité directement par un collaborateur de cabinet d'un adjoint au maire de Paris sur des points particuliers du projet sans passer par la hiérarchie du technicien : *« Il arrive que les cabinets s'adressent directement aux chefs de projet. En toute rigueur ils devraient s'adresser aux chefs de service. Mais par exemple, après un jury [sur le choix du projet d'aménagement], au cabinet de [l'adjoint au maire en charge de la Voirie], la personne qui suivait ça, après la réunion de la commission technique à laquelle elle n'avait pas pu assister, elle m'a interrogé pour avoir mon avis sur les différents projets. Ça, je lui donne en direct, parce que c'est le cabinet qui représentait l'adjoint, pour donner l'avis de l'adjoint, et qu'il faut qu'ils soient en mesure d'assumer le choix qu'ils ont fait. »* Ces acteurs peuvent également se prononcer au nom des élus qu'ils représentent, et leurs décisions s'imposent aux techniciens de la même manière que si c'était l'élu lui-même qui s'était exprimé. Un technicien de la Ville de Paris déjà cité indique ainsi qu'en cas de désaccord entre plusieurs services, le secrétariat général chargé d'arbitrer va « prendre l'attache » des cabinets des adjoints concernés pour arbitrer : *« D'une certaine façon, ça ne reste pas technique : du coup, la composante politique va intervenir par ce biais. Après, ils peuvent se mettre d'accord entre eux sur l'option à retenir et après, ça s'impose aux services. »* Les décisions des collaborateurs de cabinet ont donc pour les techniciens une valeur plus « politique » et qui s'impose à eux. Le fait qu'ils représentent l'élu leur permet donc d'agir en son nom sur un certain nombre de sujets.

**Le deuxième type de ressources politiques que ces acteurs peuvent mobiliser dépend de leur propre profil. Certains d'entre eux ont déjà été élus, ou simplement revendiquent leur proximité voire leur appartenance à un parti politique. Ils peuvent alors parfois agir en leur propre nom, en plus de celui de l'élu qu'ils représentent, dans les rapports de forces dans le champ politique.** On retrouve ainsi au sein des collaborateurs de cabinet un certain nombre d'acteurs issus directement des rangs de la majorité politique au pouvoir. Un ancien collaborateur de cabinet du maire de Paris raconte ainsi que la première génération de collaborateurs de cabinet du maire était très « politisée » : *« La première génération, il y avait quand même beaucoup de gens politisés parce que c'était le lendemain des élections. Normal, il y avait ceux qui avaient participé à la campagne, etc. »* Lui même militant au PS depuis des années, il compare cette situation aux premiers cabinets de ministres de François Mitterrand en 1981 : *« Quand Mitterrand a été élu*

<sup>152</sup> Service spécifique au sein du secrétariat général, en charge de l'opération Château-Rouge.



*président de la République, les cabinets de ministres étaient très politiques, mais là encore, c'étaient des gens qui, pendant des années et des années, avaient milité, avaient bataillé dans des conflits et des campagnes électorales, etc. Quand vous devenez ministre, vous vous entourez de gens en qui vous avez confiance et qui sont sur la même longueur d'onde.* » On peut prendre également l'exemple déjà présenté de ce chargé de mission au groupe communiste du conseil régional d'Île-de-France, qui précise que *« c'est mon mandat d'élu bénévole qui m'a amené ici, où je suis chargé de mission au groupe. J'ai évolué professionnellement parce que je mêlais les deux justement »*. Selon lui, son activité d'élu local dans un arrondissement parisien lui a procuré un savoir-faire particulier en matière d'analyse des rapports de forces dans le champ politique : *« on acquiert une compétence politique en tant qu'élu, dont ont besoin les responsables politiques »*. Or au-delà de cette « compétence politique » particulière, il peut participer lui-même aux négociations au sein du groupe politique pour lequel il travaille et où il milite, en tant que membre du PCF. Certains acteurs situés à l'interface entre politique et technique se situent ainsi, comme les élus, dans le registre de l'engagement politique. Nous insisterons plus loin sur la place de l'engagement des élus dans le pilotage des projets d'aménagement urbain. Notons pour l'instant que des acteurs situés à l'interface entre politique et technique utilisent également ce registre. Un technicien de la Ville de Paris mobilise en ce sens le vocabulaire de l'engagement pour qualifier le travail d'un chargé de mission travaillant au cabinet de l'adjoint au maire de Paris en charge du Logement : *« Il faut des gens qui y croient. S'il n'y a pas de gens qui y croient, qui portent les projets, ça ne sort pas, ça ne se fait pas ou ça se fait mal ou ça prend des mois. Donc il faut initier des choses nouvelles, aller voir ailleurs. Il y a des personnes... [la personne du cabinet de l'adjoint au logement], c'est une fille qui est très punchy, qui est très cultivée, qui regarde beaucoup ce qui se passe ailleurs. Et si on n'a pas cette démarche et cette volonté de faire mieux, on ne fera jamais.* » **Certains acteurs situés à l'interface entre politique et technique vont ainsi, du fait de leur parcours et de leurs convictions personnelles, mobiliser leurs propres engagements politiques pour agir. Ils vont donc non seulement utiliser les ressources que cet engagement leur procure, mais ils vont également se référer aux cadres de compréhension de l'action qui lui sont liés.**

Les acteurs situés à l'interface entre technique et politique peuvent également disposer de ressources techniques . **Même si certains ont des liens très proches avec les élus ou sont eux-mêmes élus, ils ont également des compétences techniques spécifiques qui jouent un rôle dans le fait qu'ils soient embauchés.** Un collaborateur de cabinet du maire de Paris interrogé insiste ainsi sur le fait que les conseillers politiques des élus doivent avoir des compétences techniques dans les domaines sur lesquelles ils interviennent pour pouvoir jouer leur rôle de conseillers auprès des élus : *« Les conseillers du maire, ce sont des conseillers politiques, mais*

*quand même à qui on demande une compétence technique pour rendre faisable la décision politique. On est chargé de veiller à ce que la décision politique se fasse, et de rendre faisable cette décision politique. Et d'anticiper, d'alerter le maire sur des chausse-trappes ou des problèmes qui vont se présenter. ».* **Ces compétences techniques peuvent être de deux ordres.** Certains acteurs ont des compétences techniques spécialisées, s'inscrivant dans un champ particulier d'expertise technique. On retrouve ce type de profil très pointu au sein des cabinets des élus. Au sein des cabinets des adjoints sectoriels, ces acteurs ont une connaissance particulière du domaine d'intervention de l'élu. Ils ont souvent exercé eux-mêmes en tant que professionnels ou même en tant que techniciens au sein de la collectivité. C'est par exemple le cas de ces deux collaborateurs de cabinet de l'adjoint au maire en charge de l'Urbanisme qui étaient anciennement chargés de projet à la direction de l'Urbanisme. Au sein du cabinet du maire de Paris et des maires d'arrondissement, ces profils sont également représentés dans chaque domaine de l'intervention municipale où le maire et son directeur de cabinet estiment avoir besoin de compétences techniques poussées. On trouve par exemple un « chargé de mission technique » spécialisé en matière d'urbanisme au sein du cabinet du maire du XVIII<sup>e</sup> arrondissement. Il nous est décrit comme un technicien par le chargé de projet de l'opération Château Rouge à la SEMAVIP : *« Il est technicien, c'est un urbaniste. C'est un technicien, mais il est quand même au cabinet du maire. »*

**Certains acteurs ont des compétences techniques plus transversales, qui relèvent plus de la capacité de faire un lien entre les différentes expertises spécialisées.** On y retrouve par exemple des diplômés en sciences politiques, ou encore des profils de juristes en droit administratif. Ce collaborateur au cabinet du maire de Paris en charge de la préparation du conseil de Paris distingue ainsi ses fonctions de celles plus spécialisées d'autres membres du cabinet : *« Il y a en même temps chaque membre du cabinet qui a son secteur vertical, la culture, les finances, les droits des femmes, le logement, etc., et moi qui avais plutôt une fonction transversale. Préparation du conseil de Paris, c'est transversal, relations avec les maires d'arrondissement, c'est transversal, la démocratie locale, c'est transversal, médiation, c'est transversal, etc. Donc au cabinet, le directeur de cabinet me sollicitait pour coordonner. Il me disait : 'Tel dossier, il faut coordonner, il faut regarder et il faut trouver une solution à ça, imaginer des propositions.' C'est en même temps la richesse de cette fonction, c'est d'être un peu touche-à-tout. Et c'est aussi un peu les limites : à la fin de la semaine on se dit : 'Mince ! qu'est-ce que j'ai fait de la semaine ? j'ai touché vingt-cinq dossiers, j'ai coordonné, j'ai débloqué »*

**Si les acteurs à l'interface entre politique et technique sont souvent considérés par les techniciens comme les représentants des élus, ils sont à l'inverse pour les élus les représentants des techniciens. Ils sont donc la clef d'entrée des élus dans les problèmes techniques de l'action. Les élus cherchent souvent en ce sens à s'entourer de**

**collaborateurs aux profils plutôt techniques en qui ils aient confiance, et qui aient les compétences techniques nécessaires pour dialoguer avec les techniciens afin de relayer et de faire valoir leurs demandes.** Un collaborateur de cabinet du maire de Paris estime en ce sens que les élus préfèrent parfois embaucher des collaborateurs qui soient avant tout de « *bons techniciens qui soient capables de tenir la dragée haute à l'administration ou aux techniques* », plutôt que des sympathisants de leur parti. Notre interlocuteur estime ainsi que le cabinet de Bertrand Delanoë est devenu moins politique avec le temps, qu'il s'est « *technicisé* ». Cela explique que les acteurs situés à l'interface entre technique et politique ne soient pas systématiquement du même bord politique que les élus. On peut prendre pour exemple ce directeur de cabinet de l'adjoint à Bertrand Delanoë en charge de l'Urbanisme entre 2001 et 2008, qui était également auparavant directeur de cabinet d'un adjoint en charge de l'Urbanisme pendant la mandature de Jean Tiberi entre 1995 et 2001.

**Le fait qu'ils puissent mobiliser aussi bien des ressources politiques que des ressources techniques est une spécificité de ces acteurs. Ils jouent en cela un rôle particulier de pivot entre le milieu des techniciens et le milieu des élus. À l'instar des acteurs situés à un nœud entre deux réseaux d'acteurs disjoints<sup>153</sup>, ils tirent donc un avantage de cette position particulière entre politique et technique. Outre une capacité particulière à mettre en cohérence les logiques politiques et techniques, ils peuvent par exemple combiner, dans les négociations auxquelles ils participent, des arguments et des ressources aussi bien techniques que politiques.** On peut revenir ainsi sur l'exemple de la ZAC Porte Pouchet, où nous avons vu que le maire de Clichy s'était à un moment opposé au projet. L'adjoint au maire de Paris en charge de l'Urbanisme était alors intervenu, et son directeur de cabinet avait joué un rôle particulier dans la préparation des négociations politiques avec les élus de Clichy. Un technicien de la direction de l'Urbanisme raconte ainsi comment cette négociation devait combiner à la fois des éléments techniques très précis, et des éléments plus politiques. Le travail du directeur de cabinet consistait à combiner les deux : « *Lui, ce qui l'intéresse, c'est politiquement de trouver des débouchés. Donc pour trouver des débouchés politiquement, il explorait tout ce qui était possible en réfléchissant sur le plan technique à ce qui pouvait aboutir. On ne parlait pas de rien, il y avait de la matière. Et lui a organisé : Politiquement il faut clairement qu'on voit une flèche là', ou 'pourquoi vous n'avez pas mis d'arbres avenue du Général-Leclerc ?' On lui a dit : 'Ce n'est pas notre territoire.'* Maintenant les arbres

---

<sup>153</sup> On rejoint ici le rôle du marginal-sécant, appartenant à plusieurs groupes et qui en joue (Crozier & Friedberg, 1977). De la même manière, Mark Granovetter souligne la « *force des liens faibles* », accréditant lui aussi l'idée qu'un acteur situé à l'intersection entre deux réseaux disjoints d'acteurs tire un avantage de cette position particulière (Granovetter, 1973).

*apparaissent, qu'il a fait rajouter. C'est sur le territoire de Clichy, nous, on ne s'autorisait pas à mettre des arbres sur le territoire de Clichy. Lui, il n'hésite pas à les mettre. On y compris sur la couleur de la représentation de tel programme plutôt que telle autre. Il nous faisait changer : 'Alors celui là il faudrait que ça apparaisse plutôt en bleu.' Il intervenait vraiment dans le détail. ».* La particularité de cet acteur dans les négociations est bien d'être en capacité d'intervenir sur les deux plans, à la fois technique et politique, en employant des ressources propres à chaque champ. Les profils personnels de certains acteurs semblent en ce sens intéresser particulièrement les élus car ils s'inscrivent dans les deux champs et sont prédisposés à jouer un tel rôle de pivot. Témoin ce collaborateur de cabinet de Bertrand Delanoë, à la fois militant PS mais aussi diplômé en droit administratif et habitué au fonctionnement des administrations locales. Il explique ainsi l'intérêt de son profil par rapport à l'organisation du cabinet du maire : « *Au démarrage, quand j'en discutais avec le directeur de cabinet, il me disait : 'Ton profil est intéressant parce que tu vas pouvoir aider les collègues qui ne savent pas ce que c'est qu'une mairie, et notamment l'articulation entre le rôle du cabinet, de l'administration et le rôle du politique'. Le cabinet est à cheval entre les deux, il y a l'administration d'un côté, l'élu de l'autre et le cabinet entre les deux. Le cabinet, il est en même temps technique et politique.* » Les caractéristiques personnelles et les profils des acteurs ont donc toute leur importance dans leur capacité à assurer ce rôle de pivot entre les champs politiques et techniques.

### **c) Leur place particulière dans l'organisation de l'action**

#### **Un niveau spécifique de régulation politique de l'action**

**Les acteurs situés à l'interface entre politique et technique occupent une place particulière dans l'organisation de la production de l'action publique. On peut ainsi considérer qu'il existe un niveau spécifique de régulation politique de l'action occupé par ces acteurs : un certain nombre de règles et de normes relatives à la définition et à la conduite de l'action publique sont définies entre ces acteurs particulier, en dehors des élus et des techniciens.** Nous avons en effet considéré jusqu'ici qu'il existait deux formes de régulation politique de l'action, l'une reposant sur la coordination hiérarchique entre élus et techniciens et sur les négociations entre acteurs politiques situés au sommet de la hiérarchie, et l'autre fondée sur l'intervention des acteurs politiques dans les négociations au niveau technique. Cette distinction nous a permis de définir un cadre d'analyse général du système d'action dans son ensemble, et d'analyser les jeux d'acteurs entre élus et techniciens par rapport à l'organisation de la coordination entre politique et technique. Cette première analyse repose cependant sur un certain nombre d'approximations sur les catégories d'acteurs techniques et d'acteurs politiques.

Par exemple, les collaborateurs de cabinet y sont assimilés à des acteurs strictement politiques, au même titre que les élus qu'ils représentent. De même les directeurs des services relèvent a priori de la hiérarchie des structures techniques et y sont assimilables à des techniciens. Or si cette première approche nous a permis d'obtenir un certain nombre de résultats concernant les marges de manœuvres des uns et des autres au sein du système d'action, on peut cependant désormais affiner nos catégories d'analyse de la régulation politique de l'action, à partir du moment où on dépasse la dichotomie entre élus et techniciens pour définir la catégorie analytique particulière de ces acteurs spécifiques situés à l'interface entre les deux. Cette nouvelle distinction n'invalide pas les résultats de la première analyse. **Par définition, les représentants des élus représentent les élus. On peut ainsi se contenter d'un premier niveau d'approximation où les élus et leurs représentants sont assimilés dans les régulations entre acteurs politiques : peu importe que ce soit l'élu ou son représentant qui participe aux négociations, on se situe bien à un niveau de régulation politique. Mais la distinction entre les deux nous permet d'apporter des précisions sur la manière dont se déroule la régulation politique de l'action à travers les négociations entre acteurs politiques.**

S'ils sont proches des élus, les acteurs situés à l'interface entre politique et technique sont bien des acteurs distincts : on a vu que les acteurs situés à l'interface entre technique et politique se définissaient souvent eux-mêmes comme étant distincts à la fois des élus et des techniciens, « *à la lisière entre l'administratif et le politique* », « *à cheval entre les deux, il y a l'administration d'un côté, l'élu de l'autre et le cabinet entre les deux* ». Leur action obéit à des logiques différentes de celles des élus. Leur présence au sein du système d'action ne vient pas de leur participation en leur nom propre aux élections démocratiques. Ils n'ont pas de comptes directs à rendre aux électeurs, mais ils rendent des comptes aux élus qui les ont choisis. **Leur légitimité « politique » à agir au sein du système d'action vient donc du fait qu'ils représentent un élu, et non pas du fait qu'ils soient eux-mêmes élus. Les cadres de compréhension de leur action sont en ce sens bien disjoints.** Il est nécessaire dans ce cas de dépasser l'approximation consistant à assimiler l'élu et son représentant. Un technicien interrogé, étant en désaccord avec un collaborateur de cabinet, estime ainsi qu'il est nécessaire de distinguer cet acteur de l'élu pour lequel il travaille : « *Le problème, c'est que nous, on a affaire au cabinet du maire, et pas à l'élu lui-même. Et c'est-à-dire que ... je ne suis pas certain que le maire lui-même dirait : 'Bloquez cette opération.'* Donc à un moment, il y a les gens qui entourent l'élu. Qui prennent autant de pouvoir que s'ils étaient l'élu. »

**Au sein des lieux de négociation entre acteurs politiques permettant la régulation politique de l'action, il existe ainsi des scènes réservées à ces acteurs situés à l'interface**

entre politique et technique. **À Paris, les négociations spécifiques entre les collaborateurs de cabinet relèvent de ce type de régulation. Les acteurs négocient au nom des élus qu'ils représentent, de leur poids politique et de leur place dans le champ politique. Il s'agit bien d'une forme de régulation politique de l'action, à travers des négociations dans le champ politique. Cependant tout se déroule en dehors des élus, entre collaborateurs de cabinet. Les décisions prises à ce niveau s'imposent aux techniciens, et orientent l'action mise en œuvre. Cette configuration se présente souvent dans le cas de désaccords entre plusieurs services.** Un technicien précise par exemple qu'en ce cas, le secrétariat général chargé d'arbitrer va saisir les cabinets concernés, *« qui vont se mettre d'accord entre eux sur l'option à retenir »*. Le résultat de la régulation est considéré comme politique par les techniciens, et il s'impose à eux. Mais les négociations sont restées au niveau des acteurs situés à l'interface entre politique et technique, et sans jamais mobiliser directement les élus, même si chaque collaborateur de cabinet fait remonter l'information à son élu. Un autre exemple déjà évoqué plus haut nous est donné sur la ZAC Porte Pouchet concernant l'arbitrage politique à rendre entre l'OPAC et la SEMAVIP sur la question des ateliers de coordination architecturale dans le projet. Pour trouver une solution acceptable précisant le rôle des uns et des autres dans l'organisation de ces ateliers, une réunion a eu lieu entre les différents cabinets des élus concernés, mais également avec les directeurs de ces structures et la directrice du Pavillon de l' Arsenal. Un technicien interrogé considère que cette réunion s'est tenue à un niveau politique : *« Il y a eu une réunion au niveau politique. Bon, quand je dis au niveau politique, c'est au niveau des cabinets politiques, et qui eux entendent tout ce que tu leur dis. Dans une configuration où tous les cabinets concernés étaient présents, l'OPAC aussi, cabinet du maire, cabinet de l'adjoint au Logement, cabinet de l'adjoint à l'Urbanisme, le Pavillon de l' Arsenal qui a aussi une position à défendre sur l'architecture à Paris... »* On retrouve ici l'existence de ce niveau spécifique de régulation de l'action, faisant intervenir les acteurs à l'interface entre politique et technique : non seulement les collaborateurs de cabinet des élus mais également les directeurs de SEM et d'autres acteurs particuliers comme la directrice du Pavillon de l' Arsenal. Il existe enfin des temps spécifiques de discussions entre ces acteurs, en dehors des réunions visant à discuter d'un sujet ou d'une action particulière.

**De la même manière que des élus peuvent parfois se rencontrer pour faire le tour des dossiers communs et négocier globalement sur l'ensemble des problèmes, des rencontres entre ces acteurs à l'interface entre technique et politique sont parfois organisées.** Outre les réunions bilatérales entre deux acteurs proches du politique comme deux directeurs de structures techniques, on trouve des réunions plus larges en présence ou non d'un ou plusieurs élus. Un ancien collaborateur de cabinet du maire de Paris raconte par exemple qu'il assurait

l'organisation mensuelle de réunions entre les directeurs de cabinet des maires d'arrondissement : « *J'organisais tous les mois des réunions de directeurs de cabinet, des fois avec tous les directeurs de cabinet, des fois seulement avec ceux de la majorité, ça dépendait de l'ordre du jour. Et ça faisait partie de mon travail de coordonner un peu la relation avec les directeurs de cabinet.* » Ces acteurs particuliers, bien qu'ils ne soient pas élus, investissent ainsi un niveau particulier de régulation politique.

### **Une porte d'entrée vers la régulation politique pour les autres techniciens**

Une première fonction de ce niveau de régulation politique particulier est d'assurer aux techniciens en charge du pilotage de l'action un accès facile et simplifié à un premier niveau de régulation politique hiérarchique. En premier lieu, les techniciens peuvent obtenir, par l'intermédiaire de ces acteurs, un accord ou un avis émis au nom d'un élu particulier. Un chef de service de la direction de la Jeunesse et des Sports déjà cité explique ainsi que ses contacts avec le directeur de cabinet de l'adjoint au maire de Paris en charge des Sports lui permettent d'établir un « circuit court » pour entrer en contact avec cet élu : « *Le circuit est très court. Ça va très vite ; on connaît bien le directeur de cabinet, avec qui on travaille en permanence, donc l'interaction est très rapide, via le directeur de cabinet.* » Ces acteurs peuvent constituer pour les techniciens un premier contact qui leur permettra de porter certaines questions qui les préoccupent à un premier niveau de régulation politique entre ces acteurs. Leur rôle consiste alors à gérer la régulation politique, soit à ce niveau de discussion, soit en le reportant sur les négociations entre élus. La personne responsable de la mission Château Rouge au secrétariat général de la Ville de Paris nous est ainsi présentée par un technicien de la SEMAVIP travaillant sur cette opération comme un « guichet unique », auquel les techniciens pourraient s'adresser pour obtenir une décision ou un arbitrage politique : « *Par exemple, pour faire valider un document, sur les autres opérations, on l'envoie à la direction de l'Urbanisme, puis au cabinet de l'adjoint au Logement, au cabinet de l'adjoint à l'Urbanisme, puis ça remonte au secrétariat général et puis au cabinet du maire. Ici, par le biais de cette personne, c'est elle qui se charge au sein de la Ville de faire valider le document. Ça va plus vite.* » Cela n'enlève rien aux marges de manœuvres et aux jeux d'acteurs des techniciens et des élus décrits précédemment, relatifs aux différents niveaux de régulation politique et technique de l'action. Simplement, les techniciens s'adresseront a priori à ces acteurs pour faire remonter un problème au niveau de la régulation politique, et ceux-ci en feront leur affaire quitte à le répercuter sur les élus.

Les acteurs situés à l'interface entre technique et politique sont en ce sens souvent présentés comme un filtre entre les techniciens et les élus, capable d'assurer les premiers arbitrages politiques avant qu'un problème ne remonte aux élus. Ils réalisent ainsi un premier tri entre les

problèmes qui peuvent être résolus à leur niveau et ceux qui relèvent d'une négociation entre élus. Un technicien de la direction de la Voirie présente ainsi le directeur de la Voirie comme quelqu'un dont le rôle consiste à « *filtrer ce qui doit remonter au politique, et ce qui ne doit pas remonter et qui peut faire l'objet d'une décision à son niveau. Parce qu'il sait que ça répond totalement aux objectifs posés par l'adjoint.* » De la même manière, les collaborateurs de cabinet des élus nous sont présentés par un technicien travaillant sur la ZAC Porte Pouchet comme des acteurs en charge de « repérer les points de blocage » techniques sur lesquels les élus vont devoir se mobiliser. Évoquant une réunion d'arbitrage entre élus dans un cas de désaccord entre techniciens, il précise ainsi qu'« *elle a été provoquée, j'allais dire naturellement, par le cabinet de l'adjoint à l'Urbanisme, qui a vu un point de blocage au cours d'une réunion avec le comité de suivi, c'est-à-dire où il y avait toute la smala administrative et politique de Paris sur Porte Pouchet.* » **Les acteurs situés à l'interface entre technique et politique vont ainsi être chargés de repérer les sujets techniques problématiques auxquels les élus vont devoir s'intéresser. Ce rôle de filtre des éléments techniques qui remontent aux élus permet à ces acteurs, dans les cas où ils arrivent à en avoir le monopole, de concentrer la gestion des problèmes sur un dossier ou une action particulière.** Cela constitue donc un moyen de contrôler l'action pour le compte des élus dont ils dépendent. Le projet d'aménagement du Village olympique dans le cadre de la candidature de Paris aux Jeux olympiques de 2012 en constitue un bon exemple. Un technicien raconte ainsi que le directeur de cabinet de l'adjoint à l'Urbanisme a pu centraliser au niveau de son cabinet toutes les questions et toutes les interventions relatives à ce dossier : « *Il y avait déjà un tel niveau de confidentialité sur le dossier de candidature que ça ne passait que par [l'adjoint au maire de Paris à l'Urbanisme]. C'était lui qui faisait son affaire au niveau de son cabinet, de l'interface avec les autres élus.* » Cet acteur, en devenant le point de contact obligé pour toute question concernant ce projet, a ainsi conforté le contrôle du dossier par l'élu dont il dépendait.

**Lorsque les problèmes des techniciens ne peuvent être traités à un niveau intermédiaire de régulation par des négociations entre les acteurs situés à l'interface entre technique et politique, ils remontent donc aux élus. Mais le rôle de ces acteurs ne s'arrête pas pour autant. Ils ont alors pour rôle de préparer et de faciliter les arbitrages entre élus.** C'est le cas dans l'exemple de la ZAC Porte Pouchet, où le directeur de cabinet de l'adjoint au maire de Paris en charge de l'Urbanisme s'est mobilisé pour préparer les discussions entre les élus parisiens et les élus de la Ville de Clichy afin de résoudre les désaccords sur le projet. Un technicien de la direction de l'Urbanisme témoigne : « *Il a pris en charge le problème de manière assez musclée, pour préparer les dossiers, les solutions avec les services, etc.* » Ce travail a ainsi servi à préparer les rencontres entre l'adjoint à l'Urbanisme parisien et le maire de Clichy. Toujours sur la ZAC Porte Pouchet,



un autre technicien raconte comment les collaborateurs de cabinet des deux adjoints en charge du pilotage du projet préparaient les réunions de concertation dans cet arrondissement situé dans l'opposition municipale : *« C'était préparé avec les cabinets en amont, et ensuite on allait avec les cabinets voir l'adjoint à la mairie du XVII<sup>e</sup>. Et on préparait ensemble la répartition : qui va annoncer quoi. Donc il y avait un travail, on verrouillait beaucoup en amont. Et on avait beaucoup moins de surprises que dans les autres arrondissements où ils peuvent sortir des trucs en réunion publique qu'on ne maîtrise pas. Comme c'était au plan politique un peu complexe, il fallait que les choses soient bien verrouillées et stabilisées en amont. »* Là encore, les acteurs situés à l'intersection entre politique et technique préparent les décisions et les accords officiels lors des négociations entre élus. Notamment, si ces acteurs ne participent pas directement au débat public mettant en scène les élus, ils y ont cependant un rôle de préparation des interventions des élus. Un chargé de mission au cabinet d'un élu précise ainsi cette distinction : *« Les interventions politiques, ça n'est pas moi qui suis en avant, les communiqués de presse, ça n'est pas moi. Mais je prépare les dossiers pour l'élu. »*

### **L'œil des élus dans les débats techniques**

**Dans l'autre sens, ces acteurs assurent un contrôle politique indirect sur le pilotage technique de l'action. Lorsque les élus ne peuvent pas s'impliquer eux-mêmes dans la mise en œuvre opérationnelle de l'action, ils s'assurent la possibilité d'intervenir par procuration par l'intermédiaire des acteurs situés à l'interface entre le technique et le politique.** Nous avons déjà souligné le rôle des cabinets des adjoints au maire de Paris au cours de la mandature de Bertrand Delanoë entre 2001 et 2008 dans la conduite opérationnelle de l'action. Les collaborateurs de cabinet des différents adjoints peuvent ainsi intervenir sur des questions techniques sur tous les sujets qui préoccupent a priori les élus qu'ils représentent. Les jeux entre acteurs politiques de la majorité municipale plurielle au pouvoir se transposent alors par ce biais sur les débats au niveau technique. **Outre qu'ils informent leurs élus, les collaborateurs de cabinet peuvent influencer sur le cours de l'action ou même la bloquer faute de trouver un accord politique avec les autres. Ainsi, la régulation politique de l'action s'effectue à un niveau technique par l'implication de ces acteurs politiques dans les débats entre techniciens.** Comme l'explique un technicien, *« les élus ne peuvent pas être partout, ils n'ont pas le temps de tout faire, donc ils envoient leurs sbires qui sont les membres des cabinets. Et les cabinets ont donc beaucoup plus de poids qu'avant, ils sont dans les réunions techniques, ils sont partout. »* **Les acteurs à l'interface entre technique et politique ont donc pour fonction d'investir les débats techniques pour le compte des élus afin d'en faire des lieux de régulation politique. Ils**

**s'appuient pour cela sur un réseau de contacts au sein des techniciens que n'ont pas toujours les élus, et qui constitue une de leurs ressources techniques.** Les collaborateurs de cabinet ne sont pas les seuls concernés. Il en est de même lorsque les directeurs de service ou les directeurs des structures techniques se rencontrent – éventuellement en présence des techniciens assurant le pilotage d'un projet – pour y lever un point de blocage, et qu'ils utilisent la possibilité pour chacun de s'exprimer au nom d'un élu. Ces acteurs à l'interface entre politique et technique ont un rôle particulièrement important dans toutes les questions d'organisation de la conduite de l'action, et dans les questions de répartition des tâches entre les différentes structures techniques impliquées. Ils agissent alors en tant que représentants des élus. Un technicien déjà cité raconte par exemple comment la directrice de l'Urbanisme de la Ville de Paris a été l'artisan d'une restructuration du rôle de l'APUR, des SEM et de la direction de l'Urbanisme dans la programmation des projets d'aménagement urbain : *« La nouvelle directrice de l'Urbanisme est arrivée, elle arrivait de la gauche comme directrice de l'Urbanisme et elle a voulu tuer l'APUR, – ce sont mes mots mais elle le dit elle même –, et elle a lancé cette procédure de marché de définition. En disant : 'Ce sont les SEM qui vont travailler un peu à la constitution des premières esquisses, aux programmes, etc.' Tout ça pour tuer l'APUR. Elle n'avait pas prévu que les SEM pourraient lui tenir tête. »* Dans cet exemple, la directrice de l'Urbanisme est légitimée dans son intervention par le fait qu'elle représente son adjoint sur les questions d'organisation du travail. Et cette question de la répartition du travail technique devient un point de débats politiques, car elle a des incidences sur le degré d'implication dans l'action des différents élus ayant investi le contrôle des structures techniques.

**Un tel système repose sur le fait que les élus délèguent un certain nombre de responsabilités à ces acteurs situés entre politique et technique qui les représentent, ce qui leur permet d'agir en leur nom. Ces délégations portent souvent sur des sujets sensibles.** Un ancien collaborateur de cabinet du maire de Paris signale ainsi qu'il a été chargé d'un dossier particulièrement problématique sur le plan politique : l'« *assainissement des listes électorales du V<sup>e</sup> arrondissement* ». Il décrit ainsi le rôle qu'il a joué sur ce dossier où il représentait le maire de Paris face à l'administration : *« On sait que pendant des années il y avait eu un certain nombre de fraudes dans pas mal d'arrondissements de Paris. Quand j'étais au cabinet du maire, j'étais notamment chargé des relations avec les maires d'arrondissement et de ce dossier-là. Il a fallu travailler avec l'administration, moi étant un peu le lien entre le maire de Paris et l'administration, et il a fallu essayer de mettre en place une nouvelle procédure permettant de nettoyer les listes électorales de tous les faux électeurs. Il y a eu un travail important de vérification, d'envoi de courrier à tous les électeurs inscrits, ensuite de vérification des retours d'enveloppes marquées adresse inconnue, puis fallait laisser un laps de temps pour se manifester éventuellement, il y avait donc des encarts dans la presse, etc., et au bout d'un moment ils étaient radiés. »* On constate à travers ce témoignage que les élus

mandatent parfois ces acteurs situés à l'interface entre technique et politique sur des sujets extrêmement sensibles pour l'avenir politique même des élus. **Dans ce cadre, la confiance que les élus accordent à leurs collaborateurs est capitale. Ils doivent en effet être certains que ces acteurs agiront dans un sens qui leur sera favorable, d'autant plus que les élus ne maîtrisent pas toujours pleinement les champs techniques dans lesquels ces acteurs interviennent, et ne sont donc pas nécessairement à même de décrypter les éléments potentiellement problématiques sur le plan politique.** C'est en ce sens que le chargé de mission au groupe PCF du conseil régional d'Île-de-France déjà cité précise les liens de confiance qui le lient aux élus pour lesquels il travaille. La confiance peut dans ce cas particulier être rattachée à son engagement politique au sein du Parti communiste français. Les élus du groupe PCF lui demandent dans ce cadre de préparer leurs interventions politiques dans les assemblées de la collectivité et des organismes qui en dépendent, comme le STIF. Parlant de sa relation avec un élu particulier, en charge des transports, il précise ainsi : *« C'est moi qui rédige toutes les notes. Lui, il n'a pas le temps de taper quoi que ce soit. Je les rédige, il les reprend. Même les interventions au CA du STIF, sur les gros dossiers, je lui fais un document écrit. Une intervention. Après en avoir parlé avec lui, et puis on se connaît, on se fait confiance, quoi. On dit : 'On fait là dessus et puis après je gratte. »* De la même manière, un collaborateur de cabinet de Bertrand Delanoë estime que la première version du cabinet du maire de Paris était très « politisée ». En effet, la nouvelle majorité s'est sentie cernée à son arrivée au pouvoir par les anciens collaborateurs de Jacques Chirac et de Jean Tiberi placés aux postes clefs dans l'administration : *« Une ville qui a toujours été détenue par la droite, un beau jour, il y a une équipe de gauche qui arrive, elle se dit : 'Attention, je vais regarder sous les placards s'il n'y a pas des micros dans le téléphone ou que sais-je ?' On pouvait tout imaginer. Il a fallu quand même un certain nombre de mois pour que la confiance s'instaure. Et puis quand on regardait les CV des cadres qui étaient là, untel a travaillé au RPR, l'autre vient des clubs Perspective et réalité, l'autre du conseil général des Hauts-de-Seine... Quand on voyait les CV des gens, on se disait : 'Ils sont marqués au fer rouge de tout un parcours hyper-engagé. Les cadres supérieurs : les directeurs de services, les directeurs d'administration, les chefs de bureau, et les directeurs d'administration centrale.' Donc c'est vrai que la méfiance au démarrage, c'est dur... Vous avez des fonctions puis vous vous dites que vous êtes entourés d'adversaires voire d'ennemis qui sont là à essayer de vous tirer la carpe pour que vous tombiez. »* Dans ce contexte, le maire a donc cherché à s'entourer de collaborateurs en qui il puisse avoir confiance politiquement. Le rôle dans l'organisation des acteurs situés à l'interface entre technique et politique repose donc en grande partie sur la confiance que les élus sont en mesure de leur accorder.

## 7.2 – Où l'on relativise les limites entre élus et techniciens

### a) Les phénomènes de circulation entre technique et politique

En plus de ces acteurs au statut particulier situés à l'interface entre technique et politique, il convient également d'insister sur le rôle des circulations d'acteurs entre technique et politique. Il faut en ce sens souligner l'importance du parcours personnel des acteurs par rapport à leurs capacités d'action dans un contexte donné. **On constate ainsi que de nombreux acteurs passent au cours de leurs carrières de la catégorie des élus à celle des techniciens, en passant par la catégorie des acteurs intermédiaires. En outre, certains cumulent parfois toutes ces fonctions diverses dans un même temps.** On peut prendre l'exemple de cet ancien collaborateur de cabinet de Bertrand Delanoë, qui est passé tout au long de sa carrière par des emplois toujours plus ou moins proches du politique, mais qui est en même temps élu PS dans une autre région : *« Moi, je fais de la politique mais ailleurs, à 100 km d'ici. J'ai fait le choix de ne pas mélanger les genres. Ici, c'est ma vie professionnelle, là bas, c'est ma vie d'élu, mais je ne mélange pas les genres. Je crois que c'est mieux pour mon équilibre personnel. Moi je suis élu depuis 83, j'avais dix-neuf ans à l'époque, donc j'ai toujours eu une vie d'élu, ma première activité, ça a été finalement une vie d'élu. Et ensuite j'ai eu une vie professionnelle en 88 comme assistant parlementaire de deux députés de l'Eure, donc je suis venu travailler à l'Assemblée nationale, et depuis 88, je fais les allers-retours entre Evreux et Paris. »* La présence et la capacité d'action de cet acteur, tout d'abord en tant que directeur de cabinet du maire du XX<sup>e</sup> arrondissement avant 2001<sup>154</sup>, puis en tant que collaborateur de cabinet de Bertrand Delanoë, ne sont pas dissociables de son engagement politique en tant qu'élu, et de son parcours au sein du Parti socialiste. Un autre exemple nous est donné par un élu d'arrondissement déjà cité, également chargé de mission politique au conseil régional d'Île-de-France. Il précise qu'il est loin d'être le seul à cumuler un mandat d'élu à un emploi au sein des cabinets des élus : *« Il y a beaucoup d'élus dans mon cas. Dans le cabinet Huchon, il doit y avoir un tiers des gens qui sont élus aussi. Ce mélange des genres n'est pas un cas particulier. Dans les élus locaux, de n'importe quel bled d'Île-de-France, c'est des gens qui sont bénévoles ou presque. Souvent ça amène à des compétences. Mais il y a souvent une dissonance entre les champs territoriaux. Je n'ai pas le droit d'être payé comme chargé de mission par la Ville de Paris, parce que je suis élu à Paris. C'est très souvent dans les cabinets de Région ou de Département qu'il y a des élus locaux. »*

**Dans l'autre sens, on trouve également chez les techniciens des acteurs qui à un moment donné se sont rapprochés des élus et sont passés dans la catégorie des acteurs intermédiaires.** Témoins ces deux techniciens de la Ville de Paris qui sont devenus chargés de mission auprès des élus dans une mairie d'arrondissement, l'un en charge de la Voirie et l'autre de

<sup>154</sup> « Fabiusien » comme lui au sein du Parti socialiste.

l'Urbanisme et de l'Architecture. Un élu interrogé nous parle de ces techniciens comme des « *sympathisants au Parti socialiste* ». Certains techniciens des services de la Ville de Paris sont ainsi passés à un moment donné par les cabinets des élus, alternant entre les différentes catégories d'acteurs. Un technicien de la Ville de Paris décrit ainsi les circulations variées d'acteurs entre les cabinets et l'administration : « *Au moment du changement de majorité, certains qui n'étaient pas politiques sont restés dans les cabinets. D'autres étaient à gauche dans l'administration et ils sont passés dans les cabinets.* » On a ainsi déjà évoqué le cas de cet ancien directeur de cabinet de l'adjoint à Bertrand Delanoë en charge de l'Urbanisme, qui a également été directeur de cabinet d'un adjoint à l'Urbanisme de Jean Tiberi. Cet acteur était initialement technicien à l'APUR, et a alterné entre ses passages dans les cabinets des élus et son travail à l'APUR à différents postes.

**On notera également l'importance que peut revêtir la circulation des acteurs dans d'autres sphères que celles des élus et des techniciens, et notamment dans la sphère des acteurs associatifs.** On retrouve ainsi un certain nombre d'élus qui sont issus directement du monde associatif. Leur participation à l'action publique en tant qu'acteur extérieur leur a permis de rentrer en contact avec les élus et de se faire une place parmi eux. Témoin cet adjoint en charge de l'Urbanisme dans un arrondissement parisien entre 2001 et 2008. Employé de l'Éducation nationale, son parcours associatif a commencé par la contestation d'un des principaux projets d'aménagement de son quartier pendant les mandatures de Jacques Chirac. Il est devenu un acteur associatif « *incontournable* » dans son arrondissement, et s'est rapproché ainsi des élus d'opposition de l'époque. Il s'est finalement présenté sur les listes électorales de la gauche en 2001 : « *Je suis issu du monde associatif, je ne suis pas un politique. Enfin je ne suis dans aucun parti. J'étais avant responsable associatif sur le secteur de la Goutte d'Or, Château Rouge. Et j'ai vécu depuis les années 1980 toute la rénovation du secteur sud plus le début de la rénovation de Château Rouge. Et donc en 2001 j'ai décidé d'abandonner toutes mes responsabilités associatives pour passer de l'autre côté. Et donc j'ai été élu dans ce cadre-là.* » D'autres acteurs ont cumulé un engagement associatif et leur parcours d'élu, et les deux ont évolué conjointement. On peut citer ainsi le cas de cet élu chez les Verts, qui n'a jamais cessé de militer dans des associations diverses, ce qui avait contribué à le faire connaître en tant qu'élu jusqu'à prendre la présidence du Groupe des Verts au conseil de Paris. De la même manière, il importe de souligner le parcours antérieur, au sein du monde associatif, de certains techniciens et d'acteurs intermédiaires entre technique et politique. On peut évoquer le cas de ce chargé de mission dans une mairie d'arrondissement en charge du Développement durable, et dont le parcours associatif lui a permis d'accéder à ce poste.

**Ces phénomènes de circulation entre technique et politique peuvent également dépasser les frontières de chaque institution, les acteurs passant de l'une à l'autre. La circulation de ces acteurs au sein d'un même système d'action leur permet notamment de se constituer divers réseaux qu'ils peuvent mobiliser ensuite dans leur action.** Un technicien déjà cité, ayant beaucoup évolué au sein des différentes directions de la Ville de Paris et de ses organismes satellites, estime ainsi que *« ce qui fait beaucoup avancer dans le boulot, ce sont les réseaux. Ça débloque des trucs... Décrocher son téléphone et parler aux gens, c'est un truc énorme »*. En parlant de ses contacts avec les élus et leurs collaborateurs de cabinet, il précise ainsi que son réseau tient notamment beaucoup à son « expérience » à la Ville de Paris : *« Moi, je sais que j'en connais beaucoup de par mon expérience à la Ville. Donc je peux appeler très facilement, ce sont des copains ou des copines, pour parler rapidement. »* On soulignera en ce sens que certains postes, notamment chez les acteurs à l'interface entre politique et technique, semblent particulièrement propices pour permettre aux acteurs de se constituer un réseau à la fois chez les techniciens et chez les élus. C'est le cas d'un technicien de la SEMAVIP qui travaillait auparavant au secrétariat général de la Ville, et qui s'y était ainsi créé un réseau particulièrement dense, aussi bien au sein des directions techniques que chez les collaborateurs de cabinet des élus. Un de ses collègues note ainsi le rôle de son passage au secrétariat général : *« Il était anciennement à la Ville, donc il côtoyait beaucoup les cabinets, etc. Il y avait une proximité qu'on n'a pas forcément, nous. Comme il travaillait au secrétariat général, il avait cette espèce de position... »* De la même manière, un poste aux sein d'un cabinet d'élus peut constituer un moyen pour un technicien de renforcer son réseau aussi bien au sein des services techniques que chez les élus.

**Il semble enfin que les savoir-faire de certains acteurs ne soient explicables qu'à travers leurs parcours combinant à la fois les statuts d'élus, de technicien et d'acteur situé à l'interface.** Un collaborateur de cabinet d'un élu insiste ainsi sur le rôle de l'expérience antérieure des acteurs, soit en tant qu'élus soit en tant que technicien, qui leur permet de comprendre la manière dont fonctionne une collectivité territoriale. Notre interlocuteur note en contre-exemple que beaucoup d'élus arrivés en 2001 à la tête de la mairie de Paris n'avaient d'expérience ni en tant qu'élus ni en tant que technicien. Ils découvraient ainsi les modalités de fonctionnement de la conduite de l'action publique, ce qui ne s'est pas fait sans heurt : *« C'était le manque d'apprentissage parce que tous les élus qui ont envahi l'Hôtel de Ville en 2001, pour beaucoup, ils étaient élus pour la première fois de leur vie. Et d'un coup ils se retrouvent à la tête de la capitale. C'est vrai que ce n'est pas forcément évident, cet apprentissage. Ça a créé beaucoup de conflits entre les cadres de l'administration et les politiques. Il y avait vraiment une montée de boucliers de l'encadrement, il y a eu des pétitions, il y avait des corbeaux qui envoyaient des mails dénonciateurs sur les messageries internes... Le maire a été très secoué d'ailleurs par la colère des cadres, à*

*l'époque ; c'était 2002-2003. ».* Un élu d'arrondissement évoque dans le même sens les compétences qu'il a acquises à travers son travail d'élu, et qu'il a pu réutiliser ensuite dans son travail en tant que chargé de mission pour un groupe politique au conseil régional. Évoquant les acteurs qui sont comme lui à la fois élus dans une collectivité et chargés de mission politique dans une autre, il estime que *« le mélange des genre est courant et c'est normal. Parce qu'on acquiert une compétence politique en tant qu'élu, dont ont besoin les responsables politiques ».* Cet acteur insiste sur le fait que son activité d'élu lui a ainsi permis d'évoluer professionnellement en cumulant les deux sphères d'activités : *« C'est par le politique que je me suis retrouvé à acquérir des perspectives techniques, et à avoir des connaissances qui sont technico-politiques. J'ai peut-être appréhendé plus que d'autres élus les questions techniques. Et ça m'a amené, en lien avec le politique, à me retrouver maintenant chargé de mission politique, pour des élus, mais avec des compétences techniques. Pas celles d'un ingénieur ou d'un cadre de la RATP mais quand même non négligeables. J'ai évolué professionnellement parce que je mêlais les deux justement. »* La circulation de cet acteur entre la sphère des élus et celle des techniciens lui a ainsi permis de renforcer sa position dans chacun des champs. Cette double casquette permet d'expliquer la manière dont il agit en mobilisant alternativement les deux registres, et explique sa position particulière dans l'organisation

## **b) Entre rationalité technique et rationalité politique**

**Un dernier point vient encore brouiller la distinction entre la catégorie des élus, celle des techniciens et celle des acteurs intermédiaires. Il s'agit du fait que les acteurs agissent parfois en mobilisant des logiques propres aux catégories d'acteurs auxquelles ils n'appartiennent pas.** En premier lieu, les techniciens agissent parfois dans leur action en mobilisant des cadres de raisonnement « politiques », propres aux élus qu'ils représentent dans des circonstances particulières, ou dont ils anticipent les attentes. On a vu déjà ainsi que les acteurs situés à l'interface entre technique et politique pouvaient agir par délégation des élus. De la même manière, les techniciens qui conduisent l'action publique peuvent parfois s'approprier et mobiliser les avis des élus dont ils sont les plus proches dans les négociations avec les autres techniciens. Tous les techniciens vont en outre anticiper ce que leur demanderont les élus, et en tenir compte dans leur action. Témoin ce technicien de la direction de la Voirie travaillant dans une section territoriale de Voirie. Lorsqu'il doit proposer des travaux de réparation de voiries dans l'arrondissement dans lequel il travaille, il tient compte des critères techniques comme la dégradation des trottoirs, mais il prend également en compte ce qu'il suppose que veut le maire d'arrondissement de gauche : *« Dans un premier temps, l'aspect technique pur, ça va être une très forte dégradation. Donc je peux être amené à proposer en investissement des grosses opérations de réparation. Alors, je*

*les connais, les trottoirs abîmés de l'arrondissement. Je peux mettre des gradients dans la détérioration de ces trottoirs. Maintenant, je sais que les trottoirs, certains vont mieux passer que d'autres. [Un trottoir dans une rue plutôt bourgeoise], ça intéresse moins le maire qu'un trottoir dans un lieu beaucoup plus populaire.* » Il combine donc dans son action de technicien à la fois des raisonnements basés sur une argumentation purement technique, et des raisonnements basés sur une argumentation politique, qu'il construit à partir de ses anticipations de ce qu'attend l' élu.

Les techniciens ne se contentent pas d'agir par délégation d'un élu, ils agissent parfois de la même manière que les élus, sur le mode de l'engagement, en mobilisant des convictions personnelles qu'ils font défendre dans le cadre de leur travail. Ce mode de fonctionnement est extrêmement courant chez les acteurs à l'interface entre politique et technique, mais il existe également chez les techniciens. Ces convictions peuvent par exemple engager leur identité professionnelle et la manière dont ils conçoivent leur travail. Un technicien urbaniste en charge d'un projet d'aménagement au sein d'une SEM explique ainsi qu'il fonctionne en partie sur le mode de l'engagement, en militant en faveur d'une « *façon de faire la ville* ». Il précise qu'il « *défend des idées et des objectifs. Je défends, parce que, notre travail, ça n'est pas que de faire de la charge foncière, ou de construire des sous-sols ou je ne sais quoi, c'est quand même défendre aussi une façon de faire la ville. Moi je suis au service des habitants pour leur faire une ville, c'est vraiment ça. C'est quand même aussi du service public, même si je suis dans une SEM privée. C'est de faire une bonne ville pour les gens qui y vivent. Ou les usagers, les travailleurs, etc. Donc moi, j'ai des convictions que je défends toujours beaucoup* ». De la même manière, le technicien de la direction de la Voirie cité plus haut parle de son « éthique » de technicien qu'il mobilise dans son travail. Il explique ainsi que son devoir « moral » de technicien est de tout faire pour que les voiries de l'arrondissement dont il s'occupe soient maintenues en bon état : « *Moi, ça me dérange éthiquement que ma direction me dise : 'Ne propose pas plus que ce que tu risques d'avoir.' Parce que si j'estime qu'il y a quinze trottoirs ou quinze chaussées qui sont dangereuses et qui méritent d'être faites, mon travail, c'est de les proposer. Après, c'est le travail de ma direction de les financer. Quelque part, ça me rassure moralement de dire : Je ne laisse pas l'arrondissement partir à vau-l'eau.* » Il n'est enfin pas rare que les techniciens trouvent un moyen de concrétiser certains engagements personnels dans le cadre de leur travail, comme le montrent diverses analyses de l'activité des chargés de projet dans le champ de la politique de la ville (Tissot, 2005 ; Rémézy-Nicol, 2000).

Inversement, nous avons vu que certains élus n'hésitaient pas à s'intéresser à des questions techniques et à raisonner en mobilisant des référentiels de savoirs techniques, notamment pendant la phase opérationnelle de l'action. Ces élus ont ainsi acquis des compétences techniques précises au cours de leur activité d' élu ou à travers leur vie professionnelle, et ils se sont mis à les utiliser couramment dans leur action. Un technicien interrogé décrit ainsi le cas d'un élu très



impliqué dans les projets d'aménagement de son arrondissement. Il s'investit ainsi sur des questions très techniques dévolues dans d'autres arrondissements aux techniciens, et il y mobilise des compétences techniques personnelles acquises à travers des formations qu'il a suivies : *« Elle est ingénieur, mais pas du tout dans le domaine de l'aménagement urbain. Elle a fait pas mal de formations, des stages ou des conférences, des choses comme ça. Parce que c'est un sujet qui l'intéresse. »* Lorsqu'ils ont affaire à ces élus, les techniciens peuvent dialoguer avec eux sur des questions techniques. Les élus sont donc finalement souvent en mesure de comprendre et de mobiliser des rationalités techniques dans les discussions avec les autres acteurs. Ils les combinent alors dans leur action avec des rationalités politiques et mobilisent alternativement les deux.

**Nous pouvons voir ainsi que certains techniciens n'hésitent pas parfois à mobiliser des rationalités propres aux élus. Et de la même manière, certains élus n'hésitent pas à mobiliser des rationalités propres aux techniciens. Mais plusieurs acteurs interrogés pointent les limites de ces emprunts, fixant ainsi les limites de leur propre rôle.** En particulier, nos interlocuteurs insistent sur la nécessité pour les techniciens de ne pas empiéter sur les prérogatives des élus. Un technicien de la direction de la Voirie déclare en ce sens qu'il *« n'est pas là pour trancher »* à la place des élus. Ayant eu à faire face dans un projet d'aménagement de voirie à des riverains qui lui soumettaient des demandes contradictoires, il précise en ce sens qu'il n'était pas de son ressort d'arbitrer entre ces propositions : *« Ils étaient plusieurs et ils avaient tous des propositions différentes. Donc c'est impossible de faire une synthèse. Donc il faut que ce soit débattu en réunion publique. Il faut que quelqu'un tranche. Et moi, je ne suis pas là pour trancher : je suis là pour donner des contraintes techniques, pour dessiner des choses, parce que justement, pour que les gens puissent se décider, il faut qu'ils aient plusieurs propositions. Donc nous, on est là pour les élaborer, ces propositions, les mettre en place, les dessiner, mais on n'est pas là pour trancher. »*. De la même manière, un technicien de la SEMAVIP estime qu'il n'est pas a priori du ressort des techniciens d'une SEM de se substituer aux élus pour exprimer une position politique : les élus ont nécessairement le dernier mot. Il déclare en ce sens : *« Ça n'est pas à nous de rentrer dans le débat politique. On a nos opinions politiques, certes. Mais moi, cet élu, je ne vais pas aller dire que je suis en désaccord avec lui, je ne peux pas me permettre. Ou tel élu peut prendre une position avec laquelle je suis en désaccord et je ne peux pas me permettre. »*

Un autre technicien estime de la même manière que certains choix et certaines décisions sont de la responsabilité des élus, et il refuse de les prendre lui-même. Il évoque ainsi le cas d'un choix à effectuer sur la ZAC Claude Bernard, au sujet des modalités de mutualisation des places de stationnement entre différents types d'utilisateurs dans les parkings des différents bâtiments à construire dans la ZAC. Il précise que selon lui cette question ne relève pas des techniciens de

l'aménageur, mais que ce sont les élus qui doivent se positionner : « *La réponse ne peut pas être que technique. Elle est alimentée effectivement par les études techniques, mais là, c'est aux politiques de se positionner. Et pour l'instant, le politique ne fait que se positionner sur des objectifs à atteindre, mais qui restent larges quand même. Or il me semble quand même que ça n'est pas qu'un travail de technicien. Alors, la difficulté, c'est que, quand on les renvoie sur leurs responsabilités, on n'a pas de retour. On peut dire : 'Moi, je fais des propositions qui vont jusque là. Mais à un moment donné, je ne suis pas sûr que ce soit notre métier. Nous, on ne peut que les alerter sur les conséquences des choix ou sur l'impact de l'absence de décision.' » Un autre technicien de la Ville de Paris est placé dans une situation similaire sur un projet d'aménagement : il décrit ainsi un cas où il estime que les élus se sont défaussés de leurs responsabilités sur les techniciens. Pour préciser les limites de la responsabilité des techniciens et des élus, il se réfère aux principes de l'élection démocratique en invoquant la sanction des urnes : « *À force de se décharger de la responsabilité sur les autres, les élus parfois devraient se rendre compte que ça n'est pas un vrai moyen. Que la sanction, elle est aux urnes. À un moment, ça ne passe pas. Quand on fait croire des choses, ça ne passe pas. Parce que certains se défaussent de leurs responsabilités. Par rapport aux responsabilités qu'ils ont accepté de prendre en acceptant d'être élus. En se disant : 'C'est de la faute des fonctionnaires.'* » Tout se passe comme si, en cas de désaccord sur les rôles et les responsabilités de chacun, ce technicien revenait aux fondamentaux de l'élection démocratique comme élément de définition en dernier ressort.*

Inversement, certains techniciens redoutent les élus qui empiètent trop sur les prérogatives des techniciens en s'accaparant les questions techniques. Témoin cet ingénieur de la Ville de Paris qui insiste sur le fait que les élus ne peuvent pas se substituer aux techniciens : « *Je crois qu'il faut que chacun reste dans son rôle. L'intérêt que je vois dans notre fonctionnement à nous aujourd'hui, c'est que l'élu reste dans son rôle et les techniciens restent dans leur rôle. Il faut que chacun reste dans son rôle. Si jamais, au sein des élus, les élus se croient techniciens, ça c'est très très mauvais. Alors il n'y en a pas dans notre direction, mais j'en crois voir à la Ville de Paris...* » **Ainsi, les élus et les techniciens peuvent mobiliser des registres d'argumentation et d'action qui ne sont pas a priori les leurs. Mais l'idée d'une limite ou d'une frontière entre ce qui relève du politique et ce qui relève du technique reste malgré tout présente dans les esprits de chacun, même si cette limite est fluctuante et s'il y a parfois des débats sur sa position.** Le flou de la frontière entre ce qui est politique et technique n'enlève rien à son existence et ne remet pas en cause le principe d'une spécificité du politique, que nous questionnerons plus loin.



## Conclusion

Les catégories d'élus et de techniciens ne sont pas toujours opératoires pour décrire le rôle des acteurs dans l'action. **Il existe des acteurs qui ont une position spécifique dans l'organisation, situés à l'interface entre politique et technique.** Ces acteurs ne se limitent pas aux directeurs généraux des services des collectivités. On les rencontre sous des formes diverses, à des postes variés et parfois inattendus. Ces acteurs ont pour caractéristique d'être à la limite entre la sphère des élus et celle des techniciens. Ils tirent de cette position particulière de passeur plusieurs avantages. Ils peuvent d'abord mobiliser des ressources techniques et des ressources politiques dans leur action. Ils peuvent assurer un niveau de pré-arbitrage des problèmes avant qu'ils ne remontent aux élus. Ils peuvent ainsi servir d'interlocuteurs aux autres techniciens sur toutes les questions politiques : ils se chargent alors d'assurer les traductions avec les élus. Enfin, ils sont capables de représenter les élus dans les débats au niveau technique et peuvent permettre aux élus de s'immiscer dans ces débats. Nous avons vu également que les acteurs pouvaient passer de la catégorie des élus à celle de techniciens, et inversement. Les phénomènes de circulation des acteurs entre politique et technique ont une grande importance, à la fois dans la constitution de réseaux d'acteurs et dans les mélanges des logiques que chacun peut mobiliser. **Les seules catégories d'élus et de techniciens sont finalement à la fois trop larges et trop imprécises pour caractériser les acteurs. Il est nécessaire de distinguer, au sein des acteurs qui ne sont pas élus, une catégorie d'acteurs à l'interface entre politique et technique, et dont les rôles se rapprochent de ceux des élus.** Nous affinerons cette analyse dans la partie suivante à travers l'observation des diverses formes que peuvent prendre les interventions des élus et des techniciens dans l'action.

Nous avons pu voir dans cette partie que les qualificatifs d'élus et de technicien ne définissaient que partiellement ce que chacun était en mesure de faire dans la conduite de l'action publique. Alors que certains élus interviennent dans des questions opérationnelles, des techniciens participent à la construction des décisions politiques. Cela nous invite d'abord à ne pas réserver l'expression du politique aux seuls élus. **Les techniciens ont inévitablement un rôle politique dans le cadrage des choix des élus.** Ce constat ne manque pas de soulever quelques questions quant au fonctionnement effectif de la démocratie représentative. Mais le problème est peut-être

plus de s'interroger sur les moyens qu'ont les élus de comprendre, de contrôler, et de modifier les cadres d'interprétation du monde proposés par les techniciens, plus que de s'insurger sur l'influence de ces derniers dans l'action. Enfin, le rôle politique des élus ne se résume pas à décider en amont des grandes orientations de leurs politiques. **Notre analyse laisse supposer que les élus peuvent exprimer tout au long de l'action leurs engagements et leurs préférences quant à l'action publique à mettre en œuvre, y compris dans les moindres détails des questions opérationnelles.**

**PARTIE IV - L'INTERVENTION DES ELUS ET DES TECHNICIENS**  
**DANS LE PILOTAGE DES PROJETS D'AMENAGEMENT URBAIN**

---

## PREAMBULE

---

L'analyse des trois projets d'aménagement urbain de notre second dispositif d'enquête va nous permettre à présent de construire une typologie des rôles que peuvent être amenés à jouer dans l'action les différents élus et techniciens lorsqu'ils participent au pilotage d'un projet d'aménagement, en tenant compte des phénomènes généraux décrits dans la partie précédente. Nous comparons des projets d'aménagement qui diffèrent à la fois par leur taille, par leurs objectifs, par leur programme, par leur situation dans l'agglomération, mais également par le fait que les agglomérations dans lesquelles prend place l'action sont relativement différentes. Malgré ces différences, on peut repérer des similitudes dans les nombreuses formes que peut prendre l'action des élus et des techniciens au-delà des différences qui peuvent exister entre les projets : nous repèrerons ici les similitudes plus que les écarts entre les trois cas analysés. Nous nous servirons des typologies ainsi dégagées pour mettre en évidence et caractériser les différentes modalités d'intervention des techniciens et des élus.

Lorsque nous parlons du rôle tenu par les techniciens et les élus dans le pilotage de l'action, nous nous situons toujours dans la démarche empirique d'analyser ce que font concrètement ces acteurs. Cette démarche signifie que nous ne considérons pas que l'action de chacun serait déterminée par avance, les acteurs n'ayant plus qu'à endosser des rôles figés dont ils ne sortiraient plus. Bien au contraire, les acteurs participent à la construction de leurs rôles par rapport à l'action collective à mettre en œuvre, ici dans le cadre de l'organisation du pilotage de l'action sur le projet. **Mais il est possible de repérer des récurrences dans la manière dont ils participent à l'action, dans les cadres de référence qu'ils mobilisent, dans la place qu'ils occupent dans l'organisation de l'action. Leurs rôles sont construits relativement à l'action mise en œuvre, et en fonction des problèmes qu'elle soulève.** Nous reprenons en ce sens une démarche élaborée dans une autre recherche, qui avait permis de distinguer différentes catégories de techniciens intervenant dans la construction des actions métropolitaines inter-institutionnelles (Arab, Idt & Lefeuvre, 2008, 2009b), pour l'appliquer ici aux élus et aux techniciens participant au pilotage des projets d'aménagement.

Nous mobiliserons pour cela le principe des idéaux-types élaboré par Max Weber (Weber 1921). Cette méthode d'analyse consiste à distinguer plusieurs types correspondant aux différentes formes que peut prendre un objet que l'on veut décrire. Chaque idéal-type est une simplification de la réalité : en mettant en avant quelques traits saillants que l'on grossit, on insiste sur les variables caractéristiques qui se dégagent de l'analyse. Un idéal-type reste ainsi une construction. On ne rencontre jamais dans la réalité un type-idéal tel qu'il a été décrit : l'objet réel pourra par exemple être une composition entre plusieurs types, ou être situés à mi-chemin entre deux types. Un même élu pourra par exemple relever d'un idéal-type lorsqu'il agit sur un projet, et d'un autre idéal-type sur un autre projet, voire alterner entre les deux sur un même projet. Mais la construction d'idéaux-types qui servent de référence aura permis de proposer une manière de caractériser son action et de la modéliser. **Le fait d'élaborer des idéaux-types a donc un caractère explicatif de la réalité, puisque l'analyste met en avant les variables qui lui semblent importantes.** La construction d'idéaux-types correspond ainsi aux problèmes que l'on se pose, relatifs ici aux différentes formes que peut prendre l'intervention des élus et des techniciens dans le pilotage des projets. Nous avons vu en effet que les figures de l'élu qui décidait et du technicien qui mettait en œuvre étaient loin de résumer la complexité de l'intervention de ces acteurs dans les projets. Les typologies esquissées ici permettront de proposer d'autres variables permettant d'appréhender les logiques propres à l'action de chacun.





## CHAPITRE 8 : LES DIFFÉRENTES FORMES D'INTERVENTION DES ELUS DANS LE PILOTAGE D'UN PROJET

---

Nous nous intéresserons ici à l'élu en action. Il ne s'agira donc pas de faire une sociologie politique des élus consistant à observer dans l'absolu leurs parcours, leurs carrières et leurs caractéristiques socioprofessionnelles<sup>155</sup>, ou encore les réseaux sur lesquels ils s'appuient pour gouverner<sup>156</sup>. Nous analyserons avant tout ce que fait un élu dans ses activités au quotidien et la manière dont il se positionne lorsqu'il participe au pilotage de l'action publique. Notre typologie est plus précisément organisée selon deux axes distincts. **Nous avons insisté précédemment sur le fait que certains élus interviennent au quotidien dans le pilotage de l'action. Mais d'autres interviennent de manière plus ponctuelle par rapport au projet, afin de faire en sorte que celui-ci s'inscrive dans le cadre général de l'action des institutions politico-administratives dont ils ont la charge. Cela constitue une première variable importante permettant de décrire le rôle de ces acteurs et de caractériser leur action. Nous verrons que cette variable s'avère en outre essentielle pour comprendre la manière dont se structurent les communautés d'élus à la tête des différentes institutions.**

Nous avons vu en outre que les élus étaient amenés à déléguer une grande partie de la décision aux techniciens. Les élus gardent alors néanmoins un rôle de garant vis-à-vis de l'action des techniciens. Mais une autre forme d'intervention de leur part consiste à insister sur les éléments qui les intéressent particulièrement et sur lesquels ils souhaitent s'engager personnellement. **Une seconde variable caractérisant le rôle des élus dans le pilotage des projets vient ainsi de la manière dont ils se positionnent par rapport à l'action des techniciens, selon qu'ils se placent en garant ou qu'ils défendent des idées précises. Cette variable renvoie aux différents rôles qui relèvent fondamentalement du politique, et que peuvent tenir les élus dans l'action : nous mettrons ainsi en évidence, dans l'activité au quotidien des élus, ce qui relève du monopole de la violence légitime et des choix relatifs à l'orientation de l'avenir de la société.**

---

<sup>155</sup> Perspective adoptée par exemple dans les travaux de Franck Bachelet sur les hauts-fonctionnaires intercommunaux et territoriaux (Bachelet, 2005, 2006).

<sup>156</sup> Perspective adoptée par exemple dans les travaux de Maryvonne Prévot lorsqu'elle analyse les réseaux d'acteurs sur lesquels s'est appuyé Pierre Mauroy pour piloter Euralille (Prévot, 2006).

## 8.1 - Les *grands élus* et les *élus du quotidien* des projets d'aménagement

Tous les élus n'interviennent pas à la même fréquence et au même niveau de généralité par rapport à un projet d'aménagement. Nous distinguerons à cet égard deux catégories idéaltypiques de formes d'intervention des élus. La première est celle des *grands élus* qui interviennent dans la constitution de la coalition politique porteuse du projet à travers la structuration des grands enjeux de l'action publique de la collectivité. **Ils contribuent à définir le cadre général dans lequel s'inscrit le projet.** La seconde catégorie est celle des *élus qui interviennent plus dans le quotidien des projets d'aménagement, que ce soit sur le suivi au jour le jour de l'avancement du projet ou à travers des interventions ponctuelles très précises qui leur permettent d'inscrire leurs propres préoccupations dans le projet.*

Comme c'est le cas pour toute typologie, un même élu peut relever en même temps des deux catégories. Nous verrons ainsi que certains grands élus impliqués dans un projet peuvent également se retrouver parmi les élus intervenant au quotidien dans ce projet. Mais le fait de distinguer ces deux types d'élus nous permet de montrer que ce n'est pas systématiquement le cas. Les grands élus intervenant également au quotidien dans un projet sont en ce sens des cas particuliers. Cette situation renvoie à une configuration bien spécifique de portage politique des projets. De plus, un élu peut se retrouver dans la catégorie des « grands élus » dans un projet, et plutôt dans la catégorie des « élus du quotidien » dans un autre projet. **Nous verrons que cette typologie permet non seulement de préciser les différents rôles que peuvent tenir les élus dans les projets d'aménagement urbain, mais également de comprendre comment la structuration de la communauté d'acteurs politiques à la tête des institutions en charge de l'action publique peut s'appuyer sur une telle répartition des rôles entre les élus au sein des projets.**

***a) Les « grands élus », ou la construction des enjeux généraux et de l'organisation du projet***

Dans les trois projets, quelques élus participent à l'organisation du portage politique du projet. **Le rôle de ces élus est tout à la fois de déterminer les enjeux et les grandes orientations du projet, et de constituer en même temps une coalition politique qui soit capable de les porter.** Ce ne sont pas nécessairement les élus les plus impliqués dans le quotidien des projets d'aménagement. Ces élus ont généralement une certaine envergure au sein de la communauté d'acteurs politiques en place à la tête des principales institutions, et sont qualifiés de « grands élus » par les acteurs eux-mêmes.

**L'inscription des enjeux politiques du projet dans l'action générale des institutions**

**Les grands élus sont ceux qui vont inscrire les enjeux du projet dans l'action globale des principales institutions concernées. Ce travail est généralement effectué par les principaux élus à la tête de ces institutions.** Il a ainsi notamment été assuré sur le projet de l'Union par Pierre Mauroy, en tant que garant de l'équilibre politique au sein du « consensus métropolitain ». Le président de la Communauté urbaine intervient lui-même assez peu dans le projet. Mais, comme nous l'avons vu, la négociation avec les principaux élus des grandes villes a été décisive pour définir les enjeux du projet et son calendrier. En tant qu'artisan de l'équilibre politique au sein de la Communauté urbaine, Pierre Mauroy a joué ainsi un rôle crucial dans la définition et le maintien des ambitions du projet de l'Union. Les maires des grandes villes y tiennent également un rôle à partir du moment où ils sont parties prenantes des accords stabilisant ces équilibres. Le maire de Roubaix a notamment occupé une place particulière depuis la fin des années 1990 dans la coalition à la tête de la Communauté urbaine, place que Fabien Desage qualifie de « position charnière dans le régime de coalition »<sup>157</sup> (2005). Cet élu a participé activement à l'élaboration de l'équilibre sur lequel repose l'action générale mise en œuvre par les différentes institutions, et dans lequel s'inscrit le projet de l'Union. Le maire de Tourcoing tient une place similaire. Le projet de l'Union est mobilisé par ces acteurs comme un élément concret parmi d'autres permettant de construire et stabiliser la coalition.

Sur Paris Nord-Est, quelques élus ont fait en sorte que le projet puisse s'inscrire comme un élément de l'action publique portée par la Ville de Paris. À côté du maire de Paris et de son

---

<sup>157</sup> Il a ainsi apporté son soutien imprévu à Pierre Mauroy après avoir été élu maire en 1995, alors qu'il était à l'époque au CDS (Centre des Démocrates Sociaux), et avant de finalement passer au Parti Socialiste.

adjoint à l'Urbanisme qui portent la politique générale en matière d'aménagement et d'urbanisme sur le territoire parisien, on trouve également le maire du XIX<sup>e</sup> arrondissement. Réputé être « *proche du maire de Paris* », selon un technicien déjà cité, il aurait ainsi pesé pour qu'un projet d'aménagement important soit lancé dans ce secteur de la capitale, situé pour une grande partie sur son arrondissement. Cet élu précise ainsi : « *Quand Paris n'a pas été choisi pour les Jeux olympiques à l'été 2001, moi, j'ai proposé au maire de Paris de lancer une opération d'urbanisme conséquente sur Paris Nord-Est puisqu'on avait une chance de pouvoir y créer un nouveau quartier. Et après, quand le maire de Paris a donné son accord, les choses devenaient intéressantes.* » À travers ses discussions avec le maire de Paris, il contribue ainsi à créer une attente politique générale sur ce secteur et à y relancer l'idée d'un grand projet d'aménagement<sup>158</sup>. Ce projet s'inscrit dans l'idée plus générale d'un « rééquilibrage vers l'est » du territoire parisien en matière de développement économique. Paris Nord-Est est également l'un des sites du grand plan de renouvellement urbain (GPRU), qui est un ensemble d'actions sur le territoire parisien visant à aménager la « couronne » parisienne des arrondissements périphériques, en combinant une intervention à la fois sociale et urbaine (APUR, 2001). Enfin, le maire du XVIII<sup>e</sup> arrondissement fait partie également des grands élus qui ont été mobilisés sur les grandes orientations du projet. Il est lui aussi très proche du maire de Paris et fait partie des élus qui comptent au sein de la majorité municipale<sup>159</sup>.

Le projet Cœur de Ville à Chartres faisait partie sous une forme allégée du programme électoral du nouveau maire de Chartres lorsqu'il a été élu en 2001. La question du stationnement en centre ville a en effet été placée au centre de la campagne électorale des municipales de 2001. Le projet de la création d'un grand parking sous le boulevard Chasles s'inscrivait donc dès le départ dans le programme du maire pour sa ville. Deux élus, le maire et son adjoint à l'Urbanisme, ont ici contribué à placer ce projet au cœur du programme de l'action publique de la Ville de Chartres. Un technicien de la Ville de Chartres précise : « *avant d'être au pouvoir, le maire et l'adjoint à l'Urbanisme avaient une association<sup>160</sup>, et ils ont longtemps travaillé sur la ville de Chartres, sur ce qui n'allait pas, pour avoir un vrai programme de redynamisation de la ville.* » Ici, l'inscription du projet dans l'action plus large de la Ville de Chartres est une conséquence directe de la définition du programme électoral avant et pendant les élections.

<sup>158</sup> Une grande zone d'aménagement avait déjà été envisagée sur ce secteur au début des années 1990 : la ZAC Paris-Villette devait constituer le pendant de Paris Rive Gauche dans le Nord-Est de Paris, mais n'a finalement pas été mise en œuvre. Les élus relancent donc ici une idée enterrée « dans les cartons » de la Ville de Paris.

<sup>159</sup> Bertrand Delanoë, tout comme l'adjoint à l'Urbanisme Jean-Pierre Caffet, sont élus dans le XVIII<sup>e</sup> arrondissement.

<sup>160</sup> L'association avait pour nom « Chartres, votre ville ».

### **Le poids politique des grands élus**

Ces grands élus ont tous un poids politique fort au sein de la communauté d'acteurs politiques à la tête des principales institutions impliquées dans les projets. Le poids politique de ces élus est un élément important pour leur permettre d'assurer l'inscription du projet dans le programme politique global de leurs institutions, et pour leur permettre de définir les modalités de portage politique du projet. À Lille Métropole, le maire de Roubaix nous est ainsi présenté par un autre élu comme une personnalité forte et incontournable au sein de la communauté politique locale : « *Il y a des personnalités. Le maire de Roubaix, il ne faut pas oublier qu'il est vice-président à la Communauté urbaine, chargé de la Ville Renouvelée, il est à la Région chargé des dossiers ANRU, etc. On ne passe pas facilement au-dessus de quelqu'un comme ça. En plus, c'est un type hyper-compétent, c'est lui qui a fait passer ce concept de la Ville Renouvelée à la Communauté urbaine.* » De la même manière, le maire de Wattrelos nous est présenté par un autre élu comme un élu important et compétent : « *Le député-maire de Wattrelos, qui est un vrai professionnel des finances publiques, qui est de la Banque de France, eh bien, il sait faire.* » On a vu de la même manière à Paris que le sénateur-maire du XIX<sup>e</sup> arrondissement était qualifié de « *proche du maire de Paris* », ce qui fait de lui un élu influent au sein de la majorité. L'adjoint à l'Urbanisme et sénateur, Jean-Pierre Caffet, est également un proche de Bertrand Delanoë. Daniel Vaillant, le maire du XVIII<sup>e</sup> arrondissement, est un ancien ministre de l'Intérieur de Lionel Jospin. Jean-Pierre Caffet et Daniel Vaillant se côtoient par ailleurs à la section PS du XVIII<sup>e</sup> arrondissement à laquelle appartient Bertrand Delanoë. À Chartres enfin, le député-maire Jean-Pierre Gorges nous est présenté comme l'homme fort incontesté de l'UMP dans l'agglomération. L'ancien directeur des Services techniques le qualifie de « *forte personnalité* ». L'adjoint à l'Urbanisme a été l'un des collaborateurs du maire de la première heure, au sein de l'association d'opposition que présidait le maire entre 1995 et 2001. Ces deux personnes font ainsi partie des élus qui comptent à Chartres entre 2001 et 2008.

**Plus les élus sont importants et moins le temps qu'ils peuvent consacrer à chaque dossier est grand. L'implication d'un grand élu dans le suivi d'un projet d'aménagement est donc d'autant plus notable qu'elle est parfois difficile à obtenir.** Le directeur du Pôle Aménagement et Cadre de vie à Lille Métropole insiste ainsi sur le fait que « *Pierre Mauroy ne peut pas être là tout le temps* ». Le chargé de projet de l'Union insiste de la même manière sur le peu de temps que Martine Aubry peut accorder au pilotage du projet, et précise qu'elle « *ne participe pas aux comités de pilotage politique au même rythme que les autres élus, parce qu'elle a un agenda trop chargé* ». Les plus grands élus ne sont donc pas nécessairement ceux qui sont le plus disponibles au quotidien

pour s'impliquer dans la conduite des projets. Le temps accordé par les grands élus à un projet est pris alors comme un signe de l'importance de ce projet, et contribue à en stabiliser le portage politique. Le chef du projet de l'Union à la SEMVR estime ainsi que la participation des maires des trois villes au comité de pilotage politique souligne l'importance du projet : *« J'ai une heure par mois pour leur dire où j'en suis du projet en totalité. Ce qui est déjà beaucoup. Ils font l'effort de venir une heure tous les mois. »* Pour montrer le portage politique fort du projet Cœur de Ville, le directeur général des Services techniques insiste de la même manière sur le fait que le maire était systématiquement présent aux déjeuners des comités de pilotage du marché de définition même s'il ne pouvait pas rester toute la journée. Enfin, la visite de Bertrand Delanoë d'un projet d'aménagement une fois par an est présentée par un technicien comme une preuve de son engagement fort derrière ce projet.

### **La co-construction des enjeux des projets et des coalitions qui les portent**

Même s'ils ne sont pas toujours les élus les plus présents dans le quotidien des projets d'aménagement, les grands élus jouent un rôle crucial dans la construction à la fois des enjeux des projets et des coalitions politiques en mesure de porter ces enjeux<sup>161</sup>. Nous avons montré notamment comment le projet de l'Union avait été défini comme un « pôle d'excellence métropolitain » aux côtés d'Euralille et de quelques autres grands projets de la métropole. L'agrégation au projet d'enjeux en matière de développement économique a ainsi servi de base aux négociations entre élus afin de constituer une coalition permettant de porter politiquement le projet. La négociation a reposé notamment sur une répartition entre les grandes villes de ces pôles d'excellence. Un technicien de la direction du Développement économique de Lille Métropole précise que les élus se sont réparti entre les villes les différentes thématiques possibles pour ces pôles d'excellence : *« Quand la Communauté urbaine a délibéré pour prendre la compétence économique en 2002, dix filières stratégiques ont été repérées. Il y a eu un débat politique disant : 'On ne peut pas animer les cinquante filières existantes sur la métropole.' Or le SDAU qui venait d'être élaboré définissait cinq pôles d'excellence qui seraient les locomotives du développement économique de la métropole. Donc, lors de la délibération et des débats, on a dit que ce serait plus logique d'axer ces pôles d'excellence sur ces filières et de faire un croisement entre les deux. C'est-à-dire que, si on a des projets structurants sur ces filières, il faut les implanter sur ces pôles d'excellence. Après il y a eu une répartition. »* La coalition politique permettant de porter le projet s'est donc constituée en même temps que se définissaient les enjeux du projet. Les

---

<sup>161</sup> On rejoint ici l'idée que les problèmes politiques sont construits en même temps que les coalitions d'acteurs capables de les porter, voir à ce sujet note 80 p153

négociations entre élus se sont appuyées sur les éléments de contenu concret du projet, et ont tenu compte des attentes que pouvaient avoir les différents élus par rapport à ce contenu. Nous avons montré des phénomènes similaires dans le projet Paris Nord-Est. Nous avons vu par exemple que le programme de la ZAC Claude Bernard avait fait l'objet d'un compromis entre plusieurs élus de manière à y intégrer les enjeux de chacun d'entre eux, ce qui permettait de constituer une coalition politique capable de voter le dossier de réalisation de l'opération au conseil de Paris. Les négociations entre élus pour constituer une coalition ont porté ici aussi sur le contenu de l'action. Sur le projet de l'Union, un élu précise que le contenu du projet est « *le point de rencontre de plusieurs centres d'intérêt et expressions de volontés politiques* ». En parlant de l'équilibre entre les Villes au sein de Lille Métropole, un technicien explique également que « *le consensus se fait sur les projets. [...] C'est du donnant-donnant* ».

**Dans ces processus de construction des enjeux et de stabilisation des coalitions politiques qui les portent, ainsi que dans le maintien tout au long de l'action de ces enjeux et de ces coalitions, les « grands élus » tiennent un rôle majeur.** Un technicien de la SEMAVIP raconte ainsi le rôle qu'ont joué certains grands élus dans l'opération Macdonald dans la vente par la SOVAFIM des entrepôts à la SAS Paris Nord-Est pour réaliser le projet soutenu par les élus parisiens. Notre interlocuteur précise que l'offre de la SAS Paris Nord-Est était pourtant moins intéressante sur le plan financier que celle d'autres investisseurs qui envisageaient de conserver les entrepôts en l'état pour exploiter l'activité logistique existante. L'accord entre le Premier ministre de l'époque et le maire de Paris a permis de souligner l'importance des enjeux politiques en matière d'aménagement et de logement : « *Les intérêts de la SOVAFIM sont ceux de l'État, un peu doubles, à la fois de faire rentrer de l'argent dans les caisses de l'État et à la fois de libérer du foncier pour créer du logement. Donc, au moment de la vente, il y a eu des arbitrages qui se sont joués entre, à l'époque, Bertrand Delanoë et Dominique de Villepin. C'est remonté à ce niveau-là pour arbitrer entre une offre très haute et la façon dont la Ville de Paris pouvait défendre le projet en disant : 'Il y a un projet urbain et il y a neuf cents logements à la clef.* » Un autre technicien souligne de la même manière qu'« *à un moment donné, il fallait qu'il y ait un arbitrage politique, et à ma connaissance, ça s'est fait presque au plus haut niveau, sur la rive gauche et sur la rive droite. L'arbitrage, c'était entre le ministère de l'Équipement et celui des Finances* ». Nous avons souligné de la même manière sur le projet de l'Union que c'est Pierre Mauroy qui a négocié avec les maires des grandes villes pour constituer une coalition, au sein de la Communauté urbaine, permettant l'émergence du projet.



**Il semble que les grands élus fassent preuve de savoir-faire particuliers dans la constitution de coalitions capables de porter les enjeux politiques<sup>162</sup>. D'une part, les grands élus semblent particulièrement doués pour repérer et faire émerger des enjeux politiquement acceptables et défendables devant leurs administrés et leurs collègues élus.** Sur le projet Cœur de Ville, le directeur de l'Urbanisme de la Ville de Chartres décrit par exemple la réaction du maire lorsque les équipes d'architectes participant au marché de définition lui ont proposé une modification substantielle du projet, consistant à réaliser un parking linéaire sous l'avenue Chasles plutôt que de le concentrer sous la place des Éparts comme il l'envisageait initialement. Après une première réaction épidermique de rejet venant du fait que la localisation du parking avait été un sujet polémique lors de la campagne électorale et qu'il n'entendait pas revenir dessus, le maire s'est finalement laissé convaincre par les techniciens. Notre interlocuteur précise que le maire a assez vite senti les bénéfices politiques qu'il pourrait tirer de cette proposition : *« Il y avait plusieurs listes aux élections municipales, qui proposaient toutes des parkings mais ils n'avaient pas la même localisation ni la même capacité. Donc c'était un point difficile. Jean-Pierre Gorges voulait un parking en silo sous la place. Donc quand on lui a annoncé que peut-être il serait intéressant d'élargir le parking, on a eu l'impression dans un premier temps qu'on était tous virés. Et finalement, il a vraiment été très rapide à percuter. C'est une capacité que je lui reconnais. En deux heures de temps, il a bien compris l'aspect technique, c'est-à-dire les avantages objectifs réels de faire un parking qui desserve l'ensemble des adresses. Et puis après, lui aussi, l'homme politique, il a vu aussi qu'il pourrait en tirer bénéfice : 'comme ça, je serai le maire qui aura fait à la fois mon parking sous la place des Éparts et aussi le parking sur les emplacements des autres candidats.' »* On retrouve l'idée d'un savoir-faire politique particulier de cet acteur dans la définition d'enjeux politiquement soutenables.

**Un deuxième type de savoir-faire des grands élus réside dans leur capacité à constituer des coalitions autour de ces enjeux, quitte à les faire évoluer pour cela.** Un collaborateur de cabinet d'un grand élu parisien impliqué dans le projet Paris Nord-Est décrit ainsi ce que fait son élu en cas d'arbitrage avec d'autres élus, afin que sa position soit choisie par le maire de Paris. Notre interlocuteur précise que, *« lorsque le maire de Paris doit arbitrer entre plusieurs adjoints, voilà, il y a quatre notes de quatre adjoints différents qui remontent. Notre position, généralement, s'il y a quatre adjoints, c'est d'écrire une note avec trois adjoints. Et le quatrième n'est jamais d'accord »*. Cet élu s'arrange ainsi pour constituer une coalition qui puisse porter les enjeux qu'il défend, et qui permette à d'autres élus de s'y retrouver également.

<sup>162</sup> Nous sommes ainsi amenés à revenir sur le rôle de médiateur que peuvent tenir certains élus dans la construction des enjeux de l'action publique (Muller, 2003), en insistant sur le fait que le travail du médiateur consiste à rendre les enjeux de l'action publique politiquement acceptables, y compris au sein même de la sphère des élus.

Comme on peut le voir, **les grands élus contribuent à produire des règles du jeu globales dans lesquelles s'inscrit le projet, et à stabiliser le portage politique en constituant une coalition autour du projet.** Ces deux dimensions sont fondamentales pour que le projet aboutisse. Un technicien de la Ville de Paris travaillant sur le projet Paris Nord-Est et ayant travaillé dans les années 1990 à l'établissement public d'aménagement de la Défense (EPAD), nous cite en contre-exemple le projet d'extension du quartier d'affaire de la Défense sur la « zone B » à Nanterre, avant que le projet ne soit repris par l'EPA Seine-Arche. Les premiers projets élaborés au cours des années 1990 n'ont pas été menés à terme. Selon notre interlocuteur, cet échec vient du fait que le portage politique du projet à cette période était mal structuré : *« On travaillait sur la faisabilité de ce qui se passe derrière la Grande Arche de la Défense, ce qu'on appelle aujourd'hui Seine-Arche. Mais le montage politique n'était absolument pas bon. Il a fallu attendre qu'il y ait un nouvel établissement public qui soit créé sur Nanterre parce qu'il y avait un conflit énorme entre la commune de Nanterre et l'État. Mais les techniciens se sont échinés, et c'est souvent le cas si le montage politique n'est pas bon. »* Le travail de structuration du « montage politique » du projet, c'est-à-dire d'une coalition politique capable de le porter, s'avère donc essentiel. Les grands élus y tiennent souvent un rôle central, même s'ils interviennent peu dans le projet par la suite.

### ***Des élus organisateurs***

**L'intervention des grands élus dans les projets d'aménagement urbain est souvent essentielle sur les questions d'organisation de l'action.** Nous verrons plus loin qu'ils ne sont pas les seuls à s'en préoccuper : certains techniciens y jouent également un grand rôle. Mais ce sont généralement les grands élus qui sont amenés en dernier ressort à arbitrer sur ces questions, et certains y portent une attention toute particulière. Les grands élus interviennent à deux niveaux dans l'organisation des projets d'aménagement. **Ils jouent d'abord un rôle essentiel dans l'organisation générale de l'action à l'échelle des structures techniques des institutions. Les projets d'aménagement s'inscrivent alors dans cette organisation générale, et à l'inverse chaque projet peut être une occasion de définir des règles qui la structurent.** Les grands élus tiennent ainsi de manière indirecte un rôle dans l'organisation du projet. C'est le cas sur le projet de l'Union lorsque Pierre Mauroy suggère que la SAEM Euralille s'associe à la SEMVR pour répondre à l'appel d'offres pour l'attribution de la concession d'aménagement, pour permettre notamment de trouver du travail à la SAEM Euralille. Le président de la SEMVR raconte : *« Pierre Mauroy, c'est un prophète : l'équipe d'Euralille arrivait en bout de chantier et il voulait garder*

*le savoir-faire. Et il s'est dit : 'Pourquoi on n'investirait pas Euralille sur l'Union ?' Moi, j'ai dit oui tout de suite parce qu'Euralille nous apportait un complément notamment commercial.* » Il n'est pas rare en effet que les grands élus qui président les SEM d'aménagement fassent du lobbying pour « trouver du travail » à leur SEM. Le président de la SEMVR raconte par exemple qu'il lui arrive de « faire le commercial. Il arrive que je demande à un maire : 'Tu vas restructurer ton centre ville, n'oublie pas la SEM.' Parce que la SEM en général a toujours du travail pour l'année suivante. Mais il faut toujours penser : 'Qu'est-ce qu'on va faire dans deux ans ?' Or les dossiers de dans deux ans se décident maintenant. » De la même manière à Paris, le président de la SEMAVIP raconte qu'il doit se battre pour faire vivre sa structure. Ces grands élus font donc en sorte que les projets d'aménagement soient confiés aux structures techniques dont ils ont la charge. Ils agissent alors sur l'organisation de l'action au niveau général des institutions, ce qui a des conséquences sur la définition des acteurs amenés à participer au projet. De la même manière à Chartres, la décision du maire de poursuivre la réorganisation des Services techniques, entamée par la municipalité précédente, semble avoir permis de lancer le projet Cœur de Ville. Le directeur des Services techniques de la Ville de Chartres estime en effet que le projet n'aurait pas pu aboutir dans le cadre de l'organisation précédente. Ici encore, l'action des grands élus sur l'organisation générale des services de leur institution a eu des incidences sur l'organisation du projet.

**Les grands élus peuvent également intervenir plus directement sur l'organisation du pilotage des projets d'aménagement urbain. Même s'ils ne font bien souvent que valider l'organisation proposée par certains techniciens, leur rôle apparaît cependant essentiel car ils se posent alors en garants de la mise en œuvre de l'action publique. Ils rendent en outre un certain nombre d'arbitrages qui permettent de préciser les éléments essentiels des dispositifs de pilotage des projets.** Dans le projet Paris Nord-Est, le dispositif de pilotage propre à l'opération Macdonald a par exemple été soumis à la validation des grands élus, au moment des arbitrages visant à autoriser la SEMAVIP à s'associer à Icade et à la Caisse des dépôts et consignations afin d'acquérir les entrepôts Macdonald. Les élus ont estimé que le dispositif du « comité interne », qui permettait à l'adjoint au maire de Paris en charge de l'Urbanisme et au président de la SEMAVIP d'être consultés par la directrice de la SEMAVIP avant tous les conseils d'administration de la SAS Paris Nord-Est, leur offrait des garanties suffisantes pour autoriser un tel montage. Certains grands élus participant au projet de l'Union ont de la même manière été amenés à se prononcer sur le dispositif de pilotage du projet. Le chef du projet à la SEMVR précise en particulier que le vice-président à l'Aménagement urbain à Lille Métropole a validé les participants au comité de pilotage politique, définissant ainsi les élus qui seraient situés au centre du dispositif. C'est également lui qui a arbitré entre les techniciens sur la

question de la rémunération de l'aménageur<sup>163</sup> au moment de l'attribution du traité de concession de la ZAC de l'Union : les techniciens de la Communauté urbaine estimaient que la proposition financière de ceux de la SEMVR était trop élevée. En rendant son arbitrage, cet élu a contribué à définir les moyens matériels et humains qui allaient être mis en œuvre par la SEM pour réaliser cet aménagement.

Comme on le voit, les grands élus sont ainsi amenés à intervenir dans les questions d'organisation du pilotage des projets d'aménagement. Ils se forment et formulent alors des attentes par rapport à cette organisation. C'est le cas à Chartres lorsqu'un technicien estime que le maire et son adjoint à l'Urbanisme sont devenus des « *fanas des marchés de définition* ». Les grands élus chartrains ont en effet contribué à définir le dispositif organisationnel du projet Cœur de Ville en choisissant d'utiliser cette procédure, sur une proposition initiale des techniciens. Mais ils se la sont ensuite appropriée jusqu'à la reprendre systématiquement dans tous les autres projets d'aménagement de la collectivité. Sur le projet de l'Union, on a vu que les deux vice-présidents de la Communauté urbaine en charge du projet avaient formulé auprès des techniciens communautaires des attentes sur le déroulement des comités de pilotage, lors de la phase d'études pré-opérationnelles consécutive à la désignation du lauréat du marché de définition. Ces élus estimaient en effet que le trop grand nombre de participants à ces réunions pendant la phase précédente rendait difficile la prise de décisions.

**Dans certains cas, les attentes des élus vis-à-vis de l'organisation du projet peuvent même avoir des significations politiques. L'organisation de l'action et les modalités de pilotage sont alors investies d'enjeux politiques propres.** Dans le projet Paris Nord-Est, les études conduites en commun entre les services de la Ville de Paris et ceux de Plaine Commune<sup>164</sup> ont été l'occasion pour les élus des deux collectivités d'affirmer leur volonté de travailler ensemble. Cela s'intègre dans le fait que l'amélioration des relations avec les communes limitrophes constitue pour le maire de Paris l'un de ses engagements de la campagne électorale de 2001. De la même manière, on a vu que les maires de Roubaix et de Tourcoing souhaitaient garder des services de Développement économique dans leurs villes alors que la Communauté urbaine avait récupéré cette compétence, et qu'ils demandaient aux techniciens de ces services de s'investir dans le projet de l'Union. Le directeur de l'Économie à Roubaix précise que « *le maire de Roubaix a jugé que c'était une préoccupation forte de la ville et qu'il fallait conserver les services* ». À travers

---

<sup>163</sup> La rémunération de l'aménageur est le bénéfice que fait l'aménageur sur son travail d'aménagement de l'opération, et qui lui permet notamment d'embaucher le personnel nécessaire à ce travail.

<sup>164</sup> On pense notamment aux études de circulation sur l'ensemble du secteur Nord-Est de Paris, aux études sur les commerces et sur les cinémas, aux études pré-opérationnelles pour aboutir au montage des ZAC de la Gare des Mines, et aux études pour le réaménagement des berges du canal Saint-Denis.

cette décision organisationnelle, ces élus affichent ainsi leur engagement fort sur la thématique du développement économique dans un contexte où le Versant nord-est de la métropole a été durement touché par les désindustrialisations, notamment dans le secteur textile.

## **b) Les élus intervenant dans le pilotage au quotidien**

À côté des grands élus contribuant à la définition des enjeux d'un projet d'aménagement et à la construction des coalitions capables de porter ces enjeux, **une autre catégorie d'élus rassemble tous ceux qui interviennent dans le quotidien du pilotage et de la réalisation tout au long du projet.** Nous verrons que certains de ces élus comptent également parmi les grands élus, mais que cette situation n'est pas systématique et que les deux types d'intervention doivent donc être distingués. Parmi ces élus du quotidien, certains s'impliquent dans les questions de mise en œuvre au jour le jour des projets d'aménagement, y compris dans les détails les plus fins des aménagements mis en œuvre. D'autres élus interviennent au cours de la réalisation de manière plus ponctuelle, sur des points très précis qui les intéressent particulièrement, et qu'ils essaient de faire intégrer au projet.

### **Le suivi politique au jour le jour du pilotage des projets**

#### La gestion courante des problèmes politiques

Nous avons vu que certains élus pouvaient être particulièrement investis sur les questions de mise en œuvre opérationnelle de l'action publique. Sur les trois projets, des élus interviennent effectivement au quotidien dans la gestion de cette phase de mise en œuvre. Le directeur de la SEMVR se dit ainsi convaincu que, sur le projet de l'Union, « *les élus ont envie de s'impliquer dans ce qu'est le quotidien, en ayant compris que l'enfer est dans le détail sur un projet comme ça* ». Il précise que le dispositif du comité de pilotage politique de l'Union a été bâti en misant sur le fait que certains élus voudraient et pourraient s'impliquer dans la gestion au quotidien du projet. Ce type de projet nécessite selon notre interlocuteur une implication des élus dans la gestion de la phase opérationnelle : « *L'implication des élus dans le comité de pilotage politique démontre qu'on a vu juste en disant que ce n'est pas une opération qui se résume à un contrat qui se traite et qui renvoie à un rendez-vous dans quinze ans. Il y a dans la gestion même du contrat, et non pas uniquement dans son aboutissement, un véritable enjeu politique. Ce qui était notre conviction à l'origine est confirmé par la volonté des élus de rentrer dans ce jeu-là. Ce que ça démontre aussi, c'est le réel intérêt des élus, parce qu'on aurait pu avoir des élus qui diraient : 'C'est un enjeu crucial, un territoire stratégique', etc., mais qui pour autant ne dégageraient pas*

*la disponibilité pour. C'est-à-dire qu'ils disent : 'on veut être là parce qu'on estime que ça se gère au quotidien.' »*

L'adjoint à l'Urbanisme au maire de Roubaix explique que l'implication des élus dans le quotidien des projets *« fait partie de la donne. Vous ne pouvez pas gérer sinon, ou alors vous faites du vent. Je me situe peut-être dans un registre, peut-être que j'ai une formation trop technicien et pas suffisamment politique. Mais je conçois mal faire autrement ».*

À Paris, un collaborateur de cabinet de l'adjoint au maire de Paris en charge de l'Urbanisme estime de la même manière que certains élus cherchent à s'impliquer dans les détails de l'élaboration des projets d'aménagement parisiens en phase de mise en œuvre opérationnelle. Notre interlocuteur justifie cet intérêt par le fait que ces élus veulent garder un contrôle sur la mise en œuvre technique et sur les choix à effectuer au cours de cette phase : *« Je pense qu'on est dans une espèce de nouvelle ère politique : le politique n'a pas envie de recevoir un projet ficelé sur son bureau en disant : 'Il y a trois variantes, trois plans, un blanc, un noir, un gris', et il décide. Aujourd'hui le politique a envie de participer et de voir comment s'élabore le projet, et je trouve que c'est assez légitime. Le politique a envie de s'impliquer, a envie de savoir quand les problèmes techniques se posent, et de voir comment ils peuvent être résolus. »*

De la même manière, le maire du XIX<sup>e</sup> arrondissement justifie son implication forte dans le suivi de la phase opérationnelle du projet en précisant qu'*« on peut pas se contenter d'orienter une décision en matière d'aménagement, et après, une fois que c'est lancé par un vote, ne plus s'en occuper. Je pense que, sans faire le boulot des techniciens et des aménageurs, un élu doit s'impliquer et s'informer, voir si tout va dans le sens qui avait été décidé ».*

Ces élus peuvent parfois se préoccuper de questions très concrètes de mise en œuvre des projets. Le chef du projet de l'Union à la SEMVR explique par exemple que les élus participant au comité de pilotage politique du projet veulent valider systématiquement le choix des entreprises qui s'implantent sur la zone de l'Union. Le directeur de l'Économie à la Ville de Roubaix estime en ce sens que le choix des entreprises ou des promoteurs dans les projets d'aménagement sont des décisions le plus souvent politiques, dont les élus font une affaire personnelle : *« Les décisions qui vont être plus délicates, plus politiques sur la zone de l'Union, elles vont intervenir pour la commercialisation. Il va y avoir une décision politique quand on va devoir choisir par exemple un promoteur pour faire telle ou telle opération. Et aussi quand il va falloir mettre un coup d'accélérateur ou forcer quelques barrières administratives pour délivrer tel ou tel permis de construire. »*

Ces questions peuvent être parfois qualifiées par les élus eux-mêmes de détails ayant leur importance. Le maire de Tourcoing, vice-président de la Communauté urbaine, président de la SEMVR et ancien député, raconte ainsi comment il a été amené à s'intéresser aux planches d'un placard d'un couple de personnes âgées habitant dans un

immeuble situé sur une opération d'aménagement dans sa ville : « *Il y avait un couple âgé dans le centre ville de Tourcoing, qui m'a envoyé une lettre, en disant : 'La SEM est en train de nous tuer, ils nous ont relogés dans des conditions épouvantables.' Cette lettre était tellement dure, évidemment copiée à la presse, que moi je suis allé voir sur place. Alors les gens de la SEM leur avaient procuré un appartement très correct, même mieux que celui qu'ils avaient quitté, mais il y avait les planches du placard qui n'étaient pas posées. Pour quelqu'un de quarante ans qui sait bricoler, ça va, mais quand vous êtes un employé de bureau qui a plus de quatre-vingts ans, les planches d'un placard, c'est un drame. Et donc l'élu va mettre son nez là dedans parce que l'élu est celui que la population interpelle.* »

À Chartres, le directeur du Patrimoine de la Ville raconte comment le maire et son adjoint à l'Urbanisme se sont investis dans le suivi de la réalisation du projet Cœur de Ville. Il explique par exemple que ces deux élus se sont parfois occupés de problèmes très concrets survenus sur les chantiers de la construction du parking : « *Les élus ont toujours été très présents. L'adjoint à l'Urbanisme, qui a été notre élu principal sur l'opération, est intervenu au quotidien. Et le maire, tous les matins, commençait sa journée en faisant un tour du chantier. Un matin, il m'a appelé pour me dire : 'La barrière de sécurité, devant tel numéro, elle est cassée, il faudrait que vous alliez la faire réparer.' Ce genre de points de détail. Ou alors il allait voir le chef de chantier et boire un café avec lui, pour discuter de l'avancement du chantier. Il a été vraiment très présent sur le chantier.* »

#### Élus « référents » et élus « de terrain »

**Les élus qui interviennent au quotidien dans la gestion de la phase opérationnelle d'un projet sont d'abord ceux qui assurent pendant cette phase un rôle de « référent » ou de « pilotage politique » du projet. Il s'agit en particulier des élus, situés au cœur du dispositif de portage politique du projet, qui s'engagent pour que le projet aboutisse.** Les maires de Roubaix, Tourcoing et Wattrelos, le vice-président à la Communauté urbaine en charge de l'Aménagement et la vice-présidente en charge du Développement économique, jouent ce rôle sur le projet de l'Union. Le directeur de l'Aménagement et du Cadre de vie estime qu'il est nécessaire que, pour chaque grand projet porté par la Communauté urbaine, un élu soit désigné responsable du suivi politique tout au long de la mise en œuvre. Il qualifie ces élus de « vice-présidents porteurs » : « *Le portage politique se détermine de plusieurs manières. Vous avez les grands projets qui nécessitent invariablement d'identifier le vice-président porteur, qui est quasi systématiquement présent au comité de pilotage. [...] Pour les grands projets, on a une organisation particulière. Et qui nécessite un suivi politique particulier.* » Pour un autre projet sur lequel plusieurs vice-présidents étaient impliqués, il parlera également d'un « vice-président coordonnateur », qui joue le rôle de « référent politique. Parce

*qu'il faut aussi qu'il y ait des réunions de pilotage, et ça n'est pas à Pierre Mauroy d'être là tout le temps*». Pierre Mauroy participe ainsi rarement lui-même aux comités de pilotage des grands projets, excepté sur le projet Euralille dans lequel il s'est impliqué personnellement. De même, quelques élus s'impliquent au quotidien dans les dispositifs de pilotage du projet Paris Nord-Est et y tiennent, comme sur le projet de l'Union, un rôle de référents. Il s'agit tout d'abord de l'adjoint à l'Urbanisme, qui porte tous les projets d'aménagement de la capitale. On y retrouve également le maire du XIX<sup>e</sup> arrondissement, par ailleurs président de la SEMAVIP. Ce sont par exemple ces deux élus qui participent au « comité interne » à la Ville de Paris sur l'opération Macdonald, et qui servent de garants politiques sur cette opération. Comme Pierre Mauroy à Lille pour l'Union, Bertrand Delanoë reste en revanche peu impliqué lui-même dans le quotidien de l'action et n'est pas présenté comme élu porteur de ce projet en particulier, mais comme l'élu responsable de l'action municipale dans sa globalité, dans laquelle s'inscrit ce projet<sup>165</sup>. À Chartres, le maire et son adjoint à l'Urbanisme sont présentés comme les porteurs du projet qui ont assuré son suivi politique tout au long du projet. Mais contrairement aux deux autres projets étudiés, le maire de Chartres tient une place essentielle dans le pilotage du projet. Cela s'explique par le fait que Cœur de Ville est présenté comme le principal grand projet de la mandature du maire de Chartres. Ce projet renvoie à un engagement fort des élus lors de la campagne électorale. La taille de la collectivité fait également qu'il y a moins de projets que pour des collectivités plus importantes, et favorise l'implication personnelle du maire dans le pilotage. **Dans certains cas, les grands élus qui inscrivent le projet dans l'action générale des institutions peuvent donc être les mêmes élus qui servent de référents lors de la phase opérationnelle de ces projets. Mais il s'agit d'une configuration particulière, où le projet a généralement une signification très forte par rapport à l'ensemble de l'action de l'institution.**

En plus des élus référents, **d'autres élus interviennent dans la gestion quotidienne des projets d'aménagement au jour le jour. Il s'agit des élus qui revendiquent avant tout une « légitimité de terrain » qu'ils tirent de leurs contacts avec leurs administrés.** Ces élus sont parfois également référents sur le projet et participent aux comités de pilotage des projets, mais pas nécessairement. Des élus ne participant pas aux réunions du comité de pilotage politique du projet de l'Union sont ainsi impliqués dans le quotidien de ce projet. Il s'agit en particulier de certains élus des villes concernées qui s'investissent dans des questions de réalisation comme le suivi de la concertation. Le chef du projet à la SEMVR explique que ces élus municipaux sont

---

<sup>165</sup> Selon l'un de nos interlocuteurs, Bertrand Delanoë ne s'est impliqué personnellement que dans le pilotage du projet de réaménagement des Halles.



désignés par les maires pour participer aux réunions du comité de concertation de l'Union : « *Ce ne sont pas les maires qui participent, c'est des élus que les maires ont désignés. Ce n'est pas eux qui animent. C'est une réunion animée par la SEM. Mais ils sont là évidemment parce que le lien avec l'habitant est vraiment primordial.* » Sur le projet Paris Nord-Est également, d'autres élus que ceux qui participent aux différents dispositifs de pilotage se mobilisent sur des questions de mise en œuvre de l'action, et notamment certains élus d'arrondissement.

Ces élus revendiquent la légitimité du contact avec le terrain. C'est le cas du maire du XIX<sup>e</sup> arrondissement de Paris : « *Je considère que je suis quand même plus en prise avec la réalité locale et avec le souhait de la population.* » Un technicien de la Ville de Roubaix estime de la même manière que les élus communautaires n'ont pas de légitimité de terrain, contrairement aux élus des villes : « *Les élus communautaires, ils sont dans leur tour à Lille, ils n'ont jamais le riverain qui vient les voir parce qu'ils ont un mur qui s'écroule. C'est la Ville qu'on vient voir dans ce cas-là.* » Ce sont ces élus qui sont les premiers contacts avec les administrés, non seulement avec la population mais également avec les chefs d'entreprises. Le directeur de l'Économie de la Ville de Roubaix précise ainsi que les maires restent les principaux interlocuteurs des chefs d'entreprises lorsqu'ils ont un problème et qu'ils souhaitent une intervention des acteurs publics : « *Le chef d'entreprise néophyte, quand il a un problème avec la collectivité au sens large, il ne va pas appeler la Communauté urbaine. Il ne sait pas ce que c'est. Il va appeler le maire.* » Les maires et les autres élus municipaux des communes de la métropole lilloise gardent ainsi un contact privilégié avec leurs administrés, ce qui leur donne une légitimité particulière pour intervenir sur le territoire de leur commune même, lorsqu'une question ne relève pas de leurs compétences réglementaires. Le directeur de la SEMVR, parlant de la place relative des élus des communes et de ceux de la Communauté urbaine, fait une comparaison éclairante : « *Même si vous déléguez la gestion de votre chauffage dans votre maison, le jour où l'entreprise passe pour dire : 'C'est ma chaudière, c'est moi qui la refais, je ne vous dois que des calories et rien d'autre', vous allez lui dire : 'O.K., mais vous mettez les patins parce que vous êtes chez moi.' Eh bien, on est dans ce système-là.* » C'est dans cette perspective également que la concertation sur les projets d'aménagement de la métropole est gérée par les élus des communes et non par ceux de la Communauté urbaine, bien que l'aménagement soit une compétence réglementaire de la communauté. Le directeur de l'Aménagement et du Cadre de vie à Lille Métropole précise : « *Le maire reste et demeure la porte d'entrée principale pour l'habitant. Nous ne pouvons pas aujourd'hui être organisés vis-à-vis des habitants, ça n'est pas notre rôle.* »

**Dans ce contexte, ces élus « de terrain » sont la porte d'entrée de toutes les contestations possibles des riverains et des autres personnes amenées à se rendre sur le territoire d'un projet d'aménagement pendant la phase opérationnelle. Ils sont donc particulièrement**

**mobilisés sur des questions de gestion quotidienne des aménagements, qui relèvent de la mise en œuvre du projet dans le détail.** Un élu roubaisien déclare ainsi qu'il s'intéresse à des questions de démolition des bâtiments en mauvais état sur le site de l'Union. Il parle en ce sens de questions liées à la gestion quotidienne du site : « *On s'implique dans des problèmes de gestion au quotidien, dans des choix permettant de sécuriser un site.* » Le directeur de la SEMVR estime d'ailleurs que les sujets probablement les plus problématiques entre les élus des Villes et ceux de la Communauté urbaine seront « *les questions de gestion de site. Propreté, etc. Où là les villes disent : 'C'est chez moi qu'il y a le dépôt d'ordure.' On retrouve le : 'C'est à vous de faire mais c'est chez moi que ça se fait.* » De même, sur le projet Cœur de Ville, le maire et son adjoint à l'Urbanisme ont été amenés à s'intéresser aux questions de gestion de la phase de travaux de réaménagement du boulevard Chasles, en exigeant que les travaux se fassent sans couper la circulation, et en veillant à ce que les circulations piétons et voitures soient sécurisées.

### **Les interventions ponctuelles d'élus « annexes »**

Nous avons vu qu'au sein de chaque institution impliquée dans le projet, il était possible de faire une distinction entre les services en charge du pilotage de l'action et les services impliqués de manière ponctuelle sur des sujets précis. Il en va de même pour les élus. **Certains élus interviennent ainsi dans la mise en œuvre opérationnelle des projets d'aménagement de manière ponctuelle et sur des questions très précises qui les préoccupent.** Ces élus « annexes » peuvent être par ailleurs des élus importants à la tête des institutions impliquées dans un projet d'aménagement, mais ils ne sont intéressés par ce projet qu'à travers quelques éléments très partiels. **Leur engagement dans le projet reste donc limité. Le projet est pour eux l'un des moyens d'avancer les politiques qu'ils portent et dans lesquelles ils sont nettement plus impliqués. Ces élus peuvent intervenir aussi bien au moment du montage politique initial du projet qu'au cours de l'action, dans le quotidien du pilotage du projet, afin d'y greffer leurs propres enjeux.**

Sur le projet de l'Union, le cas de la vice-présidente en charge du Développement durable à Lille Métropole a déjà été évoqué. Cette élue Verte est intervenue au cours des études pré-opérationnelles du projet afin d'en faire un éco-quartier. Cet enjeu s'est alors greffé sur le projet. Un technicien déjà cité de la Communauté urbaine raconte : « *On a eu le bon goût de décider à un moment que l'Union serait éco-quartier pilote au niveau de la métropole. Sous l'impulsion du politique. Ni d'Alain Cacheux ni de Martine Aubry, mais d'une troisième élue, en charge du Développement durable à la*

*Communauté urbaine. Elle voulait avancer sa politique de Développement durable au sein de la Communauté, la fin du mandat approchait, et elle s'est dit : 'Il faut que je trouve un éco-quartier pilote.' Et elle s'est dit que l'Union c'était l'idéal, tel qu'on avait travaillé jusqu'à présent, on ne s'éloignait pas trop de la dimension éco-quartier même si on ne l'avait pas affiché comme telle. »* L'intervention de cette élue est restée partielle et circonscrite mais a obligé les acteurs techniques et politiques au centre du dispositif de pilotage à intégrer le développement durable dans le projet, tout en réorientant les études en cours. Le chef du projet de l'Union à la SEMVR évoque également l'intervention ponctuelle de quelques élus du conseil général du Nord concernant l'emplacement d'une « ruche d'entreprise » financée par cette institution : *« Les élus du conseil général attachent de l'importance à l'emplacement de la ruche d'entreprise parce qu'il y a une question d'affichage et d'investissement de la collectivité. Ils ne veulent pas qu'on la mette n'importe où. Donc, si on a du mal à régler les choses sur l'emplacement qu'ils avaient souhaité au départ, il faut bien que le président du conseil général ou l'élu qui porte cette question ait donné son avis. Parce que c'est un sujet qui porte. »* Le chef de projet à la Communauté urbaine précise que l'intervention de ces élus est bien ponctuelle et restreinte à quelques sujets précis : *« Ils avaient identifié trois programmes dans le projet, dont un collège et une ruche d'entreprise. Donc ils s'exprimaient plutôt par rapport à ces enjeux de programme. Ils n'allaient pas dire : 'Le parc ne me plaît pas', vu que ça n'est pas eux qui le payent. »* Ces élus ne peuvent pas se permettre d'intervenir sur tous les sujets. Ils ne s'expriment pas sur l'intégralité du projet et leur intervention reste ciblée, même s'ils ont des marges de manœuvre pour en définir les limites.

De la même manière, nous avons vu dans le projet Paris Nord-Est que de nombreux élus annexes intervenaient de manière ponctuelle sur des points très précis qui les intéressaient. Sans détailler à nouveau les multiples interventions de tous ces élus, rappelons celle de l'adjoint au maire de Paris en charge de la Voirie et des Déplacements sur la question du stationnement autocars. Cet élu a insisté à plusieurs reprises pour qu'un parking pour autocar soit construit à un endroit ou un autre dans le projet. Il est d'abord intervenu dans le pilotage de la ZAC Claude Bernard, comme l'affirme un technicien travaillant sur cette opération : *« Denis Baupin a dit : moi j'ai un parking autocar à mettre dans Paris. Je le mets sur Claude Bernard. Tant que je n'aurai pas trouvé un endroit ailleurs, il restera sur Claude Bernard. »* Ce parking a ensuite migré quelques mois plus tard de l'autre côté du boulevard Macdonald. Un technicien travaillant pour la SAS Paris Nord-Est déclare ainsi que le parking autocars est apparu dans la programmation des entrepôts Macdonald lors des négociations avec les services de la Ville de Paris concernant les équipements publics à construire : *« Une des données d'entrée, c'est que dans ce grand programme privé il y a une partie qui doit être réservée aux équipements publics. Et la quantité de ces équipements n'a eu de cesse de varier. Par exemple la Ville nous a demandé après coup d'intégrer un parking autocars de trente-six places. [...] Donc la Ville en remettait*

*des pelletées. Et je te mets un parking autocars qui n'était pas prévu, etc. Donc on nous a fait un peu avaler des couleurs.* » Cet adjoint semble ainsi être en mesure d'intervenir avec insistance sur les sujets qui lui tiennent à cœur tout au long du projet Paris Nord-Est. L'ensemble du déroulement du projet étant parsemé de ce type d'interventions d'élus divers, il s'agit bien d'interventions dans le quotidien des projets.

**Les élus « annexes » interviennent ainsi tout au long du déroulement du projet, à la fois au gré de l'actualité et au gré de l'avancement des politiques qu'ils portent par ailleurs. Le fait que les projets d'aménagement se déroulent sur un temps long aboutit à ce qu'ils deviennent souvent des supports pour tous les nouveaux enjeux qui peuvent se poser au fil du temps.** Le chef du projet de l'Union à la Communauté urbaine raconte ainsi comment des enjeux liés à la fermeture de l'ancienne brasserie Terken située dans le périmètre du projet sont venus se greffer au cours des études de définition du projet. La cessation d'activité de cette usine a été l'occasion d'une part de réintégrer le bâtiment dans le périmètre d'étude, et d'autre part de faire émerger des enjeux particuliers liés à la concertation. Un collectif d'associations, le « collectif Union », s'est en effet constitué à ce moment là en impliquant notamment d'anciens employés de cette usine. Un technicien de la Communauté urbaine raconte : *« Le collectif Union rassemble des anciens salariés de la brasserie Terken et de l'usine de la Tossée qui s'est arrêtée à peu près au même moment. Donc deux industries locales qui employaient quand même pas mal de monde, qui étaient encore en activité quand on avait lancé les marchés de définition et qui se sont cassé la gueule juste après. On pouvait penser qu'elles allaient se casser la gueule. Mais volontairement, et les élus avaient insisté la dessus, on n'avait pas intégré ces parties-là dans le périmètre des études, pour ne pas laisser penser qu'on précipitait la fin des activités économiques avec le projet. Mais du coup, dès que ça s'est cassé la gueule, on a vite réintégré le tout dans le projet. C'est tombé en cours de marché de définition, on les a réintégrées après coup. »* Plusieurs de nos interlocuteurs soulignent que, dans ce contexte, le collectif Union a bénéficié d'une légitimité particulière pour participer à la définition de l'avenir du site. Le directeur de la SEMVR précise : *« On ne peut pas faire comme s'il n'y avait pas eu des gens licenciés par la Tossée ou par Terken au cours des quelques années qui ont précédé l'ouverture de l'opération. On ne peut pas dire que ces gens n'ont pas quelque légitimité à s'intéresser à ce qui va se passer sur ce territoire. »* En outre, des élus Verts de la Ville de Roubaix ont également profité de cette occasion pour s'associer au collectif Union, et pour porter leurs propres revendications dans la reconversion de la zone de l'Union. Cet événement leur a donc permis de s'impliquer dans le projet. Un technicien participant au projet précise que, *« dans ce collectif d'associations, il y a des anciens salariés, et il y a aussi des élus Verts de Roubaix. Il y a des gens plus ou moins impliqués, qui avaient plusieurs revendications, et notamment de participer au pilotage de l'opération »*. À l'occasion de cet événement

d'actualité, ces élus annexes ont ainsi trouvé un moyen de s'impliquer dans le projet et d'y porter leurs propres enjeux, à travers les dispositifs de concertation mis en place. Les projets d'aménagement constituent finalement des supports pour toutes sortes d'enjeux périphériques au projet, qui viennent par ailleurs l'enrichir et lui donner une consistance.

Ce dernier exemple souligne le fait que **les élus annexes jouent aussi un rôle important dans le portage politique d'un projet d'aménagement, et permettent de consolider la coalition qui le soutient. Laisser des élus annexes s'impliquer sur certains aspects d'un projet d'aménagement peut permettre qu'ils ne s'opposent pas au projet, et éventuellement de favoriser l'obtention de leur engagement en sa faveur.** L'adhésion des élus Verts roubaisiens au projet de l'Union et leur participation aux dispositifs de concertation permettent dans cet exemple au maire de Roubaix d'assurer plus sereinement le portage politique général du projet au nom de sa ville. Il limite ainsi le risque que ses opposants politiques au sein du conseil municipal ne le mettent en difficulté en remettant fondamentalement en cause le projet, puisqu'ils y participent également. Dans le projet Paris Nord-Est, l'intégration du parking autocars quelque part dans le projet semble également avoir été une condition pour que cet élu Vert important au sein de la majorité municipale puisse soutenir le projet, ou du moins ne pas trop s'y opposer. La possibilité de donner un rôle aux élus annexes s'avère ainsi souvent être un moyen de renforcer le portage politique du projet. Le directeur des Services techniques de la Ville de Chartres explique par exemple que la procédure de marché de définition a permis aux deux élus référents de s'investir pleinement dans la conception du projet Cœur de Ville. Mais notre interlocuteur ajoute que cette procédure a également permis à d'autres élus de la majorité de suivre les étapes de la conception du projet, notamment à l'adjoint aux Finances qui a participé à certains comités de pilotage. Cet élu tient un rôle annexe sur ce projet. Son implication dans la conception du projet a néanmoins permis qu'il puisse défendre lui-même le projet avec plus de force lors d'un conseil municipal. Notre interlocuteur souligne en ce sens l'intérêt selon lui de la procédure des marchés de définition : *« Ça a permis de renforcer les élus dans leur connaissance du projet et donc dans leur capacité d'en parler. Voire ça a fédéré un certain nombre d'élus, les membres du comité de pilotage, autour de ce projet. Ce qui fait que quand vous avez dans une municipalité quatre ou cinq élus qui ont participé à ce comité de pilotage... Quand le maire adjoint aux Finances, parce qu'il a discuté avec des architectes, explique à l'opposition en conseil municipal tout l'intérêt du projet alors que l'autre abordait le plan financier, ça pose les choses. C'est lui qui a expliqué qu'il ne fallait pas négocier pour un signal fort avec la fontaine au milieu de la place des Éparts, qui coûtait un peu cher, alors que l'opposition disait que quand même on aurait pu s'en passer. L'adjoint aux Finances ayant participé au truc, c'est lui qui, un peu spontanément, n'a pas laissé répondre le maire adjoint à*

*l'Urbanisme, porteur classique du projet. Il a expliqué que tout ça était cohérent, qu'il y avait peut être des matériaux plus sobres à un autre endroit mais que là, on faisait un effort et que c'est aussi le lieu où on rêve dans la ville. Et dit par un financier, ça change un peu l'enjeu. C'est une richesse des marchés de définition, parce que s'il n'avait pas participé, le financier aurait dit qu'effectivement ça coûtait cher mais que c'était conforme à l'inscription budgétaire, mais il aurait pas porté le projet comme ça.* » Même dans le cas d'un projet où la coalition d'élus portant le projet est forte et risque peu d'être déstabilisée, la participation d'élus annexes permet néanmoins de stabiliser encore davantage cette coalition.

## **Une communauté politique inter-institutionnelle**

**Une telle typologie nous permet d'abord de préciser les différents rôles que peuvent tenir les élus dans le pilotage des projets d'aménagement urbain. Mais elle nous donne également une nouvelle clef pour analyser la manière dont se structurent les communautés politiques.** Nous avons vu en effet qu'il pouvait exister une interpénétration entre les élus des principales institutions impliquées dans les projets d'aménagement. Ces élus forment alors une communauté politique qui peut dépasser les limites d'une seule institution<sup>166</sup>. La remarque déjà citée du directeur de la SEMVR montre ainsi que les élus de Lille Métropole et des villes font partie d'un même groupe : *« Les choses seraient simples si on avait finalement des domaines de compétences communautaires et des domaines de compétences des villes, et que les deux étaient sans rapport. Mais il se trouve que ce sont quelque peu les mêmes élus. »* La pluralité des mandats des élus au sein des institutions est ainsi un élément de structuration d'un système de fonctionnement inter-institutionnel. Plus l'interpénétration entre les élus des différentes institutions sera importante, plus la communauté politique jouera un rôle dans la définition des modalités de production de l'action publique.

Un certain nombre de règles propres à ces communautés inter-institutionnelles organisent leur fonctionnement. Il s'agit tout d'abord des règles électorales. Elles découlent des statuts des différentes institutions. Elles définissent les territoires des différentes circonscriptions électorales et les modalités des élections, et ce sont elles qui induisent l'interpénétration entre les élus des institutions. Mais d'autres règles structurent également ces communautés. On observe en effet que **les élus d'une même communauté politique se répartissent les rôles dans la conduite de l'action publique. Les élus prennent bien sûr appui pour agir sur les compétences légales exercées par les institutions auxquelles ils appartiennent. Mais ils jouent avec les zones d'incertitude qu'ils peuvent trouver entre ces règles pour définir leurs marges**

<sup>166</sup> Voir p80, note n°64 pour une définition du terme.

**d'intervention réelles dans l'action. La négociation du rôle de chacun dans la conduite de l'action publique sert alors de base à la constitution d'une majorité capable de prendre le pouvoir au sein des différentes institutions. Et même si le travail de constitution d'une majorité est propre à chaque institution, les règles de répartition des rôles entre élus se structurent à partir de l'action à mettre en œuvre, à un niveau plus général que celui de chaque institution : celui d'une communauté politique pouvant dépasser le cadre des institutions.** Nous faisons ainsi l'hypothèse que ces règles sont créées et sont maintenues au niveau de la communauté tout entière, et non uniquement au sein de chaque institution. La répartition des rôles entre élus dans l'action constitue alors un moyen de définir et de stabiliser des règles de fonctionnement internes à la communauté politique. Notre typologie distinguant les rôles que peuvent tenir les différents élus dans la conduite des projets d'aménagement devient ainsi une grille d'analyse et d'explication de la manière dont se structurent ces communautés politiques.

**Dans les trois cas analysés, les élus se sont ainsi réparti les rôles dans le pilotage de l'action,** entre les grands élus et les élus qui assurent le pilotage politique des projets au quotidien. Les grands élus sont ceux qui sont en mesure de structurer et de porter les coalitions dominantes au sein des principales institutions. Ils contribuent à définir les grands enjeux de l'action des institutions en les négociant avec les autres élus. La répartition des rôles dans l'action est un élément clef de ces négociations, puisqu'elle permet de définir les marges de manœuvre de chaque acteur. Selon les cas, la constitution d'une coalition devra laisser à certains élus des marges de manœuvre plus ou moins importantes pour qu'ils y adhèrent ou ne la mettent pas en difficulté, en prenant en compte leur poids politique. Le rôle que tiennent les différents élus dans le pilotage des projets d'aménagement urbain fait alors partie des éléments de négociation : certains élus se voient attribuer un rôle de « référent » sur des projets qui leur permettent de concrétiser leur action politique. Le rôle laissé aux élus « annexes » dans les projets d'aménagement peut constituer de la même manière un élément de négociation dans le fonctionnement des communautés politiques, tout en permettant de stabiliser le portage politique des projets. La répartition des rôles sur les projets d'aménagement prend également en compte des questions très pratiques d'agenda et de gestion du temps. Un grand élu n'a généralement pas le temps de s'investir lui-même dans le portage politique au quotidien de tous les projets. Le maire de Tourcoing estime ainsi que, « *quand le maire et un adjoint sont à la même réunion, il y en a un des deux qui ferait mieux d'aller ailleurs. C'est quand même un travail où il faut déléguer énormément* ».

À Lille Métropole, les élus des villes tiennent une place importante dans le pilotage au quotidien des projets qui concernent leurs villes alors même que celles-ci n'ont aucune compétence légale en matière d'aménagement urbain. Ils assurent ainsi un rôle de référent sur des projets qui leur tiennent à cœur. Un tel mode de fonctionnement est relativement stabilisé au sein de la communauté politique de l'agglomération lilloise. Pierre Mauroy et les grands maires en sont les garants en même temps qu'ils portent le programme d'action global de la Communauté urbaine. Ce mode de fonctionnement permet notamment la non-opposition voire l'adhésion d'élus qui ne sont pas du même bord que le président à la coalition au pouvoir à la Communauté urbaine<sup>167</sup>. Il repose sur une répartition des rôles entre les élus de la communauté et ceux des villes : l'adhésion de ces élus vient notamment du fait qu'ils assurent ainsi un rôle dans l'action.

De même à Paris, les marges de manœuvre des élus d'arrondissement et de certains adjoints dans le pilotage des projets d'aménagement ne sont compréhensibles qu'en ce qu'elles contribuent au système de fonctionnement de la majorité à la tête de la Ville de Paris. Le maire de Paris assure avec quelques grands élus la stabilité de cette majorité, en négociant la répartition des rôles dans l'action municipale, y compris avec les élus d'arrondissement. Les élus d'arrondissement se voient attribuer un rôle qui dépasse leurs compétences réglementaires, où ils participent au pilotage des projets comme élus porteurs ou référents. Et les différents adjoints au maire de Paris se voient attribuer un droit de regard dans les projets sur les questions qui les intéressent, où ils tiennent le rôle d'élus annexes. Comme dans le cas de Lille Métropole, la communauté d'élus au pouvoir se structure autour de l'action à produire et du rôle qui est laissé à chacun dans l'action.

À Chartres, il existe également une répartition des rôles entre les différents élus. Dans le projet Cœur de Ville par exemple, un technicien estime que *« le maire se met un peu en recul par rapport à la question des travaux. C'est plutôt l'adjoint à l'Urbanisme qui est en première ligne, et après, si ça ne va pas bien, le maire peut intervenir »*. Mais le maire garde cependant un rôle central de pilotage politique dans tous les projets de la Ville de Chartres et de Chartres Métropole. Il semble en effet qu'il ne lui soit pas nécessaire de laisser des marges d'intervention importantes aux autres élus. Un technicien de Chartres Métropole évoque ainsi son omniprésence par rapport aux vice-présidents dans l'action des projets portés par la communauté d'agglomération : *« Les décisions des vice-présidents sont plus dans l'exécution du projet que dans la définition de la stratégie. La stratégie n'est jamais abordée sans le président. Elle peut être abordée en termes de réflexion sans lui, sinon on ne pourrait pas trop avancer. Mais après, en termes de décisions, c'est avec lui que ça s'aborde. On va dire de manière élégante que le porteur politique, ça reste le maire-*

---

<sup>167</sup> Par exemple, au cours de la mandature 1995-2001, le maire de Roubaix René Vandierendonck avant qu'il ne prenne sa carte au Parti socialiste. Ou encore Marc-Philippe Daubresse et Henri Ségard au cours de la mandature 2001-2008.



*président. Les vice-présidents vont accompagner la démarche.*» Le maire semble assurer un leadership incontesté tout en restant omniprésent dans l'action. Rappelons qu'en comparaison avec les cas de Lille et de Paris, le nombre de projets portés par la Ville de Chartres et par Chartres Métropole est moindre, ce qui laisse au maire-président la possibilité matérielle d'être plus présent tout au long du pilotage de ces projets, et d'assurer lui-même le suivi.

**Le cas de Chartres souligne la singularité des projets où les plus grands élus sont également ceux qui assurent un pilotage politique au quotidien. La superposition des rôles assure un portage politique particulier de ces projets.** C'est le cas sur Cœur de Ville où le maire de Chartres est à la fois celui qui a inscrit le projet dans le programme d'action général de la Ville de Chartres, et celui qui a assuré le portage politique du projet tout au long de l'action. C'est le cas également pour le projet Euralille, où Pierre Mauroy a porté lui même politiquement le projet tout au long de sa mise en œuvre. Ces projets ont un statut particulier car ils sont représentatifs des ambitions politiques de ces élus pour leurs collectivités. Euralille a ainsi tenu une place centrale dans la définition de l'action de la Communauté urbaine tout au long de la présidence de Pierre Mauroy. Ce projet a en effet symbolisé les ambitions de Pierre Mauroy quant au renouveau à la fois de l'image de l'agglomération et de l'action de Lille Métropole, ce qui a justifié le fait qu'il s'y investisse personnellement (Tiano, 2007).

Dans une telle configuration, les grands élus sont alors directement en contact avec les pilotes techniques de l'action, lesquels bénéficient ainsi d'une certaine liberté d'action par rapport aux autres techniciens. Un ancien technicien d'Euralille déjà cité précise en ce sens que la SEM était particulièrement autonome par rapport aux services de la Communauté du fait des contacts privilégiés avec Pierre Mauroy. Le portage politique peut alors être qualifié de fort, dans le sens où le fait qu'il soit assuré par un grand élu procure aux techniciens pilotant le projet des ressources particulières pour faire avancer le projet. Rémy Lefebvre, dans son analyse du rôle de Martine Aubry dans le projet Lille 2004, cite ainsi un technicien de l'association portant le projet. Ce dernier indique que le fait que Martine Aubry ait assuré le portage politique du projet au quotidien a permis de résoudre très vite des points de blocage techniques et de faire avancer l'action – Martine Aubry allant jusqu'à s'occuper des problèmes d'installation de toilettes dans un lieu d'exposition – (Lefebvre, 2006). **En revanche, ces projets sont intimement associés à ces grands élus qui en assurent le portage politique au quotidien. Les grands élus sont ainsi placés directement en première ligne dans la conduite de l'action, sans qu'aucun autre élu ne joue un rôle de tampon. Les échecs sur ces projets peuvent donc plus facilement atteindre les grands élus qui les portent, remettant ainsi en cause la stabilité des**

**coalitions dont ils assurent le leadership.** Le technicien déjà cité ayant travaillé sur le projet Euralille souligne ainsi que « *Pierre Mauroy a failli sauter à cause d'Euralille* ». **Dans le sens inverse, l'échec aux élections d'un grand élu qui portait personnellement le pilotage d'un projet d'aménagement risque fort de remettre radicalement en cause ce projet.**

## 8.2 – L'intervention politique des élus dans le pilotage des projets

Lorsqu'ils participent au pilotage des projets d'aménagement, les élus peuvent intervenir de plusieurs manières. Ils peuvent tout d'abord tenir un rôle de « garant » du bon déroulement de l'action. Ils vont alors assumer vis-à-vis de l'extérieur l'action mise en œuvre par les techniciens qui pilotent les projets. Ils vont également se porter garants de la cohérence des interventions des différents techniciens. Un second type de rôle que vont tenir les élus dans l'action relève de leur capacité à s'engager et à défendre des propositions politiques. Un même élu peut ici encore alterner entre ces deux types de rôles, voire les cumuler sur un projet. **Cette typologie permet de mettre en évidence et de distinguer les rôles politiques que les élus peuvent assumer du fait même de leur statut d'élu. Nous verrons en effet que la caractéristique commune de ces deux types de rôles vient du fait qu'ils permettent tous deux aux élus d'affirmer la spécificité politique de leur action : ces rôles relèvent du monopole de la violence légitime en dernier ressort, et de la définition de l'action de la société sur elle-même pour orienter son avenir.**

### a) Les élus « garants » du pilotage de l'action publique

#### *Une garantie vis-à-vis de l'extérieur*

**Le rôle de garant consiste d'abord à assumer vis-à-vis de l'extérieur une action qui est pourtant gérée au quotidien par les techniciens en charge du pilotage de l'action.** Nous avons vu que les élus ne décidaient pas tout. Les techniciens vont souvent décider seuls de certains aspects du projet, non pas par usurpation du pouvoir des élus mais simplement parce que ce sont eux qui sont chargés de mettre en œuvre l'action publique. Ils sont de ce fait inévitablement amenés à faire des choix qui complètent ceux des élus. Or le paradoxe de cette situation vient du fait que les élus sont pourtant désignés, du fait de leur élection, comme étant les seuls responsables de l'action. C'est en ce sens que Philippe Braud parle de la démocratie comme d'un moyen concret de déterminer des responsables (Braud 1997). **Même lorsque ce sont les techniciens qui décident, les élus doivent assumer personnellement et en dernier ressort l'ensemble de l'action.**

**Les élus doivent d'abord assumer l'action des techniciens vis-à-vis de leurs administrés.** Le chef du projet de l'Union à la SEMVR précise ainsi que ce sont généralement les élus et non

les techniciens qui seront sollicités par les habitants, par les chefs d'entreprises ou par les journalistes pour parler du projet : « *Les élus sont amenés à voir les habitants, les entreprises et tout ça, ils sont amenés à être interpellés sur des projets. Par exemple si un journaliste a vu qu'il y avait un permis qui était paru, 'telle entreprise s'installe, qu'est-ce que vous en dites ?' Il faut qu'ils aient de la matière pour pouvoir tenir. Et puis la période est particulière, ils ont envie d'être sollicités*<sup>168</sup>. » Le dispositif de pilotage du projet apparaît comme un moyen pour les élus d'être tenus suffisamment au courant pour leur permettre d'en parler à l'extérieur, et de répondre aux questions qui peuvent leur être posées : « *Ça leur apporte de l'information. Comme ça, ils sont au courant du projet, et comme ce sont des gens qui intègrent très vite, ça leur permet d'avoir un fond de connaissances sur le projet et d'être percutants par rapport à leurs services et par rapport à des interpellations d'habitants.* » Pour que les élus puissent assumer leur rôle de garant, il faut donc qu'il existe un dispositif de pilotage qui permette aux élus d'être suffisamment informés de l'action des techniciens pour pouvoir le cas échéant l'assumer et la défendre en public : « *Il faut que, si les élus ont une interpellation extérieure... Par exemple, il y a des entreprises qui ont le sentiment qu'on ne réagit pas. Donc ils pensent qu'en allant voir le maire ça va aller plus vite parce qu'il va nous motiver. Alors nous, si on a vu le maire tous les mois pour lui dire où on en était, il a toutes les billes pour nous soutenir.* »

**Les élus assurent également un rôle de garant vis-à-vis des partenaires du projet extérieurs aux institutions politico-administratives : les promoteurs, les investisseurs, les entreprises ou plus généralement tous les acteurs de la société civile amenés à s'y investir.** Le président de la SEMVR, déjà cité, parle en ce sens du rôle de président de SEM comme d'une « *garantie morale* » de l'action des techniciens de la SEM vis-à-vis de ses partenaires extérieurs : « *Une présidence de SEM, ça n'est pas un travail énorme ; c'est plutôt une sorte de garantie morale. C'est-à-dire que la SEM et ceux qui lui font confiance savent que c'est un élu communautaire qui la préside. [...] Son rôle ne demande pas tant d'heures de présence. C'est plutôt une personnalité qui est une caution morale et qui veille à un bon fonctionnement. Moi, je préside les conseils d'administration, je participe au comité de pilotage sur la zone de l'Union, mais la présidence de la SEM me prend à tout casser quarante-cinq minutes par semaine. Et je rencontre évidemment régulièrement le directeur pour faire le tour des dossiers.* »

### **Une garantie vis-à-vis de l'intérieur**

**Les élus peuvent également constituer des garants pour les techniciens participant aux dispositifs de pilotage du projet. Ils garantissent en effet la cohérence de l'action de ces techniciens. En cas de blocage de l'action dû à un désaccord entre ces différents**

---

<sup>168</sup> Notre interlocuteur a été interrogé pendant la campagne électorale pour les municipales de 2008.

**techniciens, les élus peuvent trancher en dernier ressort. Ils font alors un choix entre les différentes positions des techniciens, ou trouvent une position médiane.** C'est le cas dans l'exemple déjà évoqué des désaccords entre les techniciens de la SEMVR et ceux de la direction de l'Aménagement et du Renouvellement urbain de Lille Métropole, relatifs à la rémunération de l'aménageur de la ZAC de l'Union. Le vice-président en charge de l'Aménagement à la Communauté urbaine a ainsi été amené à fixer arbitrairement la rémunération en prenant une position intermédiaire entre celles des différents techniciens. Un technicien de Lille Métropole estime que la présence d'un élu était nécessaire pour arbitrer sur cette question : *« On savait qu'on allait avoir besoin d'Alain Cacheux pour la négociation avec l'aménageur, parce qu'on savait qu'elle allait être difficile financièrement, donc il fallait bien qu'on ait un élu pour porter les choses. »* Le directeur de la SEMVR constate que la prise de position de l'élu a permis ici de trouver un accord accepté par tous les techniciens, chacun d'entre eux se sachant porteur d'intérêts particuliers mais tout autant légitimes que ceux des autres : *« À un moment donné, en réunion, l'élu en charge de suivre la négociation a dit : 'C'est bon, vous mettez ce chiffre-là, et on n'en parle plus'. Et la position des uns et des autres est de dire : 'C'est le bon chiffre.' [...] Ces deux points de vue sont respectables, on voit que personne n'essaye de voler personne, simplement on ne fait pas tout à fait la même chose si on est à 23 millions, ce qui était notre proposition, ou à 14 millions, ce qui était la façon dont la Communauté urbaine avait imaginé la rémunération. Et quand Alain Cacheux dit : '20 millions, c'est bien', il dit aussi : 'Tel que j'ai entendu la SEM, je sais qu'après vous allez trancher en disant : Ça, on ne le met pas parce qu'on n'a pas les moyens de se le payer, ça par contre on va le mettre parce que c'est vraiment utile.' Et la communauté est capable de dire également : 'Moi, lorsque je chiffre un salaire, j'ai pu me gourer de 20% et j'accepte que je me sois gouré de 20%.' »* L'élu est dans ces conditions le seul capable de prendre un arbitrage tenant compte de la position de chacun et qui soit acceptable par tous.

**Dans certains cas, les élus ne vont même pas jusqu'à trancher entre les positions des techniciens. Ils se contentent de leur rappeler qu'ils doivent trouver un accord entre eux de manière à avancer.** C'est le cas dans l'exemple cité par le chef du projet de l'Union à la SEMVR, qui raconte un cas de désaccord entre les techniciens de la SEM et ceux de la direction du Développement économique à la Communauté urbaine, où la vice-présidente au Développement économique a été amenée à rendre un arbitrage. Notre interlocuteur déclare que les techniciens de la direction du Développement économique entendaient gérer seuls les négociations avec les entreprises souhaitant s'installer sur le site de l'Union. Les techniciens de la SEMVR, responsables du bilan de l'opération et de la cession des charges foncières, entendaient quant à eux mener ces négociations. L'intervention de l'élue a consisté dans ce cadre à demander aux techniciens de trouver un accord entre eux : *« Il y a eu un débat, qui est en train de se régler. C'est*

*remonté jusqu'à Martine Aubry, puisque c'est elle qui gère la compétence économique. Et elle a expliqué qu'à partir du moment où les choses se passaient bien entre l'aménageur et la Communauté et qu'on trouvait un *modus vivendi*, il n'y avait pas de raison qu'elle participe à ce genre de débats pour savoir qui faisait quoi. Donc elle leur a dit de s'entendre avec nous. Donc c'est plutôt bien.* » L'intervention de l'élue a donc consisté à rappeler que les techniciens devaient trouver un accord afin de faire avancer l'action, et à rappeler que les attentes des élus étaient avant tout que les techniciens fassent aboutir le projet.

**Enfin, les élus ne sont pas sollicités dans tous les cas de désaccord entre techniciens.**

Comme le rappelle le sous-directeur de l'Aménagement à la direction de l'Urbanisme de la Ville de Paris, « *si on devait faire tout remonter, on n'y arriverait jamais. On ne fait remonter aux élus que quand il y a vraiment une difficulté qu'on n'arrive pas à résoudre* ». Ainsi, nous l'avions déjà évoqué, même lorsque les élus ne rendent pas effectivement d'arbitrage, la simple possibilité qu'ils puissent le faire fonctionne comme une garantie que les techniciens vont faire en sorte de trouver une solution. Le directeur de la SEMVR, déjà cité, précise ainsi en parlant des négociations sur le traité de concession de la ZAC de l'Union qu'« *on ne peut pas camper sur des positions bloquées parce qu'on a tous la possibilité de remonter à l'élu et de dire : 'Il y a la partie adverse qui débloque.'* Donc on est dans ce système où, – sur la négociation du traité de concession ça a été particulièrement frappant –, on a de toutes façons une obligation d'aboutir ».

**Le mécanisme de la délégation**

**Les élus ne peuvent assurer ce rôle de garant que s'ils estiment avoir suffisamment de prise sur l'action des techniciens pour pouvoir intervenir si nécessaire, quand ils le souhaitent et à tout moment au cours de l'action.** Les élus peuvent en effet être intéressés par toutes sortes de sujets et vouloir intervenir sur ces questions. Le président de la SEMVR estime ainsi que « *l'élu donne une orientation, et ensuite le technicien se coltine le travail quotidien, avec le risque que l'élu ré-intervienne toujours* ». **Les élus doivent également être certains qu'ils seraient interpellés par les techniciens en cas de problème, ou sur toutes les questions qui seraient susceptibles de les intéresser. Ils doivent donc être suffisamment confiants dans le fait que les techniciens vont anticiper leurs demandes.** Le directeur de la SEMVR, racontant la phase de négociation avec les services de la Communauté urbaine du contrat de concession de la ZAC de l'Union, raconte n'avoir rencontré que deux fois en six mois le vice-président en charge de l'Aménagement à la Communauté urbaine. Mais notre interlocuteur précise que le fait que les techniciens n'aient pas sollicité plus souvent cet élu est en soi une forme de communication. L'élu étant assuré d'être alerté en cas de problème, le fait de ne rien dire signifie que tout se passe

normalement : *« Je n'ai pas vu régulièrement Alain Cacheux, mais j'ai accès direct à Alain Cacheux administrateur de la SEM, soucieux de l'intérêt de la SEM tout autant que de celui de la Communauté. Donc je dirais que le fait que je ne l'ai pas vu est en soi une communication vis-à-vis d'Alain Cacheux. Si j'estimais qu'il y avait dans les conditions dans lesquelles se déroulait la négociation un péril pour la SEM, j'aurais dû aller voir Alain Cacheux pour signaler ce problème. Donc ce n'est pas le fait que je n'ai pas accès : j'ai accès. Donc si effectivement il y a un problème, les élus savent que je le signalerai ; si je ne le signale pas, c'est qu'il n'y a pas de problème. »* Notre interlocuteur explique d'ailleurs que les négociations entre les techniciens de la SEM et ceux de la Communauté urbaine ont tenu compte du fait que tous avaient potentiellement accès aux élus. On voit ainsi comment les élus ont servi de garants dans le bon déroulement de ces négociations.

Le fait que les élus soient assurés d'être prévenus en cas de problème apparaît donc nécessaire pour qu'ils puissent se porter garants de l'action des techniciens. Un technicien de Chartres Métropole estime qu'il s'agit d'une *« règle du jeu »* définissant les relations entre un technicien et son élu de référence. L'élu doit être certain qu'il sera alerté : *« La règle du jeu, c'est que, s'il y a un dossier sensible, je retourne immédiatement vers le président pour l'en informer. »* Cette règle s'avère nécessaire pour que les élus puissent se porter garants de l'action des techniciens, alors même qu'ils ne sont pas au courant de la totalité de cette action au quotidien. Le chef de projet de l'Union à la SEMVR précise que les élus doivent savoir non seulement qu'ils seront interpellés sur tous les sujets sensibles, mais également qu'ils ne seront pas interpellés pour rien : *« C'est un peu comme une relation à son supérieur hiérarchique. C'est montrer un degré d'autonomie qui fait qu'ils ont confiance dans notre gestion au quotidien sur 80% des choses qu'on fait, parce qu'ils savent qu'ils seront interpellés quand ça les concernera. Et ils ne seront pas interpellés pour rien. Il faut pas non plus les interpellier sur tout parce qu'ils ne peuvent pas tout gérer, ils ne sont pas là pour ça. Ils ont pris un aménageur et ils ont des services, c'est aussi pour qu'il y ait des sujets dont ils n'entendent jamais parler. Et il faut cette relation de confiance qui fait qu'ils soient sûr qu'on viendra les voir à bon escient. »*

**L'action des techniciens participant à la mise en œuvre de l'action publique repose ainsi sur le mécanisme de la « délégation ». Les élus acceptent de leur déléguer des responsabilités tout en se portant garants de leur action en dernier ressort, ce qui suppose que ces acteurs construisent entre eux des relations de confiance. Dans ce cadre, l'un des objectifs des dispositifs de pilotage des projets d'aménagement est de permettre aux élus d'assurer ce rôle de garant de l'action publique mise en œuvre. Ces dispositifs permettent en effet d'instaurer des relations régulières et directes entre les élus et les techniciens qui sont en charge du pilotage du projet d'aménagement, assurant ainsi aux**

**élus un contrôle sur l'action.** Le directeur de la SEMVR présente le comité de pilotage politique de l'Union comme un moyen de maintenir un niveau de dialogue suffisant entre élus et techniciens pour permettre à chacun d'anticiper les attentes des autres : *« Le vrai enjeu n'est pas tellement de décider. C'est de continuer à maintenir un niveau de dialogue et de partage. L'idée étant qu'on est dans un système qui permet cette interpellation : 'Attention, vous êtes dans votre rôle mais vous êtes en train d'oublier que l'ambition du projet, c'est ça.' Ou à l'inverse, du technicien vers le politique, de dire : 'O.K. Vous rappelez des objectifs mais il est de notre devoir de vous dire que, si on reste à ce niveau d'ambition ou à cette recherche de tel ou tel objectif, dans l'immédiat ça veut dire qu'on ne vend pas, qu'on est en train de dégrader notre bilan, d'avoir un problème de déroulement technique, etc.' Mais l'enjeu reste bien que chacun connaisse très exactement ce que sont les attentes et les nécessités de l'autre. Et le dispositif de pilotage permet simplement de se tenir informé et d'être du coup dans une capacité constante de rappel à l'ordre. »* Un tel dispositif permet ainsi non seulement au technicien de rappeler les contraintes de la mise en œuvre opérationnelle, mais également à l'élu de *« rappeler les ambitions du projet »*.

Nous avons vu de même que le comité interne de l'opération Macdonald assurait aux techniciens de la SEMAVIP la possibilité d'interpeller les élus en cas de problème, avant tous les conseils d'administration de la SAS Paris Nord-Est. Le comité permet également aux élus d'interpeller les techniciens sur les sujets qui les intéressent dans l'opération. Un tel dispositif semble avoir été nécessaire afin que les élus puissent être suffisamment confiants pour accepter le montage proposé par la SEMAVIP. Ils ont estimé qu'ils contrôlaient suffisamment l'action mise en œuvre par la SAS Paris Nord-Est, pour qu'il ne soit pas nécessaire que la collectivité acquière elle-même les entrepôts Macdonald. Les dispositifs de pilotage des projets sont finalement élaborés de manière à permettre aux élus de se porter garants de l'action mise en œuvre par les techniciens, alors même qu'ils ne connaissent pas l'intégralité de cette action. Le maire de Tourcoing précise en ce sens qu'il *« mandate totalement les services entre les réunions de comité de pilotage. On fait un point sur les dossiers, on définit des objectifs, mais entre deux on ne s'en occupe pas. Le rôle de l'élu est de faire un point dans des réunions programmées, et de laisser les gens fonctionner entre les deux. Sinon, c'est invivable. »*

### **« Un contrôle interne et chemin faisant »**

**Afin d'assurer ce rôle de garant, à la fois vis-à-vis de l'extérieur et de l'intérieur du système d'action relatif au pilotage du projet, les élus vont d'abord devoir s'informer de l'avancement de l'action, suffisamment pour pouvoir en parler à l'extérieur. Leur rôle consiste également à trancher si nécessaire, en dernier ressort, en cas de désaccord entre les techniciens. Ils vont enfin assurer une validation régulière des principaux choix**



**effectués par les techniciens.** Un technicien de la Communauté urbaine estime en ce sens qu'« *une décision technique, si elle a des implications sur le terrain, elle nécessite une validation politique* ». La validation peut être l'occasion d'organiser un débat entre élus sur certains sujets. La directrice de la SEMAVIP raconte par exemple que les élus ont été saisis pour validation du principe de désigner un opérateur unique contrôlé par la collectivité, afin de gérer les locaux d'activités et de commerces en pied d'immeuble de l'opération Macdonald. Elle précise que ce temps de validation a été l'occasion pour les élus d'interroger la pertinence de cette proposition : « *C'est une validation politique. Soit le politique estime qu'à cet endroit il n'y a pas besoin de contrôler le développement dans les cinq ans à venir, et que l'action générale qui est menée est suffisante. Soit on estime au contraire que ça ne suffit pas de refaire les immeubles et qu'il faut aussi s'assurer d'un opérateur pour pouvoir faire évoluer le quartier.* »

La validation de la part des élus peut dans certains cas être purement formelle. Les élus sont souvent en effet amenés à prendre officiellement les décisions alors qu'ils n'ont en pratique aucun choix. Un technicien de la Ville de Tourcoing évoque par exemple le cas d'une convention de participation financière au bilan de la ZAC de l'Union de sa collectivité sur ses compétences réglementaires. Notre interlocuteur explique que cette convention est soumise officiellement aux élus même s'il n'y a aucune raison qu'ils s'y opposent : « *Il y a des demandes qu'on est obligé de soumettre aux élus. Par exemple on va délibérer sur notre participation financière à la ZAC de l'Union. Le principe est déjà délibéré, ce n'est que la convention d'application. Donc en général, ils mettent avis favorable, je ne vois pas ce qu'ils pourraient dire d'autre.* » De la même manière, un technicien de la Ville de Chartres signale que le programme du marché de définition du projet Cœur de Ville a été écrit par les techniciens et validé par les élus. Notre interlocuteur précise que les élus ont fait très peu de modifications au programme et l'ont validé presque tel quel : « *L'élaboration du programme, c'est nous qui lui avons rédigé. Il a été validé par l'adjoint à l'Urbanisme, qui l'a fait remonter au maire. Il n'y a pas eu d'amendement.* » Le directeur de la SEMVR parle également du rôle des élus en phase pré-opérationnelle préalable à la création de la ZAC de l'Union, en précisant que « *le politique, finalement, quand on lui dit qu'il faut valider une étude d'impact, il valide que l'étude d'impact est faite. Quand on lui dit : 'Il faut valider une étude sur l'eau, une étude de pollution, voire même un plan de communication', il dit : 'Votre bureau d'étude a fini, il a remis les conclusions.' Il se prononce, il pose une question, il joue son rôle de politique. Il voit bien qu'il faut qu'il se prononce et qu'on envoie des choses en délibération, etc., mais c'est dans le but d'en arriver à la question cruciale qui est : 'Quand-est-ce qu'on démarre et comment on fait ?' »*

**La validation des élus n'a donc pas nécessairement pour objet de prendre des décisions sur le projet. Elle sert plus à maintenir le principe d'un contrôle de l'action par les élus tout au long de la mise en œuvre du projet, dans un contexte mouvant où des aléas**

**peuvent survenir.** Si cela était vraiment nécessaire, les élus seraient là pour arbitrer. Le directeur de la SEMVR parle ainsi du comité de pilotage politique du projet de l'Union comme d'un dispositif qui vise plus à maintenir un niveau de dialogue constant entre techniciens et élus que de permettre à ces derniers de prendre des décisions : « *Les élus sont là pour savoir régulièrement ce qui se passe dans ce projet, et donc garder non pas cette fonction décisionnelle, parce qu'il serait illusoire de dire qu'à chaque fois qu'on les réunit, on décide d'un truc crucial pour l'avenir du territoire métropolitain, mais au moins c'est toutes les trois semaines, ce qui fait que quand il y a quelque chose à décider, on peut.* » Le principe de la validation des décisions, même lorsque cette validation n'est que de pure forme, permet ainsi aux élus de garder un certain niveau de contrôle de l'action, et d'assurer ainsi leur rôle de garant. Notre dernier interlocuteur estime en ce sens que le fait que les élus assurent tout au long de l'action un « *contrôle interne et chemin faisant* », à travers un dialogue constant avec les techniciens, leur permet de porter l'« *ambition politique du projet* ».

## **b) L'engagement des élus**

### **Un registre d'action privilégié des élus**

Une deuxième forme d'implication des élus dans le pilotage des projets d'aménagement peut renvoyer à leur engagement personnel dans l'action. L'engagement se réfère à un registre d'action particulier, utilisé en sociologie des mouvements sociaux pour décrire l'action des militants, aussi bien dans le cadre des partis politiques que vis-à-vis des syndicats ou des associations, et qui renvoie à des logiques d'action qui lui sont propres (Mann, 1991 ; Neveu, 2003). Ce registre peut être utilisé pour décrire l'action de certains techniciens. Nous avons déjà évoqué le cas des chargés de projet dans le champ de la politique de la Ville (Tissot, 2005 ; Rémézy-Nicol, 2000), mais il ne s'agit pas d'un cas isolé : d'autres techniciens peuvent également se définir comme des « *militants* » lorsqu'ils décrivent la manière dont ils agissent (Arab, Idt, Lefevre, 2008). Cependant, **l'engagement est paradoxalement beaucoup plus rarement utilisé pour décrire l'action des élus au pouvoir au sein des institutions politico-administratives. Or les élus vivent pourtant bien souvent leur participation à l'action publique comme une forme d'engagement. Ils agissent très souvent en mobilisant ce registre d'action dans la conduite de l'action publique. Leur engagement leur permet alors à la fois de guider et de justifier leur action.**

Les élus nous sont ainsi présentés comme ayant des idées auxquelles ils croient et qu'ils vont défendre coûte que coûte. Les élus interviennent ainsi dans le pilotage des projets d'aménagement

pour que leurs idées soient prises en compte à tout prix<sup>169</sup>. Le directeur des Services techniques de la Ville de Chartres estime ainsi que les élus avaient un vrai « *projet politique* » qu'ils cherchaient à mettre en œuvre dans le projet Cœur de Ville. Pour décrire ce projet, notre interlocuteur utilise le registre de l'engagement : « *C'était vraiment un projet politique qui leur tenait au cœur, aux tripes, qu'ils avaient débattu avec les habitants. Pas forcément avec tous les habitants d'ailleurs, peut-être plus ceux du centre ville. Mais enfin c'était bien un projet politique. Pour eux, pour faire leur campagne.* » Les élus nous sont présentés comme défendant des idées ou des projets auxquels ils croient et qui relèvent de leurs convictions personnelles.

Un technicien de la SEMAVIP estime de la même manière que certains élus ont « *une vision* » et des « *convictions* » pour leur ville, qu'ils défendent envers et contre tous. Évoquant une expérience professionnelle antérieure qui l'avait amené à travailler comme consultant pour la Ville de Saint-Nazaire, il estime que « *le décideur doit avoir une vision. Et donc des convictions. [...] Saint-Nazaire était un peu un modèle d'un maire qui avait une vraie vision d'aménagement, inscrite dans une vision politique du développement de sa ville, et qui s'y consacrait complètement. Et derrière, des outils sont mis en place qui ne se substituent pas à la vision politique mais qui participent à l'élaboration du projet qu'il va mettre en œuvre.* » Cette vision est sous-tendue par l'intérêt du maire pour sa Ville, qui justifie son engagement en politique : « *C'est quelqu'un qui a toujours refusé d'être député ou autre parce que ce qui l'intéressait, c'était sa ville.* » Notre interlocuteur introduit ici l'idée que **la vision de l'élu pour sa ville est structurante pour l'action publique mise en place. En défendant quoi qu'il advienne leurs convictions, les élus tiennent ainsi un rôle particulier dans la conduite de l'action publique, relatif à l'ambition du projet pour l'avenir.** La directrice du Pavillon de l' Arsenal à Paris parle ainsi des « *ambitions des projets d'aménagement* », et estime que « *le politique doit porter l'ambition* ». Le directeur de la SEMVR utilise le même terme pour exprimer le fait que les élus ont pour rôle de « *rappeler aux techniciens que, certes, l'exécution du contrat, c'est une bonne chose, mais que par moment il faut savoir garder en mémoire l'ambition du projet.* »

**La particularité de l'engagement des élus vient du fait que les idées qu'ils défendent sont régulièrement soumises à l'approbation des électeurs. Ces idées doivent recueillir leur adhésion pour que les élus gardent leur place. À travers ce principe du contrôle démocratique, les élus peuvent revendiquer une portée générale à leur engagement, puisqu'ils sont supposés s'intéresser à tous leurs administrés et recueillir leur approbation. Ils s'engagent ainsi pour tout le monde, au nom de l'ensemble des citoyens,**

<sup>169</sup> « À tout prix » est employé autant au sens figuré qu'au sens propre.

**et au nom d'une vision globale relative à l'avenir du territoire de leur collectivité.** Ils sont supposés avoir appréhendé tous les principaux enjeux relatifs à l'avenir de la collectivité. Dans le projet Cœur de Ville à Chartres, le projet des élus qui consistait à organiser le stationnement en centre ville a été débattu lors des élections. Une fois élu, le maire a pu revendiquer la légitimité de son projet comme ayant été choisi par les électeurs, ce qui en faisait une référence au-delà des problèmes techniques qu'il pouvait présenter. Le maire de Tourcoing estime dans le même sens qu'*« il faut rappeler ce qui est le principe même de la république : l'élu est élu sur un projet politique et sur un programme. Donc l'élu a pour mission de concrétiser ce qu'il a annoncé aux électrices et aux électeurs, et ce qu'il estime important pour l'avenir de sa ville ou de son intercommunalité ».*

Pour justifier de la portée générale de leur engagement, les élus peuvent en outre se prévaloir d'une bonne connaissance du « terrain ». Leur vision de l'avenir est étayée par le fait qu'ils rencontrent régulièrement leurs administrés en tant que représentants légitimement élus de la collectivité. Un élu de Lille Métropole estime ainsi que l'engagement des élus est fondé sur leur connaissance des « enjeux de leur territoire » : *« Pour réussir un projet d'aménagement, il faut que les politiques s'investissent complètement. Mais les élus ont quand même fortement conscience des enjeux de leur territoire. »* La « vision » des élus nous est ainsi présentée comme une résultante de leur bonne connaissance du terrain. Un technicien de Lille Métropole explique ainsi que *« le maire n'est pas complètement déconnecté. Il sait ce qu'il veut pour sa ville et pour la métropole. Il connaît bien le terrain, il sait ce qui se passe, il sait qu'il y a du développement dans telle activité, qu'il y a des problématiques urbaines sur tel secteur, il a rencontré les habitants des quartiers et les anciens salariés de l'entreprise qui a fermé, etc. C'est quelqu'un qui en principe a une vision pour sa ville et pour sa métropole. Et cette vision est alimentée par le contact avec les habitants, mais aussi par les contacts avec les services. Et ils intègrent ça, ils se nourrissent du terrain pour faire des propositions d'orientation, tout en connaissant assez pour dire si c'est réaliste ou si c'est pas réaliste. En général, ils ont une vue assez correcte pour savoir ».* **Les élus revendiquent donc la portée générale de leur engagement à la fois à travers le mécanisme de l'élection dans un système démocratique, et à travers la connaissance des attentes de leurs électeurs qui leur permet de se faire élire.**

### **Des sujets d'engagement très divers**

Les élus peuvent s'engager sur toutes sortes de choses tout au long du pilotage d'un projet. Ils peuvent se mobiliser sur tous les sujets possibles. Un technicien travaillant sur le projet de l'Union estime ainsi que les élus *« peuvent être intéressés en particulier par la maison de Monsieur Dupont parce qu'il se passe un truc avec Monsieur Dupont, qu'il est président d'une grande association ou qu'il a les*

*moyens d'interpeller la presse facilement. Ou qu'il est le beau-frère du député d'opposition. Et puis ils vont en avoir rien à faire de 10 ha à côté parce que ça les concerne moins. Ça dépend de ce qui est à enjeu pour eux* ». **Les élus ne peuvent pas en revanche s'engager sur tout, aussi bien par manque de temps que par manque d'intérêt sur certains sujets. Ils sont donc amenés à faire des choix entre les différents sujets qui pourraient retenir leur attention. Les élus définissent ainsi les questions sur lesquelles ils s'engagent prioritairement en fonction de leurs centres d'intérêt personnels.** Nous avons vu par exemple dans le projet de l'Union qu'une élue Verte, vice-présidente au Développement durable à la Communauté urbaine, était intervenue dans le pilotage du projet pour faire en sorte que l'Union devienne un éco-quartier. L'engagement de cette élue correspond ici à son appartenance partisane, ce qui n'est d'ailleurs pas nécessairement toujours le cas. Le premier adjoint au maire de Roubaix se dit quant à lui très mobilisé sur les questions de logement. L'engagement de cet élu PS correspond dans cet exemple avant tout à son parcours personnel. Cet élu s'est engagé toute sa vie sur les problèmes de logement, à la fois en tant qu'élus et au cours de sa carrière de technicien. Notre interlocuteur précise qu'il a « *vécu assez fortement, depuis 1970, la grande époque de résorption de l'habitat insalubre. J'ai vécu l'époque de l'Alma-Gare*<sup>170</sup>. *Cette opération nous a beaucoup marqués, les gens de ma génération. Ça a été un moment fort sur le plan de la participation, sur ce qu'on a appelé les luttes urbaines* ». Cet élu est également mobilisé sur d'autres sujets, mais les questions de logement l'intéressent tout particulièrement et il y est particulièrement sensible.

**Les sujets sur lesquels les élus s'engagent dépendent aussi fortement du contexte dans lequel prend place le projet.** Sur le projet de l'Union par exemple, les maires des villes s'engagent prioritairement sur les questions de développement économique. Cette dimension se trouve ainsi confortée dans ce projet. Les techniciens y sont particulièrement attentifs afin de répondre aux attentes des élus, et ils disent ressentir en la matière une forte demande de la part des maires des villes. Le chef du projet de l'Union à la SEMVR précise que la SEM est présente en matière de développement économique de manière à pouvoir répondre aux attentes de ces élus : « *C'est important pour nous d'être présents sur ce secteur-là par rapport aux demandes des élus, surtout ceux des villes. Parce que c'est le maire qui est en première ligne vis-à-vis des entreprises. Même si la Communauté a récupéré la compétence économique, les entreprises ont encore beaucoup le réflexe d'aller voir le maire. Et pour les maires, c'est aussi un enjeu. Quand vous avez une entreprise de cinquante salariés qui déjeunent au centre ville à*

<sup>170</sup> La rénovation du quartier de l'Alma-Gare à Roubaix, non loin du quartier de l'Union, a été une opération importante dans les années 1980 de résorption de l'habitat insalubre, qui représente un symbole des « luttes urbaines » en matière de participation des habitants, avec notamment la création d'un atelier populaire d'urbanisme.

*midi, c'est un enjeu économique pour la Ville.* » Cette problématique est particulièrement vive sur le Versant nord-est de la métropole, très touché par la désindustrialisation massive en particulier dans l'industrie textile<sup>171</sup>. Les questions de développement économique sont ainsi une préoccupation majeure des habitants, et par contrecoup des élus. Un technicien de la Communauté urbaine estime ainsi que cette préoccupation des élus « *est la volonté des habitants de leur ville, et ils sont là pour y répondre. En termes d'emplois notamment. C'est quand même la première préoccupation des habitants après le pouvoir d'achat. Or depuis vingt ans l'emploi sur Roubaix Tourcoing ça n'est vraiment pas glorieux. Il y a des problématiques de chômage et de désindustrialisation forte* ». Ce n'est donc pas un hasard si les élus à la tête des villes de Roubaix et Tourcoing sont ainsi très engagés sur les questions de développement économique. En particulier, le maire de Tourcoing est un ancien syndicaliste de l'industrie textile. Il s'est ensuite mobilisé pendant toute sa carrière politique sur les problèmes de désindustrialisation dans cette branche, notamment en tant que député. Le sous-directeur à l'Aménagement de la Ville de Paris nous présente un exemple similaire où l'on voit que les élus s'engagent pour répondre à une demande de leurs électeurs. Notre interlocuteur raconte ainsi que les élus parisiens se mobilisent depuis longtemps, dans toutes les opérations d'aménagement de la collectivité, sur toutes les questions patrimoniales lors de la démolition des immeubles insalubres. Notre interlocuteur précise que « *ça fait très longtemps que c'est un sujet qui est éminemment politique. Il est éminemment politique parce qu'il y a des sensibilités locales sur ces sujets là. Et qu'il y a depuis très longtemps des associations* ». Les élus sont ainsi conduits à s'intéresser particulièrement à ces questions dans le contexte parisien, en réponse à l'intérêt que semblent y porter leurs électeurs.

**Les élus vont selon les projets trouver des possibilités plus ou moins fortes de concrétiser leurs engagements, et d'inscrire dans l'action les préoccupations qui leur tiennent à cœur. Dans chaque projet, certains élus vont plus que d'autres retrouver les engagements qu'ils portent, ou envisager un moyen de les y inscrire. Et le fait que les élus puissent défendre, lors du pilotage d'un projet d'aménagement, des sujets qui leur tiennent à cœur, va être un élément clef pour la constitution d'une coalition susceptible de porter le projet.** Le maire du XIX<sup>e</sup> arrondissement de Paris trouve ainsi dans le projet Paris Nord-Est de nombreuses occasions de s'engager. Il y a par exemple inscrit et défendu ses préoccupations concernant la « *défense des commerces de proximité* ». Un technicien de la Ville de Paris précise qu'il s'est par ailleurs beaucoup mobilisé sur la définition des équipements publics dans le projet,

<sup>171</sup> Le choix de la thématique des textiles innovants est de ce point de vue symbolique pour un territoire où l'industrie textile a joué un grand rôle.

s'impliquant ainsi dans des questions relatives à la vie quotidienne de ses administrés : « *Le maire du XIX<sup>e</sup> a beaucoup plaidé pour que son collègue sur Macdonald soit livré à temps avec les équipements publics, qu'il serve aussi à Claude Bernard, que la crèche soit plutôt là que là, etc. À chaque fois il s'implique particulièrement, ce qui est une caractéristique de ce maire-là.* » De même, le projet de l'Union « *tient particulièrement à cœur* » aux maires de Roubaix et de Tourcoing, pour reprendre une expression du directeur de la SEMVR. Un technicien de la Communauté urbaine estime ainsi qu'il y a une « *implication politique des élus des villes sur ce dossier. Parce que l'Union, c'est quand même un gros morceau de ville. Surtout pour Roubaix et Tourcoing, la frange watrelosienne est peut-être un peu moins concernée. Il y a une envie politique et une volonté politique forte sur ce dossier de la part des trois maires. Parce que c'est pour chacun un quartier nouveau dans leur ville. Et ce sont de nouveaux emplois, alors qu'ils en attendent depuis longtemps.* ». Le maire de Tourcoing précise qu'il s'« *implique totalement dans ce dossier* », et qu'il le suit personnellement sans le déléguer à ses adjoints.

### **La « fibre de l'aménagement »**

Les élus peuvent être plus ou moins enclins à s'engager sur les questions d'aménagement urbain. La figure de l'élu aménageur est une déclinaison de celle du maire entrepreneur, évoqué en introduction (Lorrain, 1989b). Les élus aménageurs s'intéressent particulièrement aux projets d'aménagement urbain, et s'engagent pour les porter sur un plan politique en faisant de l'aménagement un point central de leur action en tant qu'élus. Le sous-directeur à l'Aménagement à la Ville de Paris distingue ainsi les maires qu'il qualifie de « bâtisseurs » des maires plus gestionnaires. Il laisse transparaître sa préférence en tant que technicien de l'Aménagement : « *Il y a des maires bâtisseurs, et puis il y a des maires gestionnaires. Ceux qui ont envie de développer la ville, de retrouver une certaine dynamique, et ceux qui restent plan-plan. Et ils ont été élus aussi parce qu'ils sont comme ça. Ça correspond bien à l'expression démocratique de ce pour quoi ils ont été élus. En l'occurrence, à Paris, c'est clair que [l'adjoint à l'Urbanisme] a porté les projets, et que Bertrand Delanoë avait clairement affiché qu'il voulait retrouver une dynamique et un développement dans Paris. Il y avait cette volonté politique affichée dès le départ, et donc ça permet ensuite de faire avancer. Ça dépend de la personnalité de l'élu, et de son programme. Vous allez à Versailles, les Versaillais n'ont surtout pas envie qu'il y ait quoi que ce soit qui bouge, et le maire de Versailles dirait : 'Surtout je ne fais rien, je gère, je refais la chaussée, je mets des fleurs aux carrefours, et surtout on ne touche rien.' » Pour expliquer l'intérêt que les élus peuvent porter à l'aménagement urbain, et pour expliquer le fait qu'ils défendent une « vision » en matière d'aménagement, un technicien de la SEMAVIP estime que plusieurs paramètres rentrent en compte : « *Il y a deux choses qui rentrent en compte : 1/ la personnalité des maires ou des équipes municipales, et 2/ le moment où ils arrivent, les moyens**

qu'ils ont, et l'équilibre politique. Parce qu'il y a des situations où on a des maires qui gèrent le consensus. [Dans le cas du maire de Saint-Nazaire déjà évoqué], c'est vraiment un maire aménageur. Mais aussi un maire qui a une vision de sa ville. Et il avait les moyens de prendre ses décisions, et de convaincre ses élus. Mais il y a d'autres contextes où, étant forcé de composer, on n'est plus maire aménageur. » **La personnalité de l'élu et sa volonté de s'engager en matière d'aménagement ne sont donc pas suffisante pour qu'il puisse s'afficher comme un élu aménageur. Il faut encore qu'il se trouve dans un contexte qui lui laisse la possibilité de concrétiser son engagement.**

Le maire du XIX<sup>e</sup> arrondissement de Paris se situe lui-même parmi les élus aménageurs qui participent au projet Paris Nord-Est, lorsqu'il affiche son grand intérêt, voire sa « passion », pour l'urbanisme et l'aménagement : « L'urbanisme me passionne, alors j'ai toujours suivi de très près les opérations d'aménagement dans le XIX<sup>e</sup> arrondissement. J'estime que c'est quand même le rôle des élus de suivre la transformation et l'évolution du quartier. Il y a d'autres élus qui ne se comportent pas comme ça. J'en connais. Moi, je trouve que c'est fantastique. De voir l'évolution d'un quartier, la transformation de friches industrielles, l'évolution d'un site qui a servi à telle fonction plutôt qu'à autre chose. Ça m'a toujours plu. » De la même manière, la directrice du Pavillon de l'Arsenal nous présente le maire de Paris comme un élu s'intéressant à l'urbanisme, et qui a fait de l'aménagement un sujet de débats politiques dans sa ville : « L'architecture et l'urbanisme n'intéressaient pas beaucoup les politiques. L'intérêt pour ça est assez récent en fin de compte. Avant, les politiques se sont intéressés à répondre à des besoins. Construire des logements, des équipements. Mais s'intéresser à la ville en tant que telle, et être capable de prendre des décisions qui visent à organiser des territoires sur du long terme, les élus locaux ne s'en sont pas emparés. À Paris, je pense que Delanoë, à sa façon, a essayé de regarder cette ville et de voir comment on pouvait continuer d'avancer avec. » Notre interlocutrice estime par ailleurs que l'urbain devient de plus en plus un sujet dont les élus s'emparent et sur lesquels ils s'engagent : « L'urbain revient dans le politique. Le politique commence à comprendre les problèmes urbains et à jouer avec. »

De la même manière à Chartres, le maire et son adjoint à l'Urbanisme nous sont présentés comme des élus fortement engagés sur les questions d'aménagement. C'est en ce sens que le directeur des Services techniques, déjà cité, nous présente le projet Cœur de Ville comme un « projet politique qui leur tenait au cœur, aux tripes ». Ce projet a ainsi été placé au centre de l'action municipale pendant la mandature 2001-2008, comme un projet visant à réorganiser le cœur de l'agglomération et ayant des conséquences générales sur la vie de tous les Chartains. Un technicien de la Ville de Chartres compare l'action de ces élus avec celle des élus de la mandature précédente. Il souligne que les anciens élus n'étaient pas des élus aménageurs, et qu'ils n'accordaient pas beaucoup d'importance aux projets d'aménagement : « Avant, il n'y avait pas beaucoup de projets urbains. C'était plutôt la gestion du quotidien. Des projets aussi ambitieux, il n'y en avait pas



*beaucoup avant.* » L'adjoint à l'Urbanisme renchérit en se démarquant de ses prédécesseurs sur ce sujet : « *C'est pour ça qu'on a été élu. C'est parce que les élus d'avant ne faisaient rien. Il n'y avait aucune vision d'urbanisme.* »

Les élus aménageurs ne sont pas les seuls élus à participer au pilotage des projets d'aménagement. Mais les autres élus se servent des projets comme de supports pour défendre des engagements qui ne relèvent pas de l'aménagement, c'est-à-dire de ce qu'un technicien interrogé qualifie de « *vision pour la ville* ». Ce technicien distingue d'ailleurs deux types d'élus participant au pilotage des projets d'aménagement, ceux qui ont la fibre de l'aménagement et ceux qui ne l'ont pas : « *Il y a deux grands cas de figure, il y a les cas de figure où, en termes d'aménagement, les élus ont un vrai projet. Alors je dis bien en termes d'aménagement, parce qu'on peut avoir en face de soi par exemple des élus communistes qui ne raisonnent que par l'emploi, l'aménagement n'étant qu'une sous-catégorie. Ça n'est pas vrai de tous les élus communistes évidemment mais j'en ai rencontré des comme ça. Où la sensibilité ou la fibre n'est pas celle de l'aménagement. Où la décision et la vision politique sont sur un autre champ que celui de l'aménagement.* » Notre interlocuteur ayant travaillé dans une vie professionnelle antérieure à l'EPA Seine-Arche, il raconte ainsi que les élus de la Ville de Nanterre qui participaient au projet Seine-Arche, situé dans leur commune, s'intéressaient avant tout aux questions d'emploi et aux questions sociales. L'aménagement n'était perçu que comme un moyen pour porter ces questions : « *Je ne dis pas que les élus de Nanterre n'avaient pas de vision, mais ils considéraient que c'était de l'ordre du technique, que mettre une bordure de trottoir, ça n'est pas forcément un choix politique, que le choix politique et l'expression de la prérogative politique s'exercent ailleurs que sur les choix strictement d'aménagement*<sup>172</sup>. » De la même manière, le directeur général des Services techniques de la Ville de Tourcoing nous présente le maire de Tourcoing comme un élu « *qui n'a pas la fibre de l'aménagement* ». Notre interlocuteur précise que l'engagement de cet ancien syndicaliste issu de la jeunesse ouvrière chrétienne est avant tout celui d'un élu qui se préoccupe du social : « *Sa fibre, ça n'est pas l'aménagement. On a un maire très humaniste social. Et l'aménagement est tenu depuis des années par son premier adjoint*<sup>173</sup>. *On n'a pas un maire bâtisseur, on a un maire très humain, social, etc. Et en revanche on a un premier adjoint bâtisseur et aménageur. L'aménagement, ça n'est pas son truc, au maire ; lui, il aime le contact humain. C'est pour ça qu'il était intéressé par le pôle textile : ça n'est pas tellement sous les aspects techniques, c'est sous les aspects fermeture d'usine, gens au chômage, reconversion, formation continue, c'est tout cet aspect 'tissu social' qui l'intéresse. Il a cette fibre-là.* »

<sup>172</sup> Notre interlocuteur a travaillé à l'EPA Seine-Arche depuis sa création jusqu'en 2006. Un autre technicien de l'EPA Seine-Arche interrogé par la suite courant 2009 expliquait que le maire de Nanterre avait de ce point de vu évolué, et qu'il commençait à s'intéresser aux questions d'aménagement après avoir participé plusieurs années au projet. L'engagement des élus en matière d'aménagement est donc susceptible d'évoluer.

<sup>173</sup> Devenu maire de Tourcoing aux élections municipales de 2008.

L'intéressé confirme l'analyse de son collaborateur lorsqu'il estime que « *l'élu intervient sur l'humain* ».

### **L'engagement des élus : un moteur pour l'action**

L'engagement des élus paraît un élément indispensable dans le pilotage des projets d'aménagement urbain, car il sert de moteur à l'action. L'engagement des élus sur un projet les amène d'abord à rappeler régulièrement à tous les participants au pilotage que le projet doit avancer car il revêt pour eux une importance particulière. Les élus des villes de Roubaix et Tourcoing semblent ainsi avoir permis que le projet de l'Union puisse entrer en phase opérationnelle, en insistant pour qu'il démarre. Le vice-président en charge de l'Aménagement à la Communauté urbaine précise ainsi que « *leur rôle est important parce que c'est eux qui ont poussé. Pour eux c'était un projet d'envergure* ». À partir du milieu des années 2000, les élus des villes ont ainsi rappelé constamment l'importance de sortir rapidement ce projet et d'entrer en phase opérationnelle. Un technicien précise que ces élus sont « *très contents du projet, sauf qu'ils n'en finissent pas de ne pas voir la réalité concrète. Ils sont bien conscients que tout ça prend du temps. Mais ils regrettent que ça n'avance pas. De toutes façons, sur tout le processus ça a été : 'Mais qu'est-ce que vous fichez ?'* » L'engagement se traduit ici par un rappel à l'ordre quotidien de la nécessité d'avancer. De la même manière, le maire du XIX<sup>e</sup> arrondissement de Paris estime que le rôle d'un élu est de faire avancer les projets : « *Il faut savoir avancer, c'est le rôle d'un élu. On ne peut pas rester toujours, comme ça, dans le dialogue et dans la discussion. Il faut être persuasif. Il faut être tenace. En plus dramatiquement compliqués et lourds, les circuits à la Ville de Paris. Quand on est élu, il faut savoir avancer et les habitants jugent sur pièce.* » L'engagement des élus et leur volonté d'aboutir apparaissent nécessaires pour qu'ils puissent tenir ce rôle d'aiguillon et faire avancer l'action.

L'engagement d'un élu sur certains aspects du projet se traduit par une action concrète de sa part, où il donne de sa personne. L'implication personnelle des élus est rappelée par cet élu roubaisien qui indique qu'il est « *fréquent que les élus aillent au charbon* ». Le directeur général des Services techniques de la Ville de Tourcoing prend l'exemple du Centre européen des textiles innovants (CETTI). Il indique que les élus des villes se sont mobilisés fortement pour soutenir ce projet, et parle de « *lobbying pour soutenir ce dossier* ». Pour souligner l'implication personnelle de ces élus, notre interlocuteur précise également que « *les élus ont été chercher les acteurs économiques en leur disant : 'On va faire un projet.' Donc les élus ont pris leurs valises en disant : 'On va essayer de vendre le truc.'* » De la même manière, un collaborateur de cabinet de l'adjoint au maire de Paris en charge des Relations avec les collectivités territoriales d'Île-de-France estime que le rôle de cet élu dans le projet Paris

Nord-Est consiste à faire du lobbying sur les questions qui l'intéressent et sur lesquelles il s'engage : « *C'est un peu un travail de conviction. C'est faire en sorte que la coopération se passe, qu'elle ait lieu. [...] C'est un travail d'influence. Parfois, on est un peu Don Quichotte.* » Le maire de Tourcoing estime en outre que « *l'élu est celui qui peut plaider pour accélérer une démarche* ». Finalement, plus un élu est engagé dans un projet, plus il sera facile aux techniciens pilotant la mise en œuvre de l'action de le solliciter afin qu'il intervienne pour résoudre les problèmes qui peuvent se poser.

A contrario, l'action peut au contraire se trouver ralentie voire bloquée lorsque les élus ne veulent pas s'engager pour soutenir un projet. Les projets où aucun élu n'est en mesure de s'engager risquent a contrario de stagner ou d'échouer. Le sous-directeur à l'Aménagement à la Ville de Paris estime ainsi que, « *s'il n'y a pas de portage politique, les projets n'avancent pas, parce qu'il y a un moment où il faut bien qu'il y ait quelqu'un qui propose d'avancer, qui aille défendre le projet au conseil de Paris, qui trouve aussi sur certains sujets les accords politiques nécessaires par exemple sur la programmation, qui convainque que certains financements doivent être débloqués pour sa réalisation. S'il n'y a pas cette volonté, il se passe rien.* » **Tout se passe comme si la conduite de l'action impliquait que les élus puissent à un moment donné prendre des risques politiques en s'engageant personnellement.** Un technicien de la Ville de Paris révèle ainsi que les élus parisiens ont hésité avant les élections municipales de 2008 à prendre le risque de porter eux-mêmes l'enquête publique visant à reconnaître l'utilité publique du projet du Tramway. Ils ont ainsi essayé de faire porter cette enquête publique par la préfecture de Paris. Le préfet ayant refusé, l'enquête publique a été reportée après les élections et la mise en œuvre du projet a été retardée. Notre interlocuteur estime que les élus n'ont pas souhaité ici prendre les risques politiques nécessaires dans le suivi de cette enquête publique : « *Tout le dossier est prêt. Mais le choix de savoir qui va porter cette enquête publique est à l'arbitrage du Conseil d'État, parce que les élus parisiens ne se sont pas sentis assez rassurés avant de lancer l'enquête. À un moment donné, ils se sont dit : 'On le renvoie à la préfecture de Paris', en invoquant qu'il y avait aussi le département de Seine-Saint-Denis qui était concerné, parce que le tramway passe en limite de Pantin. Mais juridiquement, non, on est bien sur le territoire parisien. Donc les élus ne se sont pas sentis, ils ont laissé le soin à la préfecture de le faire, et ça a créé un flottement. Alors que les enquêtes publiques relatives à la modification des espaces publics sont bien de la compétence de la municipalité. Donc l'État au bout d'un mois a dit : 'Non, je suis désolé, je ne prends pas.' [...] Donc le politique peut faire et défaire, ou repousser.* » Cet exemple montre donc comment le manque d'engagement des élus peut parfois ralentir la conduite de l'action : les élus ne sont alors pas prêts à assumer toutes les conséquences politiques de l'action. L'engagement des élus sur un projet paraît ainsi lié aux risques politiques qu'ils peuvent accepter de prendre en soutenant l'action.

### **La rationalité propre à l'engagement : entre volontarisme et prise de risque politique**

L'engagement des élus peut les amener à accepter de prendre des risques politiques sur un projet pour le soutenir coûte que coûte. Un technicien ayant travaillé pour la SAEM Euralille précise que Pierre Mauroy s'est engagé fortement sur le projet du même nom, et qu'il a pris le risque de ne pas être réélu à la tête de la Communauté : « *Pierre Mauroy a failli sauter à cause d'Euralille.* » L'adjoint à l'Urbanisme de la Ville de Chartres estime de la même manière que certaines actions des élus réclament du « *courage politique* », en citant l'exemple des actions relatives au stationnement conduites par les élus locaux. Le directeur général des Services techniques de la Ville de Chartres précise que pour mettre en œuvre le projet Cœur de Ville, les élus chartrains ont été amenés à prendre des risques importants, aussi bien sur le plan politique que financier, pour pouvoir réaliser le projet dans la mandature : « *Très vite on s'est aperçu qu'on pouvait faire un planning qui tenait sur les six ans, sous réserve qu'on engage toutes les études en même temps sans être sûrs d'avoir tous les éléments. Donc ça voulait dire prendre des risques un peu forts, voire maximum. Par exemple l'archéologie : on a commencé à terrasser alors qu'on n'avait pas toutes les autorisations. Il restait une masse d'incertitudes qui auraient fait faillir bien des maires. Celui-là n'a pas craqué.* » Notre interlocuteur explique que l'engagement du maire l'a amené à prendre ces risques pour réaliser coûte que coûte son projet : « *Je lui ai expliqué dès le départ : 'Le délai est possible mais vous aurez à prendre beaucoup de risques. De devoir engager des opérations avant d'avoir les garanties.'* Et sa réponse était très simple : *'De toutes façons, ce projet, je le ferai. Donc les risques n'existent pas, puisque le projet, je le ferai.'* C'est aussi ce qui fait la force de certains élus. C'est de dire : *'Je suis convaincu de mon projet et je trouverai toutes les solutions qui me permettront de bousculer les obstacles et de passer outre. Y compris de façon réglementaire et de façon intelligente.'* Et c'est vrai qu'on les a trouvés. » Cet exemple montre très clairement en quoi **l'engagement des élus constitue une force pour faire avancer l'action. Pour schématiser, la rationalité des élus ne consiste plus ici à calculer les avantages et les inconvénients avant de se lancer dans l'action. Elle consiste à partir du principe qu'ils feront aboutir l'action quoi qu'il arrive : leur rôle consiste alors à écarter les inconvénients. On assiste à un « renversement de l'échelle d'analyse des avantages et des inconvénients » (Mann, 1991) liés la réalisation du projet.** Nous rejoignons ici les phénomènes décrits par Albert O. Hirschman. Cet auteur, afin d'expliquer pourquoi certains acteurs s'engagent malgré tout dans des actions collectives alors qu'ils doivent en partager les bénéfices avec d'autres – qui eux ne font rien<sup>174</sup>, souligne que dans certaines circonstances, l'action n'est pas nécessairement un coût mais peut devenir un bénéfice

<sup>174</sup> Nous résumons ainsi succinctement le paradoxe du « free-rider » de Mancur Olson (Olson, 1971).

(Hirschman, 1982). **C'est le cas dans l'exemple cité ici : surmonter des obstacles, résoudre les problèmes, permet à l'élu de se montrer, et de montrer aux autres, que sa volonté est inébranlable. Les efforts qu'il pourra faire seront, en un sens, valorisants.**

Un tel renversement de l'échelle d'analyse « avantages-coûts » est propre aux élus et à leur engagement. Il relève du volontarisme politique. L'engagement des élus peut les conduire à poursuivre un objectif quoi qu'il arrive, ce que ne peuvent faire a priori les techniciens en leur nom propre. Un élu peut notamment fixer un objectif avant même d'analyser la situation, et chercher à y parvenir coûte que coûte car il s'agit de son intime conviction. Un technicien de Chartres Métropole estime ainsi qu'« *un technicien, a priori, avant d'arriver à une solution, va prendre tous les paramètres, faire son diagnostic, évaluer, faire ses simulations, et définir la meilleure façon. Le politique, lui, est tout de suite à l'objectif. Alors des fois, on est obligé de faire un exercice qui n'est pas toujours évident, c'est-à-dire qu'on est obligé de démontrer à l'envers. On justifie techniquement le choix en démontant la pyramide et en la commençant par le haut en descendant vers le bas. Et c'est parfois un exercice qui intellectuellement pour un technicien n'est pas évident. Mais si le choix politique est là, et que le choix est immuable, vous devez quand même démontrer que c'est le bon choix. En tête-à-tête avec le président, on peut lui démontrer ce qu'on veut. Par contre, quand on est à l'extérieur, on doit faire la bonne démonstration* ». La mise en œuvre de l'action repose donc sur le volontarisme des élus et leur détermination à poursuivre quoi qu'il arrive leur objectif. Le directeur des Services techniques de la Ville de Chartres parle ainsi du maire comme d'un élu ayant « *un tempérament de fonceur et d'homme de projets* ». Sur le projet Cœur de Ville, il souligne la détermination du maire défendant son programme électoral : « *Le soir des élections, je considérais qu'on avait touché un maire complètement fou. Ce qui n'est pas complètement faux d'ailleurs. Mais en tout cas qui avait des projets qui étaient absolument déraisonnables. Et il disait : 'Ce projet, je le mettrai en œuvre dans les six ans. Je l'ai promis, je le ferai.' Il y avait un collègue qui disait : 'Il faut qu'on arrive à lui expliquer que ça n'est pas possible.' Après la première réunion, moi j'ai dit : 'Je ne joue pas à ce jeu-là, ou alors je fais mes valises tout de suite. Ça n'est pas un maire à qui on dit que ça n'est pas possible.* » Le pilotage technique du projet est radicalement différent lorsqu'un élu se situe dans une telle position. Les techniciens doivent se plier, de toutes les façons, aux attentes des élus, et chercher à lever tous les obstacles pour pouvoir y répondre, quelle que soit leur position par rapport aux propositions de l'élu.

**Dans certains cas, les élus peuvent d'ailleurs prendre position contre les analyses de leurs techniciens, au nom de leur engagement. La prise de position des élus devient alors politique dans le sens où elle renverse l'échelle d'évaluation des problèmes portée par les techniciens à partir de leur analyse supposée « objective ». Les élus affichent ainsi un volontarisme ayant une signification politique, en affirmant leur engagement sur certains**

**aspects particuliers de l'action.** Le sous-directeur de l'Aménagement à la Ville de Paris donne un exemple d'une décision des élus qui leur a permis d'afficher leur volontarisme en matière de logement : « *On a eu des décisions sur la programmation de Paris Nord-Est en matière de logement, qui étaient clairement des décisions prises de manière tout à fait politique. Puisque nous avons analysé en disant : 'C'est un secteur dans lequel il y a beaucoup d'infrastructures avec beaucoup de nuisances. Si on ne veut pas mettre des logements le long des grandes infrastructures, on est au maximum à 34 ou 35% de logements sur l'ensemble du secteur.'* Et le débat sur le PLU en 2006 fait qu'il y a eu une demande forte, disant : 'Il faut faire plus de logements dans Paris.' Et on nous a dit : 'Trouvez les moyens de faire plus.' C'est une décision où on nous dit de faire plus, on est revenu voir le politique en disant : 'En cherchant, on arrive à faire 38%.' Et ils nous ont dit : 'Vous mettrez 40%.' C'est clairement une décision politique de marquer le fait qu'on veut faire plus de logements. Et il faut trouver les moyens de le faire.» La question n'est donc pas uniquement ici d'évaluer techniquement le nombre de logements qu'il est possible de construire compte tenu des contraintes du site. La question est d'arriver techniquement à faire un peu plus de logements que ce qui est a priori possible, afin de montrer la détermination politique des élus à résoudre le problème du logement à Paris.

Lorsque l'engagement des élus se traduit par un volontarisme qui les amène à mettre en œuvre leurs projets quoi qu'il arrive, la « *vision* » de l'élu peut servir de guide pour l'action sur le temps long puisque l'élu ne démordra en aucun cas de ses idées et de ses objectifs. Le directeur du Patrimoine de la Ville de Chartres estime que la détermination des élus sur le projet Cœur de Ville a permis de donner une certaine stabilité à l'objectif visé : « *dès le départ, le maire avait ce projet-là, et jusqu'à la fin il s'y est tenu. Il a dit : 'Je ne change pas en cours de projet, j'ai un projet et je vais jusqu'au bout.'* Pour nous, c'est un avantage quand on a une ligne de conduite de A à Z. Parce que ça peut arriver, des gens qui sous la pression changent d'avis. » **La programmation du projet n'est pas alors nécessairement figée, mais les élus gardent en tête les finalités de l'action. Leur engagement sert alors à construire un discours qui permet de donner un sens à l'action mise en œuvre et qui permet de stabiliser l'action sur un temps long.** Le maire de Tourcoing estime que la continuité sur le temps long d'un projet qui se déroule sur plusieurs dizaines d'années est d'ailleurs l'un des principaux problèmes des élus. Il précise que le principal problème politique que pose le projet de l'Union aux élus des villes est d'expliquer la temporalité du projet : « *L'Union, c'est un bel exemple politique parce qu'il faut expliquer aux gens pourquoi c'est long. Donc il faut expliquer aux habitants que, quand vous travaillez en zone urbaine avec des friches, avec de l'habitat individuel, avec tout l'assainissement et la pollution à traiter, c'est beaucoup plus long. Et en plus de ça, vous avez l'opposition bien entendu qui n'a pas pour objectif d'expliquer pourquoi c'est long, mais qui explique que c'est long parce que*

*les élus sont mauvais.* » De la même manière, un élu roubaisien estime que « *les élus sont hantés par le temps* ».

### **c) Le politique et la force de l'arbitraire**

La typologie que nous venons d'esquisser permet de distinguer deux types de rôles que les élus peuvent jouer dans le pilotage des projets d'aménagement. Ils sont complémentaires et souvent assurés par les mêmes élus, que nous voyons d'ailleurs revenir au fil des exemples. Or ces deux types de rôles ont un point commun, qui constitue l'axe de construction de cette typologie : **ils relèvent en effet tous deux de ce qui fait la spécificité du politique, c'est-à-dire de la capacité à arbitrer et à trancher en dernier ressort dans les décisions relatives à l'action d'une société sur elle-même pour orienter son avenir. Ces deux formes d'intervention des élus dans la conduite de l'action publique sont la manière dont les élus vont pouvoir affirmer et matérialiser la primauté du politique dans la conduite de l'action publique, tout en concrétisant la légitimité que leur confère l'élection dans un système démocratique. En d'autres termes, l'action des élus n'est politique qu'à partir du moment où ils trouvent l'occasion d'agir comme des acteurs politiques, c'est-à-dire en affirmant la primauté du politique.**

Nous allons voir ici que l'aménagement s'avère être un champ où l'action peut très vite devenir politique, selon la plus ou moins grande densité d'utilisation de l'espace par plusieurs utilisateurs ayant des attentes toutes légitimes mais contradictoires. Nous verrons ensuite que c'est à travers leur rôle de garant et à travers leur engagement dans la conduite de l'action publique que les élus affirment leur capacité, d'une part à arbitrer en dernier ressort dans la conduite de l'action publique, et d'autre part à porter des choix relatifs à l'orientation de l'avenir de la société.

#### **L'aménagement : un champ structurellement politique**

Nous avons vu que le politique pouvait être défini comme l'activité sociale consistant à arbitrer en dernier ressort entre des intérêts contradictoires relatifs à l'orientation de l'action d'une société sur elle-même. Si l'on reprend cette définition, toute décision prise dans le cadre de la conduite de l'action publique est susceptible de prendre un aspect **politique**. Un technicien de la Ville de Tourcoing estime ainsi que « *presque toute décision, même toute décision peut avoir un prolongement politique. Il y a des décisions techniques qui ont de toutes façons des conséquences politiques. C'est-à-dire qu'il faut le gérer politiquement* ». Un technicien de Lille Métropole

précise de même que « *par définition, la sphère politique a vocation à englober toute décision* ». Nous avons vu notamment qu'à travers leurs engagements, les élus étaient susceptibles de s'intéresser à tout. Un élu lillois déjà cité parle du « *risque que l'élu ré-intervienne toujours* » pour réorienter l'action des techniciens, soulignant ainsi le fait que les élus peuvent rendre politiques tous les aspects de l'action publique à partir du moment où ils s'y intéressent. De la même manière, un collaborateur de cabinet de l'adjoint au maire de Paris en charge des relations avec les collectivités territoriales d'Île-de-France témoigne que son élu intervient « *sur plein de sujets : sur la culture, sur les crèches, sur les poubelles qui débordent ou les camions poubelles de la Ville de Paris qui roulent trop vite... Enfin sur tout et n'importe quoi. Donc il y a de grands et de petits sujets, sachant que tout est grand au final* ».

**L'aménagement apparaît en particulier être un champ où tout sujet peut très vite devenir politique, plus encore que dans d'autres champs de l'action publique.** Le directeur adjoint de la SEMAVIP estime ainsi qu'en aménagement, toute décision est politique car elle est potentiellement contestable ou sujette à conflit : « *Il me semble que toute décision en matière d'aménagement, à partir du moment où elle s'exécute, qu'elle devient par exemple une contrainte pour un riverain ou autre, est quelque part forcément dans le champ du politique. Il n'y a pas de neutralité technique dans les métiers qu'on fait. Notamment en matière d'urbanisme, où tout est à la croisée de tout, on n'est pas sur une décision technique de faire un pipe-line dans le désert.* » De la même manière, la directrice du Pavillon de l'Arsenal présente l'urbanisme comme un champ « *fondamentalement politique* » : « *L'urbanisme, c'est avant tout politique. L'aménagement du territoire a toujours été politique depuis qu'il existe des villes. Donc l'aménagement du territoire, c'est fondamentalement politique.* » Notre interlocutrice estime en ce sens que les élus locaux sont de plus en plus intéressés par les questions d'urbanisme : « *C'est vraiment du ressort du politique pour moi. D'ailleurs les maires des villes ne s'y trompent pas aujourd'hui. Les maires s'emparent du sujet de l'urbain à tout bout de champ.* »

**Le caractère politique de l'aménagement urbain vient des conflits qui peuvent survenir relativement à l'usage du sol, à partir du moment où plusieurs individus ou plusieurs groupes revendiquent des formes d'utilisation de l'espace incompatibles entre elles. La régulation de l'usage du sol est politique puisqu'elle consiste à définir des modalités d'arbitrage ou de cohabitation entre ces différentes formes d'utilisation de l'espace.** Pour justifier l'intervention des acteurs publics dans le projet Paris Nord-Est, un élu parisien souligne ainsi le fait que l'espace urbain est très souvent limité par rapport à toutes les utilisations qui pourraient en être faites, ce qui est selon lui au fondement de la nécessité d'une régulation politique des usages de l'espace et des projets de transformation de l'espace, que selon lui seuls les élus peuvent porter : « *Vous ne pouvez pas mettre tout et son contraire dans un même emplacement. Dans le*



*domaine de l'aménagement, il y a l'espace et il y a des règles d'urbanisme. On ne peut pas mettre à la fois des milliers de logements, de l'activité, du commerce, ou, que sais-je ? une école, une crèche...* » Dans les projets d'aménagement urbain, il est ainsi fréquent que les acteurs pilotant le projet aient à arbitrer entre plusieurs formes possibles d'utilisation de l'espace incompatibles entre elles. Le chef du projet de l'Union à la SEMVR explique par exemple qu'il est impossible d'autoriser toutes les entreprises qui en font la demande à s'implanter sur la zone, car les demandes excèdent l'espace disponible. Les élus sont donc obligés de sélectionner les entreprises amenées à s'installer et tiennent à le faire eux-mêmes. À Chartres, les problèmes de stationnement en centre ville, que les élus tentent de traiter avec le projet Cœur de Ville, relèvent également du partage de l'espace public entre plusieurs utilisations difficilement conciliables.

**Les espaces urbains centraux denses sont des lieux où les conflits sont d'autant plus probables que les velléités d'utilisation de l'espace sont nombreuses. La multiplicité des utilisations potentielles de l'espace appelle ainsi une régulation politique, et plaide pour l'intervention des élus.** C'est pourquoi la densité des surfaces construites<sup>175</sup> dans le projet s'avère être un sujet qui devient très souvent politique et qui préoccupe les élus. Dans le cas de Paris, la densité devient très souvent une question politique sujette à débats entre les élus. Le sous-directeur à l'Aménagement à la Ville de Paris rapporte notamment que le choix par les élus du maître d'œuvre urbain du projet Paris Nord-Est a été fait en grande partie sur des questions de densité : *« Pour faire simple, en termes de densité, il y avait Christian Devillers qui proposait de construire environ deux millions de m<sup>2</sup> sur le secteur ; et François Leclercq était à 800 000 m<sup>2</sup> sur le même secteur. Alors il y a eu un débat, et on a retenu François Leclercq. »* Notre interlocuteur précise à travers un exemple que la question de la densité dans les projets d'aménagement devient politique à partir du moment où se cumulent plusieurs utilisations potentielles sur un même espace à aménager : *« Un exemple sur Paris Nord-Est : il manque à Paris de terrains qu'on appelle de 'grand jeu', pour faire du foot ou du rugby. En même temps, pour en faire un, c'est un hectare, c'est donc de l'ordre de 30 000 m<sup>2</sup> de logements soit 400 logements. Donc qu'est-ce qu'on fait ? est-ce qu'on répond aux besoins sportifs, est-ce qu'on répond aux besoins en logements ? »* Il précise que ces demandes ne sont pas toujours conciliables, et estime que le choix entre ces demandes a priori toutes légitimes est quelque chose de politique, car *« il faut bien trancher : il y a des fois où on n'y arrive pas. Donc il faut bien trancher. Il faut bien qu'il y ait des choix politiques qui soient faits. Et c'est aussi pour ça que le maire de Paris dit : J'aimerais bien qu'on dépasse le plafond des hauteurs à certains endroits, parce que ça m'aiderait à concilier l'inconciliable. C'est-à-dire à la fois à faire des programmes et laisser des espaces libres, des espaces de jeu, etc. »* Dans le même sens, un collaborateur de cabinet de l'adjoint à l'Urbanisme au maire de Paris nous présente la densité des opérations

<sup>175</sup> Il ne s'agit que d'une forme de densité parmi d'autres.

comme « *le sujet politique à Paris* », en évoquant les cas où les élus sont sollicités par les habitants déjà installés à proximité des opérations d'aménagement pour en diminuer la densité. Un collaborateur de cabinet d'un élu communiste parle également de la « *position des élus communistes disant : Il faut relancer la densité dans le PLU, et ne pas arrêter les ZAC avec des surfaces basses.* » [...] *Sur certains projets, parfois, ça paraissait tellement absurde d'être aussi peu dense par rapport au prix du foncier et au coût des aménagements. Donc sur pas mal de projets urbains, on a mis un peu notre nez là-dedans* ».

L'aménagement urbain est donc un champ de l'action publique où les élus sont amenés à gérer les conflits entre toutes les utilisations potentielles des espaces urbains denses. C'est aussi pour cela que l'aménagement se situe « *à la croisée des chemins entre les différentes contraintes des services et les différents souhaits* », pour reprendre cette expression d'un cadre de la Ville de Paris qui souligne ainsi le fait que l'urbanisme touche à tous les autres secteurs de l'action publique. La directrice de la SEMAVIP évoque elle aussi la difficulté de concilier tous les intérêts contradictoires qui se cumulent sur un même espace : « *Ce qui est compliqué en aménagement, c'est la gestion d'intérêts qui par essence sont conflictuels sur un espace public. C'est la difficulté de la création de la ville. C'est que, sur un même espace, on doit à la fois traiter des problèmes de livraison et d'accès aux commerces ; du silence de ces livraisons par rapport aux gens qui dorment ; et en même temps les familles qui ont des enfants qui vont à l'école et qui ont peur quand ils traversent. Et donc il y a forcément une gestion d'intérêts contradictoires entre ceux qui ont besoin de sécurité, de calme et ceux qui ont besoin de vie et d'activités économiques. Et ceux qui ont besoin de pouvoir traiter des questions de propreté de la ville et de logistique de transport, ceux qui ont besoin de travailler, ceux qui ont besoin de vivre. C'est la gestion de tous ces conflits qui est difficile.* » Le sous-directeur de l'Aménagement à la Ville de Paris, déjà cité, estime pour sa part que « *l'urbanisme a cette particularité qu'il est très transversal [...]. Ça peut être des conflits, des choses qui se chevauchent, des intérêts contradictoires* ». **S'intéresser à l'aménagement de l'espace implique ainsi de traiter des conflits qui ne manquent pas de survenir entre les diverses utilisations possibles, ce qui confère un caractère a priori très politique à ce champ de l'action publique.**

### **L'usage du « monopole de la violence légitime » dans la conduite de l'action publique**

À partir du moment où les conflits entre les différentes utilisations possibles de l'espace semblent inévitables dans les espaces urbains denses, les projets d'aménagement urbain revêtent un caractère politique puisqu'ils appellent une régulation politique des conflits qui surviennent à cette occasion. Les élus sont a priori légitimes de par leur statut pour assurer cette régulation politique dans un système démocratique. Ils vont en ce sens rappeler régulièrement au cours de leur action

la légitimité que leur confère l'élection dans un système démocratique. Le maire du XIX<sup>e</sup> arrondissement de Paris précise qu'il lui arrive ainsi de le rappeler aux techniciens des services de la Ville de Paris : « *De temps à autre, il faut remettre les pendules à l'heure. Je leur rappelle que j'ai la légitimité du suffrage universel et que ça n'est pas à des fonctionnaires de décider à la place des élus.* » Les techniciens précisent également qu'ils agissent en gardant en tête l'idée que la décision de l'élu prime de part la légitimité qu'il tire de son élection. La directrice de la SEMAVIP rappelle ainsi que « *les grands principes de l'action sont quand même définis par le politique, qui tient sa légitimité de son élection et de son programme* ».

**La légitimité de l'élection permet aux élus d'agir au nom de l'ensemble de la société et des électeurs qui les ont désignés, et dont ils sont les représentants.** Un technicien de la SEMAVIP estime ainsi que l'élu représente des intérêts dont il fait la synthèse, alors que le technicien n'a qu'une vision nécessairement partielle des choses : « *Le technicien n'a pas en tête l'ensemble des données qui fondent la décision du politique. Le technicien a, selon sa formation, une vision qui sera celle par exemple de la qualité esthétique ou architecturale. Alors que l'élu représente des intérêts dont il fait la synthèse. C'est-à-dire que, là où l'urbaniste va penser à la qualité des matériaux, à la qualité de la perspective qu'il va créer, au volet environnemental, etc., le maire qui va prendre la même décision va avoir en tête bien d'autres logiques, qui relèvent de la représentativité et de la légitimité de l'élu. Il va penser aux personnes âgées, il va penser au jeune qui va venir le voir dans quinze jours en lui disant qu'il n'a pas de terrain de sport, etc., et il va prendre sa décision par rapport à l'appréciation de l'ensemble des données. [...] L'élu va faire son métier d'élu, c'est-à-dire faire un choix qui est un compromis avec son analyse à lui de l'acceptabilité ou de la plus-value qu'amène globalement la solution qui lui est proposée.* » Un technicien de la SEMVR estime de la même manière que les décisions des élus font appel à des arguments que les techniciens ne maîtrisent pas.

**Cependant, la légitimité que les élus tirent de leur élection dans un système démocratique n'existe pas en soi. Elle ne se concrétise qu'à travers l'action des élus, qui leur permet d'affirmer la primauté du choix politique<sup>176</sup>. L'action effective est ainsi nécessaire à la matérialisation de la primauté du politique. On en trouve un exemple lorsqu'une décision, a priori inacceptable avant qu'elle ne soit prise par un élu, devient un fait accompli à partir du moment où les élus l'ont prise en mobilisant leur capacité politique à trancher en dernier ressort,** comme dans le cas déjà évoqué du différent entre les services de Lille Métropole et ceux de la SEMVR au sujet de la rémunération de l'aménageur de la concession de la ZAC de l'Union. Le directeur de la SEMVR explique ainsi que les deux parties

<sup>176</sup> d'une certaine manière, tant qu'ils n'agissent pas, ils ne sont pas légitimes.

défendaient des positions différentes, mais chacune légitime de son point de vue. Le vice-président en charge de l'Aménagement a arbitré en proposant une rémunération médiane entre les deux propositions. Notre interlocuteur précise alors que *« l'élu en charge de suivre la négociation a dit : 'C'est bon, vous mettez ce chiffre-là, et on n'en parle plus.' Et la position des uns et des autres est de dire : 'C'est le bon chiffre »*. Une fois que l'élu a fait un choix, et sauf à ce qu'il ne soit remis en cause, ce choix constitue une donnée pour les techniciens dans la poursuite de l'action. Et la primauté du politique n'est visible que lorsque les élus sont amenés à faire effectivement des choix au cours de leur action. Un technicien de la Ville de Paris travaillant sur le projet Paris Nord-Est estime en ce sens qu'*« il est très important que les élus aient des sujets à arbitrer »*.

**Les deux types de rôle politique que les élus peuvent tenir dans la conduite de l'action – l'élu garant de l'action des techniciens, et l'élu engagé – s'avèrent être deux formes d'action qui permettent aux élus d'organiser effectivement la régulation politique des conflits. À travers ces deux formes d'action, les élus peuvent mobiliser et revendiquer la légitimité qu'ils tirent de leur élection pour tenter de concilier les intérêts contradictoires ou pour arbitrer en dernier ressort. En d'autres termes, ces deux rôles ouvrent aux élus la possibilité de concrétiser le « *monopole de la violence légitime* » qu'ils tirent a priori de leur élection pour organiser la régulation politique nécessaire à l'action.**

Cela peut prendre diverses formes au cours de l'action. **Les élus sont souvent amenés à arbitrer en dernier ressort dans tous les choix qui peuvent se poser dans la conduite de l'action.** Un technicien de Chartres Métropole rappelle ainsi que les techniciens peuvent préparer les décisions politiques, mais que les élus restent les acteurs qui décident en dernier lieu : *« Après, on s'efface. Les arbitrages politiques définitifs, c'est entre eux qu'ils les font. »* Selon un élu de la Ville de Chartres, la capacité des élus à décider en dernier ressort fait la différence par rapport à l'action des techniciens : *« C'est ce qui fait la force du politique. »* On retrouve cette caractéristique dans les deux types de rôles des élus dans le pilotage des projets d'aménagement. Nous avons vu ainsi que lorsqu'ils assuraient un rôle de garant de la conduite de l'action, les élus étaient ceux qui tranchaient en dernier ressort et qui assumaient toute décision prise dans les projets d'aménagement. Nous avons vu aussi que le choix des élus s'imposait également en dernier ressort lorsque les élus s'engageaient sur un sujet particulier, ce qui pouvait les amener à ne pas suivre l'avis des techniciens en portant une politique volontariste. Le principe de subsidiarité s'applique ici par rapport à l'action des techniciens. Notamment, les élus tranchent ce qui n'a pas pu être décidé au niveau des techniciens. Évoquant les cas d'arbitrages entre techniciens au sein de son institution, le directeur de l'Économie de Chartres Métropole estime ainsi que *« si on*

*n'arrive pas à trouver un terrain d'entente parce que chacun campe sur sa position et qu'il y a pas de solution de compromis, eh bien, on demande un arbitrage politique* ». De même, un collaborateur de cabinet d'un élu parisien estime qu'il y a plusieurs étapes dans la résolution des conflits dans la conduite de l'action publique. Le principe de subsidiarité s'applique et les élus interviennent en dernier ressort, le maire de Paris n'intervenant qu'en cas de difficulté majeure : *« Il y a différentes étapes. Soit c'est la direction qui gère un petit conflit, soit c'est le cabinet. Si ça ne va pas, c'est l'adjoint et si ça ne va pas du tout, c'est le maire de Paris directement, par exemple qui arbitre entre plusieurs adjoints. »* Le principe de subsidiarité peut conduire les élus à devoir prendre des décisions en toutes circonstances. Les élus sont parfois amenés lorsqu'ils font des arbitrages à prendre des « *décisions imprenables* », c'est-à-dire à trouver des compromis particulièrement difficiles. Le directeur de la SEMVR estime qu'un élu ne peut considérer qu'une décision est imprenable : *« La décision imprenable, il la prend toujours. »* On retrouve l'idée que l'élu intervient en dernier ressort, lorsqu'il devient impossible de trouver un compromis entre deux parties sans que l'une ou l'autre ne s'estime lésée. Les élus apparaissent légitimes pour arbitrer entre plusieurs logiques, en privilégiant l'une plutôt que l'autre alors tous les points de vues sont a priori défendables.

**Dans le même ordre d'idées, les élus paraissent également légitimes pour mobiliser l'arbitraire, les convictions et le jugement personnel.** On retrouve notamment cette caractéristique lorsque les élus mobilisent leurs engagements personnels dans la conduite de l'action publique, et qu'ils mettent en avant par exemple leurs convictions personnelles, envers et contre tous, pour construire leur action. Un technicien de la SEMAVIP, évoquant une expérience professionnelle antérieure au cours de laquelle il avait eu à travailler avec le maire de Saint-Nazaire, raconte comment cet élu a été amené à prendre une décision contre l'avis de tous au nom de son intime conviction d'élu, et comment cette décision a été fondatrice du réaménagement du port de sa ville : *« Le décideur doit avoir une vision. Et donc des convictions. Ça veut dire aussi prendre des risques. Et prendre le risque d'avoir une vision qui l'amène à prendre une décision qui n'est pas celle de tout le monde au moment où il la prend. Et après, s'il n'a pas pris la bonne décision, la démocratie représentative fonctionne puisqu'il n'est pas réélu. Le maire de Saint-Nazaire racontait comment il avait eu l'idée de travailler sur l'éclairage du port. Le vieux port était complètement en désérence, plus personne n'y allait. Et pour un budget finalement très réduit, le travail du concepteur lui a redonné un côté un peu féérique. Et ça a été vraiment l'élément déclencheur qui a amené les Nazairiens à regarder sous un autre angle la valeur de ce port. Et ça a permis d'enclencher le projet Ville-Port. Et le maire racontait qu'au moment où il avait pris cette décision, il avait tout le monde contre lui. Et il disait un peu sous forme de boutade que, s'il avait mis la décision dans les mains de quarante comités de quartier, ça ne se serait jamais fait. Donc c'est l'illustration d'une action*

*d'aménagement qui peut être extrêmement importante parce qu'elle enclenche un processus, et qui est le fruit d'une vision que le maire avait envers et contre tous. »*

Les élus peuvent également être conduits à mobiliser leurs goûts ou leurs jugements lorsqu'ils exercent leur rôle de garant. Le vice-président à l'Aménagement urbain à Lille Métropole parle de « *la part d'arbitraire qu'il y a dans le choix* » lorsque les élus doivent se faire une opinion concernant le choix d'un parti d'aménagement pour un projet. Un technicien de la Ville de Roubaix va même plus loin en estimant que tout ce qui est subjectif dans le choix revient par nature aux élus. Notre interlocuteur prend l'exemple des concours architecturaux : « *Nous, les techniciens, on va faire l'analyse des projets architecturaux, mais c'est un choix politique à faire. Après, faire le bleu ou le jaune, c'est une question de goût et c'est le politique qui tranche dans ces cas-là. Quand ça n'est plus objectif mais subjectif, c'est le politique qui doit trancher, quoi. Parce qu'il a été élu pour ça, quand même.* »

**Les élus paraissent enfin légitimes pour transgresser des règles que les techniciens ne peuvent transgresser. Cela relève ici encore de l'exercice du monopole de la violence légitime.** Le maire de Tourcoing estime par exemple qu'il lui est possible de passer outre un avis négatif de l'architecte des bâtiments de France sur un permis de démolir, ce qui est impossible au technicien : « *L'élu a quelquefois des arguments... Moi, quand je dis : 'Monsieur l'ABF, je peux comprendre que vous interdisez la démolition pour garder le porche, mais je n'ai pas de solution en gardant le porche.' Et moi, maire, je suis responsable. S'il y a un gamin qui tombe du toit et qui se tue, qui ira devant les tribunaux ? C'est pas l'ABF, c'est moi. Donc à ce moment-là je peux passer outre.* » Ce même élu estime de la même manière qu'il lui est possible de prendre sur lui de transgresser les règles d'attribution des marchés publics en cas de force majeure. Il reprend ainsi l'exemple déjà cité du problème des deux personnes âgées qui devaient être relogées dans un immeuble neuf, et qui étaient désespérées parce que les planches du placard n'étaient pas installées : « *Il n'y a que l'élu qui puisse dire au technicien : 'Allez, ça n'est pas tout à fait légal, mais on est en dessous du seuil d'appel d'offres, envoyez un menuisier pour remettre les deux planches.' Le technicien ne peut pas le faire de lui-même. [...] L'élu est celui qui a une image qui peut se permettre de faire ça. Moi, je peux dire au technicien : 'Allez-y sur le budget de l'opération.'* » Ce dernier exemple montre comment les élus peuvent choisir de passer outre certaines lois au nom de l'exercice de leur fonction, ce que ne peuvent pas faire les techniciens a priori.

### **Des choix relatifs à l'action d'une société sur elle-même pour orienter son avenir**

L'action publique est une action qui vise à orienter l'avenir de la société, portée par des acteurs qui agissent en tant que représentants de la société. Le directeur de la SEMVR parle ainsi du

projet de l'Union comme d'un projet qui engage « *l'avenir même d'un territoire* ». En ce sens, notre interlocuteur parle du « *caractère éminemment politique du projet de l'Union* ». Le terme de « *vision* » employé par un technicien déjà cité, pour décrire les idées défendues par les élus dans la conduite des projets d'aménagement, s'inscrit dans cette idée d'un choix relatif à l'orientation de l'avenir. L'avenir étant par nature incertain, les choix relatifs à son orientation sont nécessairement arbitraires, ce qui fait de l'action publique une action fondamentalement politique.

Ici encore, **les deux types de rôles que peuvent tenir les élus dans la conduite de l'action publique – l'élu garant et l'élu engagé – leur permettent de remplir et d'accomplir cette fonction politique : ils peuvent affirmer leurs choix relatifs à l'orientation de l'avenir de la société. À travers leurs engagements, les élus insistent sur les éléments qu'il leur semble important de prendre en compte. De même, le rôle de garant permet aux élus de proposer et d'exprimer l'orientation qu'ils souhaitent pour l'avenir de la société.** Le directeur de la SEMVR déjà cité explique par exemple que le dispositif de pilotage du projet permet aux élus de se porter garants non pas uniquement de la réalisation du programme du projet, mais avant tout de ce qu'il appelle les « *ambitions du projet* » : « *On ne peut pas imaginer qu'on soit à l'origine certain que telle affectation de tel morceau de territoire à tel type d'activités soit suffisant pour atteindre les objectifs généraux à l'échelle d'un territoire communautaire ou régional. Le plan masse apparaît comme la bonne illustration à un moment donné de l'ambition qu'on veut pour cette zone au service d'un territoire, mais le plan masse ne résume pas cette ambition à lui seul. Donc on est vraiment dans une situation où la taille de l'opération, sa durée dans le temps, mais surtout cette espèce d'attente de la matérialisation sur un morceau de territoire de signes visibles de mutation du territoire, tout ça fait qu'on ne peut pas dire à un moment donné : 'On a écrit et dessiné ce qu'il faut faire et on s'en remet au contrat.'* Les élus doivent donc selon notre interlocuteur pouvoir assurer leur rôle de garant tout au long de l'action, de manière à porter l'« *ambition au-delà du contrat* », c'est-à-dire des orientations stratégiques adoptées par les élus pour faire évoluer la société. Le dispositif de pilotage du projet a dans ce cadre pour fonction de permettre aux élus de rappeler ces ambitions, et de se porter garants du fait que l'action des techniciens corresponde bien aux ambitions qu'ils ont définies : « *On est dans un système qui permet cette interpellation : 'Attention, vous êtes dans votre rôle mais vous êtes en train d'oublier que l'ambition du projet, c'est ça.'* »

**C'est donc à travers ces deux modalités d'intervention dans la conduite d'un projet d'aménagement que les élus vont pouvoir y spécifier et y défendre des orientations par rapport à l'avenir de la société.** C'est ainsi que le maire de Tourcoing conçoit sa « *mission* » d'élu : « *L'élu a pour mission de concrétiser ce qu'il a annoncé aux électrices et aux électeurs, et ce qu'il estime*

*important pour l'avenir de sa ville ou de son intercommunalité.* » Mais à l'inverse, **les citoyens associent l'action des élus à une action de la société sur elle-même pour en orienter l'avenir. Ils attendent donc de la part des élus qu'ils leur proposent des orientations claires par rapport à l'avenir. En ce sens, tout ce que va pouvoir dire un élu va généralement être interprété comme relevant de ses attentes par rapport à l'avenir.** Le directeur de la SEMVR estime en ce sens qu'une collectivité *« n'a pas de marche arrière, politiquement. Le niveau de médiatisation des décisions d'une collectivité – et c'est normal, la démocratie est à ce prix, il faut que les décisions soient publiques – pousse nécessairement à une certaine simplification de ces décisions, à une interprétation simplificatrice de ces décisions »*. Le maire de Tourcoing estime de la même manière que toute proposition d'un élu est immédiatement interprétée par les habitants comme une action qu'il cherche à mettre en œuvre et qui va se réaliser : *« Les habitants, quand vous les informez de quelque chose, ils sont persuadés que le projet est bouclé, financé, et que les bulldozers sont au bout de la rue, en attendant que la réunion soit finie pour commencer. Pour eux, quand c'est connu et qu'on discute, ça n'est plus un projet. C'est quelque chose que l'on sait et que l'on dissimule. Une bonne partie des gens de bonne foi pensent ça. Et ils s'imaginent que c'est le maire directement. Ils n'imaginent pas le nombre de personnes qu'il faut pour les études ou pour les acquisitions. Le commun des mortels ignore totalement ce qu'est un dossier d'appel d'offres et le temps qu'il faut pour choisir une entreprise. »* Notre interlocuteur explique ainsi que les citoyens sont souvent incapables de concevoir l'ignorance des élus par rapport à ce qu'ils envisagent de faire pour l'avenir de la société, à partir du moment où leur rôle est justement de proposer des orientations pour l'avenir. Il raconte ainsi une altercation avec un habitant au cours d'une réunion de concertation sur le projet de l'Union : *« À la fin de la réunion, deux personnes viennent me voir en me disant : 'Jean-Pierre, tu nous racontes des histoires. Quand on t'a connu dans l'entreprise et que t'étais syndicaliste, au moins à cette époque-là, tu étais franc. Tu ne vas pas nous dire aujourd'hui qu'étant maire, tu sais pas exactement ce que va être la zone, ce qu'il va y avoir dedans, et que tu ne sais pas si ma maison va être démolie ou pas. Tu es en train de nous expliquer qu'il va y avoir quelque chose et que ça va être étudié, mais tu es en train de nous endormir.' Les gens, quand le maire vient leur dire qu'il y a un projet, ils pensent que le maire a la connaissance totale du projet. Et moi je dis : 'Franchement, je jure que je ne sais pas.' Et quand je dis : 'Je jure que je ne sais pas', ils rentrent chez eux en disant : 'Quand même, depuis qu'il fait de la politique, qu'est-ce qu'il est tordu !' »*

**On retrouve chez les entreprises et les promoteurs privés une attente similaire de prises de position claires des élus par rapport à l'avenir de leur territoire. L'investissement des élus dans un projet est un élément qui permet aux promoteurs, aux investisseurs ou aux chefs d'entreprises privées de stabiliser l'univers incertain dans lequel ils évoluent, et qui leur permet de sécuriser leurs prises de risques (Bourdin, 2006a).** Un élu roubaisien estime ainsi que, *« dans les choix économiques des investisseurs, s'il n'y a pas ce sentiment qu'il y a une implication des*



*élus, vous passez à côté* ». Le montage financier de l'opération Macdonald dans le projet Paris Nord-Est en est une bonne illustration. Les deux investisseurs que sont la Caisse des dépôts et consignations et Icade ont accepté de s'engager financièrement dans cette opération alors même que, pour que le projet puisse être réalisé, le PLU devait être modifié. Un technicien de la SEMAVIP souligne ce paradoxe : « *La CDC et Icade sont venus dans une opération qui n'était pas constructible, c'est-à-dire qu'il fallait une modification du PLU pour la rendre constructible, à quelques mois des élections. Et ce sont des millions d'euros qui sont en jeu. Une modification du PLU, ça n'est pas neutre. S'il y a une opposition politique qui se soulève tout d'un coup et qu'on n'a pas identifiée, si on ne peut pas obtenir la constructibilité qui est prévue au bilan, l'opération est définitivement déficitaire.* » Pour s'engager financièrement, ces deux investisseurs ont dû pouvoir s'assurer de l'investissement des élus dans le projet, et que ces derniers défendraient coûte que coûte le projet et s'engageraient personnellement afin qu'il aboutisse. En ce sens, la présence de la SEMAVIP, qui est contrôlée par les élus, a constitué un élément stabilisateur du projet pour les acteurs privés, car ils étaient ainsi assurés que les élus soutiendraient le projet. Un cadre d'Icade parle d'une opération « *à risque, mais à risque confiant* ». Toute la stratégie d'investissement d'Icade et de la CDC a d'ailleurs consisté à s'inscrire dans le projet porté par la collectivité. Les prises de risques financiers de ces acteurs privés se définissent ainsi en fonction des attentes des élus par rapport à l'avenir du territoire : le risque est maîtrisé car l'engagement des élus le stabilise. Notre interlocuteur explique que, sur le projet Macdonald, d'autres stratégies d'investissement consistant à garder la fonction logistique des entrepôts avaient été adoptées par d'autres investisseurs dans leur proposition à la SOVAFIM lors de l'appel d'offres pour la cession du bâtiment : « *Macdonald valait beaucoup plus cher si on le gardait en entrepôt que si on faisait l'opération. Mais nous avons fait une démarche complètement différente : on a pris le programme tel qu'il avait été défini par la Ville de Paris, on a pris le bâtiment tel qu'on a pu l'intuiter après l'avoir visité, et on a essayé d'estimer ce que ça coûtait de transformer ce bâtiment pour lui permettre d'accueillir ce programme. [...] La directrice de la SEMAVIP assurait tout le lien entre cette réflexion et la Ville de Paris, qui évidemment était régulièrement informée. Parce que c'était ça, notre atout, on savait qu'on allait offrir moins cher, mais on savait qu'on allait offrir quelque chose qui permettait à la Ville de Paris de réaliser l'opération, et au ministère de l'Équipement de construire des logements. Ça a été notre stratégie.* ».

Nous pouvons voir finalement ici que les acteurs privés se positionnent par rapport aux attentes des élus par rapport à l'avenir de leur territoire. Nous retrouvons ainsi un constat effectué par exemple par Brigitte Bertoncello et Jérôme Dubois sur le projet Euroméditerranée à Marseille, qui montrent comment l'engagement de l'État et des acteurs publics locaux est perçu par les acteurs privés comme un élément rassurant, permettant de crédibiliser le projet (Bertoncello & Dubois, 2010). **Même si les acteurs publics ne sont pas les seuls à participer aux projets**

d'aménagement urbain, même si les acteurs privés y tiennent également un rôle important, ces derniers tiennent compte dans leur action de l'engagement des élus comme une manière de sécuriser leurs prises de risques. Et l'action publique oriente l'avenir autant par ses effets propres que parce que les acteurs privés se positionnent effectivement par rapport à ce que font les acteurs publics.



## Conclusion

Parmi les élus qui participent au pilotage des projets d'aménagement, il est possible d'opérer une distinction entre les « grands élus » et ceux qui interviennent au quotidien dans l'action. Les premiers ne consacrent pas nécessairement énormément de temps au travail de pilotage. Mais leur intervention est cruciale : ils contribuent à définir les enjeux du projet, en même temps qu'à stabiliser les coalitions d'élus capables de les porter. Leur intervention permet d'inscrire les enjeux et les significations du projet dans des stratégies plus globales qu'ils défendent au nom des institutions auxquelles ils appartiennent. Ils contribuent également à définir l'organisation des dispositifs de pilotage du projet, y compris à travers leur intervention sur l'organisation des services des institutions. D'autres élus, au contraire, interviennent au quotidien dans le pilotage des projets d'aménagement. Certains d'entre eux servent ainsi de référent pour la gestion au jour le jour du portage politique. D'autres interviennent de manière plus ponctuelle, mais potentiellement à tout moment au cours du projet, sur des questions précises qui les intéressent car elle ont un lien avec leurs propres politiques. **La répartition entre les élus des rôles que chacun peut tenir dans l'action, entre les grands élus et les élus du quotidien, peut être un élément contribuant à la structuration d'une communauté d'élus, dont les modalités de fonctionnement dépassent les frontières des institutions.**

Les modalités d'intervention des élus dans le pilotage des projets peuvent également être appréhendées à travers leur caractère politique. Il existe en effet deux formes d'intervention des élus dans l'action leur permettant de revendiquer la spécificité politique de leur rôle. **D'une part, les élus peuvent assurer un rôle de garant politique sur l'ensemble du projet, aussi bien vis-à-vis des participants au pilotage de l'action que vis-à-vis de l'extérieur.** À travers des mécanismes de délégation vis-à-vis des techniciens, les élus deviennent politiquement responsables de l'ensemble de l'action alors même qu'ils n'en ont pas intégralement connaissance. **D'autre part, les élus peuvent s'engager personnellement sur certains sujets qui leur tiennent à cœur.** Ils affirment ainsi les éléments qui leur semblent être les plus importants, et contribuent à construire une échelle de valeur et à hiérarchiser les priorités quant à l'action à mettre en œuvre. L'aménagement urbain peut en soi être un sujet d'engagement des élus, reflétant leur volonté de faire évoluer leur ville et de marquer le paysage urbain. Mais les élus peuvent

également concrétiser d'autres types d'engagements très divers dans les projets d'aménagement. Aussi bien à travers leur rôle de garants vis-à-vis des projets qu'à travers les engagements qu'ils y défendent, les élus revendiquent en agissant leur légitimité à arbitrer en dernier ressort entre des visions contradictoires de ce que doit être l'avenir de leur ville ou de leur métropole.

## CHAPITRE 9 : LES DIFFÉRENTES FORMES D'INTERVENTION DES TECHNICIENS DANS LE PILOTAGE D'UN PROJET

---

Les rôles dans l'action des différents techniciens participant au pilotage des projets d'aménagement peuvent être très variés. Le rôle de chaque acteur dépend notamment de la manière dont le pilotage du projet est organisé, ce que nous avons montré en comparant l'organisation de l'action dans les trois projets analysés. Il est cependant possible de distinguer différentes formes d'intervention des techniciens dans le pilotage des projets que l'on retrouve dans tous les projets, même si ce ne sont pas toujours les mêmes techniciens qui s'en chargent. **On distinguera en premier lieu la catégorie des *spécialistes*, qui interviennent au nom de la maîtrise d'un champ d'expertise technique spécialisée. Nous verrons ensuite que d'autres techniciens, les *pilotes de projet*, assurent une intervention centrée sur le projet et relative à la coordination générale de cette action collective. Enfin, d'autres techniciens agissent en tant que *généralistes de la coordination entre politique et technique*.** La typologie ainsi esquissée permet de qualifier le rôle des techniciens dans le pilotage des projets d'aménagement. Elle permet également de distinguer les différentes logiques, rationalités et cadres de référence que ces techniciens mobilisent lorsqu'ils agissent. La structuration de ces logiques d'action dépasse en partie le seul cadre du système d'action de pilotage du projet d'aménagement, s'inscrivant dans des réseaux d'acteurs plus larges avec lesquels ces différents techniciens sont en contact.

Nous verrons que certains techniciens peuvent se situer dans plusieurs catégories. Notamment, les *pilotes de projet* et les *généralistes de la coordination entre politique et technique* peuvent bien souvent agir en tant que *spécialistes*, voire à partir de plusieurs spécialités. Parfois même, leur capacité à agir en tant que spécialiste leur a permis d'être en position d'assurer un rôle de *pilote de projet* ou de *généraliste*. Mais les logiques mobilisées par ces acteurs lorsqu'ils dialoguent avec les élus, et la place qu'ils vont tenir dans l'interface entre technique et politique, vont être différentes selon qu'ils agissent en tant que *spécialistes*, en tant que *pilotes de projet* ou en tant que *généralistes de la coordination entre technique et politique*. Nous reprenons ici l'idée que chaque acteur est « *pluriel* », c'est-à-dire qu'il peut s'inscrire dans des champs d'action différents, et qu'il peut aussi parfois en tirer avantage.

Un même acteur peut donc mobiliser alternativement des logiques d'action différentes, voire opérer des transferts de ces logiques entre les différents champs (Lahire, 1998).

**La variable significative, au fondement de notre distinction entre ces différentes formes d'intervention des techniciens dans l'action, est ici leur place vis-à-vis de l'interface entre technique et politique sur le projet.** Nous rejoignons en ce sens les interrogations relatives au rôle des experts, car celles-ci posent en filigrane la question des rapports avec le politique (Cadiou, 2006). Philippe Roqueplo insiste notamment sur les liens indissociables entre politique et expertise, en précisant que la connaissance de l'expert est radicalement différente de la connaissance scientifique, par le seul fait que l'expert sait que ce qu'il va dire sera pris en compte dans l'élaboration de la décision politique (Roqueplo, 1997). **De ce point de vue, tous les techniciens des institutions politico-administratives peuvent être qualifiés d'experts<sup>177</sup>. Mais les rôles qu'ils tiennent dans l'interface avec les élus peuvent être très différents d'un technicien à l'autre, et nous distinguerons ici la manière dont ils mobilisent leurs expertises techniques en fonction de ces rôles.**

---

<sup>177</sup> Ce qui est pourtant rarement envisagé dans les recherches sur l'expertise. L'angle d'analyse de l'expertise reste en effet souvent appliqué à des connaissances et à des savoirs extérieurs, au moins partiellement, aux organisations pilotant la conduite de l'action publique. Il est frappant à cet égard de remarquer que dans un ouvrage, comme celui de Laurence Dumoulin, Stéphane Labranche, Cécile Robert et Philippe Warin, qui rassemble des contributions très variées sur l'expertise, la plupart des auteurs étudient des expertises produites en dehors des organisations qui portent l'action publique (Robert, Dumoulin, Labranche & Warin, 2005). S'y distingue notamment la contribution de Krishnaraj Danaradjou, qui analyse les expertises en matière d'assainissement développées et portées au sein même d'un service de la Direction Départementale de l'Équipement du Val d'Oise (Danaradjou, 2005). Nous adoptons ici une approche consistant à souligner l'importance des formes d'expertises développées au sein même des organisations conduisant l'action publique locale (Idt, 2008a).

## 9.1 – Les techniciens spécialistes

### a) Une intervention pointue sur des questions précises

Certains techniciens interviennent dans les projets d'aménagement en tant que spécialistes dans un champ de savoir particulier. Nous rejoignons ici la catégorie des experts spécialisés définie par Alain Bourdin (2005). Ces experts interviennent dans l'action au nom de la maîtrise de savoirs particuliers. C'est le cas par exemple lorsqu'un élu roubaisien demande à un technicien de son institution d'intervenir au nom de sa bonne connaissance du champ du développement durable et en particulier des éco-quartiers. Notre interlocuteur précise ainsi : *« J'ai une technicienne qui vient de Dunkerque et qui travaille sur le développement durable, qui est un peu une spécialiste des éco-quartiers. Il est évident qu'elle a tout à fait sa place là-dedans »*. La spécialisation de ces champs de savoirs peut être plus ou moins forte selon les cas. Certains techniciens sont ainsi des spécialistes d'une question précise au sein d'un champ d'action particulier, ce qui définit une sous-catégorie d'expertise au sein d'un ensemble d'expertises plus large. Un technicien de la Communauté urbaine de Lille Métropole nous parle ainsi des techniciens spécialisés en matière de développement économique, qui travaillent au sein de la direction du Développement économique, et qui interviennent sur le projet de l'Union. Il précise que certains d'entre eux sont spécialisés sur une filière économique particulière, et que leur action est donc extrêmement pointue. Notre interlocuteur fait la différence entre ces spécialistes filières et un autre technicien spécialiste lui aussi en matière de développement économique mais ayant une vision plus large : *« Ils sont structurés par filières. Sur le projet de l'Union, il y a à la fois la filière textile et la filière image qui interviennent. Mais notre interlocuteur principal, au moment du marché de définition, c'était un chef de service Politique économique qui avait une vision plus stratégique. »*

**Les spécialistes sont capables de préciser toutes les contraintes s'exerçant sur l'action, qui seraient liées au champ d'expertise technique au nom duquel ils interviennent. Ces contraintes sont définies en fonction des connaissances mobilisables dans le champ d'expertise en question.** Un collaborateur de cabinet de l'adjoint au maire de Paris en charge de l'Urbanisme précise par exemple que certains techniciens de la sous-direction de la Petite



Enfance<sup>178</sup> sont en mesure d'évaluer le nombre de crèches qu'il sera nécessaire de créer dans une opération d'aménagement en fonction du nombre d'habitants attendus sur la zone et en fonction de leur connaissance du terrain et des équipements existants. Notre interlocuteur précise que ces techniciens spécialisés sont consultés au moment de l'élaboration du programme de l'opération. Il estime que, même si la définition des équipements publics d'une opération est une décision qui relève des élus puisque ceux-ci choisissent de répondre ou non aux besoins des habitants, l'analyse des techniciens permet d'évaluer les besoins théoriques selon des normes techniques : *« La définition des équipements publics est quelque chose d'un peu plus technique que de savoir s'il faut faire du bureau ou du logement, parce que les équipements doivent répondre à des besoins. Il n'est pas question d'amener des habitants dans une zone s'il n'y a pas de crèche. Là, c'est à la fois technique et politique, puisque les équipements publics en phase de concertation, il y a toujours des demandes supplémentaires. Et c'est plutôt au politique qu'au technique de décider si on répond aux demandes des habitants. Mais évidemment le technique était là avant pour dire : 'Vous allez faire venir mille habitants dans la zone, donc il vous faut une école de tant de classes, une crèche de tant de classes, etc. »* Un technicien de la direction du Développement économique de Lille Métropole raconte de la même manière être intervenu pour rédiger les aspects relevant du domaine du développement économique dans le cahier des charges d'une étude de marché sur le potentiel économique de la zone de l'Union, bien que cette étude ait été pilotée par la SEMVR pour le compte de la direction de l'Aménagement et du Renouvellement urbain. Notre interlocuteur précise ainsi qu'*« en matière économique, c'est plutôt nous qui avons l'information. On a fourni un certain nombre d'éléments pour monter le cahier des charges. Il y a des aspects très juridiques et techniques : c'est eux. Mais le cahier technique spécial, c'est nous qui l'avons monté »*.

**Les spécialistes mobilisent pour cela un ensemble de savoirs et de savoir-faire partagés entre experts, qui constitue un cadre d'analyse de la situation dans laquelle s'inscrit l'action.** Le sous-directeur à l'Aménagement à la Ville de Paris présente ainsi les éléments qu'un urbaniste doit selon lui analyser techniquement : *« On propose ce qui nous paraît bien techniquement en matière d'urbanisme. En disant : 'Il nous semble que, pour faire de la ville qui fonctionne bien, il faut qu'il y ait de la mixité, il faut qu'il y ait des transports en commun, qu'il y ait une certaine densité. Et évitons de faire de l'urbanisme sur dalle, qui n'a pas donné de bons résultats. Donc nous considérons qu'il faut pas le faire. Et quand on fait de la densité, il faut avoir suffisamment de transports en commun parce que sinon, on n'arrivera pas à desservir la zone. Indépendamment même des questions environnementales, on n'arrive pas si on n'a pas une forte desserte en transports en commun. »* **La mobilisation d'un cadre de questionnement extérieur au projet constitue un moyen pour le technicien d'objectiver l'analyse qu'il en fait. Celle-ci peut se distinguer radicalement de celle de l'élu.** Le directeur des Services techniques de la

<sup>178</sup> Au sein de la direction de l'Action sociale, de l'Enfance et de la Santé.

Ville de Chartres relate ainsi l'intervention, au cours du marché de définition du projet Cœur de Ville, d'un technicien spécialiste des calculs de flux de déplacements. Notre interlocuteur déclare que l'analyse technique que faisait ce technicien confortait les propositions des concepteurs mais contredisait le projet politique du maire : *« Il avait modélisé l'agglomération et sa voirie quelques années avant, et disposait de l'outil qui permettait de faire des simulations en matière de circulation. Et on s'est aperçu qu'en créant un passage souterrain sous la place des Éparts, comme le souhaitait le maire, on ne résolvait pas le problème mais on l'amplifiait parce qu'on créait un appel de voitures. L'ingénieur disait : 'Moi je n'y peux rien, c'est mon ordinateur qui sort ces chiffres.' Et quand je lui avais demandé d'exposer son truc au maire après que celui-ci ait poussé une gueulante parce que les concepteurs proposaient une alternative à son projet, il ne voulait pas. »* Le technicien se positionne dans cet exemple par rapport aux savoirs structurant l'expertise qu'il mobilise, là où l'élu défend le projet auquel il croit. C'est en ce sens qu'un technicien déjà cité différencie a priori la logique des techniciens de celle de l'élu : *« Un technicien, a priori, avant d'arriver à une solution, va prendre tous les paramètres, faire son diagnostic, évaluer, faire ses simulations, et définir la meilleure façon. Le politique, lui, est tout de suite à l'objectif. »* Le maire de Tourcoing estime en ce sens que l'action des techniciens constitue un « garde-fou » par rapport à celle des élus, car les techniciens amènent des éléments d'objectivation des choix que ne maîtrisent pas nécessairement les élus, ou qu'ils ne peuvent pas nécessairement avancer. Notre interlocuteur cite l'exemple des négociations relatives à l'acquisition de terrains permettant de réaliser une opération d'aménagement : *« Il faut faire attention parce que l'élu, s'il intervient dans une fonction qui n'est pas la sienne, il n'intervient pas avec l'indépendance du technicien. Quand la Communauté urbaine décide de louer des locaux à tel prix, si moi j'interviens, c'est évident que le preneur va essayer de faire baisser le prix. Le technicien va dire : 'Regardez, il y a une étude, ça vaut tant, le marché, c'est tant.' Le technicien peut alors négocier en indépendance. L'élu, c'est à la fois quelqu'un de puissant et de fragile. Les habitants savent qu'il se présente aux élections et qu'on peut lui dire facilement : 'Tiens, c'est bientôt les municipales.' Les gens ne se privent pas. Les techniciens, c'est aussi un garde fou. »* L'analyse technique, dans cet exemple relatif aux prix du foncier, permet donc d'agir dans un cadre borné par des normes et des règles extérieures à l'action, et définies au sein du champ d'expertise spécialisée qui est mobilisé.

**L'intervention des spécialistes dans le pilotage des projets d'aménagement urbain est le plus souvent ponctuelle, et ne concerne généralement qu'un aspect particulier du projet parmi d'autres.** Le chef du projet de l'Union parle ainsi de son « équipe projet » regroupant différents techniciens de la Communauté urbaine intervenant ponctuellement en tant que spécialistes sur des aspects très particuliers de l'action : *« Ils mènent des actions en direct sur le volet foncier ou sur le volet économie. »* Le directeur adjoint de la SEMAVIP distingue quant à lui, parmi les

techniciens, la posture de celui qu'il qualifie d'« *ultra-technicien* ». Il précise que ce technicien ne prend en compte qu'un aspect de l'action correspondant à un angle d'approche particulier et partiel. Notre interlocuteur explique que plus l'expertise est pointue, plus elle est partielle : « *Il y a l'expert très pointu sur une donnée. Plus il est pointu, et plus c'est une donnée d'entrée parmi quarante entre lesquelles le politique doit arbitrer. Par exemple, s'il y a un problème d'isolation phonique, il y a un ingénieur qui va dire : 'Il faut mettre un mur anti-bruit là.' Donc c'est sa position d'hyper-technicien. [...] Et plus elle est pointue, et plus elle est une donnée d'entrée qui peut quelquefois devenir majeure, mais partielle. [...] Le technicien qui va donner sa solution avec ses œillères à lui, ses œillères techniques, par exemple d'acousticien, il va avoir une conviction forte. Il n'en démordra pas et il n'aura qu'un angle de vue qui est son champ technique. L'acousticien, il est sûr de son fait parce qu'il a la technique avec lui. Et sur son champ, c'est lui qui a raison.* » Le cadre d'analyse de la situation par les techniciens *spécialistes* reste ainsi nécessairement partiel, et ce même si le projet concerne principalement leur domaine d'expertise. Un collaborateur de cabinet d'un élu parisien relate l'exemple du problème de croisement à la Porte d'Aubervilliers entre le projet du tramway des Maréchaux Nord et celui du Tram'Y venant de la Seine-Saint-Denis. Notre interlocuteur raconte que le croisement des deux tramways posait des problèmes de gestion des flux car il était impossible que les deux tramways puissent se croiser. Les techniciens de la direction de la Voirie de la Ville de Paris, qui avaient soulevé ces problèmes de flux, avaient proposé d'enterrer le Tram'Y sous le mail d'Aubervilliers. Cette proposition avait provoqué une opposition politique des élus de Plaine Commune : « *Le réflexe normal de la direction de la Voirie, c'est de dire : 'Il ne faut pas qu'il y ait de carrefours avec croisement des tramways sur les boulevards des Maréchaux. Ce serait trop compliqué. Du coup on enterre le Tram'Y qui ressort au bout. Donc on a eu un scandale politique énorme du président de Plaine Commune, qui nous dit : 'Non, mais vous n'avez pas honte d'enterrer le Tram'Y ? Symboliquement, on ne peut pas faire ça.'* » Cet exemple illustre ce que disait le directeur adjoint de la SEMAVIP. L'analyse des techniciens spécialisés utilise les cadres de référence techniques de l'expertise qu'ils mobilisent, ici l'analyse de la gestion des flux de voirie, qui leur permet de proposer une solution adaptée dans ce cadre. **Mais leur rationalité reste partielle et ne prend en compte qu'un angle d'analyse parmi d'autres.**

## **b) Des champs d'expertises spécialisées très divers**

**Les champs d'expertises spécialisés mobilisés au cours du pilotage des projets d'aménagement sont extrêmement variés. Ils sont d'autant plus divers que, comme on l'a vu, les projets d'aménagement sont susceptibles d'intégrer des enjeux multiples et de recouper ainsi tous les autres champs de l'action publique.** On retrouve cette diversité au

sein de l'équipe travaillant sur le projet de l'Union à la SEMVR. Le chef du projet à la SEM précise qu'au sein même de la SEMVR, neuf ou dix personnes interviennent régulièrement sur des aspects particuliers du projet : « *L'équipe Union, c'est moi, une chargée d'opération, une assistante, mais il y a aussi un responsable commercialisation, un responsable qualité urbaine et architecturale, le responsable foncier, un responsable gestion de site, un responsable communication, un responsable culture, et un responsable expertise sociale. Ils sont tous à la SEMVR, sauf deux à Euralille. Ils sont entre 40 et 60% de leur temps sur l'Union. Plus une personne du service construction qui travaille sur la réhabilitation d'un bâtiment particulier, que ça occupe à 20%. Après, chacun gère ses sujets.* » Ces techniciens interviennent chacun sur un aspect particulier du projet. Ils mobilisent des savoirs propres à chacun de leurs domaines d'expertise. Différents techniciens spécialisés, issus des services des différentes institutions participant au projet, interviennent également de manière ponctuelle sur des questions très précises et très pointues. Le chef de projet à la Communauté urbaine évoque par exemple les interventions extrêmement ponctuelles de certains techniciens des Villes de Roubaix, Tourcoing et Wattrelos, spécialisés dans les domaines de compétences réglementaires de ces institutions, à savoir les espaces verts, l'éclairage et le mobilier urbain. Sur le projet Paris Nord-Est, des techniciens spécialisés en matière de développement économique interviennent de manière ponctuelle dans le cadre de leurs champs d'expertise, afin de résoudre des problèmes très précis. Un des chefs de projet à la direction de l'Urbanisme raconte par exemple qu'un technicien de la direction du Développement économique et de l'Emploi a été amené à intervenir en tant que conseil afin d'évaluer quelles entreprises seraient susceptibles de s'implanter dans le secteur et quelles seraient leurs attentes. De manière générale, les expertises spécialisées en matière de développement économique semblent être très couramment mobilisées dans les projets d'aménagement urbain. Cela vient du fait que les collectivités territoriales voient dans l'aménagement un moyen d'intervenir de manière légitime sur le développement économique de leur territoire (Crague, 2009).

Nous ne ferons pas ici le tour des expertises mobilisées dans le pilotage des projets d'aménagement qui sont extrêmement diverses. **Constatons simplement que certains champs d'expertise reviennent systématiquement dans la phase de mise en œuvre des projets d'aménagement, et sont suffisamment importants pour être portés au sein même des structures organisationnelles qui pilotent l'action publique.** Parfois, les *pilotes de projet* et les *généralistes de la coordination entre politique et technique* intervenant dans les projets d'aménagement sont eux-mêmes en mesure d'intervenir en tant que spécialistes dans un ou plusieurs de ces champs. Ces expertises font ainsi partie du « cœur de métier » des SEM ou des services des collectivités

situés au centre du dispositif de pilotage. Les trois catégories d'expertises *spécialisées* présentées ci-dessous ne prétendent pas à l'exhaustivité. Mais la comparaison entre les projets a permis de voir que certains *spécialistes* intervenaient dans tous les projets, et que leurs expertises étaient développées au sein même des organisations situées au cœur du pilotage des projets.

**Nous évoquerons en premier lieu le champ de la construction et de l'immobilier. Dès lors que les projets d'aménagement urbain incluent la construction de bâtiments de bureaux, de logements ou de commerces, leur concrétisation passe par la commercialisation des bâtiments à construire à travers la cession de charges foncières. Le pilotage des projets d'aménagement fait alors appel aux expertises en matière d'immobilier, afin d'intégrer les logiques relatives à la promotion immobilière.** Ces expertises spécialisées peuvent se trouver chez des cabinets de conseil extérieurs, mais elles sont le plus souvent également maîtrisées par les *pilotes de projet* chez les aménageurs. Dans le projet de l'Union, le chef du projet de l'Union à la SEMVR évoque notamment son parcours antérieur dans le monde de l'immobilier d'entreprise, qui lui a permis de maîtriser ces expertises : *« Je suis rentrée chez Unibail, la foncière immobilière, dans le pôle bureaux. Et j'étais dans l'équipe des gens qui pilotaient la mise en route de l'ensemble immobilier Cœur Défense. »* Deux techniciens d'Euralille interviennent également dans le pilotage du projet de l'Union sur les aspects de commercialisation des charges foncières et de promotion immobilière, au nom de leur maîtrise des logiques propres à ce champ : *« L'un a un excellent carnet d'adresses, il connaît tous les promoteurs et les investisseurs nationaux ; donc sur l'Union, c'est intéressant. Et l'autre a beaucoup encadré à Euralille tout ce qui est concours de promoteurs au niveau qualité architecturale. Ce qu'ici on n'a jamais vraiment fait. »* La maîtrise de ces expertises par les techniciens d'Euralille est ainsi l'une des justifications de la réponse en groupement entre la SEMVR et Euralille à l'appel à candidature pour le traité de concession de la ZAC de l'Union. Les compétences en matière de promotion renvoient notamment à la capacité d'établir et de gérer des bilans promoteurs et investisseurs. Un technicien d'Icade parle ainsi du savoir-faire en la matière d'un certain nombre de techniciens ayant participé au montage de l'opération Macdonald dans le projet Paris Nord-Est : *« La directrice adjointe de la SEMAVIP, elle savait ce que c'était qu'un bilan. Moi aussi, on est un peu sur les mêmes compétences. Le technicien de la Caisse des dépôts, c'est plus le côté banquier et comment on allait financer tout ces éléments-là. C'est complémentaire. »* Notre interlocuteur parle également des compétences spécifiques de certains techniciens en matière de prise de risques financiers dans le champ de l'immobilier : *« C'est le métier de gens comme Icade : c'est une foncière, c'est des gens qui ont beaucoup d'argent, qui prennent des risques. »*

Un autre ensemble d'expertises *spécialisées* couramment mobilisé dans les projets d'aménagement regroupe celles relatives à la mise dans l'espace et à la définition de la forme d'un bâtiment ou d'un ensemble de bâtiments et d'espaces publics. Ces expertises sont essentiellement portées par les architectes, les urbanistes, les paysagistes et les ingénieurs. Nous faisons ici une différence entre les expertises *spécialisées* dans ces différents champs, et les expertises *fonctionnelles* mobilisées par tous ces acteurs dans le cadre des différents métiers qu'ils peuvent exercer, et qui relèvent en réalité du pilotage de projet. Pour prendre l'exemple des urbanistes, nous distinguerons dans notre analyse ce qui relève des expertises *spécialisées* en matière d'urbanisme – relatives au dessin de la forme, à la mise dans l'espace, au calcul des hauteurs, à la mobilisation des grandes références et des modèles au sens de Françoise Choay (Choay, 1965), etc. –, et les expertises *fonctionnelles* de coordination entre les différents champs techniques qui sont mobilisées au quotidien dans leur travail par un certain nombre de techniciens revendiquant le métier d'« urbaniste »<sup>179</sup>, et dont font partie les techniciens *pilotes de projet*. Une analyse similaire pourrait être faite vis-à-vis des expertises des architectes (Champy, 2001).

Les contraintes relatives à la forme des bâtiments conduisent très souvent des techniciens *spécialistes* dans ces différents champs à intervenir sur certains aspects des projets d'aménagement. Un des chefs du projet Paris Nord-Est à la direction de l'Urbanisme de la Ville de Paris, par ailleurs lui-même architecte et en mesure de discuter avec d'autres architectes de questions de forme architecturale, évoque l'intervention des techniciens de la direction du Patrimoine et de l'Architecture dans l'opération Macdonald. Ces techniciens ont été chargés d'évaluer, en fonction des contraintes de forme, la faisabilité architecturale du programme d'équipements publics de la Ville de Paris dans l'opération Macdonald. Notre interlocuteur évoque le type de problème soulevé par ces experts : « L'architecte du bâtiment crée un système d'équipements publics qui conserve complètement le bâtiment. Alors qu'on sait que pour faire un gymnase, on peut tout au plus garder la dalle du sous-sol mais qu'il a toujours été prévu de démolir une partie parce qu'une trame de 8 mètres sur 8,5 mètres comme celle du bâtiment existant ne permet pas de faire un gymnase. Donc ça veut dire qu'il va y avoir un travail là-dessus avec les architectes de la DPA et l'architecte du bâtiment. » Ce type d'expertise est régulièrement mobilisé dans les projets d'aménagement à partir du moment où doivent être construits des bâtiments.

Des experts extérieurs interviennent également sur ces questions : dans les trois projets analysés, des architectes-urbanistes interviennent dans le cadre du marché de définition. Ils sont chargés de

---

<sup>179</sup> Jean-Paul Blais estime en ce sens que la profession d'urbaniste est « à géométrie variable », regroupant des réalités très différentes (Blais, 2000).

dessiner les plans masse des projets, et tiennent ensuite un rôle d'« architectes coordonnateurs »<sup>180</sup> tout au long de l'avancement des projets. Mais d'autres techniciens, appartenant aux organisations en charge du pilotage de l'action publique, maîtrisent également ces expertises et interviennent ponctuellement dans le cadre du pilotage des projets d'aménagement. Le directeur des Services techniques de la Ville de Tourcoing témoigne ainsi que certains techniciens de ses services sont chargés de l'évaluation des préconisations, en matière d'urbanisme et d'architecture, que les bâtiments à construire doivent respecter : « *Chaque fois qu'il y a un projet qui sort, on fait un cahier de préconisations architecturales et urbanistiques. Et parfois il y a des petits problèmes de gabarits urbains, pour savoir par exemple à combien d'étages on monte.* » Le sous-directeur de l'Aménagement à la Ville de Paris précise quant à lui que l'on retrouve ces expertises spécialisées à la Ville de Paris, au sein de la sous-direction des Permis de construire de la direction de l'Urbanisme. Comme on l'a vu, ces techniciens interviennent régulièrement en phase de mise en œuvre des projets d'aménagement, en particulier pour évaluer la conformité au PLU.

Dans la même catégorie, certaines expertises traitent des questions de forme générale du projet d'aménagement. Même si ces expertises ne sauraient résumer le travail de l'urbaniste, la question de la mise dans l'espace et du dessin du projet se pose à un moment ou un autre et elles sont alors requises. Le sous-directeur de l'Aménagement à la Ville de Paris évoque ainsi ce type de savoirs techniques *spécialisés* en matière de forme urbaine, lorsqu'il décrit l'évaluation technique des avantages et des inconvénients de l'urbanisme sur dalle : « *Il y a le côté plus technique qui consiste à dire que l'urbanisme sur dalle, ça n'est pas la peine de le réinventer et de recréer les problèmes qu'on a du mal à traiter aujourd'hui. Donc il faut plutôt faire des choses où on a des accès depuis la rue, où les domaines de chacun sont bien clairs, où la gestion par les services sera facilitée ensuite. C'est du technico-technique. Et on fera valoir au besoin auprès des élus le point de vue des services avec les inconvénients que présenterait une telle solution. Je reprends cet exemple de l'urbanisme sur dalle, parce qu'il s'est posé au moment du choix de Rem Koolhaas dans l'opération Macdonald. C'est un choix qui a été posé, de dire : 'Est-ce qu'on reconstruit une dalle avec les avantages de la dalle d'isoler le paysage à l'abri des nuisances des voitures, chacun séparé, enfin tout le discours de Le Corbusier ?' » Cet exemple montre comment les urbanistes, lorsqu'ils mobilisent leur expertise spécialisée en termes de forme, s'appuient sur des références techniques communes qui cadrent à la fois les débats et les questionnements, et qui fournissent des éléments de comparaison et d'analyse.*

---

<sup>180</sup> Pour une présentation du rôle de l'architecte coordonnateur dans les projets d'aménagement, voir la présentation qu'en fait Olivier Chadouin (Chadouin, 2000).

**Notre dernier exemple d'expertises spécialisées que l'on retrouve systématiquement dans les projets d'aménagement est celui des techniciens *spécialistes* en matière d'acquisitions et de cessions foncières.** Dans les projets de Paris Nord-Est et de l'Union, où la maîtrise du foncier nécessaire à la réalisation du projet n'est pas, comme dans le projet Cœur de Ville, dès le départ assurée par la collectivité, des spécialistes de la gestion des acquisitions foncières interviennent ponctuellement. Dans le projet de l'Union, ce sont les techniciens de l'établissement public foncier du Nord-Pas-de-Calais qui sont intervenus en amont du marché de définition pour gérer les premières acquisitions, dans le cadre d'un mandat passé par la Communauté urbaine. De la même manière à Paris, les techniciens de la sous-direction à l'Action foncière de la direction de l'Urbanisme de la Ville sont intervenus ponctuellement dans le projet Paris Nord-Est sur toutes les questions foncières. Un des chefs du projet à la sous-direction de l'Aménagement explique ainsi que ces spécialistes ont participé à l'écriture du protocole entre la Ville de Paris et la SAS Paris Nord-Est, parce que ce document contractuel mettait en jeu des questions complexes de restitution de droits à construire appartenant à la Ville de Paris : « *Ça n'est pas moi qui tenais la plume du protocole, ça s'est fait à la sous-direction de l'Action foncière. Ça a été le fruit de quatre mois de négociation et de mise au point du protocole.* » Ces techniciens sont ainsi intervenus au nom de leur maîtrise de questions juridiques de négociation et de rédaction des actes de vente. On constate ici que ce ne sont pas les *pilotes de projet* eux-mêmes qui maîtrisent ces expertises spécialisées. Même si certains d'entre eux peuvent revendiquer une certaine expérience en la matière à force d'avoir participé à la signature d'actes de vente, la spécificité des règles de rédaction des actes de vente nécessite le plus souvent de faire appel à des juristes. Ces expertises sont cependant présentes, la plupart du temps, au sein des organisations au centre du pilotage de l'action publique, et notamment au sein des SEM impliquées dans les projets.

### **c) Quand les élus sollicitent les spécialistes**

**Les techniciens *spécialistes* sont parfois en contact direct avec les élus dans le cadre du pilotage des projets d'aménagement, sur les sujets qui relèvent de leur champ d'expertise.** Le chef du projet de l'Union signale par exemple que certaines réunions de pilotage du marché de définition rassemblaient non seulement les élus et les techniciens situés au cœur du pilotage du projet, mais également les techniciens référents dans les directions potentiellement concernées de toutes les institutions participant de près ou de loin au projet. Ces techniciens *spécialistes* ont eu ainsi une occasion d'exprimer leurs positions devant les élus, au nom des expertises spécialisées qu'ils représentaient : « *On n'avait pas le temps dans la procédure de faire quatre*



*fois les mêmes réunions. Donc on couplait un peu tout le monde en même temps. Chacun travaillait de son côté et donnait son avis éventuellement, devant les élus. Ils se sont exprimés, et les élus les ont écoutés* ». De la même manière, à Chartres, on a vu qu'un technicien spécialiste en matière de flux de déplacements avait été amené à donner son avis de spécialiste devant les élus au cours d'une réunion de pilotage de la procédure des marchés de définition.

Les élus peuvent en outre être en contact direct – hiérarchique ou extra-hiérarchique – avec des techniciens *spécialistes* au sein des diverses organisations politico-administratives impliquées dans les projets. Pour ne citer qu'un exemple, le directeur de l'Aménagement et du Cadre de vie à Lille Métropole révèle que certains techniciens spécialisés en matière de voirie entretiennent des contacts directs avec les maires des communes où ils travaillent. Notre interlocuteur précise que, même si les chefs de projets d'aménagement sont supposés coordonner l'action de tous les techniciens travaillant sur le projet et servir d'intermédiaires par rapport aux élus, les maires gardent néanmoins des contacts directs avec ces techniciens spécialisés en matière de voirie : « *Il y a d'autres contacts bien sûr. Les chefs d'unités voirie ou assainissement conservent bien sûr des relations directes avec les maires.* » Les élus peuvent ainsi solliciter directement l'avis de ces techniciens sur des points précis, sans passer par les chefs de projet.

**L'intervention des techniciens *spécialistes* dans le pilotage du projet reste cependant le plus souvent gérée par les *pilotes de projet* ou par les *généralistes de la coordination entre technique et politique*, qui se chargent de solliciter eux-mêmes ces techniciens et de les mobiliser en cas de besoin.** L'un des chefs du projet Paris Nord-Est à la direction de l'Urbanisme de la Ville de Paris témoigne ainsi qu'il peut faire appel à des techniciens « *référents* » au sein des autres directions de son institution, et les faire intervenir dans le projet en fonction des besoins. Cela se passe généralement en dehors des réunions auxquelles participent les élus. Une grande partie de l'intervention de ces spécialistes dans la gestion quotidienne du projet se fait donc en dehors des élus, et les *pilotes de projet* servent d'intermédiaires : « *Il y a des référents dans toutes les directions [de la Ville de Paris]. Les personnes qui s'investissent sur le projet, à leur niveau, que ce soit en termes d'assainissement, ou d'acquisition et d'expropriation, ou la personne qui va faire les sondages pollution.* ». Nous verrons en outre plus loin qu'aussi bien les *pilotes de projet* que les *généralistes de la coordination entre technique et politique* sont eux-mêmes également spécialistes dans un ou plusieurs champs d'expertise, et qu'ils sont parfois amenés eux-mêmes à agir en spécialistes.

**Cependant, même si l'intervention des techniciens *spécialistes* passe par l'intermédiaire d'autres techniciens, elle a, comme nous l'avons déjà évoqué, des conséquences**

**importantes sur le cadrage des décisions des élus.** Leur intervention vise à définir les contraintes techniques s'exerçant sur la conduite de l'action publique portée par les élus, dans les champs d'expertise dont ils s'occupent. Le sous-directeur de l'Aménagement à la Ville de Paris explique ainsi que « *quand on met des tuyaux, on les met de manière à ce que l'eau coule dans le sens de la pente. Ça a l'air bête quand je dis ça, mais j'aime bien le répéter parce que des fois, les gens l'oublie* ». Un technicien de la direction de l'Urbanisme de la Ville de Paris travaillant sur le projet Paris Nord-Est raconte comment des techniciens *spécialistes* au sein de la direction du Développement économique et de l'Emploi sont intervenus dans un débat relatif aux modalités de cession des charges foncières dans la ZAC Claude Bernard, au sujet de la taille des différents « lots » de bureaux qu'allait vendre l'aménageur. Notre interlocuteur précise que ces techniciens *spécialistes* ont donné un point de vue partiel fondé sur leur bonne connaissance des attentes des entreprises et en particulier des « grands comptes ». Ils ont rappelé que certaines entreprises, qualifiées de « grands comptes », ne viendraient jamais s'installer à Paris Nord-Est si les surfaces commercialisées étaient inférieures à 40 000 m<sup>2</sup> SHON : « *Pour vendre à un promoteur, si vous voulez attirer dans le Nord-Est de Paris des entreprises importantes, c'est plus intéressant d'avoir un ensemble de 40 000 m<sup>2</sup>. Après, vous pouvez le diviser mais au moins vous avez une grande échelle au départ. Et en écoutant nos responsables développement économique, on s'est rendu compte qu'il valait mieux vendre ça d'un seul tenant.* » Ce sont les techniciens *spécialistes* qui sont ici intervenus pour évaluer et estimer les contraintes résultant des demandes des entreprises en matière d'immobilier.

Le rôle des techniciens *spécialistes* dans la conduite du projet consiste plus généralement à vérifier la faisabilité des demandes des élus et de leurs attentes politiques, en se basant sur l'ensemble des savoirs techniques relatifs à leurs champs d'expertises. Les expertises des spécialistes offrent en effet un cadre d'analyse particulier, donnant un point de vue partiel sur la possibilité de mettre en œuvre l'action envisagée. L'un des chefs du projet Paris Nord-Est à la direction de l'Urbanisme de la Ville de Paris raconte par exemple qu'un technicien de la direction du Développement économique et de l'Emploi a été sollicité afin de piloter une étude de marché permettant d'évaluer les potentialités du projet en matière de commerces. Notre interlocuteur indique que cette étude a été utilisée ensuite afin de définir la programmation commerciale de l'opération Macdonald, sachant que ce sujet constituait à la fois une préoccupation majeure des élus parisiens et un sujet politiquement sensible vis-à-vis des élus de Plaine Commune : « *Même si c'est la SAS Paris Nord-Est qui est responsable de la commercialisation, on a des souhaits en matière de commerces et d'activités. Une étude a été menée par un technicien de la direction du Développement économique, sur l'ensemble du territoire Paris Nord-Est et Plaine Commune Sud, qui a confirmé qu'un pôle tourné vers l'équipement de la maison d'environ 2 500 mètres carrés sur Macdonald pouvait être compatible avec les commerces prévus par Plaine*

*Commune.* » L'étude commerciale a permis notamment de montrer aux élus de Plaine Commune que les commerces prévus sur Paris Nord-Est n'allaient pas entrer en concurrence avec ceux qu'ils envisageaient dans leurs propres projets. Les techniciens *spécialistes* mobilisent pour cela les cadres d'analyse de leurs expertises afin d'objectiver le problème. De la même manière, un technicien de Chartres Métropole agissant en tant que *spécialiste* en matière de développement économique estime que les compétences du technicien *spécialiste* constituent un moyen de vérifier la faisabilité des idées des élus : « *Lorsque l'élu a une idée, notre rôle va être d'analyser l'idée, de rechercher des éléments techniques qui permettent de la valider, ou de la faire évoluer. Et qui vont l'aider à soit conforter, soit abandonner, soit à faire évoluer son idée. [...] C'est d'arriver à confronter l'idée politique à la réalité technique, en disant : Voilà, cette idée-là, elle est techniquement viable ou non ou sinon pourquoi et à quelles conditions.* » Notre interlocuteur estime que pour cela, le technicien doit faire appel à des compétences techniques « reconnues » : « *Il y a une chose qui est fondamentale, c'est qu'on a quand même une compétence technique reconnue. Il faut qu'on ait fait les preuves par A+B que lorsque qu'on avance une hypothèse technique, cette hypothèse technique est vérifiée.* » La remarque de notre interlocuteur montre ainsi que la validité des analyses techniques spécialisées relève bien de l'existence d'un cadre d'analyse extérieur au problème. Ce cadre d'analyse extérieur constitue la valeur ajoutée de l'expert *spécialiste*.

**Les expertises portées par les techniciens *spécialistes* ont ainsi une fonction assurancielle par rapport à l'action portée par les élus : elles proposent des référentiels partiels permettant d'évaluer les effets possibles de l'action.** Un technicien de la direction de l'Urbanisme de la Ville de Paris estime en effet que « *les politiques ont besoin d'être rassurés sur la faisabilité d'une opération. Même si on a des surprises par rapport aux analyses des techniciens. Les charges foncières sur l'opération Claude Bernard, on a eu de bonnes surprises par rapport aux évaluations. Jamais personne n'est sûr de son coup. Quand on évalue un coût au mètre carré de vente de charges foncières, alors que c'est un territoire en déséquilibre depuis un siècle, on peut se tromper.* ». La remarque de notre interlocuteur montre ainsi que les expertises spécialisées peuvent être considérées comme un moyen pour les élus de maîtriser les risques dans un univers incertain, car elles apportent des cadres d'analyse de ces risques.

#### **d) Les expertises « territoriales » des techniciens spécialistes**

Les techniciens *spécialistes* qui travaillent au sein des organisations en charge du pilotage de l'action font globalement appel aux mêmes référentiels de savoirs que les experts travaillant en dehors de ces organisations, et que l'on retrouve selon les expertises dans des bureaux d'études techniques spécialisés, dans des cabinets d'architectes ou d'urbanisme, ou encore au sein des entreprises de

promotion, etc. Par exemple, un ingénieur spécialiste en matière de voirie dans une collectivité territoriale mobilise en grande partie les mêmes types de connaissances techniques qu'un ingénieur d'un bureau d'étude technique voirie-réseaux divers (VRD), concernant le calibrage des voiries, les types de matériaux à utiliser, etc. **Mais le fait de travailler au sein même des organisations qui pilotent les projets va cependant conduire ces spécialistes à développer un certain nombre de connaissances et de savoir-faire spécifiques, que nous qualifierons de savoirs et de savoir-faire territoriaux. Ces connaissances s'inscrivent bien dans un champ d'expertise spécialisé, mais elles prennent en compte les spécificités de ce champ sur le territoire de la collectivité locale à laquelle appartient le spécialiste (Idt, 2008a).** Dans les trois projets étudiés, les techniciens spécialistes qui interviennent dans le pilotage de l'action mobilisent ce type d'expertises territoriales. Elles peuvent être de deux sortes.

**Les expertises territoriales peuvent en premier lieu être descriptives. Les techniciens spécialistes ont en effet une bonne connaissance des spécificités du territoire de leur institution dans le champ d'expertise qu'ils maîtrisent.** Par exemple, les différents techniciens spécialistes en matière de développement économique qui interviennent dans le projet de l'Union, aussi bien ceux de la Communauté urbaine que ceux des Villes, affichent leur bonne connaissance du paysage économique de la métropole lilloise. C'est à ce titre qu'ils interviennent dans le projet. Le directeur du Développement économique de la Ville de Roubaix revendique non seulement une connaissance des problèmes économiques de la collectivité, mais également une connaissance personnelle des principaux chefs d'entreprises installées dans sa commune. De la même manière à Chartres, le directeur du Développement économique de Chartres Métropole explique que son travail, en tant que responsable technique du Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT), lui a permis de se construire une bonne connaissance du tissu économique de l'agglomération : *« On a pu analyser la croissance économique sur le territoire au cours des dix dernières années, en ayant une analyse des filières, des entreprises, de toutes les zones d'activités, à travers des enquêtes auprès des entreprises qui étaient sur ces zones. Pour analyser quel était l'état du tissu économique et ses mutations récentes, et quelles étaient les attentes des clients qui s'y étaient implantés. »* Ce spécialiste mobilise ensuite ses connaissances territoriales lorsqu'il intervient de manière ponctuelle comme expert dans les projets d'aménagement de la Ville de Chartres. Il cite l'exemple du Pôle Gare, où son intervention a permis d'apporter des éléments de diagnostic aux différents candidats lors du marché de définition : *« Ça les a aidés dans leur réflexion. Parce que je dirais que le premier réflexe de toutes ces équipes a été de dire : 'La gare, c'est bien, mais il faut prendre de la hauteur, et regarder comment ça fonctionne autour. »*

**Ces connaissances peuvent être en second lieu prescriptives, visant à définir des règles, propres au champ d'expertise, sur le territoire des institutions auxquelles appartiennent les techniciens.** Dans le projet Paris Nord-Est, on retrouve par exemple ce type d'expertise chez les techniciens de la direction de la Propreté et de l'Environnement intervenant sur la question de la réalisation des réseaux d'assainissement dans le périmètre de la ZAC Claude Bernard. Ces réseaux sont conçus sous la responsabilité de l'aménageur de la ZAC, qui fait appel pour cela à son propre bureau d'études techniques extérieur et à une entreprise de travaux. Mais des techniciens de la Ville de Paris, spécialisés en matière d'assainissement, interviennent en tant que futurs gestionnaires de ces réseaux, car ils seront amenés à réceptionner les ouvrages à leur achèvement. Ces techniciens sont porteurs de savoirs spécifiques, relatifs aux spécificités parisiennes de ces réseaux. Un des chefs du projet Paris Nord-Est à la direction de l'Urbanisme décrit notamment toutes les difficultés rencontrées par l'aménageur pour réaliser un réseau séparatif entre les eaux pluviales peu polluées, qui doivent être rejetées directement dans le canal Saint-Denis, et les eaux plus polluées qui doivent être traitées. Ce principe contrevient à la tradition d'égout unitaire à Paris, portée par les techniciens de la direction de la Propreté et de l'Environnement : *« Sur la ZAC Claude Bernard, on a un système de réseaux séparatifs pour recueillir les eaux pluviales de toutes les toitures et également des voiries dans un fossé à ciel ouvert. C'est quelque chose qui a donné lieu à quatre mois d'allers-retours entre les directions, parce qu'il y a un siècle de réseau d'assainissement unitaire à Paris et que là on essaie de le faire évoluer. Ça n'a pas été simple avec les services d'arriver à un DCE réalisé par la SEMAVIP qui innove un peu. »* De la même manière, un technicien de la SEMAVIP parle de l'*« orthodoxie de la gestion des voiries par les techniciens de la direction de la Voirie et des Déplacements »*, pour désigner l'ensemble des normes portées par ces techniciens et qui visent à spécifier ce que doit être une voirie à Paris. Notre interlocuteur raconte ainsi que ces spécialistes ont défendu cette *« orthodoxie »* dans la conception de l'opération Macdonald : *« On casse le bâtiment en deux pour créer une voie, avec un foncier qu'on rétrocède à la Ville et qui deviendra une emprise de voirie, avec un statut de voirie publique. Ça nous pose des problèmes parce qu'on aimerait bien passer en dessous pour faire un parking sous l'ensemble du bâtiment<sup>181</sup>. Et dans l'orthodoxie de la gestion par la DVD de la voirie, on ne fait pas passer de parking ou déborder de parking sous la voirie. »* Ces techniciens de la direction de la Voirie sont dans cet exemple porteurs de règles spécifiques à la gestion des voiries parisiennes, règles qu'ils sont en mesure d'édicter puis de négocier.

**Pour pouvoir capitaliser et mobiliser ensuite ce type de connaissances dans la conduite de l'action, les techniciens spécialisés ont souvent un rôle de veille par rapport à leur**

<sup>181</sup> Ce qui est normalement moins complexe et coûteux, à la fois en construction et en gestion.

**champ d'expertise sur le territoire de leur institution, voire au-delà.** Un technicien de la direction du Développement économique de la Communauté urbaine de Lille Métropole estime que, grâce à la veille exercée par tous les techniciens *spécialistes* en matière de développement économique qui interviennent sur l'Union, il serait difficile qu'un terrain en friche situé à proximité, et qui pourrait accueillir des entreprises pour « *compléter l'offre de l'Union* », passe inaperçu : « *On est forcément au courant, entre les services économiques des Villes et nous. Quand il y a 10 000 m<sup>2</sup> qui se libèrent, ça se voit, quand même.* » De la même manière, la directrice de la SEMAVIP raconte avoir appris à l'été 2006 que la SOVAFIM lançait un appel d'offres pour céder les entrepôts Macdonald, ce qui lui a permis d'alerter les élus sur cette question : « *Ce qui nous a fait bouger, c'est qu'on a appris que cet entrepôt allait être vendu par l'État. Donc, moi, j'ai réagi comme aménageur dans le site où se passait cette vente en disant : 'On ne peut pas laisser passer ça.* » Cet acteur a agi ici, comme on le verra plus loin, en tant que *généraliste de la coordination entre politique et technique*, en alertant les élus sur l'opportunité de cette vente et en proposant un dispositif opérationnel pour la saisir. Mais elle n'a pu le faire que parce que plusieurs techniciens au sein de sa structure exerçaient un travail de veille en matière d'immobilier sur le territoire de Paris Nord-Est, et qu'ils étaient au courant de la vente. Le directeur du Développement économique de Chartres Métropole évoque lui aussi le rôle de veille qu'exercent certains techniciens de ses services, en signalant avoir mis en place un observatoire pour connaître l'actualité en matière de développement économique sur le territoire de l'agglomération.

### e) Les réseaux professionnels

**Les techniciens spécialistes sont insérés dans des réseaux d'acteurs relatifs au champ d'expertise dans lequel ils évoluent. Leur capacité d'action en tant que spécialistes dépend alors non seulement de leurs connaissances techniques spécifiques, mais peut également parfois dépendre du fait qu'ils sont en mesure de mobiliser ces réseaux pour agir.** Les réseaux auxquels appartiennent les spécialistes peuvent d'abord être constitués de pairs, d'autres spécialistes, avec lesquels ils entretiennent des contacts et partagent des pratiques. L'appartenance à ce type de réseaux peut permettre aux spécialistes d'obtenir des informations nécessaires à l'avancement du projet. Les spécialistes peuvent en outre solliciter par ce biais les conseils de leurs pairs, ou les faire intervenir en cas de besoin. Le chef du projet de l'Union à la SEMVR<sup>182</sup> témoigne ainsi être en contact régulier avec de très nombreux techniciens spécialistes

<sup>182</sup> Ce technicien travaille plutôt sur le projet de l'Union comme un pilote de projet. Cependant, il est amené à agir en spécialiste dans le champ du développement économique, dans la mesure où, comme il le dit lui-même, « *la SEM ne*

en matière de développement économique sur la métropole lilloise : « *On se voit régulièrement avec les services de Développement économique des Villes et de la Communauté, mais aussi avec l'APIM qui est l'agence de promotion de la métropole, la CCI, DigiPort<sup>183</sup> qui s'occupe des nouvelles technologies, qui sont tous des acteurs de la promotion et de la prospection de la métropole.* » Notre interlocuteur précise que ce réseau d'échanges entre spécialistes permet notamment de discuter des implantations potentielles des entreprises sur le secteur de l'Union, et éventuellement de réorienter les entreprises ailleurs lorsqu'elles ne conviennent pas.

Les techniciens *spécialistes* peuvent également dans certains cas recourir à un réseau d'acteurs qui ne sont pas des pairs, mais qui occupent une place importante par rapport à leur champ d'expertise. C'est le cas encore une fois des techniciens *spécialistes* en matière de développement économique intervenant dans le projet de l'Union, qui sont tous en contact avec de nombreux chefs d'entreprises implantées sur la métropole. Un technicien de la direction du Développement économique de Lille Métropole parle ainsi de son réseau de contacts avec des chefs d'entreprises de la métropole, qu'il mobilise sur le projet de l'Union : « *On a un certain nombre de contacts d'entreprises qui se disent intéressées. Ces contacts viennent des relations professionnelles que l'on a, ou alors par les services des Villes qui reçoivent aussi pas mal d'entreprises.* » Le directeur de l'Économie de la Ville de Roubaix affirme en ce sens qu'il joue lui aussi un rôle de relais, pour les chefs d'entreprise qu'il connaît, vis-à-vis du projet de l'Union : « *On a un rôle de relais, de renvoyer à la SEM d'éventuels prospects. Par exemple, il y a une grosse boîte de distribution de la région qui cherche un nouveau site pour son siège social. Donc on a dit au directeur, qu'on connaît : 'Tu cherches un site, va voir la SEM, ils vont te proposer un site.* »

Dans d'autres cas, les réseaux sont plus mixtes et regroupent à la fois des pairs et des acteurs importants dans le champ d'expertise. Les expertises *spécialisées* de certains techniciens des SEM en matière d'immobilier et de promotion en sont une bonne illustration. Nous avons vu que certains techniciens des SEM avaient une bonne connaissance des logiques propres au monde de la promotion et de l'immobilier, et qu'ils pouvaient ainsi intervenir en tant que spécialistes en la matière dans le pilotage des projets. La participation de ces techniciens aux projets d'aménagement résulte parfois également du fait qu'ils entretiennent un réseau de contacts au sein du monde de la promotion. Dans le projet de l'Union, certains techniciens d'Euralille sont

---

*veut pas se contenter de tirer les tuyaux*», et aspire à jouer un rôle en matière de développement économique, ce qui correspond comme nous l'avons vu à une demande forte des élus.

<sup>183</sup> Structure en charge de soutenir les entreprises et les collectivités dans leurs projets TIC dans la métropole lilloise.

ainsi en mesure de mobiliser leur carnet d'adresses chez les promoteurs et les investisseurs. C'est le cas lorsque le chef du projet de l'Union à la SEMVR, déjà cité, parle de l'« *excellent carnet d'adresses* » de l'un des techniciens d'Euralille intervenant ponctuellement sur le projet : « *Il connaît tous les promoteurs et les investisseurs nationaux.* » Le vice-président en charge de l'Aménagement à Lille Métropole évoque également le « *réseau d'Euralille, constitué avec des promoteurs, des investisseurs, des commercialisateurs* ».

Or pour certains techniciens spécialisés en matière d'immobilier au sein des SEM d'aménagement, les promoteurs et les investisseurs sont souvent d'anciens collègues. De nombreux techniciens des SEM circulent en effet entre les SEM et les entreprises de promotion, comme cet ancien technicien d'Euralille qui désormais travaille sur l'opération Macdonald pour le compte d'Icade. Notre interlocuteur explique ainsi qu'il connaissait tous les techniciens travaillant sur l'opération Macdonald au sein de la SEMAVIP et au sein de la Caisse des dépôts avant même le démarrage de l'opération : « *Je connaissais la directrice de la SEMAVIP, et je discutais avec elle sur d'autres sujets que Macdonald. Je suis dans le groupe de la CDC depuis quarante ans et je connais très bien la Caisse des dépôts aussi. Et même si j'étais à Euralille à l'époque, j'avais des missions auprès du président d'Icade pour faire de la veille stratégique. Ça faisait partie de mes fonctions en plus d'Euralille, de suivre un peu tout ce qui se passait.* » Il s'agit ici d'un réseau d'acteurs gravitant autour du groupe de la Caisse des dépôts et consignations et de ses multiples filiales. Mais des phénomènes similaires peuvent être observés avec des promoteurs plus classiques, comme dans le cas déjà évoqué du chef du projet de l'Union à la SEMVR qui travaillait auparavant chez Unibail. On voit ainsi que ces deux milieux professionnels sont loin d'être étanches. Les réseaux d'acteurs des techniciens spécialistes en matière de promotion au sein des SEM d'aménagement sont donc mixtes : ils mélangent à la fois des pairs et des acteurs qui importent dans le champ de la promotion.

**Il faut noter ici l'importance de la circulation des acteurs techniciens spécialistes au sein d'un même milieu professionnel (Arab, Idt & Lefeuvre, 2008, 2009a). Ces circulations permettent de structurer les réseaux que les acteurs mobilisent pour agir.** Un technicien de la direction du Développement économique de Lille Métropole raconte ainsi son parcours qui l'a amené à évoluer entre différentes structures ayant une action en matière de développement économique dans l'agglomération lilloise : « *J'ai intégré différentes structures, en commençant par la préfecture de Région, en tant que chargé d'études au service d'études du secrétariat général des Affaires régionales. Ensuite, toujours chargé d'études dans une association qui s'appelait l'Union des communes de l'agglomération Roubaix-Tourcoing-Vallée-de-la-Lys. [...] Ensuite j'ai été travailler en Belgique, à Tournai. Dans une intercommunale de développement économique. [...] Et ensuite j'ai intégré la Communauté urbaine de Lille*



*comme chargé de filière au Développement économique.* » On retrouve également ce type de circulation des acteurs chez les techniciens, experts en matière de promotion et d'immobilier, au sein des SEM d'aménagement. Le technicien déjà cité travaillant chez Icade précise ainsi que sa connaissance des acteurs intervenant sur l'opération Macdonald, préalablement à son démarrage, a considérablement facilité le travail en commun : « *On se connaît tous depuis longtemps, je connais par exemple le directeur adjoint de la SEMAVIP, parce qu'il était au BETURE<sup>184</sup>, et moi j'étais le dernier directeur général de BETURE Conseil. On se connaît bien, quoi. Et on a une réactivité entre nous qui est très rapide<sup>185</sup>.* »

## 9.2 – Les pilotes de projet

Une deuxième catégorie de techniciens intervenant dans le pilotage des projets d'aménagement est celle des *pilotes de projet*. L'intervention de ces acteurs est centrée sur un projet particulier dont ils ont la charge. En tant que responsables de ce projet spécifique, ils s'occupent de l'organisation de l'action et du pilotage de toute action le concernant. Ils assurent également la coordination de toutes les expertises spécialisées relatives au projet. Pour un même projet, plusieurs techniciens peuvent tenir un rôle de *pilote de projet*, à partir du moment où leur rôle est centré sur la coordination de l'action sur ce projet précis<sup>186</sup>.

### a) Une intervention centrée sur le projet

#### *Le montage opérationnel des projets*

Les pilotes de projet sont d'abord chargés de mettre en place le montage opérationnel du projet. En premier lieu, ce sont eux qui élaborent les dispositifs opérationnels visant à réaliser le projet. Le chef du projet de l'Union à la SEMVR explique par exemple que certains techniciens de la Communauté urbaine ont été chargés d'organiser la consultation pour désigner

---

<sup>184</sup> BETURE Conseil, Bureau d'Etudes pour l'Urbanisme et l'Équipement, filiale de la Caisse des dépôts et consignations.

<sup>185</sup> Il serait intéressant par rapport à ce champ d'expertise d'analyser le rôle qu'a joué la SCET au sein du groupe de la Caisse des dépôts et consignations, en constituant un vivier de techniciens de l'aménagement pouvant circuler entre les très nombreuses filiales de la Caisse des dépôts et les différentes SEM où la Caisse des dépôts détient une participation.

<sup>186</sup> Cette catégorie des pilotes de projet, ou des porteurs de projet, a déjà été soulignée dans d'autres recherches, relativement à d'autres types d'action que les projets d'aménagement urbain ; par exemple dans le cas des actions intercommunales d'échelle métropolitaine (Arab, Idt & Lefevre, 2008).

le concessionnaire de la ZAC de l'Union, et de mener la négociation avec l'unique candidat : « *Les techniciens de la Communauté ont mené cette consultation comme nous on mène la consultation pour un autre type de prestataires. Ces techniciens sont en charge de réaliser ces négociations, d'améliorer les choses. Ils rendent compte aux élus, et après, il y a une commission d'appel d'offres spéciale qui a été désignée pour entériner la décision.* » Le chef du projet de l'Union à la direction de l'Aménagement et du Renouvellement urbain à la Communauté urbaine raconte ainsi avoir préparé le dossier d'appel d'offres, et rédigé le projet de traité de concession d'aménagement : « *C'est moi qui ai monté le contrat de concession, en interne à la Communauté, en lien avec les services. On a pas mal travaillé en repartant des modèles de conventions publiques d'aménagement.* » Ce technicien a assuré dans cet exemple un rôle de *pilote du projet*. Mais le chef du projet de l'Union au sein de la SEMVR agit lui aussi en tant que *pilote de projet* lorsqu'il participe à l'élaboration des dispositifs de pilotage du projet, une fois la SEMVR désignée comme aménageur. Notre interlocuteur précise : « *On a réfléchi à comment on organisait le pilotage de l'opération, et on a vu quelle nature d'instance il nous fallait.* » Sur le projet de l'Union, on trouve donc des techniciens agissant en tant que *pilote de projet* aussi bien à la Communauté urbaine qu'au sein de la SEMVR. Pour le projet Cœur de Ville, plusieurs techniciens ont également participé à l'élaboration du dispositif des marchés de définition simultanés. Ces techniciens ont ainsi réfléchi à la meilleure procédure à mettre en œuvre, ils ont rédigé l'appel d'offres, et ils ont conduit l'analyse technique des offres. Le directeur de l'Urbanisme de la Ville de Chartres raconte ainsi avoir travaillé avec le directeur des Services techniques sur cette question : « *On s'est interrogé sur la meilleure façon de mettre en œuvre le projet, puisqu'il fallait lancer des études.* » Nous avons vu que le directeur des Services techniques de la Ville de Chartres s'était désigné lui-même chef de projet sur Cœur de Ville. Cela n'a pas empêché le directeur de l'Urbanisme d'intervenir parfois lui aussi en tant que *pilote de projet*, dans la mesure où certaines de ses tâches ont consisté à assurer la mise en place et le suivi de l'organisation de l'action, aux côtés de son directeur. Le directeur des Services techniques, lorsqu'il explique s'être « *bombardé chef de projet* » afin que le responsable du projet soit « *assez haut dans la hiérarchie* », précise en effet que ses collaborateurs assuraient une grande partie du travail : « *Le directeur de l'Urbanisme disait parfois en parlant de moi : 'Le chef de projet ne fait rien, je fais tout.' Il n'avait pas forcément tort d'ailleurs.* »

**Le travail de montage opérationnel du projet assuré par le chef de projet consiste en particulier à enclencher les différentes études et à lancer les différentes procédures nécessaires pour que le projet puisse entrer en phase de mise en œuvre opérationnelle.**

Un technicien de la Ville de Roubaix parle ainsi du travail de montage de projet réalisé par les chefs du projet à la Communauté urbaine et à la SEMVR : « *La mise au point du projet, c'est de l'épicerie. C'est de la technique opérationnelle d'urbanisme. C'est très long. Le projet a été choisi il y a plus de deux*

ans, et aujourd'hui on n'a pas fini les études techniques. C'est des études qui sont très longues, et qui mobilisent une ingénierie importante. » **En plus de mettre au point les procédures et de lancer les études nécessaires au démarrage opérationnel du projet, les pilotes du projet vont élaborer les plannings et les budgets prévisionnels du projet.** Le directeur des Services techniques de la Ville de Chartres agit ainsi en tant que *pilote de projet* lorsqu'il élabore seul le planning prévisionnel du projet Cœur de Ville. De même, l'un des chefs du projet Paris Nord-Est à la direction de l'Urbanisme de la Ville de Paris raconte comment il a participé à la coordination de la mise au point du dossier de réalisation de la ZAC Claude Bernard : « *Il faut arriver à régler avec tous les services les problèmes, et à confirmer le programme, le coût, et parfois la maîtrise d'ouvrage quand elle est mixte. Il faut faire en sorte que les services se réapproprient complètement ça, qu'ils nous donnent un coût et qu'ils le mettent dans leurs tablettes. Alors j'ai identifié les conflits entre les services, et je les ai réunis autour de la table. Certains conflits étaient trop cristallisés, alors j'ai été obligé de déclencher des réunions au secrétariat général.* »

**Le technicien qui assure un rôle de pilote de projet peut ensuite avoir pour tâche d'assurer la gestion quotidienne des dispositifs opérationnels qui ont été mis en place.** La directrice du Pavillon de l'Arsenal, pour différencier son propre rôle d'« expert » intervenant ponctuellement dans les projets de celui des techniciens de l'aménageur qui se chargent de la gestion quotidienne du projet, parle de « bras armé » : « *Il a aussi l'équilibre financier. C'est lui qui a l'argent qui lui est confié par les collectivités qui financent. C'est lui qui vend la charge foncière et qui est censé avoir un équilibre économique à la sortie. C'est lui aussi qui porte la qualité architecturale au sens où c'est lui qui lance les concours. C'est lui qui met en place les procédures.* » Le chef de projet de l'Union à Lille Métropole décrit de la même manière son travail quotidien : « *En termes de suivi financier, technique, administratif, je gère totalement sur mon projet.* » **Le pilote de projet est ainsi responsable du suivi budgétaire global du projet.**

**Il est également responsable de la gestion du planning du projet. Il assure plus généralement la coordination au quotidien de l'ensemble des intervenants sur le projet. En ce sens, l'un des rôles du pilote de projet est de faire en sorte que le projet dont il est responsable avance, et que tous les éléments du projet soient lancés en temps voulu.** L'un des chefs du projet Paris Nord-Est à la direction de l'Urbanisme estime en ce sens que « *la dynamique, c'est aussi à nous de l'impulser. À nous, chefs de projet* ». Cela consiste en un suivi quotidien de l'état d'avancement et des potentiels points de blocage. Notre interlocuteur précise ainsi que « *tout ça se fait à l'avancement* ». Il raconte que c'est à lui de déclencher les réunions de suivi du projet quand il l'estime nécessaire. Nous avons vu par exemple que c'était lui, sur le secteur Macdonald-Éole Évangile, qui demandait aux techniciens du secrétariat général de la Ville de Paris

d'organiser régulièrement des comités de suivi, réunissant les différents techniciens et les cabinets des élus concernés. De la même manière, le chef du projet de l'Union à Lille Métropole raconte qu'en phase opérationnelle, c'est le chef du projet à la SEMVR qui a pour tâche d'organiser les comités de pilotage du projet : « *C'est la SEM qui invite, fait le compte rendu, prépare, etc.* » Ce technicien de la SEMVR assure un rôle de *pilote de projet* en préparant ces réunions. Chacun à leur manière, les chefs du projet de l'Union au sein de la SEMVR et au sein de la Communauté urbaine tiennent donc tous deux un rôle de *pilote de projet*, car leur travail est centré sur le projet, et ils sont chargés de coordonner et de faire avancer l'action.

### **Coordonner l'intervention des techniciens spécialistes**

**Les techniciens qui assurent un rôle de pilote de projet vont coordonner l'intervention sur le projet des techniciens *spécialistes*.** Le chef du projet de l'Union à Lille Métropole présente ainsi son rôle de coordinateur du projet, en précisant qu'il gère l'intervention de ses collègues intervenant en tant que spécialistes : « *Mon rôle, c'est la coordination de l'ensemble, et la réalisation en direct de ce qui relève de l'aménagement. Dans les autres directions, j'ai une équipe projet. Mais qui n'est pas censée avoir le même rôle de pilotage. Mais qui mène des actions en direct sur le volet foncier, le volet économie, etc.* » Ce pilote de projet coordonne ainsi l'intervention des autres spécialistes travaillant au sein de son institution. Mais il gère également les interventions ponctuelles des spécialistes travaillant dans d'autres institutions et intervenant sur le projet. Notre interlocuteur évoque ainsi ses interlocuteurs techniques au sein des Villes de Roubaix, Tourcoing et Wattrelos, qu'il peut solliciter en cas de besoin.

Le *pilote de projet* gère également l'intervention des techniciens extérieurs aux institutions participant au pilotage du projet, porteurs eux aussi d'expertises spécialisées. Un technicien de la SEMAVIP raconte ainsi que les responsables d'opération de la SEM ont notamment pour tâche de désigner des prestataires extérieurs, qui apportent une expertise spécialisée qu'ils mettent au service du projet : « *On s'entoure de professionnels spécialisés dans divers domaines. Soit des architectes coordonnateurs pour les questions de prescriptions architecturales et urbaines, soit des paysagistes pour les prescriptions paysagères. Et puis maintenant sur les questions environnementales, on a systématiquement des assistants à maîtrise d'ouvrage qui analysent l'impact sur l'environnement des futures constructions et des futurs aménagements.* » Le chef du projet de l'Union à la Communauté urbaine raconte de la même manière qu'il a été nécessaire de missionner de nombreux experts afin de réaliser les études préalables au lancement du marché de définition : « *Il y avait quatre lots d'études opérationnelles, plus un cinquième lot pour faire la synthèse de tout ça, et pour arriver à en dégager des options de programme assez fortes,*

*sur lesquelles tout le monde puisse se rassembler. C'est ce qui a servi à faire le cahier des charges du marché de définition. »*

Le technicien *pilote de projet* va pour cela s'occuper des phases d'appel d'offres nécessaires pour missionner ces experts extérieurs. Le directeur de l'Urbanisme de la Ville de Chartres raconte ainsi comment le directeur des Services techniques a géré les négociations avec le lauréat du marché de définition pour établir le marché relatif à la maîtrise d'œuvre des espaces publics : *« Il a négocié avec Reichen<sup>187</sup>, pied à pied, du délai, des honoraires, du contenu des missions. »* Le *pilote de projet* va ensuite gérer les différents contrats avec les prestataires retenus. L'un des chefs du projet Paris Nord-Est à la direction de l'Urbanisme raconte ainsi être chargé de la gestion du marché avec le maître d'œuvre urbain du projet, en lui passant des bons de commande selon les besoins : *« C'est par ce biais que les études se poursuivent toujours. Nous sommes sous la forme de bons de commande sans durée. D'abord mettre à jour le plan masse et le bilan des surfaces qui va avec, une fois par an. Et des réflexions ponctuelles qui vont se faire sous la forme de bons de commande. »* Les techniciens qui assurent un rôle de pilote du projet vont donc notamment coordonner la gestion des études globales au cours du projet.

Les techniciens *pilotes de projet* sont loin de maîtriser l'intégralité des expertises spécialisées nécessaires à la réalisation du projet. Comme le souligne l'un des pilotes de projet de Paris Nord-Est à la direction de l'Urbanisme de la Ville de Paris, *« Je ne suis pas comme mon collègue de la direction du Développement économique, je ne suis pas spécialiste dans tout ce qui est développement économique. Alors, moi, ce que je peux apporter, c'est le lien avec le reste »*. **Le pilote de projet est en revanche capable de solliciter et de faire intervenir les différents experts en fonction des besoins de l'avancement du projet. Il va également être chargé de faire la synthèse de l'ensemble des expertises qu'il aura sollicitées.** Toujours dans l'exemple de Paris Nord-Est, notre interlocuteur explique avoir sollicité l'avis de son collègue du Développement économique concernant le choix déjà évoqué des modalités de consultation des opérateurs de bureaux et logements sur la ZAC Claude Bernard, pour savoir s'il était préférable de faire des *« macro-lots »* par fonction, regroupant d'un côté tous les bureaux et de l'autre tous les logements situés sur les différents îlots, ou au contraire des *« macro-lots »* mixtes regroupant toutes les surfaces, de bureaux et de logement, sur chacun des îlots. Notre interlocuteur a ensuite présenté aux élus la synthèse des avantages et inconvénients de chaque solution dans les différents champs d'expertises spécialisées qui avaient été mobilisés. Notre interlocuteur précise ainsi avoir défendu la solution

---

<sup>187</sup> Bernard Reichen est l'architecte lauréat du marché de définition du projet Cœur de Ville.

des « *macro-lots* » regroupant les surfaces d'un même type : « *J'avais des arguments, qui étaient ceux de la direction du Développement économique. Qui disait : 'On ne fait pas de sociétés grands comptes à moins de 40 000m<sup>2</sup> ; aujourd'hui ça n'est pas tenable, de vendre 10 000m<sup>2</sup> de bureaux.'* Et j'avais aussi la cohérence architecturale de l'ensemble, comme argument, avec un seul opérateur. » Le technicien *pilote de projet* fait ici une synthèse entre deux expertises spécialisées pour motiver sa position.

Le travail du pilote de projet vis-à-vis des techniciens spécialistes consiste à orienter le travail des techniciens spécialistes en fonction des besoins du projet. Le directeur des Services techniques de la Ville de Chartres montre ainsi comment il a été amené à réorienter, pour les besoins du projet Cœur de Ville, une étude sur le stationnement réalisée par un technicien d'un bureau d'études techniques extérieur. Notre interlocuteur raconte : « *À la fin du mandat précédent, on avait réussi, nous services, comme le stationnement était un sujet majeur à Chartres, à engager une étude de marché pour quantifier le besoin. Donc on avait consulté et on avait le résultat des élections pour désigner le bureau d'étude. Et on avait mis en tranche conditionnelle à cette étude, dans le cas où un parking s'avèrerait nécessaire, de faire une étude de faisabilité. Donc j'ai proposé au nouveau maire d'engager l'étude qui avait été prévue pour ses prédécesseurs qui ne voulaient pas de parking. Ce jour-là, il a dû croire que j'étais complètement fou. Finalement on est arrivé à le convaincre que cette étude, il suffisait d'expliquer au prestataire qu'on avait changé d'élus, et qu'aujourd'hui les élus étaient convaincus qu'il fallait faire un parking, mais qu'il fallait mesurer si 3 000 places, c'était bien dimensionné.* » Dans cet exemple, le rôle du *pilote de projet* consiste à cadrer l'intervention du technicien spécialiste en lui expliquant à quoi va servir son expertise par rapport au projet : « *Dans la première équipe municipale, le rôle de ce technicien était d'apporter des éléments de décision que les élus se refusaient à aborder de peur de la décision à prendre. Et dans la deuxième équipe, c'était plutôt, la décision étant prise, d'essayer de vérifier qu'il n'y avait pas un décalage trop important avec la réalité du terrain.* »

## **b) Les expertises des pilotes de projet**

### **Des savoir-faire en matière de coordination**

Les pilotes de projet mobilisent d'abord des savoir-faire particuliers relatifs à la coordination des expertises spécialisées. On peut parler avec Alain Bourdin d'expertises fonctionnelles car elles relèvent de la fonction que va exercer le technicien chargé du pilotage du projet, fonction que l'on retrouvera dans de très nombreuses organisations (Bourdin, 2005). Un élu roubaisien résume les compétences attendues pour un chef de projet : « *Les gens en capacité de conduire des projets, ça n'est pas n'importe quoi. La conduite de projet et la direction de projet, dans toutes ses dimensions de transversalité, ça ne s'improvise pas. Ce sont de vraies compétences. Savoir anticiper, savoir coordonner et animer des maîtrises d'ouvrages multiples et variées, savoir tenir des plannings,*

*savoir gérer une relation au politique tout en restant à votre place. Ça ne s'improvise pas.* » Ces compétences sont avant tout des savoir-faire acquis par le technicien à travers son expérience, comme le laisse entendre cette remarque du directeur des Services techniques de la Ville de Chartres qui explique pourquoi il s'est lui-même auto-désigné chef du projet Cœur de Ville. Notre interlocuteur indique qu'il avait acquis à travers son expérience antérieure un certain nombre de compétences en matière de pilotage de projet. Il parle de sa « pratique » en la matière : « *Lorsque j'étais directeur des Services techniques d'Hérouville-Saint-Clair, j'avais un peu copiloté le projet de tramway de l'agglomération de Caen. Donc j'avais une pratique du pilotage de projet, des pilotages dans l'urgence, des montages un peu complexes.* »

**Les techniciens assurant un rôle de pilote de projet cumulent souvent ces savoir-faire relatifs au management de projet avec une ou plusieurs expertises *spécialisées*, la plupart du temps en matière d'urbanisme, d'ingénierie ou d'architecture. Ils peuvent en cas de besoin s'appuyer sur ces expertises pour agir en tant que techniciens spécialistes.** Un pilote de projet ayant suivi des études d'architecture et ayant précédemment travaillé en agence sera ainsi généralement en mesure de faire lui-même une première estimation des surfaces constructibles sur une parcelle donnée en fonction des règles du PLU. Il est ainsi extrêmement fréquent que les pilotes de projet aient travaillé antérieurement comme *spécialistes* en architecture, en ingénierie, ou encore dans le champ de la promotion comme ce chef de projet de l'Union à la SEMVR qui a travaillé auparavant chez Unibail. Les pilotes de projet peuvent en outre acquérir, avec l'expérience et à force de solliciter l'intervention de techniciens *spécialistes* sur leurs projets, des connaissances dans les champs d'expertises spécialisées les plus couramment mobilisées dans les projets d'aménagement.

Les techniciens exerçant un rôle de pilote de projet ont pour la plupart une formation de niveau universitaire. Le directeur des Services techniques de la Ville de Chartres estime notamment que ce niveau de formation aide à acquérir un certain « *recul* » par rapport au projet, en donnant l'exemple du directeur de l'Urbanisme de la Ville. Le cas de la Ville de Paris et celui de Lille Métropole se distinguent de celui de Chartres par le fait que tous les techniciens assurant un rôle de pilote de projet que nous avons rencontrés au cours des entretiens ont des formations extrêmement proches. Ingénieurs ou architectes, tous ces techniciens sans exception sont passés soit par le mastère AMUR de l'École nationale des ponts et chaussées, soit par le cycle

d'urbanisme de l'institut d'études politiques de Paris<sup>188</sup>. L'un des chargés du projet Paris Nord-Est confirme cette analyse sur l'ensemble des chargés de projet travaillant à la sous-direction de l'Aménagement de la Ville de Paris : « *J'ai fait mon mastère AMUR aux Ponts et chaussées. Alors il y a une autre filière ici, c'est celle de Sciences Po, c'est un peu moitié-moitié.* »

### **La connaissance générale du projet : « l'homme-orchestre »**

Un autre ensemble de savoirs des techniciens assurant un rôle de *pilote de projet* vient de ce qu'ils sont au courant de tout ce qui se passe dans le projet. Cette bonne connaissance de l'actualité du projet vient de sa fonction même au sein de l'organisation : en tant que chef de projet ou directeur de projet, il est un point d'interface incontournable pour tous les acteurs s'intéressant au projet ou travaillant dessus. Les pilotes de projet sont ainsi porteurs d'une expertise globale sur le territoire du projet. Ils sont également porteurs d'une vision d'ensemble du projet et de ce qui s'y passe. Ils sont en mesure de faire des liens entre tous les éléments de l'action, et de percevoir les implications d'une action sur le reste du projet. Un technicien de la SEMAVIP travaillant sur l'opération Macdonald parle ainsi de l'un des chefs du projet Paris Nord-Est à la direction de l'Urbanisme de la Ville de Paris comme de « *l'homme-orchestre qui jongle avec toutes les contraintes. Il a ce rôle de mettre en musique toute cette opération. C'est lui qui gère l'enchevêtrement du technique et du réglementaire* ». Le technicien en question donne un exemple d'interactions entre plusieurs actions relatives au projet, et explique qu'il a pour tâche de gérer les connexions et les implications : « *Chaque fois qu'on touche à un projet ou qu'on le met à jour, on a un bilan de surfaces qui en découle par secteurs. Pour les neuf sous-secteurs de Paris Nord-Est. Et on doit veiller toujours à retrouver nos 40% de logements, ce qui est imposé dans les orientations d'aménagement de Paris Nord-Est au PLU.* » Ce rôle prend d'autant plus d'importance et de temps que le projet est grand et complexe. Le directeur du Pôle Aménagement et Cadre de vie à Lille Métropole témoigne ainsi que le chargé du projet de l'Union est « surbooké » : « *On ne suit pas de la même manière un petit projet d'aménagement et celui de l'Union. Le chef du projet de l'Union a deux dossiers. Et il est surbooké. Il est aussi chef du projet du centre ville de Tourcoing. Alors que d'autres de ses collègues peuvent avoir cinq ou six projets, mais qui sont plus petits.* » Les pilotes de projet ont en outre une bonne connaissance générale des territoires sur lesquels prennent place les projets. De plus, les institutions auxquelles ils appartiennent, que ce soient les SEM ou les collectivités territoriales, sont généralement amenées à travailler souvent dans les mêmes endroits. Si le chef de projet n'a pas lui-même déjà conduit un

<sup>188</sup> Au cours de cette enquête, près de la moitié de l'ensemble des techniciens interrogés à Lille et Paris, qu'ils soient spécialistes, pilotes de projet ou généralistes, est passée par le mastère AMUR. Il serait intéressant de mener une enquête statistique plus précise à cet égard dans d'autres collectivités.



autre projet à proximité, il peut bénéficier de l'expérience ses collègues. Le directeur de la SEMVR, déjà cité, explique en ce sens que, « *quand moi, j'arrive en 2002, je suis frappé par le fait qu'à chaque fois que je désigne un morceau de territoire en disant : 'Ça ne serait pas bête de réfléchir à ceci ou cela', il y a quelqu'un pour me dire : 'On a fait une étude il y a un moment.' »*

### **Un interlocuteur privilégié sur le projet**

**Les pilotes de projet ont un réseau de contacts centré sur le projet, qui leur permet d'être au courant de l'actualité et qu'ils peuvent mobiliser si besoin. Il s'agit d'abord des contacts avec tous les élus et les autres techniciens intervenant dans le projet.** Le vice-président en charge de l'Aménagement à la Communauté urbaine estime ainsi que les chefs de projet de son institution sont à l'interface entre tous les élus et tous les techniciens participant au projet : « *Il y a un rôle de coordination qui est fait par le technicien communautaire qui a été désigné chef de projet. Ça veut dire qu'il est en lien avec les élus, mais surtout qu'il est en lien avec tous les techniciens communautaires qui interviennent sur le dossier.* » L'un des chefs du projet Paris Nord-Est à la direction de l'Urbanisme parle lui aussi de son « *équipe projet* » constituée de tous les techniciens intervenant sur le projet au sein des services de son institution. Le technicien pilote de projet est également en contact avec les techniciens des autres institutions. Le chef du projet de l'Union à la SEMVR, déjà cité, explique par exemple qu'il est en lien avec tous les techniciens intervenant en matière de développement économique sur le projet de l'Union, au sein des diverses institutions de l'agglomération lilloise. Enfin, le pilote de projet gère les contacts avec tous les prestataires extérieurs intervenant sur le projet pour les diverses études.

**Le réseau d'un pilote de projet rassemble également la plupart des acteurs de la société civile intervenant ou souhaitant intervenir sur le projet.** Le chef du projet de l'Union à la SEMVR assure ainsi un contact avec les principales associations impliquées sur le projet de l'Union, en animant des groupes de travail auxquels participent ces acteurs : « *On fait par exemple un groupe de travail sur un lieu appelé la 'Maison de l'Union', où on a proposé à chaque ville de nous désigner un représentant, et que la communauté nous propose un représentant. Et les associations, on leur a dit : 'Voilà on fait un groupe de travail sur la maison de l'Union. Si vous voulez travailler au programme, venez participer.' »* Notre interlocuteur est également en contact avec tous les promoteurs et toutes les entreprises souhaitant s'implanter sur le projet de l'Union. De la même manière, l'un des chefs du projet Paris Nord-Est à la direction de l'Urbanisme de la Ville de Paris estime que le chef de projet se trouve « *à l'articulation* » de tous les acteurs intervenant sur le projet : « *On est à l'articulation des élus, des services techniques de la ville [...]. Il ne faut pas oublier non plus les habitants et les associations. Et puis*

*l'aménageur quand il est à nos côtés. On est un peu à l'articulation pour que l'information circule, pour mettre au point les programmes, etc. »*

### **L'interlocuteur des élus au quotidien**

Le pilote de projet est finalement le technicien le mieux renseigné sur la vie quotidienne du projet d'aménagement. Le maire de Tourcoing, pour différencier le rôle de l'élu de celui du technicien en charge du suivi quotidien d'un projet, donne l'exemple des acquisitions de l'ensemble des terrains nécessaire à la réalisation d'une opération d'aménagement. Il précise que le technicien assure « *Ce travail permanent où il faut acheter les maisons une à une, gagner la confiance des propriétaires,...* c'est un travail quotidien. » Notre interlocuteur estime par rapport à cela que « *l'élu doit résister à son envie de s'occuper de la gestion quotidienne d'un dossier. Ça n'est pas lui qui doit négocier le rachat des maisons.* ». En suivant ce principe, **le pilote du projet, en charge de la coordination de l'ensemble des actions relatives au projet, est nécessairement plus au courant que l'élu de l'avancement de l'action au quotidien. Mais le pilote de projet est également plus au courant de l'avancement du projet au quotidien que sa hiérarchie**, que l'on peut classer parmi les *généralistes de la coordination entre politique et technique*. Le directeur de la SEMVR estime en ce sens que les chargés de projet sont plus au courant que lui sur les projets, et plus à même de répondre aux questions précises qui pourraient se poser sur un dossier : « *En d'autres lieux où j'étais directeur, j'ai réellement souffert d'élus qui ne voulaient parler qu'au directeur. Ce qui est insupportable, parce que le directeur est par nature moins compétent que le chargé d'affaires sur une affaire particulière.* »

**Les pilotes de projet sont ainsi souvent en contact direct avec les élus s'intéressant au projet, en dehors de leur hiérarchie, et sont souvent présents aux côtés de leurs supérieurs hiérarchiques lorsqu'ils rencontrent les élus sur un dossier particulier.** Le sous-directeur de l'Aménagement à la Ville de Paris rapporte ainsi que « *les chargés de projet ont au quotidien des contacts avec les cabinets et avec les maires d'arrondissement. Dans le fonctionnement normal, ça n'est pas quand il y a une négociation. C'est quand ils viennent rendre compte des analyses, ou quand il y a des réunions de concertation. Je ne fais pas toutes les réunions de concertation, il y en a soixante ou quatre-vingts par an.* ». Le directeur de la SEMVR estime de la même manière qu'il est souhaitable que le quotidien des relations avec les élus soit géré par les chargés d'affaires, qui sont plus au courant que lui de l'évolution des dossiers : « *la relation politique-technique, elle se fait à tous les niveaux, et heureusement. Pour moi les chargés d'affaires rendent compte de leurs affaires aux politiques. [...] Il y a une assez rapide reconnaissance des personnes qui font, et on échappe en partie au moins à un jeu de rôles qui voudrait qu'une personne en responsabilité d'une structure soit la seule habilitée à parler à l'élu. Ce qui est un travers que j'ai*

*rencontré en d'autres lieux. Qui amène le directeur d'une structure à une espèce d'obligation d'omniscience, qui est évidemment une fiction, et qui est évidemment un frein à une bonne communication entre technique et politique. »*

### **c) La préparation technique des décisions politiques sur le projet**

Les techniciens pilotes de projet tiennent une place particulière par rapport à la gestion de l'interface entre technique et politique. Leur place dans le dispositif de pilotage du projet en font des interlocuteurs importants pour les élus qui s'intéressent au projet. De plus, leur rôle relatif à la coordination de toutes les actions concernant le projet les rapproche du rôle politique que peuvent tenir les élus en matière d'arbitrage et de synthèse de l'action. Même lorsqu'ils ne voient pas les élus, ils assurent un premier niveau de préparation et d'organisation de la décision des élus.

#### **Un travail de pré-arbitrage préparatoire à la décision des élus**

Ces techniciens exercent un rôle de pré-arbitrage qui vise à préparer la décision des élus en recentrant l'intervention de ces derniers sur les points essentiels. Comme on l'a vu, le temps des élus est nécessairement plus limité que celui des techniciens qui sont plus nombreux. Le chef du projet de l'Union à la SEMVR rappelle qu'il n'a qu'une heure par mois pour présenter l'avancement de la totalité du projet aux élus, « *ce qui est déjà beaucoup* ». Les élus ne peuvent donc être sollicités sur l'intégralité des problèmes qui se posent aux techniciens concernant un projet. Le sous-directeur à l'Aménagement à la Ville de Paris estime pour sa part que, « *si on devait faire tout remonter, on n'y arriverait jamais. On ne fait remonter aux élus que quand il y a vraiment une difficulté qu'on n'arrive pas à résoudre* ». Les techniciens assurant un rôle de pilote de projet effectuent ainsi un premier tri des points les plus problématiques qu'ils estiment devoir faire remonter aux élus. Ils vont en particulier résoudre eux-mêmes un certain nombre de problèmes relatifs à la cohabitation des différentes expertises spécialisées. Nous verrons plus loin que les *généralistes de la coordination entre technique et politique* assurent un second tri. L'un des chefs du projet Paris Nord-Est à la direction de l'Urbanisme de la Ville de Paris prend ainsi l'exemple des problèmes, déjà évoqués, relatifs à la création d'un réseau d'assainissement séparatif entre les eaux pluviales et les autres eaux usées dans la ZAC Claude Bernard. Notre interlocuteur raconte que ces problèmes entre les techniciens des différentes directions concernées ont été résolus à son niveau, sans qu'il ne soit nécessaire de faire remonter la question au niveau des élus : « *J'ai évité l'arbitrage au secrétariat général, c'est moi avec mon directeur. On a eu beaucoup d'allers-retours. J'ai essayé de faire la synthèse des avis, et de dire à*

*un moment donné : Voilà, ça paraît conforme à ce qu'on avait approuvé dans le dossier de réalisation de la ZAC Claude Bernard. Mais ça a été de haute lutte. Je n'ai pas eu à faire intervenir les cabinets des élus, mais ça a failli. »* Le pilote de projet essaie dans cet exemple de résoudre lui-même les problèmes relatifs au projet, assisté par son directeur qui joue alors un rôle de *généraliste de la coordination entre technique et politique*.

**Lorsque les techniciens *pilotes de projet* assurent un premier niveau d'arbitrage et de résolution des problèmes relatifs au projet, ils vont informer les élus de la solution retenue par un biais ou par un autre, ce qui permet aux élus de se porter garants des choix effectués ou d'intervenir si la solution proposée ne leur convient pas.** Le chef du projet de l'Union à la Communauté urbaine constate ainsi que la plupart des problèmes rencontrés, lors de la négociation entre la SEMVR et Lille Métropole sur le contrat de concession de la ZAC de l'Union, ont été traités au niveau technique, le chef de projet assurant une première analyse point par point : *« On prenait les problèmes un à un et on faisait des propositions. »* Le vice-président à l'Aménagement à Lille Métropole n'est intervenu dans les débats que sur la question de la rémunération de la SEM. Notre interlocuteur précise que, *« sur le reste, il s'est appuyé sur nos propositions techniques, mais qui étaient de toutes façons un travail commun avec la SEM. On finissait par tomber d'accord et on le proposait. Et ce qu'on a proposé aux élus en le justifiant leur convenait. Mais on exposait quand même le principe »*.

**Le travail de pré-arbitrage consiste également, lorsque les élus interviennent et prennent eux-mêmes les décisions, à expliciter les choix possibles. Ils vont ainsi contribuer à structurer les débats entre les élus qui vont faire les choix.** Le sous-directeur à l'Aménagement à la Ville de Paris estime ainsi que les techniciens font également remonter les problèmes aux élus *« quand il y a un choix final. S'il y a deux solutions, on donne les avantages, inconvénients, coûts, etc. »* Les pilotes de projet assurent alors une première structuration de l'espace des possibles et des solutions envisageables à un problème, en proposant une première analyse des problèmes. C'est le cas dans l'exemple déjà évoqué, sur Paris Nord-Est, du choix des modalités de consultation des opérateurs pour la cession des charges foncières de la ZAC Claude Bernard. Il s'agissait de savoir quel type de « macro-lot » devait être proposé aux candidats. Nous avons vu que ce débat avait été tranché par l'adjoint à l'Urbanisme au maire de Paris. Mais nous avons vu également que le chef de projet Paris Nord-Est chargé du suivi de la ZAC Claude Bernard à la direction de l'Urbanisme avait auparavant explicité les deux solutions envisageables, et proposé une première analyse des avantages et inconvénients de chaque solution. C'est le cas également lorsque le directeur des Services techniques et le directeur de l'Urbanisme de la Ville de

Chartres ont proposé aux élus une alternative relative aux modalités de choix du concepteur du projet Cœur de Ville. Les techniciens ont ainsi présenté aux élus les avantages et inconvénients de la procédure de concours et de la procédure des marchés de définition simultanés, en exprimant clairement leur préférence, même si ce sont les élus qui ont finalement choisi.

Rappelons nous aussi que l'explicitation des choix possibles s'accompagne souvent de la proposition par les pilotes de projet d'une échelle de valeur permettant aux élus de justifier leur décision. On retrouve très souvent ce mécanisme lorsque ces techniciens préparent l'analyse technique des jurys et des commissions d'appel d'offres présidées par les élus. Le vice-président en charge de l'Aménagement à Lille Métropole constate que lors de la commission de sélection du lauréat du marché de définition du projet de l'Union, « *les exigences qu'on pouvait transmettre aux techniciens, c'était de nous faire ressortir les aspects les plus positifs de chacun des trois dossiers* ». Le directeur de l'Urbanisme de la Ville de Chartres raconte également avoir préparé l'analyse technique des projets présentés en commission d'appel d'offres par les candidats : « *Nous avons bâti un tableau avec les trois candidats, en précisant les avantages et inconvénients par rapport à chacun des thèmes de l'étude.* »

À cet égard, le travail de coordination des expertises spécialisées et de leur inscription dans la conduite de l'action amène *les pilotes de projet* à effectuer une synthèse entre ces expertises pour préparer les choix des élus, en mélangeant les cadres de références spécifiques aux différentes expertises mobilisées. Ces techniciens se rapprochent alors du rôle politique que peuvent tenir les élus. Lorsqu'il compare le rôle des techniciens en charge des projets d'aménagement urbain et celui des techniciens spécialistes, un cadre de la SEMAVIP estime que le chargé de projet « *va déjà prendre en compte des données beaucoup plus variées et déjà faire une synthèse qui est beaucoup plus proche de celle que va faire l'élu. [...] Il est beaucoup plus rompu à mélanger les différents critères d'appréciation ; il va anticiper sur ce qu'il pense être la réaction de l'élu, selon qu'il veut faire passer ou ne pas faire passer le projet très technique qui lui est présenté, et il va anticiper sur le raisonnement du maire. Donc il sera beaucoup plus dans le flou entre le politique et l'appréciation technique* ».

### **Organiser l'intervention des élus dans l'action**

**Les pilotes de projet jouent un rôle dans l'organisation des moments où les élus vont intervenir dans l'action. Ils participent d'abord, aux côtés des *généralistes de la coordination entre technique et politique*, à élaborer les règles qui régissent cette intervention, ainsi qu'à définir les dispositifs qui la permettent.** On a vu par exemple que le chef du projet de l'Union à la SEMVR avait participé avec son directeur à l'élaboration des principes de fonctionnement du comité de pilotage politique du projet. Ce sont ensuite les *pilotes*

*de projet* qui vont au quotidien monter les réunions et gérer les validations des élus relatives au projet. Ils vont ainsi pouvoir solliciter les élus et les faire intervenir lorsqu'ils l'estiment nécessaire pour l'avancement du projet. Un élu roubaisien rapporte ainsi que les techniciens en charge des projets d'aménagement sollicitent les élus, et il estime que « *ça fait partie des règles du jeu* ». L'un des chargés du projet Paris Nord-Est à la direction de l'Urbanisme de la Ville de Paris parle par exemple de son rôle d'alerte vis-à-vis des élus : « *On est là aussi pour les alerter quand les calendriers dérapent.* »

Par ce biais, les pilotes de projet ont des marges de choix de ce qui sera soumis aux élus pour avis ou pour arbitrage. Le chef du projet de l'Union à Lille Métropole affirme ainsi que les techniciens qui pilotent le projet et organisent les réunions du comité de pilotage avec les élus doivent préparer ce qui sera évoqué avec les élus et les informations qui leur seront transmises : « *On ne fait ressortir que l'actualité poignante, et nécessitant des décisions, on ne dit pas tout.* » Le vice-président en charge de l'Aménagement à Lille Métropole témoigne de la même manière que ce sont les techniciens pilotant le projet à la SEM qui préparent l'ordre du jour de ce comité, même si les autres acteurs et notamment les élus peuvent y inscrire leurs propres préoccupations : « *L'ordre du jour vient pour l'essentiel de l'équipe de la SEM chargée de conduire le projet. Mais les élus peuvent y inscrire des préoccupations. Et on retrouve dans l'ordre du jour des préoccupations qu'on aurait naturellement inscrites.* » Les techniciens *pilotes de projet* ont donc des marges de manœuvre pour soulever ce qu'ils considèrent être des problèmes devant être traités par les élus. L'un des chefs du projet Paris Nord-Est à la direction de l'Urbanisme de la Ville de Paris raconte par exemple avoir été amené à organiser un certain nombre de réunions d'arbitrage relatives au problème de la passerelle traversant le périphérique pour relier la ZAC Claude Bernard au territoire d'Aubervilliers. Cette passerelle était initialement supposée être gérée par l'un des opérateurs de la ZAC qui l'aurait incluse dans son bâtiment. La complexité du montage a amené à revenir sur ce qui était prévu initialement et à en faire un ouvrage public. Cela a nécessité des réunions d'arbitrage, que ce technicien pilote du projet a organisées : « *Il a fallu un certain nombre de réunions sur la passerelle. Au départ, c'était une passerelle accrochée au pôle loisirs privés, financée par le commercialisateur de ce qui devait être un multiplexe. Aujourd'hui on sait que MK2 s'est retiré. Ce schéma a évolué en deux ans, vous imaginez. Donc on s'est dit qu'il valait mieux que cette passerelle soit un équipement indépendant. En même temps, si elle est indépendante, elle a peut être moins d'épaisseur. Et ça devient un ouvrage public ; en termes de gestion, c'est important. Donc on a eu deux ou trois réunions* ». L'adjoint à l'Urbanisme au maire de Chartres raconte également comment il a été amené à intervenir lors de réunions organisées par le directeur des Services techniques lors d'un problème sur le chantier de la construction du parking. C'est ici encore l'un des techniciens

jouant un rôle de pilote du projet qui s'est chargé de faire remonter les problèmes aux élus et de les solliciter selon les besoins.

**Outre le fait que les techniciens jouant un rôle de pilote de projet font ainsi un travail de choix des problèmes qui doivent remonter aux élus, ils doivent également définir à quel moment il est opportun de les alerter. Les pilotes de projet assurent ainsi une gestion temporelle de l'intervention des élus.** Le chef du projet de l'Union explique que son travail consiste à évaluer à la fois ce qui doit remonter aux élus, et à estimer quel est le bon moment pour cela : *« Il y a plusieurs paramètres : est-ce qu'ils doivent en être informés ? Est-ce qu'on sent une raison pour laquelle il faut qu'ils sachent ? Parce que l'inverse, c'est : s'ils ne savent pas, qu'est-ce qui se passe ? Est-ce qu'ils ont besoin de savoir ? Est-ce qu'on peut décider sans eux de cette chose-là ? Après, une fois qu'ils savent, ça n'est pas qu'il faille leur cacher des trucs, mais une fois que c'est lâché, c'est lâché. Il n'y a rien de secret, mais il y a des trucs qui peuvent être lâchés deux mois après, ça n'est pas les mêmes enjeux. »* Cette remarque de notre interlocuteur montre l'importance de la gestion temporelle de l'intervention des élus. Le pilote de projet doit pour certains sujets estimer à quel moment il est pertinent de faire intervenir les élus.

### **Quand les techniciens « tiennent la plume »**

**Les pilotes de projet vont écrire un certain nombre de documents qui permettent d'engager l'action et de concrétiser les attentes des élus par rapport au projet.** Un technicien de la direction de l'Urbanisme parle en ce sens de *« tenir la plume »* dans la rédaction des documents. **Les chargés de projet sont ainsi amenés à rédiger toutes sortes de documents, allant des documents préparatoires des réunions aux dossiers de consultation des prestataires ou des opérateurs. Ce rôle de rédaction s'avère capital dans l'avancement de l'action, et est souvent à l'interface entre technique et politique.** Ce sont notamment les chargés de projet qui rédigent les dossiers de consultation exigés pour lancer les études nécessaires à la réalisation du projet. Un technicien d'Icade travaillant sur l'opération Macdonald affirme ainsi que l'ensemble des dossiers de consultation relatifs à l'opération ont été rédigés par les techniciens assurant le pilotage du projet à la SEMAVIP : *« Les dossiers de consultation ont été faits concrètement par la SEMAVIP parce que la SAS Paris Nord-Est n'a pas de personnel. Donc on a passé un contrat avec la SEMAVIP qui fait le chargé d'opération, il y a [un technicien] qui est assisté de toute l'équipe sur des points particuliers. »* L'adjoint à l'Urbanisme de la Ville de Chartres témoigne de la même manière que c'est le directeur de l'Urbanisme qui a rédigé le programme du marché de définition du projet Cœur de Ville, en tenant compte des attentes des élus : *« C'est sa fonction : il rédige un projet de consultation. »* L'intéressé raconte comment il a rédigé le programme en question : *« Le programme*

*était relativement sommaire. Il posait un diagnostic sur le fonctionnement des espaces concernés en faisant apparaître tout ce qui n'allait pas : les problèmes de transit des voitures qui n'avaient rien à faire là, de pollution, de stationnement anarchique, la qualité très médiocre des espaces publics, quelques grandes orientations au niveau de la circulation. Et toutes les études préalables nous ont servi à définir le programme. »*

Pour rédiger ces documents, les pilotes de projet vont devoir regrouper et combiner les différentes études partielles réalisées par les techniciens spécialistes dans leurs domaines de compétences. On retrouve l'idée que le rôle de ces techniciens se rapproche de celui des élus par rapport à celui des techniciens spécialistes, dans la mesure où ils réalisent ainsi une synthèse entre des points de vue partiels et potentiellement contradictoires. Un technicien de Lille Métropole parle en ce sens du travail de *« coordination et d'écriture pour que l'ensemble des documents qui nous arrivent et qu'on compile soient relativement cohérents entre eux »*. Le travail de rédaction consiste parfois en un travail de synthèse visant à faire ressortir l'essentiel dans un document court. Le directeur du Pôle Aménagement et Cadre de vie à Lille Métropole estime que ce travail de synthèse dans la rédaction des documents est souvent nécessaire vis-à-vis d'élus qui n'ont pas beaucoup de temps et qui doivent appréhender rapidement les enjeux du projet. Il donne l'exemple des comptes rendus de réunion qui servent aux élus à retracer rapidement l'essentiel de ce qui s'y est dit : *« C'est l'art de la synthèse et c'est vrai. Il faut pouvoir traduire en quelques lignes ce qui s'est dit. On n'a pas des comptes rendus de quarante pages, ça n'existe pas. C'est trois pages grand maximum, on a les titres, on voit quoi et qui fait. »* L'un des chargés du projet Paris Nord-Est à la direction de l'Urbanisme de la Ville de Paris raconte lui aussi qu'il est souvent amené à rédiger des fiches préparatoires pour les élus et leurs collaborateurs avant les réunions auxquelles ils participent, afin d'en synthétiser les enjeux : *« Je fais des fiches préparatoires, et quarante-huit heures avant les réunions, les cabinets des élus sont destinataires des fiches, comme ça ils peuvent préparer avec leurs élus leur intervention. »*

**La phase de rédaction des documents est un moment où peuvent émerger certains problèmes liés à la concrétisation de ce qui avait été envisagé avec les élus.** L'un des chargés du projet Paris Nord-Est à la direction de l'Urbanisme de la Ville de Paris estime en ce sens que *« les politiques, pour sortir des projets, ils ont besoin de nous avec nos maîtres d'œuvre urbains, ils ne sont pas suffisants en eux-mêmes. Quand vous avez votre projet, si vous n'avez pas un bilan financier qui s'équilibre, ça ne marche pas »*. Notre interlocuteur souligne, à travers son exemple, le fait que des problèmes concrets peuvent émerger au fur et à mesure que l'on avance dans la réalisation, et que les élus s'intéressent à ces problèmes dans la mesure où cela a des incidences sur la réussite du projet. Un exemple comparable nous est donné par le chef du projet de l'Union à la SEMVR. Notre interlocuteur explique que l'écriture des actes de vente des charges foncières aux



opérateurs est un moment où se posent de nombreux problèmes concrets qui n'avaient pas pu être envisagés avant : « *Vendre un terrain à une entreprise, ça n'est pas que lui dire : voilà 5 000 m<sup>2</sup>, mettez-vous là. Il faut bien réfléchir avec elle sur : est-ce que ces 5 000 m<sup>2</sup> vont lui convenir, sur le stationnement, l'implantation du bâtiment, vérifier les nuisances avec les voisins. En plus on souhaite assortir ça de conditions de qualités architecturales, paysagères et environnementales, donc il faut constituer ces documents. Et plus vous avancez dans la réalisation de l'acte de vente, plus il y a des problèmes très concrets de terrain qui sont à régler. Et qui sont complètement liés à ce qui se passe autour. Votre prix est forcément constitué du contexte dans lequel vous vendez.* » La rédaction de ces documents est ainsi le moment où les attentes des élus, ici celles relatives aux conditions environnementales et architecturales de réalisation des bâtiments, vont trouver leur concrétisation.

**La phase de rédaction des documents programmatiques peut également être le moment où les techniciens pilotes de projet vont trouver des solutions techniques aux injonctions contradictoires des différents élus intervenant sur le projet. La concrétisation des attentes des élus va alors avec la possibilité de trouver une solution technique qui satisfasse à toutes leurs attentes.** Le sous-directeur à l'Aménagement à la Ville de Paris revient sur l'exemple déjà cité, où les élus voulaient réaliser, sur un même terrain du projet Paris Nord-Est, à la fois un nombre important de logements et un terrain de sport de « *grand jeu* » pour les compétitions. Notre interlocuteur précise que les techniciens de son service en charge du projet ont tenté de concilier ces attentes à travers la rédaction du programme des aménagements : « *On s'est beaucoup gratté la tête là-dessus, on a essayé de trouver des solutions. On a même fait étudier de pouvoir mettre un stade par dessus les installations des entrepôts Bertrand à côté, qui livrent de la bière pour tous les bistrotts de Paris. Le politique a envie a priori qu'on réponde à toutes les demandes. Et qu'on essaie de trouver une solution où on fait à la fois les logements et les stades.* » **La rédaction des documents peut enfin être un moment où les élus vont trouver entre eux un accord politique, en négociant leur contenu et donc en impliquant le technicien pilote de projet qui les écrit.** Un collaborateur de cabinet de l'adjoint à l'Urbanisme au maire de Paris raconte ainsi que la Ville de Paris et Plaine Commune ont lancé une étude commune en matière de déplacements, c'est-à-dire sur un sujet de conflit potentiel entre les élus de ces deux institutions. Le cahier des charges de la consultation relative à cette étude commune a été élaboré en commun par les techniciens de Plaine Commune et de la Ville de Paris. Les élus de ces deux institutions ont été amenés à valider et à amender cette étude, et l'accord sur les objectifs a été trouvé à travers la rédaction du document : « *Il faut que le cahier des charges soit validé par les deux parties. Ensuite une fois que le cahier des charges est validé par les deux parties, c'est que les objectifs sont les mêmes. À la base, le cahier des charges étant commun, ça fixe les bases de l'accord.* » L'un des chefs du projet Paris Nord-Est à la direction de l'Urbanisme estime lui aussi

que la rédaction de certains documents peut être l'occasion de prendre en compte et de concilier les demandes contradictoires des élus : *« Il faut prendre en considération les différentes volontés et tendances politiques des élus, parce que [l'adjoint à la Voirie], [l'adjoint à la Propreté et à l'Environnement] et [l'adjoint à l'Urbanisme] n'ont pas les mêmes objectifs. Donc c'est à traduire dans le projet d'aménagement, et à faire valider par exemple sous forme de protocole ou sous forme de dossier de réalisation. »* La validation de ces documents constitue donc un moment important de régulation politique de l'action.

### ***Le « prêt à penser » politique***

**Les techniciens qui jouent un rôle de pilote de projet vont parfois faire aux élus des propositions relatives au projet : nous avons vu que les techniciens pouvaient être force de proposition sur les projets d'aménagement.** On retrouve ce phénomène sur le projet de l'Union, où le programme du marché de définition a été largement enrichi par les propositions des techniciens. Un technicien de la Ville de Tourcoing qui a participé à la phase d'élaboration raconte : *« Tout ça s'enrichit au fil du temps. Mais tantôt, c'est un élu qui dit : 'On pourrait peut être regarder ça', tantôt c'est un technicien qui dit : 'Monsieur l'élu, on a eu une idée, qu'est-ce que vous en pensez ?' etc. Le dialogue est très direct. »* **Le pilote de projet est particulièrement bien placé pour faire des propositions car il a une vue transversale sur l'ensemble du projet. Il est également en mesure de récolter les différentes propositions des techniciens spécialisés, et de faire un tri entre elles. Lorsqu'il fait une proposition, le pilote de projet va envisager leur acceptabilité politique par les élus. Il peut même parfois proposer aux élus des argumentaires politiques qui leurs permettront de les expliquer et de les « vendre » à leurs administrés.** Un technicien de la Communauté urbaine, ayant travaillé auparavant comme chargé de mission au sein de l'Union des communes de Roubaix-Tourcoing Vallée-de-la-Lys, décrit le travail qu'il y faisait en assurant le pilotage en phase amont de projets communs à l'ensemble des communes de son association : *« On était plutôt dans la coordination, pour faire émerger un certain nombre d'éléments qui pouvaient être portés politiquement. »* Cet exemple montre que notre interlocuteur tient compte dans ses propositions de leur acceptabilité politique par les élus.

Les propositions des techniciens peuvent être reçues par les élus de deux manières différentes, selon le degré d'intérêt qu'ils portent au projet. Les élus peuvent d'abord s'approprier les propositions des techniciens, qu'ils vont ensuite défendre comme s'ils les avaient eux-mêmes proposées. Un technicien de Chartres Métropole estime qu'une de ses tâches lorsqu'il assure le pilotage d'un projet consiste à faire des propositions aux élus et à essayer de les leur « vendre » :

« Au travers des études on soulève des problèmes, ou on arrive avec une idée particulière qu'il va falloir d'abord étayer, et ensuite essayer de vendre à l'élu. Pour qu'effectivement il dise : 'Oui, cette idée, je veux la faire mienne' ou 'Non, je ne peux pas la faire mienne.' » On retrouve ici le fait que les élus peuvent s'approprier les idées des techniciens. Un technicien de la SEMAVIP souligne l'importance de l'appropriation par les élus, en précisant que l'idée du technicien acquiert alors un caractère politique : « C'est une question aussi d'appropriation des idées. Une idée technique peut devenir politique à partir du moment où elle a été appropriée par celui qui a la légitimité politique de la vendre. C'est quand le politique s'approprie l'idée qu'elle devient non plus technique mais politique. » Les propositions des techniciens peuvent donc acquérir une signification politique à partir du moment où elles sont défendues par les élus, même si ceux-ci n'en sont pas à l'origine.

Dans d'autres cas, les élus ne vont pas s'approprier les idées des techniciens, en estimant qu'elles ne correspondent pas à ce qu'ils peuvent défendre. Ils peuvent alors les refuser. Le sous-directeur à l'Aménagement à la Ville de Paris estime par exemple que certains maires vont refuser toutes les propositions des techniciens qui transformeraient radicalement le paysage urbain de leur ville, car cela ne correspond pas à leurs attentes : « Quand vous avez un maire qui est gestionnaire et qui n'est pas un maire bâtisseur, vous n'arriverez pas à le convaincre d'aller faire un projet qui va bouleverser sa ville. Mais un maire bâtisseur, il peut y avoir des choses où il saisit une opportunité. » Parfois, les propositions des techniciens peuvent se réaliser malgré tout, alors même que les élus ne se les sont pas appropriées par manque d'intérêt pour la question, et alors même qu'aucun élu n'est là pour les défendre. Un technicien de la SEMAVIP ayant travaillé auparavant pour l'EPA Seine-Arche à Nanterre fait référence à son expérience antérieure, estimant que les élus nanterrois ne s'étaient absolument pas approprié le projet d'aménagement lorsqu'il y travaillait. Selon ce technicien, ces élus avaient d'autres priorités qui relevaient plus du champ du social et de l'emploi que de celui de l'aménagement. Selon notre interlocuteur, comme ces élus s'intéressaient peu au projet, les techniciens assurant le pilotage du projet devaient de ce fait proposer du « prêt-à-penser politique » : « Les politiques exprimaient une volonté pas forcément directement relative à l'aménagement, donc laissaient un champ très libre au technicien pour être force de proposition. Ce qui les oblige forcément à être un peu créatifs, et à agir en tant que coproducteurs de la pensée sur l'aménagement du territoire. L'outil était en position de production d'un discours sur l'aménagement, et de fabrication d'une pensée. Le projet de Seine-Arche a été fabriqué essentiellement par l'établissement public plus que par une vision affirmée des élus, qui estimaient que l'expression de la prérogative politique s'exerçait ailleurs que sur les choix strictement d'aménagement. » Les pilotes de projet restent ici force de proposition, mais ces propositions n'ont pas vocation à être reprises et

défendues par les élus<sup>189</sup>. Pour faire avancer le projet dont il a la charge, le technicien est donc « amené à proposer du prêt-à-penser politique en aménagement, pour se substituer à un manque et pour faire avancer les choses. C'est une vision qui n'est pas forcément technocratique dans son expression, mais forcément technocratique dans la mesure où il y a un technicien qui se substitue à une vision politique. » Le directeur des Services techniques de la Ville de Chartres défend une idée similaire lorsqu'il estime que, sous la municipalité précédente, ce sont les techniciens des services de la Ville pilotant les projets qui étaient à l'initiative de la plupart des propositions, sans que les élus ne se les réapproprient : « Les services, quand ils étaient suffisamment solides, et sur des sujets qui le justifiaient, faisaient des propositions. Le directeur de l'Urbanisme faisait sûrement plus de politique que le maire adjoint de l'époque. Il était plus à l'écoute du besoin de l'habitant, et plus sur la proposition de contenu du projet, que sur le sujet du réglementaire et de la contrainte et du possible. »

### 9.3 - Les généralistes de la coordination entre technique et politique

#### a) L'intervention ponctuelle des généralistes dans les projets

##### *Des techniciens responsables devant les élus de la coordination entre technique et politique*

Les techniciens de la catégorie des *généralistes de la coordination entre politique et technique* ont tous une position dans l'organisation de l'action qui fait d'eux des intermédiaires particuliers entre les élus et les autres techniciens. Nous avons vu que les autres techniciens participaient eux aussi à leur manière à assurer une interface avec les élus. Mais dans le cas des *généralistes de la coordination entre technique et politique*, leur fonction au sein de l'organisation est construite autour de cette tâche. C'est le cas par exemple des collaborateurs de cabinet des élus parisiens. La directrice de la SEMAVIP évoque leur rôle dans l'action : « Vous êtes l'interface entre l'élu avec lequel vous travaillez et l'administration qui est sous sa tutelle. Donc vous êtes vraiment à l'interface entre le technique et le politique. » Un collaborateur de cabinet de l'adjoint à l'Urbanisme au maire de Paris parle de la même manière du secrétaire général de la Ville de Paris comme d'un acteur dont le rôle premier consiste à assurer l'interface entre les élus et les différentes directions techniques de la collectivité : « Il fait en quelque sorte l'intermédiaire entre le niveau politique et les directions, et s'assure que les directions mettent bien en œuvre les objectifs définis. » Les emplois de directeur au sein des services des collectivités sont également

<sup>189</sup> Soulignons ici que le projet Seine-Arche a la particularité d'être porté par un établissement public créé par l'État.

construits de cette manière. Le directeur des Services techniques de la Ville de Chartres estime ainsi que les emplois de directeur ou de directeur adjoint des services d'une collectivité sont situés à l'articulation entre technique et politique : « *Ça n'est pas non plus pour rien que les emplois de directeurs généraux et de directeurs généraux adjoints dans les collectivités sont des emplois fonctionnels<sup>190</sup>, qui peuvent donc sauter à chaque élection si les élus le souhaitent. Parce que ce sont des emplois qui sont à l'articulation entre le politique et le technique. Pour occuper un emploi fonctionnel comme celui-là, il faut absolument intégrer parfaitement les deux dimensions.* » La directrice générale de la SEMAVIP est elle aussi un acteur généraliste de la coordination entre politique et technique. Un technicien d'Icade travaillant sur l'opération Macdonald nous présente son rôle dans le montage de l'opération en expliquant qu'elle assure un lien entre les réflexions techniques et les objectifs des élus. De nombreux acteurs, ayant des fonctions différentes au sein de l'organisation, peuvent ainsi tenir un rôle de *généraliste de la coordination entre politique et technique* dans le pilotage des projets. **Ces techniciens sont responsables devant les élus de la coordination entre technique et politique, et doivent s'assurer que les attentes des élus seront prises en compte techniquement.** La directrice de la SEMAVIP, dans sa description des collaborateurs de cabinet des élus parisiens, nous les présente comme des acteurs particuliers dont le rôle consiste « *à s'assurer qu'il y ait une bonne transcription des décisions politiques dans la mise en œuvre des opérations. Donc c'est là où il y a un niveau d'administration un peu particulier. Ils sont un peu l'interface entre les techniciens que peuvent représenter les aménageurs ou les directions techniques de la Ville et puis le politique* ».

**Contrairement à l'action des pilotes de projet qui est centrée sur un projet particulier, les généralistes de la coordination entre technique et politique interviennent sur de nombreux dossiers dont le quotidien est géré par d'autres techniciens.** Ils peuvent être également amenés à s'occuper, de manière transitoire, d'un dossier lorsque personne d'autre ne s'en occupe. **Leur action est ainsi transversale à l'ensemble des projets de la collectivité ou de l'institution pour laquelle ils travaillent.** Le directeur de l'Urbanisme de la Ville de Chartres présente ainsi la directrice générale des Services de la collectivité et le directeur des Services techniques comme des acteurs qui assurent « *la coordination générale de tous les dossiers de la Ville. Donc la coordination avec les élus, d'une manière générale, se fait à ce niveau-là. Et après, sur des dossiers ponctuels, il peut y avoir des relations plus directes. On travaille, à la direction de l'Urbanisme, beaucoup en direct avec l'adjoint de l'Urbanisme, pour tout ce qui est gestion quotidienne.* ». L'action de ces *généralistes de la coordination entre technique et politique* est donc assez large. Des réunions régulières sont organisées entre eux et les élus afin d'effectuer un balayage rapide des problèmes. Dans le cas de la Ville de

---

<sup>190</sup> Voir page 371.

Chartres, notre interlocuteur parle ainsi du « CODIR » qui regroupe les directeurs généraux des Services, le maire et les principaux adjoints, et qui se réunit tous les quinze jours. Le directeur général des Services techniques de la Ville de Tourcoing raconte lui aussi qu'une réunion similaire est organisée, à la même fréquence, au sein de sa collectivité : « *Le retour aux élus se fait dans une instance qu'on appelle 'conseil d'administration'. Dans d'autres villes, ça s'appelle le 'bureau municipal'. Qui se réunit tous les quinze jours. Donc on a les élus, le directeur général des Services et les directeurs généraux adjoints. Et on peut inviter, suivant le sujet, un directeur ou un chargé de projet. Autant que ce soit celui qui a trempé dedans qui vienne l'expliquer. Quand on a un projet ANRU qui est en cours de finalisation, ça arrive que le chef de projet vienne l'expliquer. Mais normalement c'est le directeur général et les directeurs généraux adjoints.* ». **Les généralistes de la coordination entre politique et technique** constituent par ce biais les interlocuteurs privilégiés des élus pour assurer le lien avec le pilotage technique de l'action, même si l'on voit encore une fois dans cet exemple que les autres techniciens, et notamment les pilotes de projet, peuvent être sollicités.

### **Le principe de subsidiarité**

**Les généralistes de la coordination entre technique et politique** interviennent dans les projets d'aménagement de manière plus ponctuelle que les pilotes de projets, en complément de l'action quotidienne de ces derniers. Notamment, les techniciens qui occupent une position hiérarchique vis-à-vis des pilotes de projets vont intervenir dans les moments importants de l'action, épaulés en cela par les techniciens pilotes de projet qui sont sous leurs ordres. Ce sont notamment eux qui se chargent de gérer les relations avec les élus lorsque se posent des problèmes particuliers, ou dans le cas de négociations **politiques complexes**. Le sous-directeur de l'Aménagement de la Ville de Paris affirme ainsi qu'il représente lui-même les services de la collectivité lorsque ceux-ci sont sollicités pour assister les élus lors des négociations politiques délicates préalables à un vote au conseil de Paris : « *Assez souvent, il y a des négociations de dernière minute sur des sujets d'aménagement urbain, les Verts disant : 'On ne vote pas, on va voter avec la droite s'il n'y a pas telle modification qui est faite aux propositions.' Nous sommes sollicités, ne serait-ce que parce que c'est nous qui rédigeons. Par exemple, un amendement déposé par des élus, ils nous demandent quelles sont les conséquences s'ils l'acceptent. Ça, ça repasse par moi à chaque fois. Il y a une instruction qui est faite par le chef de projet, et ça passe par moi. Et puis il y a parfois des réunions de négociation entre élus dans lesquelles l'adjoint à l'Urbanisme demande à ce qu'on soit à côté de lui pour apporter des réponses. On la prépare avant, et il souhaite qu'on soit là pour l'accompagner dans la discussion. Donc c'est moi et le chargé de projet, ou souvent moi tout seul. Parce que les décisions avec les politiques, à un certain niveau, on considère que*

*le fonctionnaire a moins à être mêlé à la négociation politique. Plus on monte en niveau de responsabilité, plus on est amené à être mêlé au politique.* » Notre interlocuteur intervient ainsi systématiquement dans les cas un peu délicats de négociations pour assurer la relation avec les élus.

**D'autres acteurs généralistes de la coordination entre technique et politiques peuvent également intervenir ponctuellement dans le déroulement de l'action, pour des raisons similaires, mais sans exercer de tutelle hiérarchique sur les techniciens en charge du pilotage du projet.** Le directeur de l'Agence d'urbanisme et de développement de Lille Métropole est par exemple intervenu en personne lors des étapes importantes du marché de définition du projet de l'Union. Le chef du projet à la Communauté urbaine signale ainsi que ce technicien *« venait conseiller les élus »*. De même, comme on l'a vu dans le cas des projets d'aménagement à Paris, les collaborateurs de cabinet des élus interviennent eux aussi régulièrement dans le pilotage de l'action. Un collaborateur de cabinet de l'adjoint au maire de Paris en charge des Relations avec les collectivités territoriales d'Île-de-France déclare ainsi qu'il participe de manière ponctuelle au pilotage du projet Paris Nord-Est, sur des points qui intéressent l'élu pour lequel il travaille. Notre interlocuteur cite l'exemple déjà évoqué du problème de croisement du tramway des Maréchaux Nord et du Tram'Y venant du territoire de Plaine Commune. Les services de la direction de la Voirie de la Ville de Paris avaient envisagé un moment d'enterrer le Tram'Y, ce qui avait provoqué une réaction très vive des élus de Plaine Commune. Notre interlocuteur explique ainsi qu'il intervient dans ce type de cas pour tenter de résoudre les problèmes, avec une vision plus politique que les techniciens sectoriels de la direction de la Voirie. Il précise qu'il agit *« toujours sous la pression »* : il ne participe pas au quotidien de l'action.

De ce fait, les généralistes doivent trouver des moyens de rester informés du déroulement de l'action pour pouvoir rapidement intervenir en cas de besoin. Le directeur de la SEMVR estime que le principe de subsidiarité qu'il a instauré avec ses collaborateurs nécessite qu'il soit tenu au courant des principales évolutions des projets : *« Ça impose un dialogue constant à l'intérieur de la maison, mon propos étant simplement de dire vis-à-vis de mes collaborateurs : 'Si vous sentez qu'il y a un sujet de tension, vous me le remontez. À l'inverse, quand un élu me fait part à moi de ses préoccupations, je les redescends de façon à ce que la question soit bien connue, et à attirer leur vigilance sur ce sujet particulier.' »* Le directeur du Pôle Aménagement et Cadre de vie à Lille Métropole évoque quant à lui le système des visas des signatures de courrier, qui lui permet de garder un œil et une vue globale sur l'ensemble de l'action de ses services : *« Je vise tous les courriers qui partent de mon pôle à l'extérieur à la signature d'un élu. Ou de Pierre Mauroy quand on veut faire signer des courriers à Pierre Mauroy. Ça permet de voir ce qui part. »*

**Le principe qui semble s'appliquer le plus souvent dans la répartition des tâches entre les généralistes de la coordination entre technique et politique et les pilotes de projet semble être celui de la subsidiarité.** Ce principe est énoncé par le directeur de la SEMVR concernant ses relations avec ses collaborateurs : *« Le principe, c'est celui de la subsidiarité : si la question se règle efficacement entre un élu et un chargé d'affaires, pourquoi la faire régler par le directeur qui par nature est moins compétent que le chargé d'affaires ? [...] Pour moi, les chargés d'affaires rendent compte de leurs affaires aux élus, et quand le politique veut parler d'une question d'un ordre stratégique et non plus d'exécution de l'opération, ou qu'il a un reproche à faire à l'entreprise SEM, il passe à l'échelon hiérarchique au-dessus. »* **Le généraliste de la coordination entre technique et politique intervient donc dans l'action quand la question est jugée suffisamment stratégique ou problématique pour que les relations avec les élus se traitent à son niveau et non plus à celui du chargé de projet.** On retrouve un mode de fonctionnement similaire entre le sous-directeur de l'Aménagement à la Ville de Paris et ses collaborateurs. L'un des chefs du projet Paris Nord-Est explique ainsi qu'il sollicite régulièrement son directeur pour faire un point sur les dossiers en cours ou en cas de problème particulier : *« Je n'hésite pas à le solliciter, avant ou après une réunion, s'il y a un souci ou si je veux qu'il me donne des conseils sur l'orientation à prendre. Il s'intéresse particulièrement à Paris Nord-Est. Donc je n'attends pas qu'il me demande comment ça va. Quand je veux avancer sur un sujet, je n'hésite pas à le solliciter pour faire un point. »* Le directeur du Pôle de l'Aménagement et du Cadre de vie à Lille Métropole estime quant à lui que pour certains projets plus petits que celui de l'union, sa présence n'est quasiment jamais nécessaire : *« Il y a des petits projets qui se gèrent pratiquement par le chargé de projet avec le maire, parce que ça ne pose pas de problème : c'est deux ou trois hectares, il n'y a même pas besoin de ma présence de temps en temps. »*

Précisons cependant que le principe de subsidiarité entre les généralistes et les pilotes de projet par rapport à la tâche d'interface avec les élus n'est pas appliqué partout de la même manière : les généralistes de la coordination entre technique et politique peuvent parfois être amenés à concentrer l'intégralité des relations avec les élus. Le directeur de la SEMVR précise que sur cette question, le fonctionnement dépend à la fois des acteurs et des modes de fonctionnement institués dans les contextes locaux particuliers : *« Ce principe de subsidiarité est me semble-t-il plutôt bien partagé sur le territoire de Lille Métropole. Mais on a des sensibilités différentes qui font qu'on ne perçoit pas forcément cette question de la même manière ».* Notre interlocuteur raconte notamment avoir travaillé dans des contextes où les élus ne voulaient parler qu'au directeur. En comparant ces deux expériences professionnelles, il estime que les modes de fonctionnement en la matière dépendent des « territoires » : *« Il y a sans doute de ma part une volonté managériale, de ne pas faire de la relation au politique une sorte de chasse gardée de la direction. Mais je pense que c'est aussi un état d'esprit du territoire, de faire en*



*sorte que les décideurs politiques savent qui est en phase de production sur les opérations qu'ils ont initiées, et acceptent un dialogue direct avec les personnes en charge de la conduite et de la production des dossiers. Donc avec les chargés de projet.* » **La répartition des rôles en la matière, entre les pilotes de projet et les généralistes de la coordination entre technique et politique, dépend ainsi des contextes et des modalités d'organisation de l'action.**

### **De « l'huile dans les rouages »**

L'intervention de ces acteurs dans les projets d'aménagement est centrée sur les problèmes de coordination entre technique et politique. Elle consiste en particulier à fournir une assistance ponctuelle aux élus et aux autres techniciens, tout au long de la conduite de l'action, à chaque fois que se pose un problème particulier relatif à la **coordination entre technique et politique**. Pour reprendre l'expression d'un collaborateur de cabinet d'un élu parisien parlant de son propre rôle dans l'action par rapport aux autres techniciens, les *généralistes de la coordination entre technique et politique* servent à « *mettre de l'huile dans les rouages* ». Leur intervention consiste notamment à aider les autres techniciens à construire une action politiquement acceptable par tous les élus intéressés. Sur le projet Paris Nord-Est, un collaborateur de cabinet de l'adjoint au maire de Paris en charge des Relations aux collectivités territoriales d'Île-de-France, déjà cité, raconte par exemple comment il est intervenu dans le montage opérationnel du secteur Gare des Mines/Fillettes afin de faire en sorte que la programmation de ce secteur prenne en compte à la fois les attentes des élus parisiens et de ceux de Plaine Commune. Rappelons que ce secteur est à cheval sur les territoires des deux collectivités, qui envisagent chacune d'y créer une ZAC. Notre interlocuteur déclare avoir participé aux négociations avec les élus de Plaine Commune pour faire en sorte que les programmes des deux ZAC soient coordonnés : « *C'est le genre de trucs où on trouve des intérêts communs. Et les intérêts divergents peuvent devenir une force d'un projet.* » Le directeur du Pôle Aménagement et Cadre de vie de Lille Métropole dit pour sa part être intervenu au démarrage d'une opération d'aménagement politiquement délicate, visant à implanter un centre de valorisation des déchets. Notre interlocuteur explique notamment qu'il a personnellement assuré la négociation avec le maire de la commune où devait être implanté ce centre de valorisation : « *Ça nécessitait d'être quelqu'un qui discute avec le maire sur l'intérêt de ce projet avec tous les aménagements. On ne faisait pas qu'installer le centre de valorisation : on allait faire des espaces verts, améliorer un certain nombre de choses, etc. Donc il fallait le convaincre. J'ai assuré cette première phase, où il fallait surtout obtenir la décision*

*politique de la communauté et de la commune d'accueil. Ensuite, quand on est passé à l'opérationnel, je ne suis pas compétent pour suivre la coordination, donc on l'a laissée aux Services techniques. »*

Dans ces négociations, ces acteurs insistent sur les sujets qui intéressent les élus. Les collaborateurs des élus parisiens interviennent par exemple dans les projets d'aménagement tout au long de la conduite de l'action afin d'insister sur les points auxquels leurs élus attachent une importance particulière. L'un des collaborateurs de cabinet de l'adjoint au maire de Paris en charge des Relations avec les collectivités territoriales d'Île-de-France estime que son rôle consiste à rappeler, dans toutes les actions portées par la collectivité, le positionnement de son adjoint en faveur de la coopération avec les communes limitrophes à Paris : *« On est toujours en train de veiller au moindre petit grain à la fois des grands sujets et des petits sujets. Ça n'est jamais simple puisque on intervient à peu près sur tout. »* De la même manière, le directeur du Développement économique à Chartres Métropole estime que son rôle consiste à insister sur les choix du président : *« Mon rôle, lorsque je suis sur un projet, il est – pour ma part, parce qu'on a des rôles différents entre les techniciens purs et moi – c'est d'expliquer les choix politiques du président. »*

Dans le même ordre d'idées, **les généralistes de la coordination entre technique et politique ont un rôle préventif, en cas de problème, afin d'éviter les conflits politiques entre élus dans la conduite du projet.** Un collaborateur de cabinet d'un élu parisien précise ainsi que les collaborateurs de cabinet peuvent servir à éviter les conflits ouverts entre élus : *« On a le devoir d'éviter le conflit. On prend l'avis de tout le monde et on essaie de voir comment on peut décoincer la situation. Notre but est de faire en sorte que la situation ne s'enlise pas, ou qu'on n'arrive pas à un conflit ouvert qui ne mène nulle part. »* Dans le cas où les conflits n'ont pu être évités, ces techniciens vont alors aider les élus à trouver une solution. Notre interlocuteur estime ainsi que, *« quand c'est une pure décision politique, les conseillers ne peuvent pas intervenir. Ce sont les adjoints qui en parlent entre eux. Mais nous, on peut préparer le terrain pour connaître la position des adjoints »*. Le sous-directeur de l'Aménagement de la Ville de Paris explique de la même manière être intervenu dans un cas déjà évoqué de désaccord entre l'adjoint à la Voirie et l'adjoint aux Espaces verts, relatif au périmètre de la ZAC Claude Bernard, pour savoir si ce périmètre devait ou non inclure la « forêt linéaire ». Il a contribué ainsi à expliciter les conséquences des deux solutions : *« Le périmètre de la ZAC a été longuement débattu avec les adjoints, pour savoir si on incluait ou pas la forêt linéaire dans le périmètre de la ZAC. Tout le monde n'était pas d'accord. Et j'ai exposé les avantages, inconvénients, les conséquences juridiques, et il y a une décision qui a été prise. »* Notre interlocuteur précise que les cabinets des élus ont également participé à la construction d'un consensus entre élus sur ce sujet : *« C'est le travail des cabinets aussi que de trouver*

*des consensus. C'est typiquement le travail des cabinets que de trouver des accords entre les différents élus. Une fois qu'on a bien posé quels sont les enjeux, on finit par trouver des accords. »*

**Les généralistes de la coordination entre technique et politique** ont ainsi pour tâche d'anticiper et de résoudre les problèmes de coordination entre technique et politique dans les projets. Leur rôle consiste à s'assurer que les décisions politiques des élus soient bien prises lorsque cela s'avère nécessaire à la poursuite du projet. La directrice de la SEMAVIP souligne le fait qu'il n'est pas toujours simple d'obtenir des décisions des élus. Elle prend l'exemple, sur l'opération Macdonald, de l'élaboration par la SAS Paris Nord-Est d'une offre d'achat à la SOVAFIM des entrepôts : *« Ce n'était pas très compliqué de monter une offre. Ce qui était compliqué, c'était d'obtenir la décision politique. »* Le directeur du Pôle Aménagement et Cadre de vie à Lille Métropole estime quant à lui que *« [son] rôle est de veiller à ce que la décision soit bien prise »*. La directrice du Pavillon de l'Arsenal, qui a travaillé auparavant au cabinet du maire de Paris, souligne également que les collaborateurs de cabinet des élus y contribuent : *« Le rôle du cabinet, c'est de recueillir les avis des uns et des autres, d'essayer de les mettre en forme d'une manière cohérente de telle sorte que le maire puisse prendre une position et une décision, et puisse arbitrer. C'est de mettre en cohérence, d'analyser, de poser, tout ça en essayant de le synthétiser au maximum pour n'en retenir que l'essentiel. Donc, des notes assez courtes qui font que un élu va pouvoir prendre une décision. »* On retrouve à travers cette description l'idée que ces techniciens participent à la prise de décision par les élus.

**Les techniciens généralistes de la coordination entre technique et politique** sont également sollicités afin de déterminer quels problèmes peuvent être traités entre techniciens et quels sont ceux dont les élus doivent être informés. Ils assurent ainsi un second filtre après celui des techniciens pilotes de projet. Ils peuvent ainsi leur indiquer la marche à suivre ou faire remonter eux-mêmes les problèmes aux élus. La directrice de la SEMAVIP, en prenant l'exemple d'un problème relatif à la conception d'un réseau d'assainissement dans une opération d'aménagement, explique que son travail consiste notamment à estimer les sujets qui doivent remonter aux élus : *« S'il y a un arbitrage à prendre sur une opération, on demande une décision de la Ville. Ça veut dire que c'est une décision qui remonte dans certains cas aux élus. Mais dans le cas de l'exemple des réseaux d'assainissement, je ne pense pas que ça nécessite de remonter aux élus. »* Le directeur de l'Économie à la Ville de Roubaix témoigne lui aussi qu'il sert souvent de filtre entre les entreprises qui souhaitent s'implanter sur le territoire communal, et le maire avec qui il va organiser des rendez-vous s'il le juge nécessaire : *« L'entreprise va m'appeler, je vais la recevoir et je vais la conseiller. Si je juge important pour accélérer le projet ou que c'est suffisamment important pour*

*que le politique soit dedans, je monterai un rendez-vous avec le maire. Je ne vais pas prendre un rendez-vous avec le maire pour l'ouverture d'une boulangerie au coin de la rue. »*

**Lorsqu'un problème technique remonte aux élus, les techniciens *généralistes de la coordination entre technique et politique* peuvent ensuite aider à faire le lien entre les enjeux politiques de l'action et les contraintes techniques. Ils vont notamment aider les *pilotes de projets* et les *spécialistes* à expliquer aux élus les contraintes techniques relatives à la mise en œuvre de l'action.** Le directeur des Services techniques de la Ville de Chartres raconte notamment comment la directrice générale des Services et le directeur de cabinet du maire l'ont assisté pour expliquer au maire les contraintes juridiques relatives aux appels d'offres, alors que celui-ci n'avait jamais envisagé ce type de problèmes : *« Pour le maire, il suffisait de demander à quelqu'un de dessiner le projet. Un concours, il ne savait pas ce que c'était. Un marché public, il savait que ça existait et que c'était chiant, mais c'est à peu près tout. Donc la directrice générale, qui est juriste, était parfaitement apte à l'expliquer. Ça permettait d'avoir plusieurs voix aussi, parce que tout seul, ça n'est pas possible. Ça lui a permis à elle de dire : 'Attendez, les marchés publics, ça s'impose, si vous ne voulez pas vous retrouver en taule dans un an, il faut les respecter'. On a dû être aidé par son directeur de cabinet, qui venait de la Ville de Paris et qui avait vécu la période Chirac donc qui savait bien que de ne pas respecter les règles, ça pouvait faire mal sur les doigts. »*

## **b) Les organisateurs**

### **L'organisation de l'action générale des institutions**

**Les *généralistes de la coordination entre technique et politique* tiennent une place centrale dans l'organisation de l'action. Leur rôle consiste d'abord à organiser au quotidien l'action générale des institutions auxquelles ils appartiennent. Ils contribuent à définir les règles de fonctionnement internes aux institutions.** C'est le cas par exemple lorsque le directeur de l'Économie à la Ville de Roubaix crée une nouvelle direction au sein des services de la Ville, responsable de l'intervention de la collectivité à la fois en matière de développement économique et en matière d'insertion et d'aide à l'emploi : *« J'ai créé cette direction, la direction générale du Développement et de l'Emploi, qui n'était pas calibrée comme ça. Il y avait une direction des Affaires économiques mais il n'y avait pas de direction du Développement de l'emploi. Et donc moi j'ai transformé ça en direction du Développement et de l'Emploi. »* Il en va de même lorsque le directeur des Services techniques de la Ville de Chartres assure le pilotage de la réorganisation des Services techniques de la Ville au moment de sa prise de poste en 2000. L'intéressé témoigne : *« Ce qui avait justifié le fait que je candidate à ce poste, c'est qu'il y avait une volonté de réorganiser complètement les services, et de rendre*

*efficaces les Services techniques. C'était affiché très clairement.* » C'est le cas enfin lorsque le directeur de la SEMVR, déjà cité, explique qu'il défend au sein de la SEM certains principes de management, consistant notamment à demander à ses collaborateurs d'assurer une partie de l'interface avec les élus : « *Il y a sans doute de ma part une volonté managériale, de ne pas faire de la relation au politique une sorte de chasse gardée de la direction.* »

**Ce sont notamment des généralistes de la coordination entre technique et politique qui sont responsables de la coordination générale de l'action entre les différents techniciens au sein des services des institutions.** Le directeur du Pôle Aménagement et Cadre de vie au sein de Lille Métropole raconte par exemple qu'il s'organise à la fois avec ses collègues directeurs adjoints et avec ses collaborateurs pour assurer une répartition des tâches entre les différents techniciens : « *Je suis organisé de telle manière que je voie systématiquement mes homologues des autres pôles. Il y a une coordination. Je vois le directeur général adjoint au Développement, qui fait l'économie et les grands équipements. Je vois le responsable des Services techniques. Après il y a les directeurs généraux adjoints fonctionnels, que je vois dans d'autres circonstances, je n'ai pas besoin d'avoir des points fixes. Mais pour gérer des opérations, il faut quand même qu'on soit un peu structurés. Donc je les vois, et puis après il y a les réseaux, les échanges, les mails, etc., de telle sorte que je veille.* » Les techniciens généralistes de la coordination entre technique et politique sont ainsi responsables de la définition des règles de répartition du travail entre les différents techniciens, aussi bien entre leurs collaborateurs qu'avec les techniciens des autres services ou des autres institutions. Le directeur des Services techniques de la Ville de Tourcoing explique ainsi comment a été définie la répartition du travail entre les techniciens de ses services et ceux de la direction du Développement. Notre interlocuteur précise ainsi qu'à Tourcoing, les services de l'Urbanisme font partie de la direction des Services techniques, ce qui n'est pas le cas pour les services de la Ville de Roubaix. Il précise qu'il a lui-même beaucoup pesé en ce sens : « *On a gardé l'urbanisme. Pour le moment on y tient. Moi, j'y tiens par ma formation, parce que j'ai fait treize ans d'aménagement avant d'être ici. J'ai fait treize ans de ville nouvelle à Villeneuve d'Ascq.* »

**L'action des généralistes en matière d'organisation du fonctionnement des institutions n'est pas sans rapport avec le pilotage des projets. L'organisation des institutions a en effet des incidences sur les modalités de pilotage des projets d'aménagement.** Le directeur général des Services techniques de la Ville de Chartres estime par exemple que le projet Cœur de Ville n'aurait pas pu être mis en œuvre sans la réorganisation préalable des Services techniques de la collectivité : « *Si on n'avait pas eu l'opportunité pendant six mois avant les élections de réfléchir à l'organisation possible pour les Services techniques de la Ville, et de se projeter dans cette nouvelle organisation pour préparer un outil fonctionnel, et c'est là où l'équipe précédente a rendu service au nouveau maire, si les élus n'avaient pas trouvé en arrivant un embryon d'outil pour mettre en œuvre leur projet, je pense qu'on n'aurait pas*

*pu faire ce projet et qu'on était tous virés.* » Une partie de ce travail d'organisation assuré par les techniciens *généralistes de la coordination entre technique et politique* concerne ainsi la mise en place des cadres généraux dans lesquels s'inscrivent les projets d'aménagement. L'un des chefs du projet Paris Nord-Est à la direction de l'Urbanisme rappelle notamment le rôle, déjà évoqué, de la directrice de l'Urbanisme dans le choix de faire appel à des maîtres d'œuvre extérieurs à la Ville de Paris afin de définir les partis d'aménagement des projets, en confiant des mandats d'étude aux SEM d'aménagement de la collectivité. Notre interlocuteur précise que, *« depuis quelques années, c'est un choix de l'adjoint à l'Urbanisme mais surtout de la directrice de l'Urbanisme de recourir à des maîtres d'œuvre urbain externes. Avant, l'APUR faisait des études urbaines en amont »*. Ce choix relatif à l'organisation générale de l'action a des incidences sur le pilotage des projets d'aménagement, en accordant une place privilégiée aux techniciens des SEM au détriment de ceux de l'APUR.

### **L'organisation du pilotage des projets d'aménagement**

**Les généralistes de la coordination entre technique et politique peuvent également avoir un rôle plus direct dans l'organisation du pilotage des différents projets dans lesquelles ils interviennent. Ils peuvent tout d'abord contribuer à faire en sorte que le pilotage des projets d'aménagement soit assuré par les services auxquels ils appartiennent.** C'est le cas par exemple lorsque le directeur de la SEMVR déclare avoir fait du *« lobbying »* en faveur de son entreprise avant le lancement de la consultation pour l'attribution de la concession d'aménagement de la ZAC de l'Union : *« Évidemment qu'on a été en relation avec les services de la Communauté et les élus avant le lancement de la consultation, pour donner un avis sur : quand et comment faut-il la lancer ? J'ai fait mon boulot, pour le coup je crois qu'on est clairement dans quelque chose qui appartient à la direction de la SEM : l'action de lobbying et de commercialisation. C'est de dire : 'Il ne faut pas traîner, on est prêts, on va le faire comme ça, vous devriez penser à ceci ou cela.' C'est moi qui ai bâti tout ce qui pouvait relever de la note d'opportunité, de quelles pouvaient être les attentes de la SEM vis-à-vis du projet de l'Union, de quelles étaient les propositions de la SEM. »* C'est le cas également lorsque la directrice de la SEMAVIP participe, aux côtés d'Icade et de la Caisse des dépôts et consignations, à la définition de l'offre d'achat des entrepôts Macdonald pour y réaliser un programme convenant aux élus parisiens. Son rôle a consisté ici à faire aux élus des propositions de montage opérationnel permettant de saisir l'opportunité de la cession des entrepôts par la SOVAFIM : *« J'ai défendu un argumentaire qui a très clairement convaincu tous les élus, à l'unanimité. Parce qu'au niveau de l'administration, il y avait divergence d'appréciation, ils disaient que la collectivité disposait des moyens juridiques lui permettant de réaliser à terme sur ce site ce qui était souhaité par la Ville. Et c'est le petit 'à terme' qui posait une difficulté. Face à nous, on avait*

*un opérateur privé, et s'il voulait ne pas bouger, il pouvait ne pas bouger. Acheter l'entrepôt et le maintenir en l'état.* » Sur cette opération, la proposition d'organisation de l'action faite aux élus par notre interlocutrice permet aux acteurs de son institution d'y tenir une place centrale.

**Les généralistes vont ensuite contribuer, aux côtés des *pilotes de projet*, à définir les modalités de pilotage des projets.** Lorsqu'il décrit l'élaboration du dispositif de pilotage du projet de l'Union, le directeur de la SEMVR insiste sur le fait que lui et d'autres techniciens *généralistes de la coordination entre technique et politique* y ont participé, assistés par les pilotes de projet : « *On a essayé de trouver le mode d'organisation qui découle des expériences de chacun, donc [du directeur d'Euralille], de moi-même, [du chef de projet à la SEMVR], [du directeur de projet à Lille Métropole], mais aussi [du directeur général des Services] et [du directeur du Pôle Aménagement et Cadre de vie]. C'est à ce niveau-là qu'on se dit qu'il ne faut pas qu'on se loupe.* » De la même manière sur le projet Cœur de Ville, le directeur des Services techniques de la Ville de Chartres participe aux côtés du directeur de l'Urbanisme à l'élaboration d'une proposition d'organisation de l'action visant à mettre en œuvre le projet des élus : « *La commande du maire vis-à-vis de ses services, quand il a été élu, c'était : 'Ce projet, je le mettrai en œuvre dans les six ans.'* [...] *Moi, je lui ai demandé un mois pour qu'on lui propose une stratégie de pilotage de ce projet qui nous paraisse compatible avec son objectif de délai. Et pour qu'on lui fasse un pré-planning, une méthodologie, etc.* » Rappelons cependant, comme on l'a vu précédemment, que ce technicien tient sur ce projet à la fois un rôle de pilote de projet – étant impliqué dans le quotidien du suivi du projet avec deux de ses collaborateurs, le directeur de l'Urbanisme et le directeur du Patrimoine –, et un rôle de *généraliste de la coordination entre politique et technique* – assurant un rôle d'interface privilégiée avec les élus sur l'ensemble de l'action des Services techniques. Un tel cumul de ces deux rôles chez un même technicien est spécifique au projet Cœur de Ville par rapport aux deux autres projets, et souligne l'importance de ce projet relativement à l'action portée par la collectivité.

**Les *généralistes de la coordination entre technique et politique* interviennent ensuite ponctuellement tout au long du pilotage du projet, sur des questions particulièrement importantes d'organisation de l'action.** La directrice de la SEMAVIP déclare par exemple avoir proposé aux élus un dispositif opérationnel permettant à la collectivité de contrôler l'évolution des locaux en pied d'immeuble dans plusieurs opérations d'aménagement gérées par sa SEM : « *On recherche les moyens qui permettent d'atteindre les objectifs des élus. Par exemple, dans les quartiers où on intervient parce qu'il y a un problème de dynamique économique, notamment à cause d'une mono-*

*activité trop concentrée, on a trouvé comme solution de désigner un opérateur unique qui puisse contrôler l'évolution non pas d'un seul pied d'immeuble mais de l'ensemble des pieds d'immeubles pour avoir une cohérence générale sur tout le secteur. C'est un exemple d'une proposition technique qu'on propose aux élus pour atteindre l'objectif de faire évoluer la dynamique économique d'un secteur. »* Dans cet exemple, notre interlocutrice intervient au cours du pilotage du projet pour bâtir une proposition d'organisation de l'action qui sera soumise aux élus. La directrice du Pavillon de l' Arsenal témoigne de la même manière être intervenue dans l'opération Macdonald, concernant les modalités de désignation de l'« architecte coordonnateur » de l'opération. Notre interlocutrice a ainsi insisté sur l'intérêt d'organiser une consultation sur simple note d'intention et non un concours, afin d'attirer des architectes de renommée internationale peu habitués à la procédure de concours : « *Mon rôle, ça a été de proposer une solution. Mon rôle a été d'écouter tout le monde, et de dire : 'En fonction de vos objectifs, je pense que la suggestion que vous faites n'est pas forcément la meilleure.'* J'ai mis à disposition ma connaissance des différents outils qui permettent d'élaborer des projets pour voir quel serait le meilleur outil. »

### **Les responsables de l'organisation**

**Les généralistes de la coordination entre technique et politique sont responsables devant les élus du bon fonctionnement de l'organisation de l'action. Ce sont eux que les élus mandatent pour organiser et gérer en leur nom l'action des institutions.** C'est le cas lorsque le directeur général des Services techniques de la Ville de Chartres, déjà cité plus haut, précise avoir été embauché par les élus de l'ancienne équipe municipale avec pour mission explicite de réorganiser les Services techniques de la municipalité. Ces techniciens vont pour cela rendre régulièrement des comptes aux élus. Ils vont également leur faire des propositions en matière d'organisation ou leur faire valider leurs choix. On a vu par exemple que la directrice de la SEMAVIP avait fait aux élus une proposition d'organisation du pilotage de l'opération Macdonald. Les élus ont arbitré ici entre les propositions de la SEMAVIP et celles des techniciens de la direction de l'Urbanisme, qui préconisaient de mettre en place une opération d'aménagement plus classique. Les élus n'ont pas élaboré eux-mêmes ces dispositifs : ils ont validé et arbitré entre les propositions des différents techniciens. Le directeur de la SEMVR déclare de même avoir proposé aux élus actionnaires des modalités d'organisation du pilotage du CETI. Notre interlocuteur a ainsi suggéré aux élus que la SEMVR pouvait investir dans ce projet sur ses fonds propres pour participer au pilotage du projet. Pour convaincre les élus, le directeur de la SEMVR a insisté sur le fait qu'ils pourraient ainsi garder un contrôle sur l'action en tant qu'actionnaires de la SEM, et plus efficacement qu'à travers un contrat géré par les services de la



collectivité : « *Tout mon propos est de dire que, si la collectivité est moins donneuse d'ordres, moins dans une relation à la SEM à travers la spécificité du contrat, il faut davantage lui rappeler qu'elle est actionnaire. C'est-à-dire que ce qu'elle perd par la spécificité du contrat, il faut qu'elle le retrouve dans son implication dans le pilotage et la gestion de l'outil.* » Notre interlocuteur précise qu'il a soumis cette stratégie à l'approbation de son conseil d'administration. Les élus présents ont donc été amenés à valider les propositions de ce technicien. L'ensemble des élus communautaires a également été amené à valider l'engagement de la SEM dans le pilotage du CETI, par le fait que cette proposition du directeur de la SEM nécessitait une recapitalisation de la SEM, et donc un vote de la collectivité. Ainsi, **même s'ils délèguent une grande partie des questions liées à l'organisation de l'action aux généralistes de la coordination entre technique et politique**, les élus gardent de nombreuses occasions de contrôler et de valider leurs propositions.

Certains élus peuvent être particulièrement impliqués dans les questions d'organisation de l'action et avoir des attentes particulières en la matière, voire intervenir directement. **Les généralistes de la coordination entre technique et politique** interviennent alors à leurs côtés, en répondant éventuellement à des commandes précises de ces élus en matière d'organisation. Le chef du projet de l'Union à Lille Métropole raconte ainsi comment les élus ont demandé aux techniciens d'améliorer le dispositif de pilotage du projet de l'Union suite à la désignation du lauréat du marché de définition. Notre interlocuteur précise que ce dispositif était relativement lourd car les participants aux réunions de pilotage étaient trop nombreux : « *Les élus nous ont demandé de faire des propositions d'amélioration du pilotage. C'était une demande collective, faite au directeur du Pôle Aménagement et Cadre de vie.* » Dans cet exemple, les élus se sont ainsi adressés à un technicien *généraliste de la coordination entre technique et politique* pour exprimer une requête précise relative à l'organisation de l'action. Ces techniciens se font alors le relais des diverses attentes des élus en la matière.

### **c) Le profil du généraliste de la coordination entre technique et politique**

#### **Des acteurs à l'interface entre technique et politique**

Les techniciens qui assurent un rôle de *généraliste de la coordination entre technique et politique* dans la conduite des projets d'aménagement sont situés à l'interface entre technique et politique, pour reprendre l'expression employée dans la partie précédente. Ils estiment souvent eux-mêmes que leur fonction est « *à la frontière entre technique et politique* », comme lorsque le directeur du Développement économique à Chartres Métropole déclare que, « *dans une fonction comme la mienne, on est entre les deux. On n'est pas que des techniciens parce que par exemple lorsqu'on est dans des réunions*

*élargies, c'est-à-dire avec des tiers, le positionnement qu'on a est technico-politique* ». Le directeur adjoint de la SEMAVIP, en parlant des collaborateurs de cabinet des élus, estime également que, « *quand on est en cabinet, me semble-t-il, on n'est plus dans le technique. Les limites sont forcément floues et ça n'est pas très choquant* ». **Le caractère flou du positionnement entre technique et politique de ces acteurs vient d'abord du fait qu'ils sont, du fait même de leur fonction dans la conduite de l'action, constamment impliqués dans les décisions des élus.** Le sous-directeur à l'Aménagement à la Ville de Paris, déjà cité, estime ainsi qu'être mêlé à la décision des élus relève de ses attributions en tant que sous-directeur : « *Les décisions avec les politiques, à un certain niveau, on considère que le fonctionnaire a moins à être mêlé à la négociation politique. Plus on monte en niveau de responsabilité, plus on est amené à être mêlé au politique.* »

**Chacun de ces acteurs est particulièrement lié à l'élu ou aux élus qui l'ont nommé au poste qu'il occupe. D'une certaine manière, ces élus leur délèguent leur légitimité.** Les collaborateurs de cabinet ont ainsi été nommés par l'élu qu'ils représentent. Les directeurs généraux et directeurs généraux adjoints sont également choisis par les élus pour lesquels ils travaillent, en premier lieu par le maire ou le président de la collectivité. Nous avons déjà insisté sur le statut généralement particulier des emplois qu'occupent les techniciens situés à l'interface entre technique et politique. Le directeur du Développement économique de Chartres Métropole rappelle en ce sens qu'il occupe un emploi fonctionnel, contrairement à la majorité des fonctionnaires : « *C'est important par rapport à des gens comme [le directeur de l'Urbanisme de la Ville de Chartres] : moi, je suis sur ce que l'on appelle un emploi fonctionnel. Je suis détaché de mon cadre d'origine de fonctionnaire pour être nommé par le président dans son équipe de proximité. Ça veut dire que, dans le cadre de notre fonction, de notre boulot, on respecte totalement la fidélité qu'on doit au président et à son projet. Et ça veut dire qu'avec un changement de président, je peux être dans les six mois remercié de mon emploi fonctionnel et rétrogradé dans mon ancien emploi. C'est un positionnement un peu différent du technicien 'tranquille'. Moi je suis un vrai technico-politique. Ce qui donne aux gens qui sont titulaires de ces emplois un rôle d'accompagnement du président et de son projet, mais également de délégation de signature, de responsabilités que l'on n'a pas en tant que fonctionnaire territorial classique.* » Un ancien cadre de la SCET travaillant désormais pour Icade sur l'opération Macdonald souligne de la même manière le lien fort existant généralement entre les directeurs des SEM et les élus des collectivités actionnaires : « *Les directeurs des SEM, ils sont généralement tenus par les politiques. [...] Enfin politique pas au sens politicard, c'est-à-dire que le lien passe par les politiques siégeant au conseil d'administration.* »

**Les binômes entre élus et techniciens généralistes**

Les techniciens *généralistes de la coordination entre technique et politique* forment bien souvent un binôme avec le principal élu de qui ils tiennent leur fonction. Plusieurs recherchent insistent sur l'idée de binôme entre un élu et un technicien, pour comprendre les capacités d'action du technicien et sa position dans le jeu (Burlen & Thoenig, 1998 ; Jeannot, 2005b). Ici, le rôle des généralistes de la coordination entre technique et politique dans les projets d'aménagement n'est pas compréhensible en dehors de l'existence de ces binômes. Le directeur des Services techniques de la Ville de Chartres, en parlant de sa relation de travail avec le maire de Chartres, évoque ainsi le binôme qu'il formait avec cet élu : *« On a vraiment un binôme très fort entre le technicien et le politique. [...] Et ce qui est assez curieux, c'est qu'on peut ne pas partager les orientations politiques d'une équipe. Moi, j'ai été recruté à Chartres par une équipe de gauche, j'ai travaillé vingt-deux ans avec un maire de gauche, je suis plutôt de gauche, ça ne m'a pas empêché de travailler efficacement avec le maire de Chartres, maire de droite, pour mettre en œuvre ses projets. Mais en intégrant ce qu'était sa politique et ce qu'étaient ses projets. »* Le directeur de l'Économie de la Ville de Roubaix témoigne quant à lui qu'il est suffisamment proche du maire de Roubaix, et qu'il a suffisamment travaillé avec lui, pour pouvoir s'exprimer en son nom sur certaines questions : *« Comme ça fait quinze ans que je travaille avec lui, je commence un peu à le connaître. C'est lui qui m'a recruté. Pour parler d'urbanisme commercial par exemple, à l'échelle communautaire, je sais exactement ce qu'il pense. Je peux parler en son nom. D'ailleurs il me laisse parler en son nom dans une instance qui s'appelle la conférence permanente d'urbanisme commercial. Là, je peux parler relativement librement et en son nom. »*

Comme le montre cet exemple, les généralistes de l'interface entre technique et politique s'expriment et agissent ainsi par délégation de l'élu, au nom duquel ils s'expriment et de qui ils tirent leur légitimité. On retrouve l'importance du phénomène de la délégation lorsque le directeur du Développement économique de Chartres Métropole raconte qu'il a la délégation de signature de la part du président de la collectivité, alors même que les vice-présidents n'ont pas délégation de signature : *« Je signe beaucoup de choses parce que j'ai un pouvoir de signature. J'ai une délégation de signature, alors que le vice-président n'a pas de délégation de signature. Donc je signe beaucoup plus de choses qu'un vice-président. C'est un choix qui a été fait par le président. »* Notre interlocuteur explique lui aussi qu'il s'exprime au nom de l'élu, et pas en son nom propre : *« Lorsqu'on est par exemple dans des réunions avec des tiers extérieurs à la collectivité, on essaie de pas avancer des idées qui prendraient à contre-pied celles des élus. Bon, on est là pour apporter des points de vue techniques, de par notre expertise. Mais qui restent, entre guillemets, dans la ligne politique. Après, ça ne nous empêche pas dans des réunions plus fermées d'avoir nos idées. »* Comme nous l'avons vu précédemment en examinant le rôle de garant que pouvaient tenir les élus dans les projets, la délégation de l'élu vis-à-vis du technicien suppose que

chacun soit en capacité d'interpeller l'autre quand il l'estime nécessaire. Le directeur de l'Économie de la Ville de Roubaix, déjà cité, explique ainsi que le maire peut le joindre à tout moment en cas de besoin, et inversement : « *Ça ne l'embête pas de m'appeler sur mon portable à des heures qui sont largement au-delà du type horaire habituel. Et quand il y a un message vraiment important à lui faire passer, je l'appelle ou je fais une note pour lui dire.* »

### **L'habitude du dialogue avec les élus**

**Les généralistes de la coordination entre technique et politique ont acquis un savoir-faire particulier en matière de dialogue avec les élus. Ils sont rompus à l'exercice de traduction des enjeux des élus dans la conduite opérationnelle de l'action.** Le directeur des Services techniques de la Ville de Chartres précise qu'il lui est nécessaire dans le cadre de son travail de savoir dialoguer avec les élus. Notre interlocuteur présente ainsi sa vision des différentes manières de parler à un élu selon les centres d'intérêt de celui-ci. Il explique être en mesure d'adapter son discours en fonction des élus en face desquels il se trouve : « *Le maire de Chartres étant un libéral, quand on lui parle d'étude de marché ou de rentabilité, tout ça c'est des discours qu'il reçoit. Et j'ai pratiqué suffisamment d'élus pour pouvoir tenir des discours adaptés. Il faut se rappeler, quand on arrive dans une mairie : ici le discours est plutôt comme ça. Les élus normalement sont relativement convaincus de ce à quoi ils croient. Sinon ils ont du mal à être élus, et ils ne sont pas longtemps élus. Et donc j'ai appris, alors que mon tempérament serait plutôt de leur rentrer dedans directement, à essayer de commencer en disant : 'Effectivement, c'est intéressant.' Et puis d'aborder le sujet par les éléments auxquels ils croient. Pour caricaturer, quand on a un maire libéral et qu'on lui parle d'économie de projet, de rentabilité, d'efficacité, il est tout de suite séduit. Et si on lui dit : 'En plus, ça permet d'améliorer la qualité de vie des habitants', l'explication peut passer. Quand on a un maire de gauche, alors après ça dépend aussi des maires, si on aborde directement par la rentabilité, il va vous dire brutalement qu'il n'a pas été élu pour faire de la rentabilité, qu'il est d'abord au service des habitants, etc. Donc il vaut mieux commencer en leur disant qu'on rend service aux habitants, et qu'en plus ça va moins peser sur les finances locales, et ça va lui permettre de développer d'autres projets. Après, les techniciens qui travaillent avec les élus ont quand même la nécessité d'être très à l'écoute de ce que pensent les élus.* » En plus de savoir parler aux élus, les techniciens généralistes de la coordination entre technique et politique savent également s'organiser pour s'adapter au mode de fonctionnement des élus pour lesquels ils travaillent. Le directeur du Pôle Aménagement et Cadre de vie à Lille Métropole explique ainsi qu'un poste comme le sien nécessite une capacité d'adaptation permanente aux attentes des élus en la matière : « *L'intérêt de ces postes, c'est qu'on a une variété de dossiers et une variété de façons de travailler des élus. Certains élus veulent, quand on va dans une réunion, que tout soit écrit. D'autre vous demandent juste un plan, surtout ils ne veulent pas*

*s'embarrasser. Quand on a travaillé avec le vice-président délégué au PLU, lui, il lui faut trois ou quatre lignes. Martine Aubry, il lui faut plus écrit. Chacun a ses méthodes. Le président aussi, tout doit être écrit. »*

### **La nécessaire maîtrise de certaines expertises spécialisées**

**Il existe deux types de techniciens *généralistes de la coordination entre technique et politique*. Les premiers interviennent dans un champ particulier de l'action publique, au sein duquel ils maîtrisent une expertise spécialisée.** La directrice du Pavillon de l'Arsenal se présente comme une spécialiste en matière de conception architecturale, lorsqu'elle est amenée à intervenir dans le choix de l'« architecte coordonnateur » de l'opération Macdonald. Elle précise ainsi que « *tout ça est très informel. On ne reçoit pas une lettre qui nous convoque à une réunion. On discute entre nous, entre gens qui sommes considérés comme compétents et après on échange* ». Notre interlocutrice intervient ainsi au nom de compétences reconnues par les autres dans un champ d'expertise particulier. Elle n'agit cependant pas dans cet exemple en *spécialiste* mais bien en *généraliste de la coordination entre technique et politique*. Elle est avant tout consultée ici parce qu'elle défend la politique du maire de Paris en matière d'architecture. Un technicien interrogé nous la présente ainsi comme l'« *œil et l'oreille du maire* ». Un collaborateur de cabinet de l'adjoint au maire de Paris en charge des relations avec les collectivités territoriales d'Île-de-France déclare pour sa part qu'il est lui-même plus particulièrement chargé des questions relatives au pilotage des projets d'aménagement urbain au sein du cabinet de cet élu généraliste. Notre interlocuteur se présente : « *Moi, je suis plus le monsieur projet urbain au cabinet de Pierre Mansat.* » Ainsi, même s'ils se retrouvent à des postes à l'interface entre technique et politique, ces techniciens sont embauchés par les élus au nom de leurs compétences techniques particulières dans le champ d'expertise en question.

**D'autres *généralistes de l'interface entre technique et politique* ont une intervention plus globale qui couvre plusieurs champs de l'action publique où intervient la collectivité pour laquelle ils travaillent.** Le directeur du Développement économique à Chartres Métropole intervient ainsi de manière générale sur les questions relatives au développement de l'agglomération. Il est amené dans ce cadre à s'intéresser aussi bien au champ du développement économique qu'à celui de l'habitat. Il est notamment responsable du SCOT et du PLH de l'agglomération. Notre interlocuteur précise que, « *dans des fonctions comme les miennes, on touche à plein de sujets différents* ». Signalons que notre interlocuteur a cependant fait des études supérieures en économie, et il a travaillé auparavant au service du Développement économique de la Ville de Chartres. Il est capable au besoin de mobiliser ses compétences spécialisées en la matière et d'agir en spécialiste. Il en va de même du sous-directeur à la Coopération territoriale au sein des services

de la Ville de Paris. Ce technicien est amené à gérer l'action de la sous-direction sur l'ensemble des questions qui intéressent l'adjoint au maire de Paris en charge des Relations avec les collectivités territoriales d'Île-de-France. Il intervient ainsi dans des champs très variés de l'action de la collectivité. Mais il est également particulièrement compétent sur toutes les questions relatives à l'espace public, de par son travail antérieur à la direction de la Voirie et des Déplacements. Un collaborateur de cabinet de l'adjoint nous précise ainsi que le sous-directeur peut être amené à mobiliser en cas de besoin ses compétences de spécialiste : *« Il a une bonne connaissance de l'espace public, c'est un architecte-voyer, il a passé dix ans à la direction de la Voirie sur une mission traitant de la qualité de l'espace public. Donc il connaît très bien les canaux et du coup, il est intervenu par exemple sur des questions d'implantation de nouveaux ports fluviaux sur le canal Saint-Denis dans le projet Paris Nord-Est, pour dire : 'Attention, ne faisons pas n'importe quoi.' »* Les techniciens généralistes de la coordination entre technique et politique ont finalement des compétences de spécialistes dans certains champs de l'action publique, qu'ils peuvent mobiliser dans leur action en cas de besoin. Ils ont ainsi une compréhension minimale des savoirs techniques, qui leur donne une crédibilité par rapport à leurs collègues spécialistes et qui leur permet de dialoguer avec eux. Mais leur intervention a bien un caractère plus transversal.

### **Un réseau très large de contacts technico-politiques**

**Nous avons vu que les techniciens spécialistes pouvaient mobiliser pour agir leur réseau de contacts relatif à leur champ d'expertise spécialisé. Nous avons vu également que le réseau de contacts d'un pilote de projet est centré autour du projet dont il a la charge. Quant aux généralistes de la coordination entre technique et politique, le réseau qu'ils peuvent mobiliser pour agir est extrêmement large. Ces techniciens sont ainsi en relation avec des acteurs techniques et politiques très divers au sein de toutes les institutions de l'agglomération dans laquelle ils travaillent. Lorsqu'ils interviennent dans un projet d'aménagement, ils peuvent ainsi en cas de besoin solliciter et mobiliser des acteurs très divers. Les généralistes de la coordination entre technique et politique ont d'abord un réseau de contacts aussi bien chez les élus que parmi les acteurs situés à l'interface entre technique et politique, ce qui leur permet de solliciter très rapidement tous les élus des différentes institutions. Un collaborateur de cabinet de l'adjoint au maire de Paris en charge de l'Urbanisme évoque ainsi son réseau de contacts dans les arrondissements, à la fois avec les collaborateurs de cabinet des autres élus et avec certains élus. Il affirme que ce réseau lui permet de mesurer les conséquences, au niveau « local » des arrondissements, des décisions relatives au projet Paris Nord-Est : « Je suis**

*évidemment en contact avec les élus locaux à la mairie du XVIII<sup>e</sup> et à la mairie du XIX<sup>e</sup>, et j'ai mes correspondants qui sont mes équivalents dans les mairies. Donc je discute également avec eux. Et je peux faire une analyse politique pour dire : 'Voilà, dans le XVIII<sup>e</sup> ou le XIX<sup>e</sup>, comment les choses sont ressenties, parce que les demandes des riverains sont plutôt celles-ci. » Les généralistes de la coordination entre technique et politique ont également un réseau de contacts parmi les autres techniciens, aussi bien chez les pilotes de projets que chez les spécialistes, dans les principales institutions impliquées dans le pilotage des projets. Un collaborateur de cabinet de l'adjoint au maire de Paris en charge des relations avec les collectivités territoriales d'Île-de-France présente ainsi son réseau très large et varié de contacts au sein de toutes les directions de la Ville de Paris. Il peut faire appel à ces personnes, qui le mobilisent également en retour, sur toutes les questions qui intéressent l'adjoint pour lequel il travaille : « On a acquis au sein des directions un réseau de personnes convaincues de l'intérêt du sujet, et qui nous préviennent s'ils sentent que quelque chose ne va pas. » Notre interlocuteur précise qu'en raison de l'objet même de la délégation de cet adjoint, ce réseau s'étend chez les techniciens des services des communes limitrophes : « J'ai aussi des contacts dans les services dans les communes : il y a aussi des gens que je connais et qu'on appelle pour savoir un peu comment ça se passe. »*

**La circulation de ces acteurs entre les différentes institutions joue, comme chez les techniciens spécialistes, un grand rôle dans la constitution de leur réseau, mais prend des formes un peu différentes. On constate en effet que beaucoup de généralistes de la coordination entre technique et politique ont souvent occupé des postes relativement variés au sein de l'institution pour laquelle ils travaillent, ce qui leur permet d'étendre notablement leur réseau de contacts en alternant entre des postes de techniciens spécialistes ou chargés de projet et des postes plus proches des élus.** Dans le cas parisien, on constate que beaucoup de *généralistes de la coordination entre technique et politique* ont notamment circulé entre les services de la collectivité et les cabinets des différents élus, en alternant entre des fonctions relativement différentes. C'est le cas du sous-directeur à l'Aménagement, qui a commencé comme chargé d'opération à la SEMAVIP, qui en est devenu directeur adjoint, qui est ensuite passé à la SCET puis au cabinet du maire de Paris entre 2001 et 2002. C'est également le cas, déjà évoqué, de la directrice de la SEMAVIP et de la directrice du Pavillon de l'Arsenal, qui sont elles aussi passées par le cabinet du maire de Paris avant d'intégrer leurs fonctions actuelles. Le directeur de l'Économie de la Ville de Roubaix raconte quant à lui avoir occupé des postes divers au sein de la collectivité, où il était auparavant directeur de l'Urbanisme : « J'ai un peu d'ancienneté, donc je connais tous les techniciens de la collectivité. Par exemple, j'ai été à la place des responsables des permis de construire. » Les *généralistes de la coordination entre technique et politique* ont par ailleurs

souvent évolué entre les différentes institutions participant au pilotage des projets d'aménagement. Nous avons souligné par exemple le fait que le directeur du Développement économique à Chartres Métropole avait auparavant travaillé au sein des services de la Ville de Chartres. Nous avons vu de la même manière que le sous-directeur à l'Aménagement à la Ville de Paris avait travaillé à la SEMAVIP. Les généralistes de la coordination entre technique et politique peuvent donc évoluer dans des cercles plus larges et entre des milieux plus variés que les techniciens spécialistes. Ils vont ainsi souvent passer d'un milieu professionnel à un autre. La directrice de la SEMAVIP résume son parcours, qui lui a permis d'évoluer dans des milieux relativement variés : *« J'ai participé à l'élaboration des textes de décentralisation sur l'urbanisme et la construction au ministère de l'Intérieur. Ensuite je suis devenue maître d'ouvrage public au sein du ministère de l'Intérieur sur des constructions de préfectures, pour la police, etc. Ensuite, j'ai complètement changé et je suis passée dans le transport maritime : j'ai développé des actions de cession d'actifs immobiliers dans le monde entier pour la Compagnie générale maritime qui allait être privatisée. Ensuite je suis devenue directrice de la Communication et des Relations publiques du groupe avant privatisation. Et puis je me suis occupée de la mise en valeur du patrimoine historique des compagnies maritimes, pour regagner ensuite une fonction au sein de l'État dans un GIP pour préparer les Jeux olympiques et la candidature de Paris dans le cadre des Jeux olympiques 2008. Et je suis ensuite venue auprès du maire de Paris comme conseiller en urbanisme, plus environnement et transports. Et j'ai oublié un petit parcours où j'ai été conseillère technique d'un ministre de l'Équipement. »* Le parcours très divers de notre interlocutrice lui permet non seulement d'entretenir des relations dans des milieux relativement variés, mais il lui permet également de comprendre et d'être en mesure de dialoguer avec des techniciens issus de ces différents milieux. Il convient ainsi de souligner l'importance des spécificités du parcours des individus, dans la manière dont ils vont se construire une place au sein de l'organisation.





## Conclusion

Il existe plusieurs manières pour les techniciens d'intervenir dans le pilotage des projets d'aménagement. Certaines formes d'intervention se retrouvent au-delà des différences entre les projets. Il est ainsi possible de distinguer trois types de rôles des techniciens dans le pilotage des projets, en fonction de la place qu'ils y occupent dans la coordination entre technique et politique. Cette analyse nous permet de préciser les différentes formes d'expertises développées en interne aux organisations qui assurent la conduite de l'action publique, l'expertise étant entendue comme l'activité de traduction de savoirs techniques pour les rendre mobilisables dans la conduite de l'action publique, en fonction des enjeux politiques des élus.

**Les techniciens *spécialistes* interviennent dans les projets d'aménagement de manière ponctuelle et partielle, afin de proposer des cadres d'analyse des problèmes reposant sur des champs de savoirs précis extérieurs au projet.** De très nombreuses expertises spécialisées sont requises dans le pilotage des projets d'aménagement, mais l'on retrouve systématiquement certaines d'entre elles. La construction des savoirs dans ces champs d'expertise dépasse le cadre de l'agglomération dans laquelle prend place le projet. Elle s'effectue ainsi au niveau national ou supra-national. Mais certains savoirs sont cependant territorialisés : il existe alors une déclinaison spécifique des savoirs spécialisés sur le territoire des institutions auxquelles appartiennent ces experts, et que ceux-ci sont en mesure d'exprimer. L'intervention des spécialistes dans le projet passe très souvent par les pilotes de projet, mais pas systématiquement. Certains élus entretiennent des relations directes avec les spécialistes, ce qui leur permet de solliciter eux-mêmes le point de vue de ces techniciens.

**L'intervention des *pilotes de projet* est au contraire centrée sur le projet.** Ils assurent toutes les tâches relatives au montage opérationnel des projets, et coordonnent l'intervention des spécialistes sur le projet. En tant qu'interlocuteurs privilégiés de tous les acteurs concernés par le projet, ils développent des connaissances spécifiques au projet. Ils gèrent souvent le quotidien des relations avec les élus sur le projet. Ils assurent ainsi un premier niveau de préparation technique des décisions politiques sur le projet. À travers la coordination des expertises techniques, ils effectuent un premier pré-arbitrage entre ces expertises. Ils contribuent à définir les modalités d'intervention des élus dans le projet. Enfin, ils rédigent certains documents nécessaires à

l'avancement du projet. Ils peuvent fournir aux élus des éléments que ceux-ci peuvent reprendre à leur compte.

**D'autres techniciens interviennent plus ponctuellement que les pilotes de projet au cours du pilotage des projets d'aménagement. Il s'agit des *généralistes de la coordination entre technique et politique*.** Ces acteurs occupent des positions assez variées au sein des institutions qui portent les projets d'aménagement, mais ils se situent tous à l'interface entre technique et politique. Leur intervention consiste à régler tous les problèmes relatifs à l'interface entre élus et techniciens sur le projet, qui n'auraient pas été traités au niveau des chargés de projet ou des spécialistes. Ils interviennent ainsi de manière subsidiaire, en tant que garants devant les élus de la coordination entre technique et politique. Ils sont également responsables devant les élus de la manière dont l'action est organisée. Leur action a dans ce cadre une incidence sur le fonctionnement des dispositifs de pilotage du projet.

En mettant ainsi en évidence les différentes formes d'intervention des élus et des techniciens dans la conduite de l'action, nous avons pu voir que l'activité de pilotage des projets d'aménagement était très diversifiée. Ces formes d'intervention des acteurs se retrouvent d'un projet sur l'autre. Cependant, selon les agglomérations et selon les projets, elles ne sont pas toujours assurées par les mêmes personnes au sein de l'organisation. Dans le cas du projet Cœur de Ville à Chartres notamment, les grands élus et les élus du quotidien intervenant dans le pilotage du projet sont strictement les mêmes. De même, l'un des techniciens pilotes de ce projet est lui-même un généraliste de l'interface entre politique et technique, ce qui n'est pas le cas sur les deux autres projets analysés. Cette superposition des rôles semble due à la fois à l'importance particulière de ce projet au sein de l'agglomération de Chartres, et à la taille moins importante de la Ville de Chartres par rapport à celle de la Ville de Paris et de Lille Métropole. **Ainsi, la grille de lecture élaborée nous renseigne sur les acteurs qui participent au pilotage des projets, et surtout nous permet de souligner certaines configurations de projet particulières, occupant une place à part dans l'action générale des institutions. Cette analyse permet ainsi de préciser comment les projets d'aménagement peuvent servir de supports, parmi d'autres choses, à l'organisation générale des gouvernements urbains.**

## CONCLUSION GENERALE

---

Nous ne reprendrons pas ici de manière systématique toutes les conclusions partielles, déjà présentées au cours des différentes parties de ce travail, mais nous reviendrons sur nos interrogations initiales. Cette recherche s'est d'abord intéressée aux modalités actuelles d'organisation de l'action publique locale, en se centrant sur la dimension structurante que pouvaient avoir les relations entre technique et politique. Elle a permis ensuite de dégager un certain nombre de résultats spécifiques au champ de l'urbanisme et de l'aménagement, en s'intéressant aux dispositifs de pilotage des projets d'aménagement urbain et à leurs spécificités. Ce travail ouvre enfin des pistes pour aborder la question de la dépolitisation de l'action publique, et du rôle que tiennent les élus dans l'action.

### **Les relations entre technique et politique au cœur de l'organisation de l'action publique**

#### **Centrer l'analyse sur les frontières entre technique et politique**

Notre démarche a reposé sur le principe qu'il était nécessaire d'intégrer le niveau technique dans l'analyse de l'action publique locale, en décrivant le rôle des techniciens chargés de la conduite de l'action agissant aux côtés des élus. Cette approche permet de ne pas se contenter d'observer les négociations entre élus, ou les négociations entre des institutions assimilées à des acteurs unitaires. Sur cette base, les relations entre élus et techniciens ont été au centre de notre analyse. Cette posture permet de dépasser le fait que le technique et le politique sont étroitement imbriqués, quasiment indissociables, et que la limite entre ce qui relève du politique et ce qui relève du technique est floue. Tout en confirmant ce constat, l'analyse des relations entre élus et techniciens montre qu'il est possible de préciser les logiques propres à chacun sans préjuger du rôle qu'ils peuvent tenir dans l'action. Nous avons pu voir ainsi que les techniciens ne se comportaient pas comme de simples exécutants au service des élus. Ils mobilisent leurs propres rationalités et leur propres logiques pour agir, et sont en mesure de défendre leurs points de vue. Les techniciens sont en situation de coproduire l'action publique avec les élus. Quant à ces derniers, ils ne se contentent pas de définir au départ de grandes orientations de l'action. Ils interviennent tout au long de la conduite de l'action. Ils peuvent notamment s'emparer de questions a priori techniques pour en faire des sujets de débats politiques entre élus.

Nous avons ainsi élaboré notre grille analytique autour de la question des frontières entre technique et politique. En cela, notre raisonnement s'apparente à celui sur lequel reposent les recherches sur la participation des acteurs de la société civile à la co-production de l'action publique. La participation des citoyens, des associations ou des acteurs économiques à la production de l'action publique est devenue aujourd'hui incontournable, que les acteurs publics recherchent leur présence à travers des dispositifs spécifiques ou qu'ils s'imposent de force en tant que principaux « bénéficiaires » de l'action. Ce constat conduit de nombreux chercheurs à remettre en question l'une des frontières du politique. Pour Michel Callon, Pierre Lascoumes et Yannick Barthes, la démocratie représentative ne permet plus à elle seule de cerner les processus politiques à l'œuvre dans la société. Ces auteurs proposent donc de s'intéresser aux dispositifs qui placent les acteurs de la société civile en situation de co-production de l'action : ces dispositifs préfigureraient la construction d'une « démocratie dialogique », qui viendrait compléter la démocratie représentative (Callon, Lascoumes & Barthes, 2001). En étudiant la coproduction de l'action publique par les élus et les techniciens au sein d'un même système, notre analyse se concentre donc sur une autre frontière, tout aussi floue, de la sphère politique : la frontière avec la sphère technique.

Cette posture fait à la fois l'intérêt de cette recherche, mais en définit aussi les limites. En nous centrant sur les relations entre élus et techniciens des institutions politico-administratives publiques, nous avons mis l'accent sur les phénomènes internes à ces institutions, même si nous avons pris en compte la porosité des frontières entre fonctions politiques et fonctions techniques. Les autres acteurs extérieurs ont été considérés dans notre analyse comme des éléments de contexte par rapport au système analysé. Or les recherches sur la gouvernance laissent penser que la stabilité de certains ordres locaux repose souvent sur la présence de ces autres acteurs dans le jeu. Le fonctionnement des relations entre élus et techniciens ne serait donc parfois compréhensible qu'en observant plus finement l'action de ces tiers extérieurs aux institutions : techniciens des bureaux d'études techniques extérieurs, cabinets d'architectes urbanistes, acteurs économiques, acteurs associatifs. Il serait intéressant en ce sens d'étudier plus systématiquement les cas de jeux à trois, en analysant la manière dont ces acteurs extérieurs aux institutions politico-administratives se positionnent dans les relations entre élus et techniciens des institutions<sup>191</sup>.

---

<sup>191</sup> Pour prendre un exemple, Isabelle Menu, architecte conseil de la SAEM Euralille depuis 1996, occupe une position qui n'a sûrement pas été neutre dans l'organisation des relations entre techniciens et élus relatives au projet.

## Des formes localisées et partielles de régulation politique de l'action publique

Nous avons vu qu'il existait plusieurs formes de *régulation politique* de l'action, entendue ici au sens de production, par des acteurs politiques, des règles qui définissent et organisent l'action. Deux types de *régulation politique* ont ainsi été observés. L'un repose sur les négociations et les arbitrages entre des acteurs politiques qui contrôlent hiérarchiquement les structures techniques intervenant dans l'action. Les désaccords entre techniciens peuvent remonter par le biais de la hiérarchie jusqu'aux élus, et un arbitrage politique permet alors d'amorcer un choix. Sans aller jusqu'à cette extrémité, la seule possibilité d'un arbitrage des élus garantit que des règles peuvent être produites en cas de problème. L'autre type de *régulation politique* repose sur l'intervention directe des acteurs politiques, à travers leurs relations extra-hiérarchiques avec les techniciens, dans les débats techniques. Les négociations politiques empiètent alors sur la sphère technique. Ces deux formes de *régulation politique* sont des éléments de stabilisation, parmi d'autres, du système de production de l'action publique. Mais elles confèrent à l'action publique sa spécificité par rapport à d'autres actions collectives, car elles permettent à des acteurs politiques, revendiquant la légitimité de l'élection dans un système démocratique, de participer à la production des règles qui organisent l'action.

Dans les différents systèmes d'action que nous avons étudiés, l'action n'est compréhensible qu'à partir du moment où l'on examine les relations entre des élus et des techniciens appartenant à des institutions politico-administratives différentes, car ces relations s'organisent également au-delà des limites entre chaque institution. Nous observons ainsi l'existence de phénomènes de régulation « croisée », qui contribuent à organiser les coopérations entre les nombreux acteurs publics. Ces phénomènes sont au cœur d'une forme de régulation politique inter-institutionnelle, avec la production de règles relatives à la répartition des rôles dans l'action, stabilisant notamment des communautés inter-institutionnelles d'élus. Dit autrement, ces modes de régulation sont au cœur de l'organisation des gouvernements urbains. Malgré la pluralité des institutions au niveau local, malgré le caractère fragmenté des agendas politiques et des scènes de négociations, il existe des éléments qui stabilisent la production de l'action publique.

Cependant, plusieurs formes de *régulation politique* peuvent se cumuler pour une même action, se complétant alors ou entrant en opposition. En outre, les modalités d'intervention de chacun dans

---

On peut supposer ainsi qu'elle a parfois eu un rôle dans l'organisation interne des institutions politico-administratives, bien qu'elle soit située à l'extérieur.

L'action s'organise autour des problèmes à résoudre, et sont donc amenées à évoluer d'autant plus vite que l'environnement est lui-même changeant. À la différence des phénomènes observés par Pierre Grémion (Grémion, 1976), les différentes formes locales de régulation de l'action mises en évidence prennent place dans un contexte beaucoup plus incertain que lorsque l'État était le seul lieu d'élaboration de l'action publique : elles sont à la fois plus mouvantes et plus partielles.

### **Des formes de jeu différentes selon les agglomérations**

La comparaison entre des projets situés dans des agglomérations différentes nous a permis de retrouver de tels phénomènes au-delà des contextes locaux et des projets analysés. Cependant, il existe des différences entre les agglomérations quant aux marges de jeu qu'ont les acteurs au sein du système. Il semble ainsi que dans un contexte comme celui de Chartres, les élus des différentes institutions, en dehors du maire, aient moins de marges de manœuvre pour intervenir dans l'action publique qu'à Lille Métropole et qu'à la Ville de Paris. La taille de l'agglomération est à cet égard un facteur indirect. Compte avant tout la complexité du système. Plus les lieux d'interaction potentiels entre technique et politique sont nombreux, plus les élus et les techniciens peuvent se construire des marges de manœuvre entre ces différents lieux d'interaction. Il semble notamment qu'à Lille Métropole, le contexte d'une métropole multipolaire et éclatée favorise une organisation où les différents élus ont une autonomie assez forte. De même à la Ville de Paris, les différents élus de la majorité plurielle ont pu s'appuyer, pour se trouver une capacité d'action au sein du système, sur l'existence de services techniques puissants qui leur donnaient accès à une « force de frappe » potentiellement importante. Mais il n'y a cependant pas en la matière de liens directs de cause à effet. L'organisation n'est que ce que les acteurs en font. Ainsi, la faible autonomie des adjoints à Chartres relève d'abord des relations qu'entretient le maire avec son équipe au sein de la coalition au pouvoir. De même, la place des collaborateurs de cabinet des élus parisiens dans le système, comme celle du secrétaire général de la Ville de Paris, ne sont pas prédéterminées : elles sont susceptibles d'évoluer en fonction de ce que les acteurs en font<sup>192</sup>.

---

<sup>192</sup> Il semble à cet égard que le rôle des techniciens du secrétariat général de la Ville de Paris soit à nouveau en train d'évoluer à la Ville de Paris : leur intervention dans l'action semble prendre plus d'importance au cours de la seconde mandature de Bertrand Delanoë que pendant sa première mandature.

Des recherches montrent que les acteurs peuvent adopter des attitudes différentes par rapport au « *slack*<sup>193</sup> », au « mou » dans l'organisation : chercher à restreindre les possibilités de jeu, ou au contraire à accepter le jeu comme un moyen d'organiser la coopération (Arab, Idt & Lefevre, 2009b). Nous retrouvons ici un résultat similaire à partir de notre analyse : il existe ainsi des formes de « *slack* » spécifiques à la coordination entre technique et politique, et les acteurs peuvent chercher à les restreindre ou au contraire à s'en servir pour organiser l'action. Plusieurs variables caractérisent les possibilités de jeu, dans l'organisation, relatives à la coordination entre technique et politique. Il s'agit d'une part des marges d'autonomie des différents élus au sein des coalitions politiques auxquelles ils appartiennent. Compte également la place plus ou moins exclusive du contrôle hiérarchique au sein des différentes structures techniques. Une troisième variable renvoie aux différentes formes d'« organisation par projet » instaurées au sein des services techniques. Or les acteurs peuvent tenter d'agir sur ces trois variables. Un maire peut ainsi chercher à restreindre les marges de manœuvre de ses adjoints – comme à Chartres – ou au contraire leur laisser de grandes capacités d'intervention dans l'action pour s'assurer de leur soutien – comme à Lille Métropole ou à Paris. L'« organisation par projet » peut permettre d'instaurer un niveau de *régulation politique* permettant l'intervention de différents élus dans les débats techniques, ou servir au contraire à renforcer le contrôle hiérarchique de l'action en restreignant les marges de jeu au niveau technique.

## **Le pilotage des projets d'aménagement : entre technique et politique**

### **Des projets mobilisés dans la structuration du gouvernement urbain**

Le projet d'aménagement urbain constitue une forme particulière d'action publique dans le champ de l'urbanisme, contribuant à la production de l'espace urbain, et qui est très largement mobilisée dans les politiques urbaines des grandes agglomérations. Le projet d'aménagement urbain s'avère un bon analyseur de la manière dont les acteurs publics s'organisent pour produire une action publique locale. Dans un univers de plus en plus incertain, le projet est en effet caractéristique d'une forme d'action publique complexe, protéiforme voire fragmentée, aux

---

<sup>193</sup> Au sens employé par Richard Cyert et James O. March de « jeu dans les rouages » au sein de l'organisation. Cyert et March montrent notamment que le « *slack* » peut servir de base à la stabilisation de coalitions d'acteurs (Cyert et March, 1963).



contours évolutifs, très ouverte sur les autres formes d'action publiques<sup>194</sup>. Les dispositifs de pilotage du projet institués par les acteurs publics qui portent les projets ont pour but de donner une cohérence à l'action, et d'élaborer des enjeux généraux. La fragmentation de chaque projet d'aménagement urbain, et par contrecoup celle de ses dispositifs de pilotage, conduit à renforcer la multiplicité des lieux d'interaction entre technique et politique. Chaque projet devient ainsi le cadre de jeux entre acteurs politiques et acteurs techniques autour du contrôle de l'action.

À travers ces jeux, les projets d'aménagement peuvent servir de support à la régulation d'un système plus général au niveau des institutions qui participent à leur pilotage. Les formes de régulation politique inter-institutionnelles évoquées ci-dessus s'organisent en effet autour des problèmes concrets de coopération entre les acteurs, et en particulier autour de la conduite des projets d'aménagement urbain. Autrement dit, les coalitions politiques à la tête des institutions publiques des gouvernements urbains ne sont pas définies dans l'absolu : elles se construisent à travers des négociations, des accords, des échanges de ressources entre acteurs techniques et politiques, autour de l'action à produire, et notamment des projets d'aménagement. Le contenu de l'action n'est donc pas neutre puisque c'est à partir de ce contenu que s'opèrent ces négociations et que se stabilisent les accords. Les projets d'aménagement ont pour cela un côté fonctionnel : leur caractère protéiforme permet justement à des acteurs très variés d'y trouver – ou d'y mettre – des significations très différentes, voire opposées, et d'adhérer sur cette base à l'action.

### **Des formes de jeu spécifiques aux projets d'aménagement**

À travers la comparaison entre les trois projets analysés, nous avons pu observer des formes de jeu que l'on retrouvait, de manière plus ou moins prononcée, dans toutes les agglomérations au-delà des contextes locaux<sup>195</sup>. Nous avons ainsi pu mettre en évidence l'existence de jeux internes au champ de l'aménagement, entre des acteurs généralement issus d'institutions différentes et susceptibles d'intervenir de manière assez proche dans l'action. Ces jeux s'organisent autour du contrôle effectif de l'action, au-delà des compétences formelles des différentes institutions. C'est le cas des jeux entre les techniciens des SEM et ceux des services de leurs collectivités mandantes, qui sont en concurrence quant au contrôle de la coordination générale de l'action dans les projets.

---

<sup>194</sup> Il est apparu au cours de l'analyse que les projets d'aménagement étaient en particulier extrêmement perméables aux politiques de régulation comme les PLU. Les interférences entre ces deux formes d'action publique mériteraient d'être analysées de manière plus systématique.

<sup>195</sup> À cet égard, il serait probablement nécessaire de préciser notre analyse avec des cas plus nombreux et plus différenciés de projets, afin de pouvoir détailler ces jeux plus finement.

Nous avons pu voir à cet égard que la spécificité des modalités de contrôle politique des SEM par les élus pouvait procurer un avantage comparatif aux techniciens des SEM, par rapport à ceux des collectivités mandantes. L'organisation spécifique des SEM permet l'instauration de marges de jeu par rapport au contrôle de l'action par les différents élus qui se sentent concernés, et ces marges de jeu peuvent être nécessaires afin d'obtenir un consensus sur le projet.

Un autre phénomène récurrent vient du fait que le caractère transversal des projets d'aménagement les rend susceptibles d'agréger des enjeux très divers dans plusieurs champs de l'action publique, autres que celui de l'aménagement, comme le développement économique ou la culture. L'élaboration du projet fait alors l'objet de négociations, entre des acteurs issus de ces différents champs, qui entrent en concurrence pour définir les contours et le contenu de l'action. Les projets d'aménagement deviennent ainsi le lieu de processus de croisement et d'hybridation entre des enjeux propres à ces différents champs d'action. Nous avons observé à plusieurs reprises comment des enjeux extérieurs au champ de l'aménagement s'étaient greffés sur les projets, modifiant à la fois le projet et les acteurs en charge du pilotage.

### **L'intervention des élus et des techniciens**

Piloter un projet d'aménagement renvoie à des formes d'intervention très variées des élus et des techniciens dans l'action. Nous avons pu observer que certains acteurs étaient situés au centre des dispositifs de pilotage. Il s'agit d'abord des *élus référents*, qui sont présents au quotidien de la conduite de l'action tout au long du projet. Ils assurent le portage politique courant des décisions prises dans le cadre du projet. Chez les techniciens, l'intervention des *pilotes de projet* est définie et centrée sur le projet. Ils assurent la coordination de toutes les actions rentrant dans le périmètre du projet. La fonction des pilotes de projet dans l'organisation leur permet d'élaborer et de mobiliser des savoirs spécifiques au projet dont ils ont la charge.

En plus de ce noyau d'acteurs situé au centre de l'organisation du pilotage, d'autres élus et d'autres techniciens interviennent de manière ponctuelle mais parfois tout aussi décisive. L'intervention de certains acteurs vise à établir des liens entre le projet et le reste de l'action publique portée par les institutions auxquelles appartiennent ces acteurs. Il s'agit des *grands élus*, qui contribuent à inscrire le projet dans les enjeux plus larges qu'ils défendent pour leurs

institutions<sup>196</sup>. Même s'ils ne consacrent que peu de temps au projet, leur intervention permet notamment d'intégrer le projet dans un système de significations politiques qui dépasse le seul périmètre du projet. De leur côté, les techniciens *généralistes de l'interface entre technique et politique* garantissent aux élus que leurs objectifs seront bien retranscrits dans la conduite de l'action. Ils sont responsables devant les élus de l'interface entre politique et technique, ainsi que de l'organisation de l'action. Ces techniciens mobilisent des savoir-faire en matière de coordination entre technique et politique.

Enfin, d'autres élus et techniciens interviennent eux aussi de manière ponctuelle dans le projet, mais pour y défendre des enjeux et des points de vue partiels. Il s'agit d'abord des *élus annexes*. Ces acteurs interviennent sur des enjeux connexes au projet, qu'ils souhaitent défendre et voir intégrer à l'action. Leur rôle dans le pilotage du projet, bien que moins central que celui des élus référents, n'en est pas moins crucial car leur adhésion au projet stabilise le portage politique du projet. En outre, les enjeux qu'ils défendent permettent d'étoffer et de donner une consistance au projet. Certains techniciens interviennent eux aussi de manière partielle dans le projet, en mobilisant des savoirs propres à un champ d'expertise technique spécialisée. Ces *techniciens spécialistes* proposent ainsi des cadres d'analyse partiels de l'action, extérieurs au projet, qui constituent une forme d'assurance par rapport aux décisions des acteurs situés au centre du pilotage.

Les dispositifs de pilotage des projets ne sont finalement pas uniformes. Ils regroupent une pluralité d'acteurs relativement différents, plus ou moins investis dans le projet. Il est frappant de remarquer par exemple que pour un même projet, plusieurs techniciens peuvent exercer des rôles de pilotes de projet, cherchant à articuler entre eux leur action – avec plus ou moins de facilité. Plutôt que de considérer le pilotage de projet comme l'œuvre d'un groupe d'acteurs aux frontières stables et définies, il semble ainsi préférable de distinguer les acteurs du « noyau central », et les deux types d'intervenants ponctuels évoqués ci-dessus. Le noyau central n'est pas nécessairement stable. Certains acteurs peuvent chercher à s'y faire une place<sup>197</sup>, et d'autres à en sortir. De même, les participants ponctuels peuvent évoluer, sortir du jeu ou chercher à y rentrer. Nous adaptons ici une distinction opérée par Jean-Daniel Reynaud pour décrire l'organisation des

---

<sup>196</sup> L'une des limites de notre analyse à cet égard vient du fait que les informations concernant les plus grands élus ne sont que des informations de seconde main, recueillies à travers des entretiens avec leurs collaborateurs ou avec des élus proches. Il était par exemple illusoire de chercher à obtenir un entretien avec Pierre Mauroy, président de Lille Métropole, sur un projet qui ne le concerne qu'assez indirectement.

<sup>197</sup> Comme sur le projet Paris Nord-Est lorsque les techniciens de la SEMAVIP cherchent à obtenir le contrôle des différents secteurs opérationnels du projet ou que les techniciens de la direction de l'Urbanisme de la Ville de Paris veulent se constituer en « maître d'ouvrage urbain », revendiquant ainsi leur capacité à définir et porter les enjeux globaux du projet.

actions collectives. Reprenant le partage opéré par Mancur Olson entre le groupe central et le groupe latent des acteurs potentiellement concernés par l'action collective (Olson, 1971), Reynaud y ajoute le groupe des intervenants ponctuels, qui ne sont pas engagés corps et âme dans l'action collective, mais dont l'intervention est essentielle. L'auteur analyse alors les rapports et les jeux entre les acteurs de ces différents groupes (Reynaud, 1989). De la même manière, le fait de distinguer nos différentes catégories d'acteurs nous permet d'analyser et de décrire l'organisation du pilotage du projet sans présupposer que certains acteurs y seraient plus importants que d'autres, comme c'est le cas quand on utilise par exemple la notion de « maîtrise d'ouvrage urbaine »<sup>198</sup>.

## **La place du politique dans la conduite de l'action publique**

### **Les rôles politiques des techniciens**

Nous avons vu que certains acteurs occupaient une position située à l'interface entre technique et politique. Ces acteurs naviguent entre technique et politique. Ils alternent entre des postes de techniciens, et des responsabilités d'élus ou de proches collaborateurs des élus. Ces acteurs ne se limitent pas aux directeurs généraux des services ou aux collaborateurs de cabinet des élus : on peut parfois les retrouver dans des positions très variées au sein de l'organisation. Ils occupent une position charnière dans la traduction des enjeux politiques des élus auprès des techniciens, et inversement dans l'explicitation des logiques techniques aux élus. Mais, sans nécessairement faire partie des acteurs situés à l'interface entre technique et politique, tous les techniciens peuvent tenir dans l'action, à des degrés divers, des rôles qui se rapprochent du politique. Ils contribuent, chacun à leur manière et plus ou moins fortement, à l'élaboration des enjeux de l'action publique aux côtés des élus.

Cela passe d'abord par le fait qu'ils participent à l'organisation du cadre dans lequel les décisions des élus sont prises. Certains d'entre eux sont ainsi chargés de préparer de manière pratique les conditions dans lesquelles les élus prendront leurs décisions : à travers l'organisation des réunions, en sollicitant les élus sur des problèmes précis. Ils ont ainsi accès à la gestion de l'agenda des élus. De plus, les élus ne peuvent pas décider de tout, et certains techniciens assurent

---

<sup>198</sup> La configuration où des acteurs auraient réussi à se constituer en « maître d'ouvrage urbain », en revendiquant être les seuls à pouvoir porter les enjeux généraux du projet et à en définir la cohérence, n'est donc qu'une configuration parmi d'autres possibles.

à la fois un filtre et un pré-arbitrage des décisions des élus. D'autres proposent également aux élus des grilles d'analyse des problèmes, qui orientent nécessairement les décisions des élus. Certains techniciens sont en mesure de concevoir du « prêt à penser » politique, que les élus peuvent se réapproprier. Les techniciens contribuent donc à la co-construction des décisions politiques des élus. Cependant, les grilles d'analyse proposées par les techniciens ne fonctionnent pas comme des instruments sur lesquels les élus n'auraient aucune prise. Ces derniers sont souvent en mesure de faire des choix entre plusieurs cadres d'analyse technique qui leur sont proposés, ou de faire évoluer ces cadres d'analyse. Les élus peuvent avoir des exigences quant aux modalités de la prise de décision. De plus, les techniciens agissent aussi en anticipant les attentes des élus, dans une logique de délégation des élus vis-à-vis des techniciens.

### **Les arbitrages au quotidien : la construction d'échelles de valeur localisées**

Les élus ne se contentent pas de définir en amont les grandes orientations de l'action publique à mettre en œuvre : ils interviennent au quotidien tout au long de l'action. Le caractère spécifiquement politique de l'action des élus peut ainsi se concrétiser à tout moment dans la conduite de l'action publique. Nous avons vu en ce sens que les élus pouvaient intervenir sur des questions opérationnelles, parfois même sur des détails a priori techniques, et que leur intervention donnait une signification nouvelle à ces éléments en soulignant leur importance symbolique. Surtout, nous avons pu observer l'importance de l'activité d'arbitrage des élus : ces arbitrages jalonnent l'avancement de l'action. Que les élus interviennent effectivement, ou que la potentialité d'un arbitrage de leur part serve de garantie aux négociations entre techniciens, leurs capacités d'arbitrage au sein de la coalition à la tête des institutions s'avèrent essentielles pour que l'action publique puisse aboutir. Il en va de la réussite même de l'action. Ces arbitrages permettent aux élus de concrétiser le « monopole de la violence légitime » que leur confère a priori l'élection. Ils affirment de cette manière leur légitimité proprement politique à effectuer des choix entre différents points de vue partiels tout autant défendables les uns que les autres. Les possibilités d'arbitrage des élus garantissent la possibilité de « concilier l'inconciliable », et de dépasser les blocages inhérents à la multiplicité des intérêts conflictuels pour faire aboutir l'action. Nous sommes ainsi amenés à souligner, en suivant sur ce point Julien Freund, le rôle central du conflit dans l'activité politique. L'essence du politique est pour cet auteur liée avant tout aux conflits inhérents à la vie sociale de l'homme (Freund, 1965). Le champ de l'aménagement s'avère à cet égard un bon révélateur de l'essence conflictuelle du politique, car les espaces urbains denses

font l'objet de multiples projets d'utilisation, souvent incompatibles entre eux, et qui demandent à être arbitrés.

En effectuant ces arbitrages permanents, les élus contribuent à stabiliser des échelles de valeurs, des systèmes de préférences, entre des éléments qui n'ont entre eux rien de commun mais qu'il est nécessaire de hiérarchiser pour poursuivre l'action. Les élus expriment, de cette manière, leurs engagements et leurs choix quant à l'orientation à donner au changement social. Nous rejoignons ici Alain Faure, pour qui le politique s'exprimerait désormais au niveau local à travers des processus localisés de hiérarchisation des priorités collectives (Faure 2006). La conduite de l'action publique est une activité qui permet aux élus de définir et d'affirmer cette hiérarchisation des priorités, même s'il ne s'agit que d'échelles de valeur partielles et relativement mouvantes, et d'afficher ainsi leurs préférences en matière de changement social. L'action publique n'est bien sûr pas la seule à avoir un effet sur l'orientation de l'avenir. Certaines actions dans la sphère privée sont parfois tout autant déterminantes. Mais l'action publique a néanmoins une valeur d'exemplarité. Les acteurs privés se positionnent par rapport à cette action et par rapport aux échelles de valeur qu'elle véhicule. Dans le cas précis des projets d'aménagement urbain, objet de notre recherche, une idée similaire est défendue par Nadia Arab lorsqu'elle souligne le rôle du politique dans la « *structuration de l'espace des choix* » (Arab, 2004). L'intervention des élus dans le pilotage d'un projet oriente les trajectoires possibles de sa conception. Mais inversement, les projets d'aménagement urbain constituent des supports permettant aux élus locaux de constituer et d'exprimer des systèmes de préférences pour l'avenir de leur ville ou de leur agglomération, ce qui explique tout l'intérêt qu'ils peuvent porter à cette forme d'action publique.

### **La politique-action**

Notre analyse montre que les élus trouvent un nouvel espace politique dans la conduite même de l'action. D'une certaine manière, l'expression du politique passe désormais, au niveau local<sup>199</sup>, avant tout par l'action. Pour exister politiquement, les élus doivent montrer qu'ils sont capables d'agir. Cette idée renouvelle le constat de Dominique Lorrain, qui notait déjà il y a vingt ans qu'aux figures « *classiques* » de l'élu que sont le « *sage* », le « *prophète* » et le « *chef de clan* », s'ajoute désormais la figure de l'entrepreneur : « *Avec la montée en puissance des villes, on assiste à un déplacement des modes d'action et des formes de légitimité. Les hommes politiques se doivent d'intervenir directement sur la*

---

<sup>199</sup> Et peut être aussi sur le plan national.

*production matérielle de la société. Proposer des projets, arranger des affaires, conforter sa tribu ne suffit plus. Un 'bon' maire va être celui qui tirera sa ville par sa capacité personnelle à entreprendre des actions*» (Lorrain, 1989b, p101). Le politique ne se résume pas au clientélisme et à la défense de certains groupes d'intérêts, ni à la définition à travers les mécanismes de parti d'idéologies plus ou moins englobantes. Le politique relève aussi de la capacité des élus à constituer des coalitions d'acteurs autour d'enjeux à porter, même si ces coalitions sont instables et qu'elles ne se rapportent qu'à des objets partiels, et à les concrétiser afin de faire aboutir des actions.

La forme et les modalités de fonctionnement de ces coalitions politiques sont en elles-mêmes des questions politiques. L'organisation du système d'action de production de l'action publique détermine les marges d'intervention des acteurs dans l'action, et notamment celles des élus. Les conditions des débats politiques ne sont pas les mêmes dans un système permettant à des élus différents d'exprimer leurs positions et leurs engagements tout au long de la construction de l'action, que dans un système où la synthèse des positions politiques des élus passe nécessairement par le leadership d'un seul homme. Le jeu dans l'organisation laisse une place plus grande aux conflits, aux dissensions, mais également aux essais, aux hybridations, à l'innovation. Ces formes d'organisation ne correspondent finalement pas aux mêmes formes de gouvernement. Nous nous autoriserons ici à exprimer une préférence, qui relève plus du point de vue du citoyen que de celui du chercheur : la multiplication des formes possibles de régulation politique au cours de l'action complexifie la conduite de l'action publique et pose peut-être des problèmes relatifs à sa lisibilité, mais elle augmente les possibilités de choix et les espaces d'expression des élus, leur permettant de concrétiser leurs mandats électifs dans l'action.

## BIBLIOGRAPHIE

---

« Protocole d'accord entre plaine commune et la ville de Paris relatif aux principes du projet d'aménagement intercommunal 'Gare des Mines/ Fillettes' à Paris 18<sup>ème</sup> arrondissement, Saint-Denis et Aubervilliers », Plaine Commune, Ville de Paris, signé le 28/10/2008, [www.paris.fr](http://www.paris.fr) consulté le 21/03/2009.

« Schéma Directeur de Développement et d'Urbanisme de Lille Métropole », approuvé le 6 Décembre 2002, <http://www.lille-metropole-2015.org/schemedir/index.htm> consulté le 23/07/2009.

APUR (2001), « Engager le renouvellement urbain de la couronne de Paris. Un grand projet pour la capitale et le centre de l'agglomération parisienne. Dossier de présentation d'un Grand Projet de Renouvellement Urbain sur la couronne de Paris (GPRU) », Paris.

APUR (1998), « Quartiers anciens - Approches nouvelles », *Paris-Projet*, n°32-33, Paris, APUR.

ARAB N. (2004). *L'activité de projet dans l'aménagement urbain, processus d'élaboration et modes de pilotage. Les cas de la ligne B du tramway strasbourgeois et d'Odysseum à Montpellier*, Thèse de doctorat en Urbanisme, Paris, École nationale des ponts et chaussées.

ARAB N., BOURDIN A. (dir) (2005), *L'espace public comme opérateur de coopérations interprofessionnelles dans les interventions urbaines*, Paris, Rapport pour le PUCA, Ministère de l'équipement, des transports et du logement.

ARAB N., IDT J., LEFEUVRE M.-P (2009a), « Actions publiques métropolitaines : entre concurrences et coopérations », in BOURDIN A. et PROST R. (dir.), *Projets et stratégies urbaines, regards comparatifs*, Marseille, Parenthèses.

ARAB N., IDT J., LEFEUVRE M.-P (2009b), « La régulation de l'action publique métropolitaine : leçons à tirer de trois cas français », à paraître.

ARAB N., IDT J., LEFEUVRE M.-P. (2008), *Nouveaux modes de structuration de l'action publique locale*, Paris, Rapport pour le PUCA, MEEDDAT, programme POPSU.

ARNAUD L., LE BART C., PASQUIER R. (2006) (dir.), *Idéologies et action publique territoriale : la politique change t'elle encore les politiques*, Rennes, PUR.

ASCHER F. (1995), *Métapolis, ou l'avenir des villes*, Paris, Odile Jacob.

ASCHER F. (1996), « De l'intérêt général substantiel à l'intérêt général procédural? », in GENESTIER P. (dir.), *Vers un nouvel urbanisme. Faire la ville, comment ? Pour qui ?*, Paris, La Documentation française, pp.163-168.

ASCHER F. (2001), *Ces événements nous dépassent, feignons d'en être les organisateurs. Essai sur la société contemporaine*, Éditions de l'Aube, La Tour D'Aigues.



- BACHELET F. (2005) « Les hauts fonctionnaires intercommunaux, sociologie et politique », *Les Annales de la recherche urbaine*, 99, pp. 118-125.
- BACHELET F. (2005), « Les hauts fonctionnaires intercommunaux : sociologie et politique », *Annales de la recherche urbaine*, n° 99, pp. 119-125.
- BACHELET F. (2006), « Sociologie, formation et carrière des hauts fonctionnaires territoriaux », *Annuaire des Collectivités locales*, CNRS éditions, 2006
- BACQUE M.-H., REY H., SINTOMER Y. (2005), *Gestion de proximité et démocratie participative : les nouveaux paradigmes de l'action publique ?*, Paris, La Découverte.
- BAROUCH G. (1989), *La décision en miettes*, Paris, L'Harmattan.
- BAUMGARTNER F. R., JONES B. D. (1993), *Agendas and Instability in American Politics*, Chicago, University of Chicago Press.
- BECK U. (1998), « Le conflit des deux modernités et la question de la disparition des solidarités », *Lien social et politiques*, 39, pp. 15-25.
- BERGER P.L., LUCKMANN T. (1966), *The Social Construction of Reality*, New York, Doubleday. [Trad. (1986): *La construction sociale de la réalité*, Paris, Méridiens Klincksieck]
- BERTONCELLO B., RODRIGUES-MALTA R., DUBOIS J. (2009), *Opération Euroméditerranée, une affaire d'État*, Paris, Rapport pour le PUCA, MEEDDAT, programme POPSU.
- BERTONCELLO B., DUBOIS J. (2010), *Euroméditerranée, une affaire d'État*, Marseille, Editions parenthèses, à paraître.
- BIAREZ S., BOUCHET C., DU BOISBERRANGER G. (1973), *Institution communale et pouvoir politique : le cas de Roanne*, Paris, Mouton.
- BLAIS J.-P., 2000, « Comment peut-on être urbaniste ? », *Annales de la recherche urbaine*, n° 88, pp. 25-29.
- BLONDIAUX L. (2008), *Le Nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, Paris, Seuil.
- BOINO P. (2009), « Produire la ville : un problème public, une problématique scientifique », in BOINO P. (dir.), *Lyon : la production de la ville*, Marseille, Editions parenthèses, pp. 10-27.
- BORRAZ O. (1994), *Le gouvernement des villes, une analyse comparée dans deux villes suisses et deux villes françaises*, Thèse de doctorat en Sociologie, Institut d'études politiques de Paris, 1994.
- BORRAZ O. (1995), « Politique, société et administration : les adjoints au maire à Besançon », *Sociologie du travail*, vol. 37, n° 2, pp. 221-248.
- BOURDIN A. (2001), « Comment on fait la ville, aujourd'hui, en France », in BOURDIN A., *Espaces et sociétés - Projet urbain, maîtrise d'ouvrage, commande*, n°105-106, pp. 148-166.
- BOURDIN A. (2005), « Pourquoi et comment on coopère », in ARAB N., BOURDIN. (dir), *L'espace public comme opérateur de coopérations interprofessionnelles dans les interventions urbaines*, Paris, Rapport pour le PUCA, Ministère de l'équipement, des transports et du logement.

- BOURDIN A. (2006a), « Usages du droit et production de la confiance dans les grands projets urbains français », in BOURDIN A., LEFEUVRE M.-P., MELE P. (dir.), *Les règles du jeu urbain : entre droit et confiance*, Paris, Éditions Descartes et Cie, pp. 93-125.
- BOURDIN A. (2006b), « La maîtrise d'ouvrage urbaine, un outil au service du projet urbain », in FREBAULT J., (dir.), *La maîtrise d'ouvrage urbaine*, Paris, Le Moniteur, Collection Ville et Aménagement.
- BOURDIN A. (2007), « L'action publique de proximité dans la métropole des individus », in *Telescope : la gouvernance et le management des ville*, vol. 13, n°3, pp. 48-59.
- BURLEN K. (1998), « Du pouvoir de coordination des secrétaires généraux de communes », in BALME R., FAURE A., MABILEAU A. (dir.), *Politiques locales et transformations de l'action publique en Europe*, Grenoble, CERAT.
- BURLEN K., THOENIG J.-C. (1998), « Les secrétaires généraux des villes », *Politiques et management public*, 1, pp. 141-172.
- CADIOU S. (2002), *La cité de l'expertise : savoirs et compétences d'experts dans le gouvernement des villes*, Thèse de doctorat en Science Politique, Université Bordeaux 4, 2002
- CADIOU S. (2006), « Savoirs et action publique : un mariage de raison ? L'expertise en chantier », *Horizons stratégiques*, n° 1, p. 112-124.
- CADIOU S. (2008), « Des projets d'envergure ou de papier ? Stratégies et logiques de reconnaissance de l'action publique dans les villes », in BOISSONNADE J., GUEVEL S., POULAIN F. (dir.), *Ville visible, ville invisible*, Paris, L'Harmattan.
- CALLON M. (1986), «Éléments pour une sociologie de la traduction : la domestication des coquilles St-Jacques et des marins pêcheurs dans la baie de St. Brieu», *L'Année Sociologique - La sociologie des Sciences et des Techniques*, 36, p.169-208.
- CALLON M., LASCOUMES P., BARTHE Y. (2001), *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil.
- CALLON M., LATOUR B. (1990), *La science telle qu'elle se fait*, Paris, La Découverte.
- CAMPAGNAC E. (dir.) (1992), *Les grands groupes de la construction : de nouveaux acteurs urbains ? Analyse comparée de l'évolution des grands groupes de la construction dans les pays d'économie développée*, Paris, L' Harmattan.
- CASTLES F., MCKINLAY R. (1979), « Does Politics Matter ? An Analysis of the Public Welfare Commitment in Advanced Democratic States », *European Journal of Political Research*, 7 (2), p. 169-186.
- CHADOUIN O. (2000), « L'architecte coordonnateur, entre originalité et ordre », *Annales de la recherche urbaine*, n° 88, pp. 25-29.
- CHADOIN O., GODIER P., TAPIE G. (2000), *Du politique à l'œuvre. Bilbao, Bordeaux, Bercy, San Sebastián. Systèmes d'acteurs des grands projets urbains et architecturaux*, La Tour d'Aigues, Editions de l'aube.
- CHAMPY F. (2001), *Sociologie de l'architecture*, Paris, La Découverte.

- CHOAY F. (1965), *L'urbanisme, utopies et réalités. Une anthologie*, Paris, Seuil.
- CLAUDE V. (2006), *Faire la ville. Les métiers de l'urbanisme au XXe siècle*, Marseille, Parenthèses.
- CRAGUE G. (2009), « Le développement économique dans l'aménagement urbain », in BOURDIN A., PROST R. (dir.), *Projets et stratégies urbaines, regards comparatifs*, Marseille, Parenthèses.
- CROZIER M. (1964). *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Seuil.
- CROZIER M., FRIEDBERG E. (1977), *L'acteur et le système*, Paris, Seuil.
- CROZIER M., THOENIG J.-C. (1975), « La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France », *Revue française de sociologie*, vol. 16, n°1, p.3-32.
- CYERT R. M., MARCH J. G. (1963), *A behavioral theory of the firm*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall.
- DAHL R. (1957), « The concept of power », *Behavioral Sciences*, II.
- DAHL R. (1961), *Who Governs ?*, Killingworth, Yale University Press. [Trad. (1971) : *Qui gouverne ?*, Paris, Armand Colin.]
- DANARADJOU K. (2005), « L'expertise technique en assainissement, difficile pari d'une ingénierie publique », in ROBERT. C., DUMOULIN L., LABRANCHE S., WARIN P. (dir.), *Le recours aux experts. Raisons et usages politiques*, Grenoble, PUG.
- DELION A. (2006), « L'histoire des SEM, une progressive maturation institutionnelle », in GUERARD S. (dir.), *Regards croisés sur l'économie mixte. Approche pluridisciplinaire (Droit public – droit privé)*, Paris, L'Harmattan.
- DESAGE F. (2005), *Le « consensus » communautaire contre l'intégration intercommunale. Séquences et dynamiques d'institutionnalisation de la Communauté urbaine de Lille (1964-2003)*, Thèse de doctorat en Science Politique, Université Lille II.
- DEVISME L. (dir.) (2009), *Nantes, petite et grande fabrique urbaine*, Marseille, Parenthèses.
- DUBOIS J. (1997), *Communautés de politiques publiques et projets urbains : étude comparée de deux grandes opérations d'urbanisme municipales contemporaines*, Paris, L'Harmattan.
- DUBOIS J. (2006), « L'opération d'intérêt national euroméditerranée à Marseille », in BOURDIN A., LEFEUVRE M.-P., MELE P. (dir.), *Les règles du jeu urbain : entre droit et confiance*, Paris, Éditions Descartes et Cie, pp.55-92.
- DUPUY F., THOENIG J.-C. (1983), *Sociologie de l'administration française*, Paris, Armand Colin.
- DUPUY F., THOENIG J.-C. (1985), *L'Administration en miettes*, Paris, Fayard.
- DURAN P., THOENIG J.-C. (1996), « L'Etat et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, vol.46, n°4, pp.580-622.
- ELIAS N. (1939), *La Dynamique de l'Occident*, Paris, Pocket. [Rééd. de 2003]

- ELLUL J. (1954), *La technique ou l'enjeu du siècle*, Paris: Economica. [Rééd. de 1990]
- ELLUL J. (1965), *L'illusion politique*, Paris: Librairie Générale Française [Rééd. de 1977]
- ELLUL J. (1977), *Le Système technicien*, Paris, Calmann-Lévy.
- ESTEBE, P. (2005), « Les quartiers, une affaire d'Etat », in LASCOUMES P., LE GALES P. (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses Universitaires de Sciences-Po.
- EYMERI J.-M. (2001), *La fabrique des énarques*, Paris, Economica.
- EYMERI J.-M. (2003), « Frontière ou marches ? De la contribution de la haute administration à la production du politique », in LAGROYE J. (dir.), *La politisation*, Paris, Belin, pp. 47-77.
- FAURE A. (2006), « Action publique locale et consensus politique, les accords trompeurs de la petite musique territoriale », in ARNAUD L., LE BART C., PASQUIER R. (dir.), *Idéologies et action publique territoriale : la politique change t'elle encore les politiques*, Rennes, PUR, pp.143-158.
- FAURE A. (2009), « Les élus locaux changent-ils la politique ? » in *L'élu local aujourd'hui*, BIDEGARAY C., CADIOU S., PINA C., Grenoble, PUG, pp.29-39.
- FESTINGER L. (1964), *Conflict, Decision, and Dissonance*, Stanford, Stanford University Press.
- FREBAULT J., « La montée en puissance de la maîtrise d'ouvrage urbaine et ses conséquences dans la conduite des projets », in FREBAULT J., (dir.), *La maîtrise d'ouvrage urbaine*, Paris, Le Moniteur, Collection Ville et Aménagement.
- FREUND J. (1965), *L'essence du politique*, Paris, Éditions Dalloz [Rééd. de 2004].
- FRIEDBERG E., 1993, *Le pouvoir et la règle. Dynamiques de l'action organisée*, Paris, Seuil. [Rééd. de 1997].
- GAREL G. (2003), *Le management de projet*, Paris, La découverte.
- GARRAUD P. (1989), *Profession: homme politique. La carrière politique des maires urbains*, Paris, L'Harmattan, 1989
- GAUDEFROY G. (2008), « Construire un pôle d'excellence métropolitain sur le territoire de friches industrielles », Rapport final POPSU-Lille, PUCA. [consulté au 21/07/09, [http://www.gip-epau.archi.fr/POPSU/valorisation/IMG/pdf/fiche\\_zone\\_de\\_l\\_union.pdf](http://www.gip-epau.archi.fr/POPSU/valorisation/IMG/pdf/fiche_zone_de_l_union.pdf)]
- GAUDEFROY G., ESTIENNE I., « Genèse d'un pôle d'excellence métropolitain : projet urbain de la Zone de l'Union à Roubaix, Tourcoing et Wattrelos », Rapport final POPSU-Lille, PUCA. [consulté au 21/07/09, [http://www.gip-epau.archi.fr/POPSU/valorisation/IMG/pdf/Lille\\_theme\\_renov\\_urbain\\_genese\\_zone\\_union.pdf](http://www.gip-epau.archi.fr/POPSU/valorisation/IMG/pdf/Lille_theme_renov_urbain_genese_zone_union.pdf)]
- GAUDIN J.-P. (1999), *Gouverner par contrat. L'action publique en question*, Paris, Presses de Sciences Po. [Rééd de 2007]
- GAZZOLA A. (2006), « Perception sociale et localisation du droit. Construction et déconstruction de la confiance », in BOURDIN A., LEFEUVRE M.-P., MELE P. (dir.), *Les règles du jeu urbain : entre droit et confiance*, Paris, Éditions Descartes et Cie, pp. 127-148.

- GENESTIER P. (2001), « Des projets en paroles et en images. La rhétorique du projet face à la crise du vouloir-politique », in BOURDIN A., *Espaces et sociétés - Projet urbain, maîtrise d'ouvrage, commande*, n°105-106, pp. 101-124.
- GLASER B.G., STRAUSS A.L. (1967), *The Discovery of Grounded Theory : Stratégies for Qualitative Research*, Hawthorne, Aldine de Gruyter. [Réed 1999]
- GRANOVETTER M. S. (1973), « The Strength of Weak Ties », *American Journal of Sociology*, n°78, pp. 46-47/pp. 1360-1380. [trad. in Granovetter, [Trad. (2000) : « La force des liens faibles », in GRANOVETTER M. S., *Le marché autrement*, Paris, Desclée de Brouwer]
- GREMION C. (1979), *Profession décideurs : pouvoir des hauts fonctionnaires et réforme de l'Etat*, Paris, Gauthier-Villars.
- GREMION P. (1976), *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Le Seuil.
- HABERMAS J. (1973), *La technique et la science comme "idéologie"*, Paris, Gallimard. [Réed de 1990]
- HASSENTEUFEL P., SMITH A. (2002), « Essoufflement ou second souffle ? L'analyse des politiques publiques 'à la française' », *Revue française de science politique*, vol. 52, n° 1, pp. 53-73.
- HEGEL G. W. F. (1820), *Principes de la philosophie du droit*, Paris, PUF. [Trad. de 2003]
- HICKS A., SWANK D. (1984), « On the Political Economy of Welfare Expansion : A comparative Analysis on 18 Advanced Capitalist Democracies, 1960-1971 », *Comparative political studies*, 17, 1, pp. 81-119.
- HIRSCHMAN A. O. (1982), *Bonheur privé, action publique*, Paris, Fayard [Trad. 1983].
- IDT J. (2008a) « Les expertises territoriales de la voirie à la Ville de Paris : des savoirs-faire en terme de coordination entre technique et politique », *Les controverses de l'action publique*, Colloque PACTE/LATTS/EPFL (25-26/09/08). [Communication publiée en ligne consultable au 06/10/2009 : [http://www.pacte.cnrs.fr/IMG/html\\_LATTSIdt.html](http://www.pacte.cnrs.fr/IMG/html_LATTSIdt.html)]
- IDT J. (2008b), « La construction des problèmes politiques de l'action publique à partir de questions techniques : analyse de projets d'aménagement urbain à Paris », *Politique et Sociétés - La construction de la légitimité dans l'espace public*, 27.
- INGALLINA P. (2001), *Le projet urbain*, Paris, PUF.
- JANVIER Y. (2006), « Question de vocabulaire », in FREBAULT J., (dir.), *La maîtrise d'ouvrage urbaine*, Paris, Le Moniteur, Collection Ville et Aménagement
- JANVIER Y., (2001), « Un système de production en mutation », in MASBOUNGI, A. (dir.), *Fabriquer la ville. Outils et méthodes : les aménageurs proposent*, Paris, La Documentation Française, pp. 137-147.
- JEANNOT G. (2005a), *Les métiers flous, travail et action publique*, Toulouse, Octares.
- JEANNOT G., (2005b), « Les métiers flous du développement rural », *Sociologie du travail*, vol 47, n° 1, p. 17-35.

JOBERT B., MULLER P. (1987), *L'Etat en action. Politiques publiques et corporatismes*, Paris, PUF.

JOUBE B. (2005), « La démocratie en métropoles : gouvernance, participation et citoyenneté », *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 2, pp. 317-337.

JOUBE B. (2008), « La gouvernance urbaine: nouvelle catégorie d'action des politiques urbaines », *Revue internationale de sciences sociales*, n° 193.

JOUBE B., LEFEVRE C. (1999), « De la gouvernance urbaine au gouvernement des villes ? Permanence ou recomposition des cadres de l'action publique en Europe ? », *Revue Française de Science Politique*, vol. 49, n°6, 835-853.

LAGROYE J. (2003), « Les processus de politisation », in LAGROYE J. (dir.), *La Politisation*, Paris, Belin, p. 360-361.

LAHIRE, B. (1998), *L'Homme pluriel. Les ressorts de l'action*, Paris, Nathan.

LASCOUMES P.; LE BOURHIS J.-P. (1998), « Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures », *Politix*, vol. 11, n°42, p. 37 - 66

LE GALES P. (1995), « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, vol.45, n°1, pp.57-95.

LE GALES P., LASCOUMES P (dir.) (2005), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses Universitaires de Sciences-Po.

LE GALES P., THATCHER M. (dir.) (1995), *Les réseaux de politique publique. Débat autour des policy networks*, Paris, L'Harmattan.

LE LIDEC P. (2008), « La réforme des institutions locales », in BORRAZ O., GUIRAUDON V. (dir.), *Politiques publiques 1. La France dans la gouvernance européenne*, Paris, Presses de la Fondation de Sciences Politiques.

LE SAOUT R. (2008), « Intercommunalité et mutation des liens entre directeurs des services municipaux et maires », *Revue française d'administration publique*, n° 128, p. 757-766.

LE SAOUT R., OLIVE M. (2007), « L'intercommunalité et les directeurs des services municipaux : entre distanciation et engagement », *Politiques et management public*, n° 2.

LEFEBVRE R. (2005), « S'ouvrir les portes de la ville. Une approche ethnographique des porte à-porte de Martine Aubry à Lille », in LAGROYE J., LEHINGUE P., SAWICKI F., *La mobilisation électorale municipale*, Paris, PUF-CURAPP.

LEFEUVRE M.-P. (2007), *Action publique locale et propriétaires, champs et instruments d'intervention sur l'Habitat privé*, Mémoire pour l'Habilitation à Diriger des Recherches, Université Paris 12.

LEFEVRE C., *Gouverner les métropoles*, LGDJ, politiques locales, 2009

LEWIN K. (1948), « Action research and minority problems », in Weiss Lewin G. (Ed.), *Resolving social conflicts : selected papers on group dynamics*, New York, Evanston, Harper and Row, pp. 210-216.

- LIDGI S. (2001), *Paris-Gouvernance ou les malices des politiques urbaines (J. Chirac/J. Tiberi)*, Paris, L'Harmattan.
- LORRAIN D. (1989a), *Les mairies urbaines et leurs personnels*, Paris, Ministère de l'Intérieur, DGCL.
- LORRAIN D. (1989b), « Parler vrai ou produire juste », *Politix*, n°7-8, vol. 2, pp.91-103.
- LORRAIN D. (1991), « De l'administration républicaine au gouvernement urbain », *Sociologie du travail*, n°4, vol.33, pp. 461-484.
- LORRAIN D. (1993), « Après la décentralisation, l'action publique flexible », *Sociologie du travail*, n°3, pp. 285-307.
- LORRAIN D. (1994), « La production urbaine après la décentralisation », *Techniques, Territoires et Sociétés*, n° 26, pp. 13-43.
- LORRAIN D. (2000), « Gouverner les villes. Questions pour un agenda de recherche », *Pôle Sud*, vol. 13, n°1, pp. 27-40.
- LORRAIN D., STOKER G. (1995), *La privatisation des services urbains en Europe*, Paris, La découverte.
- LORRAIN D., THOENIG J.-C, URFALINO P. (1989), « Does local politics matter ? », *Politix*, n°7-8, Vol. 2, pp.115-123.
- MABILEAU A. (1991), *Le système local en France*, Paris, Montchrestien.
- MABILEAU A. (1992), « L' élu local : nouveau professionnel de la République », *Pouvoirs*, n°60.
- MABILEAU A., SORBETS C. (1989) (dir.), *Gouverner les villes moyennes*, Paris, Pedone.
- MANN P., *L'action collective*, Paris, Armand Colin, 1991.
- MARCH J. G. (1991), *Décisions et Organisations*, Editions d'Organisation.
- MARCH J. G., SIMON H. A. (1958), *Organizations*, NY, Wiley. [Trad. (1965): *Les organisations*, Paris, Dunod.]
- MARCH J. M., OLSEN J.P. (1989), *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, New York : Free Press.
- MARCHAND B. (1993), *Paris, Histoire d'une ville, XIX<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècle*, Paris, Seuil. 1993
- MARCOU G. (2004), « Les réformes possibles : de la déconcentration accrue au pouvoir d'agglomération », *Pouvoirs*, n°110, pp. 81-99.
- MARX K., ENGELS F. (1848), *Manifeste du Parti communiste*, Paris, Les Editions sociales. [Trad. 1972]
- MENY Y. (1985), « Les Politiques des autorités locales », in GRAWIRZ M., LECA J., *Traité de sciences politiques – Les politiques publiques*, Paris, PUF, pp.423-465.
- MENY Y., THOENIG J.-C. (1989), *Politiques publiques*, Paris, PUF, 1989.

- MERTON R. K., « The Normative Structure of Science » (1942) in Storer N.W. (ed.), *The Sociology of Science*, Chicago, 1973, University of Chicago Press, p. 267-278
- MEUNIER F., ZETLAOUI-LEGER J. (dir.) (2004), *Marchés de définition simultanés : comment réussir votre procédure ?*, Actes de la journée d'études du 14 juin 2002 organisée par la Mission Interministérielle pour la Qualité des Constructions Publiques et l'Institut de Programmation en Architecture et en Aménagement, Editions MIQCP.
- MIDDLEL C. (1993), *L'auto qui n'existait pas. Management des projets et transformation de l'entreprise*, Paris, InterEditions.
- MULLER P. (1984), *Le Technocrate et le paysan*, Paris, Les Éditions ouvrières, Économie et Humanisme.
- MULLER P. (2003), *Les politiques publiques*, Paris, PUF.
- MULLER P., SUREL Y. (1998), *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien.
- MUSSELIN C. (2005), « Sociologie de l'action organisée et analyse des politiques publiques : deux approches pour un même objet ? », *Revue Française de Science Politique*, 55(1), pp. 51-71.
- NAY O. (1997), *La région, une institution : la représentation, le pouvoir et la règle dans l'espace régional*, Paris, L'Harmattan.
- NEGRIER E. (2007), « Penser la contingence territoriale », in FAURE A., NEGRIER E. (dir.), *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale. Critiques de la territorialisation*, Paris, L'Harmattan.
- NEVEU, E. (2005), *Sociologie des mouvements sociaux*, Paris, La Découverte.
- OFFNER, J. M. (2006), « L'indécision des lieux. Le surcode sfézien et l'action publique territoriale », in GRAS A., MUSSO P. (dir.) *Mélanges en honneur à Lucien Sfez*, Paris, PUF, pp.143-154.
- OLSON M. (1971), *Logic of Collective Action : Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge, Harvard University Press. [Trad. (1978): *Logique de l'action collective*, Paris, PUF.]
- ORLEAN A. (1994), *Analyse économique des conventions*, Paris, PUF.
- PADIOLEAU J.-G. (1982), *L'État au concret*, Paris, PUF.
- PARIS D. (2009), « Discours et acteurs : les ressorts de la dynamique métropolitaine », in *Lille Métropole : Laboratoire du nouveau urbain*, Marseille, Parenthèses.
- PARIS D., MONS D. (dir.) (2009), *Lille Métropole : Laboratoire du nouveau urbain*, Marseille, Parenthèses.
- PESTRE D. (2006), *Introduction aux Science Studies*, Paris, La Découverte.
- PIERRU F. (2005), *Genèse et usages d'un problème public : la « crise du système de santé » français (1980-2004)*, Thèse de doctorat en Science Politique, Amiens, Université de Picardie Jules Verne.
- PINSON G. (2002), *Projets et pouvoirs dans les villes européennes. Une comparaison de Marseille, Venise, Nantes et Turin*, Thèse de doctorat en Science Politique, Université de Rennes 1.



- PINSON G. (2006), « Projets de ville et gouvernance urbaine : Pluralisation des espaces politiques et recomposition d'une capacité d'action collective dans les villes européennes », *Revue française de science politique*, vol. 56, n° 4, pp. 619-651.
- PINSON, G. (2009), *Gouverner la ville par projet. Urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Paris, Presses de Science Po.
- PINSON G., SALA PALA V. (2007), « Peut-on vraiment se passer de l'entretien en sociologie de l'action publique ? », *Revue française de science politique*, vol. 57, pp. 555-597.
- PREVOT M. (2006), « Genèse métropolitaine à Lille : réseaux et héritages », in BACHELET F., MENERAULT P., PARIS D. (dir.), *Action publique et projet métropolitain*, Paris, L'Harmattan, pp. 139-148.
- PREVOT M., BENTAYOU G., CHATELAN O., DESAGE F., GARDON S., LINOSSIER R., MEILLERAND M.-C., VERDEIL E. (2008), « Les agences d'urbanisme en France, perspectives de recherches pluridisciplinaires et premiers résultats autour d'un nouvel objet », *Métropoles*, n°3.
- PROST R. (2003), « Explorer la mutation des savoirs dans la phase amont des projets architecturaux et urbains », in PROST R. (dir.), *Projets architecturaux et urbains. Mutations des savoirs dans la phase amont*, Paris, PUCA.
- QUERMONNE J. (1991), *L'appareil administratif de l'Etat*, Paris, Le Seuil.
- RAWLS J. (1971), *A Theory of Justice*, Oxford, Oxford University Press. [Trad. (1987) : *Théorie de la justice*, Paris, Le Seuil]
- REIGNER H. (2002), *Les DDE et le politique : quelle co-administration des territoires ?*, Paris, L'Harmattan.
- REIGNER H. (2006), « Saisir le sens de l'action publique par ses effets sur les territoires. Etat des lieux et pistes de réflexion sur la complexité et la technicité de l'action publique territoriale », *Journées d'étude de l'Association française de science politique*, IEP de Grenoble (15-16/06/06). [Communication publiée en ligne consultable au 06/10/2009 : [http://www.pacte.cnrs.fr/IMG/pdf\\_REIGNER-AFSP.pdf](http://www.pacte.cnrs.fr/IMG/pdf_REIGNER-AFSP.pdf)]
- RÉMÉZY-NICOL N. (2000), « Itinéraires de chefs de projet », *Annales de la recherche urbaine*, n° 88, pp. 25-29.
- REYNAUD J.-D. (1989), *Les Règles du jeu : L'action collective et la régulation sociale*, Armand Colin, 1989.
- ROBERT C., DUMOULIN L., LABRANCHE S., WARIN P. (dir.), *Le recours aux experts. Raisons et usages politiques*, Grenoble, PUG.
- ROQUEPLO P. (1997), *Entre savoir et décision, l'expertise scientifique*, Paris, INRA Editions.
- ROSANVALLON P. (1998), *Le peuple introuvable - Histoire de la représentation démocratique en France*, Paris, Gallimard.
- ROUBAN L. (2009), *La fonction publique*, Paris, La Découverte. [3<sup>ème</sup> édition]

- ROUBIEU O. (1999a), *Des cadres gouvernants. Les hauts fonctionnaires des collectivités locales*, Thèse en Science Politique, Université Paris I.
- ROUBIEU O. (1999b), « Des managers très politique. Les secrétaires généraux des villes », in DUBOIS V., DULONG D. (dir.), *La question technocratique*, Strasbourg, PUS.
- SALAI R., STORPER M., *Les mondes de production. Enquête sur l'identité économique de la France*, Paris, Edition de l'EHESS, 1993.
- SEGAS S. (2009), « La production de l'agglomération bordelaise par la littérature savante, 1995-2005 », in GODIER P., SORBETS C., TAPIE G. (dir.), *Bordeaux métropole : un futur sans rupture*, Marseille, Éditions Parenthèses.
- SFEZ L. (1970), *L'administration prospective*, Paris, Armand Colin.
- SFEZ L. (1973), *Critique de la décision*, Paris, Presses de Sciences Po. [Rééd. 1992]
- SFEZ L. (dir) (1977), *L'objet local*, Paris, Editions 10/18.
- SFEZ L. (2004), *La décision*, Paris, PUF. [4<sup>ème</sup> édition]
- SMITH A., SORBETS C. (2003), *Le Leadership politique et le territoire : les cadres d'analyse en débat*, Rennes, PUR, 2003
- SORBETS C. (2009), « La question de la technostructure dans l'agglomération bordelaise », in GODIER P., SORBETS C., TAPIE G. (dir.), *Bordeaux métropole : un futur sans rupture*, Marseille, Éditions Parenthèses.
- SPITZ P.-E. (2004), « L'administration parisienne de la noblesse d'État à l'entreprise de services », *Pouvoirs*, n° 110, pp.115-128.
- STEVENS J.-F. (2004), « La métropolisation ou l'intelligence du déséquilibre : l'exemple lillois », in DOLEZ B., PARIS D., *Métropoles en construction, territoires, politiques et processus*, L'Harmattan.
- THOENIG J.-C. (1973), *L'ère des technocrates*, Paris, L'Harmattan. [Rééd. de 1987]
- TIANO C. (2007), *Les fauteurs d'imaginaire. Construction d'un imaginaire et jeu d'acteurs dans les opérations de requalification urbaine EURALILLE, EUROMEDITERRANEE et NEPTUNE*, Thèse de doctorat en Urbanisme, Université Paris 8.
- TILLY, C., BLOCKMAN, W. (dir) (1994), *Cities and the Rise of the State in Europe*, Westview Press, Boulder.
- TISSOT S. (2005), « Reconversions dans la politique de la ville : l'engagement pour les 'quartiers' », *Politix*, n°70, pp.71-88.
- TOURAINÉ A. (1973), *Production de la Société*, Paris, Livre de poche. [Edition remaniée de 1993].
- TOUSSAINT J.-Y., VAREILLES S., ZIMMERMANN M. (2007), « Les objets et les usages de l'espace public dans les pratiques de concertation. Notes à partir du cas des espaces publics lyonnais », in TSIOMIS Y., ZIEGLER V. (dir.), *Anatomie des projets urbains*, Paris, Editions de la Villette.

- VASSEUR F. (1999), *La Mairie de Paris*, Paris, PUF.
- VERHAGE R. (2009), « La coproduction public/privé des projets urbains » in BOINO P. (dir.), *Lyon : la production de la ville*, Marseille, Editions parenthèses.
- VIGOUR C. (2005), *La Comparaison dans les sciences sociales. Pratiques et méthodes*, Paris, La Découverte.
- VINCENT B. (2006), « L'évolution du gouvernement municipal dans une ville industrielle : le cas de Saint-Étienne », *Pôle Sud*, n° 25, pp. 89-105.
- VLASSOPOULOU C. (2000), « Ideas Matter Too : éléments d'une analyse post-positiviste de la lutte contre la pollution de l'air en France et en Grèce », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 7, n°1, pp.113-134.
- WEBER M. (1919), *Le savant et le politique*, Paris, Plon. [Trad. 1963]
- WEBER M. (1921), *Economie et société*, Paris, Plon. [Trad. 1971]
- WILENSKI H. (1979), *The Welfare State and Equality*, Berkeley, University of California Press.
- WORMS J.-P. (1966), « Le Préfet et ses notables », *Sociologie du Travail*, vol. 8, n°3, pp. 249-275.

## LISTE DES ACRONYMES

---

ABF : architecte des bâtiments de France  
ADULM : Agence de développement et d'urbanisme de Lille-Métropole  
AMO : assistance à maîtrise d'ouvrage  
AMUR : aménagement et maîtrise d'ouvrage urbaine  
ANRU : Agence nationale pour la rénovation urbaine  
AP-HP: Assistance publique-Hôpitaux de Paris  
APIM : Agence pour la promotion internationale de Lille Métropole  
APUR : Atelier parisien d'urbanisme  
Batigère : groupe d'entreprises sociales pour l'habitat  
CAL : Comité actions logement  
CCI : chambre de commerce et d'industrie  
CDC : Caisse des dépôts et consignations  
CETI : Centre européen des textiles innovants  
CPA : convention publique d'aménagement  
CPCU : Compagnie parisienne de chaleur urbaine  
CROUS : centre régional des œuvres universitaires et scolaires  
CSTB : Centre Scientifique et Technique du Bâtiment  
DARU : direction de l'aménagement et du renouvellement urbain (Lille Métropole)  
DDATC : direction de la décentralisation et des relations avec les associations, les territoires et les citoyens (Paris)  
DPA : direction du patrimoine et de l'architecture (Paris)  
DGA : directeur général adjoint  
DPJEV : direction des parcs, jardins et espaces verts (Paris)  
DU : direction de l'urbanisme (Paris)  
DUP : Déclaration d'utilité publique  
DVD : direction de la voirie et des déplacements (Paris)  
EMGP : Entrepôts et magasins généraux de Paris  
EPA : établissement public d'aménagement  
EPAD : Établissement public d'aménagement de la Défense  
EPASA : Établissement public d'aménagement Seine-Arche  
EPCI : établissement public de coopération intercommunale  
GIP : groupement d'intérêt public  
GPRU : grand projet de renouvellement urbain  
GPV : grand projet de ville  
HLM : habitations à loyers modérés  
HQE : haute qualité environnementale  
Icade : filiale immobilière cotée en bourse de la CDC

LMCU : Lille Métropole Communauté Urbaine  
Mobilien : programme de restructuration du réseau d'autobus parisien  
OPAC : Office public d'aménagement et de construction  
OPC : Ordonnancement pilotage coordination  
PADD : projet d'aménagement et de développement durable  
Plaine Commune : communauté d'agglomération qui rassemble Aubervilliers, Épinay-sur-Seine, Île-Saint-Denis, Pierrefitte-sur-Seine, Saint-Denis, Stains et Villetaneuse  
PLH : programme local de l'habitat  
PML : loi dite « PML » du 31 Décembre 1982, qui définit le statut particulier de Paris, Marseille et Lyon.  
PLU : plan local d'urbanisme  
PNE : opération Paris Nord-Est :  
RATP : Régie autonome des transports parisiens  
RFF : Réseau ferré de France  
RIVP : Régie immobilière de la ville de Paris  
SAGI : Société anonyme de gestion immobilière (Paris)  
SAS : société par action simplifiée  
SCET : Société centrale pour l'équipement du territoire  
SHON : surface hors d'œuvre nette  
SCOT : schéma de cohérence territoriale  
SDAU : schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme  
SDUC : schéma directeur d'urbanisme commercial  
SEM : société d'économie mixte  
SEMAEST : Société d'économie mixte d'aménagement de l'Est de Paris  
SEMAPA : Société d'économie mixte d'aménagement de Paris  
SEMAVIP : Société d'économie mixte d'aménagement de la Ville de Paris  
SEMEA 15 : Société d'économie mixte et d'aménagement du XV<sup>e</sup>  
SEMVR : Société d'économie mixte Ville Renouvelée (Lille Métropole)  
SIEMP : Société immobilière d'économie mixte de la Ville de Paris  
SOVAFIM : Société de valorisation foncière et immobilière, en charge de la cession des actifs ferroviaires immobiliers de SNCF et RFF directement valorisables  
STIF : Syndicat des transports d'Île-de-France  
STV : section territoriale de voirie  
SICTOM : syndicat intercommunal de traitement des ordures ménagères  
Unibail : investisseur spécialisé dans les centres commerciaux et les bureaux.  
UP-TEX : Union pôle textile (pôle de compétitivité)  
Tram'Y : tramway T8, reliant Saint-Denis, Épinay-sur-Seine et Villetaneuse  
VNF : Voies navigables de France  
VRD : Voirie-réseaux divers  
ZAC : zone d'aménagement concerté

# TABLE DES PROJETS

---

## **Premier dispositif d'enquête :**

Le projet Porte des Lilas à Paris	p. 59
Le projet de la Porte Pouchet à Paris	p. 64
La ZAC Claude Bernard à Paris Nord-Est	p. 66
Le Village Olympique pour la candidature de Paris aux JO de 2012	p.69
La ZAC Moskova à Paris	p.74
L'opération Château Rouge à Paris	p.88

## **Second dispositif d'enquête :**

Paris Nord-Est	p. 182
L'opération Macdonald	p.187
La Zone de l'Union à Lille Métropole	p.190
Cœur de Ville à Chartres	p.194

# TABLE DES MATIERES

---

<b>INTRODUCTION GENERALE</b>	<b>7</b>
<b>LE DECENTRAGE DE L'ANALYSE DE L'ACTION PUBLIQUE EN DEHORS DE L'ETAT</b> .....	<b>9</b>
<i>Vers une reconnaissance de la dimension politique de l'action publique locale</i> .....	9
<i>Le foisonnement des acteurs locaux</i> .....	11
<b>LES RELATIONS ENTRE ELUS ET TECHNICIENS-BUREAUCRATES AU CŒUR DE LA REGULATION DE L'ACTION ?</b> .....	<b>12</b>
<i>Un apport de la sociologie de l'action organisée : la déconstruction de l'unité de l'Etat</i> .....	13
<i>Un désintérêt pour l'analyse des organisations de l'intérieur : l'action locale au concret ?</i> .....	15
<i>Les relations entre élus et techniciens sont-elles toujours structurantes ?</i> .....	17
<b>L'ANALYSE DES RELATIONS ENTRE ELUS ET TECHNICIENS</b> .....	<b>18</b>
<i>L'idéal-type weberien de la bureaucratie : une séparation entre la sphère politique et la sphère technique</i> .....	18
<i>La triple critique du schéma weberien : l'organisation, la décision, le contenu</i> .....	20
<i>Postuler une capacité d'action propre aux techniciens : un paradoxe démocratique ?</i> ..	23
<b>QUE RESTE-T-IL DU POLITIQUE ?</b> .....	<b>25</b>
<i>La fin du politique</i> .....	25
<i>La technicisation de l'action publique</i> .....	26
<i>Le politique est-il encore l'instance de régulation en dernier ressort dans la société ?</i> .	27
<i>Au delà de la variable partisane, quelles sont les nouvelles formes d'exercice du politique ?</i> .....	29
<b>L'ANALYSE DU PILOTAGE DES PROJETS D'AMENAGEMENT</b> .....	<b>31</b>
<i>Les projets d'aménagement urbain, une forme particulière d'action publique de production de la ville</i> .....	32
<i>L'activité de pilotage des projets d'aménagement urbain</i> .....	34
<i>Le pilotage des projets : entre technique et politique</i> .....	36
<b>LA CONSTITUTION DU CORPUS DE TERRAIN ET LA STRUCTURATION DE LA THESE</b> .....	<b>38</b>
<i>L'analyse du champ de l'aménagement urbain à Paris</i> .....	39
<i>La comparaison de trois projets d'aménagement à Paris, Lille et Chartres</i> .....	41
<i>La structure de la thèse</i> .....	45

**PARTIE I : COMMENT S'ORGANISE LA COORDINATION ENTRE POLITIQUE ET TECHNIQUE** 47

*CHAPITRE 1 : LA REGULATION POLITIQUE AU CŒUR DU SYSTEME DE PRODUCTION DE L'ACTION PUBLIQUE* 53

**1.1 – QUAND LA REGULATION POLITIQUE REPOSANT SUR LA HIERARCHIE N'EST PAS CE QUE L'ON IMAGINAIT** ..... 56

A) UNE COORDINATION HIERARCHIQUE ECLATEE..... 56  
*La pluralité des institutions politico-administratives*..... 56  
*Des organigrammes fragmentés au sein de chaque institution*..... 61

B) CONFLITS, ARBITRAGES ET REGULATION POLITIQUE FONDEE SUR LES RELATIONS HIERARCHIQUES ..... 68  
*Le pilotage de l'action publique : une activité conflictuelle*..... 68  
*La résolution des conflits à travers la coordination hiérarchique : une activité politique* ..... 76

**1.2 – QUAND LA REGULATION POLITIQUE REPOSE SUR LES RELATIONS EXTRA-HIERARCHIQUES ENTRE TECHNIQUE ET POLITIQUE**..... 85

A) L'ACTION EN DEHORS DE LA HIERARCHIE ..... 85  
*L'importance des interactions extra-hiérarchiques*..... 85  
*Des relations d'interdépendance tout aussi fortes que les relations hiérarchiques* ..... 90

B) LA REGULATION POLITIQUE A TOUS LES ETAGES : DES ACTEURS POLITIQUES QUI INTERVIENNENT DANS LES DEBATS TECHNIQUES ..... 95  
*La coordination extra-hiérarchique au cœur de l'organisation* ..... 96  
*Une régulation politique de l'action transposée au niveau technique*..... 101  
*Le pouvoir périphérique des élus d'arrondissement*..... 103

**CONCLUSION** ..... 109

*CHAPITRE 2 : LES MARGES DE MANŒUVRE DES ACTEURS AUTOUR DE LA COORDINATION ENTRE TECHNIQUE ET POLITIQUE* 111

**2.1 – OU L'ON JOUE DE LA PLURALITE DES LIEUX D'INTERACTION ENTRE TECHNIQUE ET POLITIQUE**..... 113

A) DU JEU DANS LES ORGANIGRAMMES ..... 113  
*Lorsque les élus utilisent la complexité de l'organisation hiérarchique dans la compétition politique*..... 114  
*Quand les techniciens font appel à leurs élus lors des débats techniques*..... 117  
*Une présence des élus qui plane sur les négociations entre acteurs techniques* ..... 119

B) LA DIMENSION FONCTIONNELLE DES INTERACTIONS EXTRA-HIERARCHIQUES..... 121  
*Des élus qui s'adressent directement aux techniciens adéquats*..... 122  
*Des techniciens qui mobilisent les ressources des élus :* ..... 125

C) LE FOISONNEMENT DES LIEUX D'INTERACTION ENTRE ELUS ET TECHNICIENS DETERMINE LEURS POSSIBILITES D'AGIR..... 127  
*La stratégie du « court-circuit »* ..... 127  
*Des liens entre poids politique des élus et contrôle des lieux d'interaction avec les techniciens*..... 129  
*Choisir où se situer pour agir* ..... 132



<b>2.2 – QUAND LE JEU CHANGE LE SYSTEME .....</b>	<b>136</b>
A) FAIRE EVOLUER LA STRUCTURE HIERARCHIQUE .....	137
<i>Le positionnement des acteurs politiques pour contrôler les structures techniques : ...</i>	137
<i>Le choix des structures techniques qui participent à l'action.....</i>	139
<i>L'évolution de l'influence des différents lieux d'interaction hiérarchique.....</i>	141
<i>De la place des structures techniques dans un projet à leur place dans l'organisation générale de l'aménagement à Paris.....</i>	144
B) FAIRE EVOLUER LES MODALITES DE COORDINATION EXTRA-HIERARCHIQUE .....	147
<i>La création de nouveaux lieux d'interaction extra-hiérarchique entre politique et technique .....</i>	147
<i>L'exemple des cabinets des élus parisiens : des relations extra-hiérarchiques qui font système .....</i>	150
<b>2.3 – QUAND LES FRONTIERES ENTRE POLITIQUE ET TECHNIQUE EVOLUENT.....</b>	<b>153</b>
A) LORSQUE DES ACTEURS POLITIQUES S'EMPARENT DE QUESTIONS TECHNIQUES .....	154
B) L'INSCRIPTION D'UN SUJET TECHNIQUE DANS LE DEBAT PUBLIC.....	157
C) L'OUVERTURE DE FENETRES POLITIQUES DANS LA SPHERE TECHNIQUE .....	160
D) LORSQUE DES TECHNICIENS PORTENT UN DEBAT TECHNIQUE A L'ARBITRAGE DES ELUS	163
E) L'INSCRIPTION DE PROBLEMES POLITIQUES DANS LES PRATIQUES DES TECHNICIENS .....	167
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>172</b>

## **PARTIE II : LES RELATIONS ENTRE POLITIQUE ET TECHNIQUE DANS LE PILOTAGE DES PROJETS D'AMENAGEMENT URBAIN 175**

### *CHAPITRE 3 : LES DISPOSITIFS DE PILOTAGE DES PROJETS, OU COMMENT TROUVER UNE COHERENCE A UN OBJET COMPOSITE ? 179*

<b>3.1 – LES PROJETS D'AMENAGEMENT URBAIN : DES OBJETS FRAGMENTES ET PROTEIFORMES .....</b>	<b>181</b>
A) UN MONTAGE OPERATIONNEL HETEROCLITE .....	181
<i>Paris Nord-Est ou la multiplicité des opérations d'aménagement .....</i>	181
<i>Le montage opérationnel des projets ne se limite pas aux opérations d'aménagement</i>	186
B) QUAND PLUSIEURS PROJETS S'ENTRECROISENT .....	195
<i>Des projets interconnectés .....</i>	195
<i>Quand les acteurs tissent des liens entre les projets.....</i>	199
<i>Où l'on retrouve les mêmes acteurs d'un projet à l'autre .....</i>	201
C) QUAND LES PROJETS S'INSCRIVENT DANS DES CADRES DE NEGOCIATIONS PLUS LARGES	204
<b>3.2 - DISPOSITIFS DE PILOTAGE ET CONTROLE POLITIQUE DES PROJETS.....</b>	<b>211</b>
A) DES DISPOSITIFS DE PILOTAGE PROTEIFORMES.....	211
<i>La « coordination générale » des projets.....</i>	211
<i>En complément, les dispositifs de coordination thématiques.....</i>	218
B) QUAND LES ACTEURS SE SERVENT DE LA COMPLEXITE DES DISPOSITIFS DE PILOTAGE ....	221
<i>Les dispositifs, une ressource pour l'action des élus et techniciens .....</i>	221
<i>Du jeu entre les multiples dispositifs.....</i>	224
<i>Où l'élaboration des dispositifs devient un enjeu .....</i>	226
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>233</b>

**CHAPITRE 4 : COMMENT LE PILOTAGE DES PROJETS D'AMENAGEMENT EST UTILISE DANS L'ORGANISATION GENERALE DES INSTITUTIONS** 235

---

**4.1 - DES JEUX ENTRE LES SERVICES DE CHAQUE INSTITUTION AUTOUR DU PILOTAGE DES PROJETS..... 237**

- A) UNE DISTINCTION ENTRE LES SERVICES AU CŒUR DU PILOTAGE DE L'ACTION, ET LES SERVICES IMPLIQUES DE MANIERE PONCTUELLE..... 237
  - Le « noyau central » du pilotage des projets ..... 237*
  - L'intervention ponctuelle de certains services..... 241*
- B) PLUSIEURS FORMES D'INTERVENTION DES ACTEURS POLITIQUES DANS LA COORDINATION ENTRE LES SERVICES D'UNE INSTITUTION ..... 245
  - Le degré d'autonomie des élus au sein de l'institution..... 245*
  - Le poids de la hiérarchie au sein de l'institution..... 249*
  - L'organisation par projet, ou la légitimité de contourner la hiérarchie ..... 251*

**4.2 – QUAND LA COORDINATION ENTRE TECHNIQUE ET POLITIQUE DEPASSE LES FRONTIERES ENTRE LES INSTITUTIONS..... 259**

- A) L'IMBRICATION DES ELUS DE DIFFERENTES INSTITUTIONS ..... 259
- B) DES JEUX AUTOUR DU CUMUL DES MANDATS DES ELUS... 261
- C) ... DES JEUX SUR LESQUELS REPOSE LA STRUCTURATION DES COALITIONS POLITIQUES.. 265
- D) LES JEUX AUTOUR DES COMPETENCES REGLEMENTAIRES DES INSTITUTIONS ..... 269

**4.3 – LA PLACE PARTICULIERE DES SEM DANS LA COORDINATION ENTRE POLITIQUE ET TECHNIQUE ..... 275**

- A) DES FORMES ORIGINALES DE CONTROLE DE L'ACTION PAR LES ELUS..... 275
  - Entre contrats et contrôle politique direct ..... 276*
  - L'ancrage territorial des SEM ..... 279*
  - Les SEM, des « disjoncteurs »..... 282*
  - Chartres, ou quand l'élu se méfie de l'outil..... 286*
- B) QUAND « L'OUTIL VEUT EXISTER »..... 288
  - Une concurrence autour du pilotage des projets ..... 288*
  - Les techniciens des SEM, entre autonomie et dépendance ..... 291*
  - La régulation politique « au-delà du contrat » ..... 294*
  - Quand les SEM assurent la coordination entre les services de la collectivité ..... 295*

**CONCLUSION ..... 297**

**PARTIE III : ENTRE ELUS ET TECHNICIENS, LA SEPARATION DES ROLES DE CHACUN** 301

---

**CHAPITRE 5 : CRITIQUE DE LA DECISION POLITIQUE ET DE LA MISE EN ŒUVRE TECHNIQUE** 307

**5.1 – QUAND LES ACTEURS NE PEUVENT ENVISAGER TOUTES LES CONSEQUENCES DE LEURS CHOIX..... 307**

- A) UN TEMPS ET DES MOYENS LIMITES ..... 308
- B) L'IMPOSSIBLE OMNISCIENCE DES ELUS ..... 311
- C) DES DIFFERENCES D'UN ACTEUR A L'AUTRE ..... 314

<b>5.2 – CRITIQUE DE LA LINEARITE DE L’ACTION.....</b>	<b>315</b>
A) L’INCOMPLETUDE DE LA « COMMANDE POLITIQUE » .....	316
B) L’ACTION, ENTRE REVERSIBILITE ET IRREVERSIBILITE.....	321
C) VERS UNE CO-CONSTRUCTION DES DECISIONS AU COURS DE L’ACTION.....	326
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>331</b>

---

## **CHAPITRE 6 : OU LES TECHNICIENS DECIDENT ET LES ELUS EXECUTENT** 333

<b>6.1 – LA PREPARATION TECHNIQUE DE LA DECISION POLITIQUE .....</b>	<b>333</b>
A) LA MOBILISATION DES EXPERTISES TECHNIQUES .....	334
<i>Des techniciens « force de proposition » .....</i>	<i>334</i>
<i>Quand les techniciens participent à la construction des argumentaires politiques .....</i>	<i>337</i>
<i>Les expertises techniques spécialisées, des cadres d’analyse de l’action .....</i>	<i>338</i>
B) QUAND LES TECHNICIENS ELABORENT LE CADRE DES DECISIONS POLITIQUES .....	341
<i>Où les modalités de préparation des réunions avec les élus ne sont pas anodines .....</i>	<i>341</i>
<i>La rédaction des documents de travail .....</i>	<i>343</i>
<i>Le pré-cadrage technique des choix des élus.....</i>	<i>346</i>
<i>La sélection de ce qui remonte aux élus.....</i>	<i>349</i>
<b>6.2 - L’IMPLICATION DES ELUS DANS LA MISE EN ŒUVRE .....</b>	<b>351</b>
A) DES ELUS QUI VEULENT INTERVENIR SUR LES QUESTIONS OPERATIONNELLES .....	352
<i>Une phase opérationnelle au cours de laquelle certains élus sont très présents.....</i>	<i>352</i>
<i>Où les élus sollicitent les techniciens.....</i>	<i>353</i>
<i>Quand les élus s’organisent pour suivre les questions opérationnelles .....</i>	<i>355</i>
B) LA REALISATION, UN ENJEU POLITIQUE.....	357
<i>Le diable est dans les détails, visibles de préférence.....</i>	<i>357</i>
<i>Contrôler le devenir des décisions initiales .....</i>	<i>359</i>
<i>Quand la phase opérationnelle devient un temps de négociation politique .....</i>	<i>362</i>
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>367</b>

---

## **CHAPITRE 7 : LES INTERMEDIAIRES ENTRE POLITIQUE ET TECHNIQUE** 369

<b>7.1 - DES ACTEURS SITUES A L’INTERFACE ENTRE POLITIQUE ET TECHNIQUE .....</b>	<b>370</b>
A) DES ACTEURS QUI OCCUPENT DES POSITIONS TRES VARIEES .....	370
B) UN MELANGE DE RESSOURCES POLITIQUES ET TECHNIQUES.....	374
C) LEUR PLACE PARTICULIERE DANS L’ORGANISATION DE L’ACTION .....	379
<i>Un niveau spécifique de régulation politique de l’action .....</i>	<i>379</i>
<i>Une porte d’entrée vers la régulation politique pour les autres techniciens.....</i>	<i>382</i>
<i>L’œil des élus dans les débats techniques .....</i>	<i>384</i>
<b>7.2 – OU L’ON RELATIVISE LES LIMITES ENTRE ELUS ET TECHNICIENS.....</b>	<b>387</b>
A) LES PHENOMENES DE CIRCULATION ENTRE TECHNIQUE ET POLITIQUE .....	387
B) ENTRE RATIONALITE TECHNIQUE ET RATIONALITE POLITIQUE .....	390
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>395</b>

## **PARTIE IV - L'INTERVENTION DES ELUS ET DES TECHNICIENS DANS LE PILOTAGE DES PROJETS D'AMENAGEMENT URBAIN 397**

### **CHAPITRE 8 : LES DIFFERENTES FORMES D'INTERVENTION DES ELUS DANS LE PILOTAGE D'UN PROJET 401**

---

#### **8.1 - LES GRANDS ELUS ET LES ELUS DU QUOTIDIEN DES PROJETS D'AMENAGEMENT ..... 402**

A) LES « GRANDS ELUS », OU LA CONSTRUCTION DES ENJEUX GENERAUX ET DE L'ORGANISATION DU PROJET .....	403
<i>L'inscription des enjeux politiques du projet dans l'action générale des institutions...</i>	403
<i>Le poids politique des grands élus .....</i>	405
<i>La co-construction des enjeux des projets et des coalitions qui les portent .....</i>	406
<i>Des élus organisateurs .....</i>	409
B) LES ELUS INTERVENANT DANS LE PILOTAGE AU QUOTIDIEN.....	412
<i>Le suivi politique au jour le jour du pilotage des projets .....</i>	412
<i>Les interventions ponctuelles d'élus « annexes ».....</i>	417
UNE COMMUNAUTE POLITIQUE INTER-INSTITUTIONNELLE .....	421

#### **8.2 – L'INTERVENTION POLITIQUE DES ELUS DANS LE PILOTAGE DES PROJETS ..... 426**

A) LES ELUS « GARANTS » DU PILOTAGE DE L'ACTION PUBLIQUE .....	426
<i>Une garantie vis-à-vis de l'extérieur .....</i>	426
<i>Une garantie vis-à-vis de l'intérieur.....</i>	427
<i>Le mécanisme de la délégation .....</i>	429
<i>« Un contrôle interne et chemin faisant » .....</i>	431
B) L'ENGAGEMENT DES ELUS .....	433
<i>Un registre d'action privilégié des élus .....</i>	433
<i>Des sujets d'engagement très divers .....</i>	435
<i>La « fibre de l'aménagement ».....</i>	438
<i>L'engagement des élus : un moteur pour l'action.....</i>	441
<i>La rationalité propre à l'engagement : entre volontarisme et prise de risque politique.....</i>	443
C) LE POLITIQUE ET LA FORCE DE L'ARBITRAIRE .....	446
<i>L'aménagement : un champ structurellement politique.....</i>	446
<i>L'usage du « monopole de la violence légitime » dans la conduite de l'action publique     .....</i>	449
<i>Des choix relatifs à l'action d'une société sur elle-même pour orienter son avenir .....</i>	453

#### **CONCLUSION ..... 459**

<b>9.1 – LES TECHNICIENS SPECIALISTES.....</b>	<b>463</b>
A) UNE INTERVENTION POINTUE SUR DES QUESTIONS PRECISES .....	463
B) DES CHAMPS D'EXPERTISES SPECIALISEES TRES DIVERS .....	466
C) QUAND LES ELUS SOLLICITENT LES SPECIALISTES.....	471
D) LES EXPERTISES « TERRITORIALES » DES TECHNICIENS SPECIALISTES .....	474
E) LES RESEAUX PROFESSIONNELS .....	477
<b>9.2 – LES PILOTES DE PROJET.....</b>	<b>480</b>
A) UNE INTERVENTION CENTREE SUR LE PROJET .....	480
<i>Le montage opérationnel des projets .....</i>	<i>480</i>
<i>Coordonner l'intervention des techniciens spécialistes.....</i>	<i>483</i>
B) LES EXPERTISES DES PILOTES DE PROJET.....	485
<i>Des savoir-faire en matière de coordination .....</i>	<i>485</i>
<i>La connaissance générale du projet : « l'homme-orchestre ».....</i>	<i>487</i>
<i>Un interlocuteur privilégié sur le projet .....</i>	<i>488</i>
<i>L'interlocuteur des élus au quotidien.....</i>	<i>489</i>
C) LA PREPARATION TECHNIQUE DES DECISIONS POLITIQUES SUR LE PROJET .....	490
<i>Un travail de pré-arbitrage préparatoire à la décision des élus .....</i>	<i>490</i>
<i>Organiser l'intervention des élus dans l'action.....</i>	<i>492</i>
<i>Quand les techniciens « tiennent la plume ».....</i>	<i>494</i>
<i>Le « prêt à penser » politique.....</i>	<i>497</i>
<b>9.3 - LES GENERALISTES DE LA COORDINATION ENTRE TECHNIQUE ET POLITIQUE.....</b>	<b>499</b>
A) L'INTERVENTION PONCTUELLE DES GENERALISTES DANS LES PROJETS .....	499
<i>Des techniciens responsables devant les élus de la coordination entre technique et</i>	
<i>politique.....</i>	<i>499</i>
<i>Le principe de subsidiarité.....</i>	<i>501</i>
<i>De « l'huile dans les rouages ».....</i>	<i>504</i>
B) LES ORGANISATEURS .....	507
<i>L'organisation de l'action générale des institutions.....</i>	<i>507</i>
<i>L'organisation du pilotage des projets d'aménagement.....</i>	<i>509</i>
<i>Les responsables de l'organisation.....</i>	<i>511</i>
C) LE PROFIL DU GENERALISTE DE LA COORDINATION ENTRE TECHNIQUE ET POLITIQUE.....	512
<i>Des acteurs à l'interface entre technique et politique .....</i>	<i>512</i>
<i>Les binômes entre élus et techniciens généralistes .....</i>	<i>514</i>
<i>L'habitude du dialogue avec les élus .....</i>	<i>515</i>
<i>La nécessaire maîtrise de certaines expertises spécialisées .....</i>	<i>516</i>
<i>Un réseau très large de contacts technico-politiques .....</i>	<i>517</i>
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>521</b>

---

<b>CONCLUSION GENERALE</b>	<b>523</b>
----------------------------	------------

---

<b>LES RELATIONS ENTRE TECHNIQUE ET POLITIQUE AU CŒUR DE L'ORGANISATION DE L'ACTION PUBLIQUE.....</b>	<b>523</b>
---	------------

<i>Centrer l'analyse sur les frontières entre technique et politique.....</i>	<i>523</i>
---	------------

<i>Des formes localisées et partielles de régulation politique de l'action publique .....</i>	<i>525</i>
---	------------

<i>Des formes de jeu différentes selon les agglomérations .....</i>	<i>526</i>
---	------------

<b>LE PILOTAGE DES PROJETS D'AMENAGEMENT : ENTRE TECHNIQUE ET POLITIQUE.....</b>	<b>527</b>
--	------------

<i>Des projets mobilisés dans la structuration du gouvernement urbain.....</i>	<i>527</i>
--	------------

<i>Des formes de jeu spécifiques aux projets d'aménagement.....</i>	<i>528</i>
---	------------

<i>L'intervention des élus et des techniciens .....</i>	<i>529</i>
---	------------

<b>LA PLACE DU POLITIQUE DANS LA CONDUITE DE L'ACTION PUBLIQUE .....</b>	<b>531</b>
--	------------

<i>Les rôles politiques des techniciens .....</i>	<i>531</i>
---	------------

<i>Les arbitrages au quotidien : la construction d'échelles de valeur localisées .....</i>	<i>532</i>
--	------------

<i>La politique-action .....</i>	<i>533</i>
----------------------------------	------------

---

<b>BIBLIOGRAPHIE</b>	<b>535</b>
----------------------	------------

---

<b>LISTE DES ACRONYMES</b>	<b>546</b>
----------------------------	------------

---

<b>TABLE DES PROJETS</b>	<b>549</b>
--------------------------	------------

---

**Résumé :** Dans le pilotage des projets d'aménagement urbain, les catégories de technique et de politique sont beaucoup plus indéterminées qu'il n'y paraît au premier abord. Les techniciens des nombreuses institutions politico-administratives qui y participent – fonctionnaires territoriaux, cadres des Sociétés d'Economie Mixtes, etc. – ne sont pas de simples exécutants au service des élus. Au même titre que ces derniers, ils ont des marges de manœuvre dans les décisions. Les frontières entre ce qui relève de l'action des techniciens et ce qui relève de l'action des élus peuvent évoluer. Surtout, les relations entre élus et techniciens s'avèrent déterminantes, dans la manière dont s'organise la conduite de cette forme particulière d'action publique locale qu'est le projet, et au-delà dans le fonctionnement des gouvernements urbains. Cette recherche construit, à partir de l'étude des relations entre technique et politique, une grille d'analyse des dispositifs de pilotage des projets d'aménagement urbain, à travers une comparaison entre les dispositifs de pilotage de plusieurs projets d'aménagement en France, notamment Paris Nord-Est, la Zone de l'Union à Roubaix-Tourcoing-Wattrelos, et le projet Cœur de Ville à Chartres.

**Mots clés :** production de la ville, projet d'aménagement urbain, technique, politique, gouvernance, action publique locale, prise de décision.

**Abstract :** In urban planning projects management, differences between what results from politics and what from techniques are more indeterminate than it appears at first glance. Technical experts and bureaucrats, from the numerous institutions involved in local policies, are not just obeying orders of elected representatives. Like the latter, they can find breathing spaces in decision-making process. Limits between technical experts' and elected representatives' agency may evolve. Above all, interactions between technical experts and elected representatives, turn out to be decisive in the way the management of this specific form of public action, the project, get organized and beyond, in urban governance working. Based on the study of relationships between techniques and politics, this research is setting up a frame of reference to analyze urban planning project management, through comparison of several French urban planning projects, notably Paris Nord-Est, the Zone de l'Union in Roubaix-Tourcoing-Wattrelos, and Cœur de Ville in Chartres.

**Key Words :** urban planning, urban project, techniques, politic, urban governance, local public action, decision-making.

**Laboratoire de rattachement :** Lab'Urba,  
Institut Français d'Urbanisme,  
4 rue Nobel  
77420 Champs-sur-Marne.  
**Ecole Doctorale Ville et Environnement**